**Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего образования
РОССИЙСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ПРАВОСУДИЯ**

О.С. Колбасов

Избранное

THE BEST WORKS



УДК 349.6
ББК 64.407
К 60

Ответственный редактор:
И.О. Краснова, зав. кафедрой земельного и экологического права Российского государственного университета правосудия, д-р юрид. наук, профессор

Составители:
И.О. Краснова, д-р юрид. наук, профессор;
Г.А. Мисник, профессор кафедры земельного и экологического права РГУП, д-р юрид. наук

Рабочая группа:
С. Шеденко, А. Щербакова,
аспиранты кафедры земельного и экологического права РГУП;
Н. Никитин, А. Петрушина, студенты юридического факультета РГУП

К 60 **Колбасов О.С.** Избранное. — М.: РГУП, 2017. + CD-ROM.

ISBN 978-5-93916-583-9

Труд « Избранное» — это дань уважения и памяти выдающегося ученого, основателя теории экологического права Олега Степановича Колбасова.

В содержание вошли научные работы, послужившие концептуальной основой разработки первых законодательных актов в области охраны окружающей среды и сохранившие актуальность в современных условиях: «Экология: политика — право», «Правовые исследования по охране окружающей среды в СССР», «Международно-правовая охрана окружающей среды» и «Теоретические основы права водопользования».

Работы ни раз переиздавались, но сегодня (2017 объявлен Годом экологии) в силу большого интереса к разработкам ученого, и их малых тиражей, возможность получить доступ к научному наследию Олега Степановича минимальна.

Труд « Избранное» предназначен для специалистов в области экологического права, для работников судебной системы, правоохранительных органов, органов местного самоуправления, может быть полезен аспирантам и магистрантам юридических вузов.

© Колбасов О.С., 2017
© Российский государственный университет правосудия, 2017

ISBN 978-5-93916-583-9

К 90-летию Олега Степановича Колбасова

О.С. Колбасов

Теория экологического права

РГУП

За месяц до смерти, будучи тяжело больным, О.С. Колбасов кратко изложил свое видение экологического права, высказанные мудрые мысли (с полным на то основанием) можно рассматривать как

ЗАВЕЩАНИЕ ЭКОЛОГАМ

Право, то есть общечеловеческое право, международное и национальное, насквозь пропитано товаром, дележом богатства, сделками, жадностью, дьявольским желанием каждого властвовать над другими, подавлять других, жить за счет других, а сегодня еще и удовлетворять свои честолюбивые политические амбиции, стремясь занять более высокую ступеньку в иерархии власти.

Богатство и власть (удержать богатство, закрепить власть) — это неистребимое двуединое зло, которому право — преданный слуга. Право — это орудие в руках уже господствующих в обществе лиц для удержания и умножения своего богатства за счет ограбления других, а также для укрепления своей власти.

Так было тысячелетиями, так продолжается и в настоящее время.

При такой сущностной функции (ориентации, предназначении) права природа (природная среда, природные богатства) воспринималась как один из материальных атрибутов имущества, как объект для наживы, для умножения частной, групповой или национальной собственности. Все остальные достоинства, полезности природы затушевывались, отодвигались на второй план или вообще не замечались. Право никогда не воспринимало природу всесторонне, в полной и полезной ценности, полном объеме, в ее целостности. Это, можно сказать, принцип права, о котором никто еще не говорил и не писал. И этот принцип продолжает действовать в наши дни, хотя многое изменилось в мире к концу второго тысячелетия.

Миллиарды людей, если передними возникает вопрос выбора — сохранение благоприятной природы или обретение богатства (денег, имущества) — предпочтут в этом выборе второе. А такой вопрос в действительности ежеминутно возникает на нашей планете. И решается он именно в пользу имущественного богатства и власти. Хотя льется поток слов, деклараций и официальных заверений в приверженности людей делу сохранения благоприятной природы Земли. Хотя уже существует экологическое право (во многих странах пользуются его суррогатом — правом окружающей среды), хотя функционирует дорогостоящая Программа ООН по окружающей среде, к которой добавлен Совет по устойчивому развитию ООН, а пытающаяся сорганизоваться вне ООН мировая общественность учредила Совет Земли.

И все это освящено общечеловеческим правом!

Что же делать?

Ведь невозможно в короткое время устранить существующий в обществе антагонизм двух типов ценностей — природной среды и имущества (имущественного богатства и связанной с ним власти). В принципе этот антагонизм нельзя устранить никогда. Его можно только ослабить. Попытки «зеленых» возвести экологическую составляющую в абсолют, в императив и вести отчаянную борьбу с богатством и властью не дают необходимого результата. Они производят главным образом театральный эффект. Чтобы продвигаться вперед, для человечества необходима простая и ясная установка, под эгидой которой люди вели бы долгую многолетнюю и кропотливую работу и в конечном счете изменили бы свой тип мышления, свое понимание человеческих ценностей. Думается, имущественное богатство и благоприятная природная среда должны уравновешивать друг друга в системе человеческих ценностей. И экологическое право должно сыграть здесь колоссальную историческую роль — оно должно стать противовесом всего остального права, стоящего на страже имущественного богатства и сопряженной с ним власти.

СОДЕРЖАНИЕ

Завещание экологам 4
Посвящения О. С. Колбасову
В.В. Ершов. Слово ректора. 7
И.О. Краснова. Воспоминания об отце 8
С.А. Боголюбов. О.С. Колбасову — 90 лет 11
Г.Е. Быстров. Олег Степанович Колбасов — выдающийся ученый XX века 12
А.К. Голиченков. Олег Степанович Колбасов — Ученый, Гражданин, Учитель . . 14
О.Л. Дубовик. Одним словом — эколог. 16
Н.Г. Жаворонкова. Роль теоретических идей профессора О. С. Колбасова в формировании современной доктрины экологического права. 18
О.И. Крассов. Памяти профессора Колбасова Олега Степановича 19
Т.В. Петрова. С уважением к личности Олега Степановича Колбасова. 21
От составителей 24
Раздел I. Общая теория экологического права
Экология: политика — право: Монография 27
Охрана природы и воспроизводство природных ресурсов: Монография 173
Раздел II. Теория права водопользования
Теоретические основы права пользования водами в СССР: Монография 301
Раздел III. Международное экологиеское право
Международно-правовая охрана окружающей среды: Монография 445
Список основных трудов О.С. Колбасова 602
Список учеников О.С. Колбасова 610
Личное (фоторяд) 611

Содержание CD

1. Законодательство о водопользовании в СССР. М.: Юридическая литература. 1965.
2. Научные основы будущего Союзного закона об охране окружающей среды / В кн.: «Окружающая среда и право». М.: Институт государства и права Академии наук СССР. 1977.
3. Колбасов О.С., Бринчук М.М., Каверин А.М. Законодательство об охране атмосферного воздуха (Серия: Новое в советском законодательстве). М.: Юридическая литература. 1981.
4. Стандартизация в охране окружающей среды / В кн.: «Окружающая среда под охраной закона». М.: Институт государства и права АН СССР. 1982.
5. Взаимодействие органов прокуратуры и природоохранительных инспекций / В книге «Проблемы охраны окружающей среды в юридической науке и практике. Тезисы научно-практических конференций. М.,1984.
6. Советское земельное право. Главы XIII, XXIV. М.: Юридическая литература, 1986.
7. Правовая охрана окружающей среды в сельском хозяйстве / Отв. ред. О.С. Колбасов. М.: Наука. 1989.
8. Терминологические блуждания в экологии // Советское государство и право. 1999. № 10.

ПОСВЯЩЕНИЯ О. С. КОЛБАСОВУ

СЛОВО РЕКТОРА

11 апреля 2017 года исполняется 90 лет со дня рождения выдающегося ученого, члена-корреспондента РАН, доктора юридических наук, профессора Олега Степановича Колбасова, теоретические воззрения которого в значительной степени определили становление и развитие экологического права в нашей стране. Теоретическое наследие Олега Степановича представлено получившими признание в России и за рубежом исследованиями в области водного права, международно-правовой охраны окружающей среды, охраны атмосферного воздуха и иных направлениях правовой охраны окружающей среды. Перу Олега Степановича принадлежит более 400 научных трудов, в числе которых наиболее значимыми признаются монографические работы «Экология: политика — право», «Теоретические основы права пользования водами в СССР», «Международно-правовая охрана окружающей среды» и другие работы.

В научных трудах Олега Степановича сформирована концепция развития экологического права как самостоятельной отрасли права, выделены основные объективные предпосылки специального правового регулирования данной области отношений, сформулированы специальные принципы и модель экологического права.

Однако нельзя не отметить особый вклад Олега Степановича в развитие общей теории права. Правопонимание, отражающее современные социальные вызовы, предопределило исключительную важность исследований ученого. Именно «идейный базис»[1], под которым Олег Степанович понимал социально значимые цели и задачи правового регулирования общественных отношений в сфере использования и охраны окружающей среды. Как отмечается в работах ученого, «право не заменяет собой живой творческой мысли. Сами идеи охраны природы рождены вне зависимости от права. Но оно играет посредническую роль между этими идеями и их практическим осуществлением. Право и сопутствующие ему учреждения могут играть роль «ускорителя заряженных частиц», способствуя правильному и быстрому претворению научных идей в жизнь»[2].

Доктринальные положения экологического права, обоснованные в работах Олега Степановича, бесспорно, и в современных условиях способны оказывать самое большое влияние на развитие экологического права и сложившейся в нашем государстве системы права в целом, способны раскрыть сущность права,

---

[1] *Колбасов О.С.* Экология: политика — право. М.: Наука. 1976. С. 5.

[2] Там же. С. 7.

обеспечить сбалансированное состояние права, его взаимосвязь с иными формами права, его внутреннее единство и целостность[1].

В.В. Ершов
ректор Российского государственного университета правосудия,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки РФ,
заслуженный юрист РФ, академик РАЕН

ВОСПОМИНАНИЯ ОБ ОТЦЕ

Доктор юридических наук, профессор, член-корреспондент Российской академии наук, член Международного экологического суда… Это — лишь небольшой послужной список основателя российского экологического права, всемирно известного российского ученого, автора более 400 научных трудов, участника десятков международных и национальных конференций, составителя ряда международных экологических конвенций и российских законов — Колбасова Олега Степановича.

Олег Степанович родился 11 апреля 1927 г. в городе Чебоксары Чувашской Республики (тогда Чувашская АССР) в семье советской интеллигенции. Его отец, Степан Николаевич Колбасов, руководящий работник органов государственной власти, был расстрелян в 1937 г. по обвинению во вредительстве, в 1952 г. — реабилитирован. Мать, Антонина Михайловна Колбасова, бухгалтер по профессии, фактически одна воспитывала двоих детей — сына и дочь.

Свои первые знания Олег Степанович получил в средней школе в селе Лопатино Пензенской области, которую окончил в 1944 г. примерным учеником, особенно интересующимся физикой, астрономией, литературой. В 1944 г. поступил на военную службу в пограничные войска, дислоцировавшиеся в Литве и Калининградской области. В 1948 г. вступил в члены КПСС, от членства в которой никогда не отказывался. Годы службы в армии с 1945 по 1951 г. сопряжены с борьбой с так называемыми прибалтийскими «лесными братьями». Находясь на службе, в 1947 г. поступил во Всесоюзный заочный юридический институт, Вильнюсское отделение, которое закончил с отличием в 1952 г. В годы учебы началась его карьера юриста, когда он в период 1951–1952 гг. работал следователем Правдинской районной прокуратуры Калининградской области.

Учеба в аспирантуре юридического факультета Ленинградского государственного университета с 1952 по 1955 г. закончилась защитой кандидатской диссертации, посвященной правовым вопросам работы МТС, и присуждением ему ученой степени кандидата юридических наук в 1956 г. За аспирантурой — работа инспектором учебного отдела Университета, а затем старшим преподавателем Томского государственного университета (1956-1958). Уже в этот период его

[1] *Ершов В.В.* Право и неправо// В сб.: «Проблемы организации органов государственной власти и местного самоуправления: история, теория, практика и перспективы»; отв. ред. Н.В. Кешикова. Иркутск, 2013. С. 13–25.

стали интересовать проблемы охраны природы. В 1957 г. опубликована его первая статья, посвященная правовыми проблемам охраны природы, положившая начало развитию научной концепции охраны окружающей среды.

В 1959 г. Олег Степанович возвращается в Ленинград на должность старшего редактора Библиотеки Академии наук СССР, в 1961 г. переезжает в Москву во Всесоюзный институт юридических наук (позднее переименованный в Всесоюзный научно-исследовательский институт советского законодательства и ныне Институт законодательства и сравнительного правоведения). В 1965 г. переход в Институт государства и права АН СССР на должность старшего научного сотрудника в сектор правовых проблем управления сельским хозяйством, земельного и колхозного права. В 1968 г. — защита докторской диссертации на тему «Проблемы совершенствования советского водного законодательства». В 1975 г. Олегу Степановичу было присвоено научное звание профессора.

К этому моменту Колбасов — один из немногих ученых, занимающихся в тот период абсолютно неизвестной и непопулярной областью права — правовой охраной природы. Он первым из советских юристов выдвинул идею правовой охраны природы и обосновал ее сущность. Разработанные им теоретические положения использовались при подготовке законов об охране природы союзных республик, водного законодательства СССР и позднее Российской Федерации и других правовых актов. Вышли его первые статьи, заложившие фундамент теории формирующейся отрасли права, изданы четыре монографии, одна из которых «Законодательство о водопользовании с СССР» была в 1971 г. переведена на английский язык и издана в Великобритании. Такая судьба ожидала и многие другие научные труды Олега Степановича.

В 1972 г. Олег Степанович назначен на должность заведующего сектором правовых проблем охраны окружающей среды Института государства и права, который позже был переименован в сектор экологического права, в 1988 — назначен на должность заместителя директора института по науке.

В 1976 г. издана его всемирно известная монография «Экология: политика — право», которая и сегодня остается актуальным исследованием, фундаментом современной теории экологического права. До его ухода из института — это период расцвета сектора и научного творчества его руководителя, рост интереса науки права и общества к правовой охране окружающей среды и регулированию природопользования.

70–80-е годы связаны с ростом международной популярности Олега Степановича. Его активно приглашают на международные экологические конференции. Он становится членом Комиссии по экологическому праву Международного союза охраны природы, а затем входит в Руководящий комитет этой крупнейшей международной общественной организации. В начале 70-х участвует в согласовании ряда международных экологических конвенций в системе ООН, в рамках Центра экологического права (Бонн, Германия) в составе рабочей группы готовит текст Конвенции о биологическом разнообразии. За выдающийся вклад в дело охраны природы в 1979 г. ему присуждена международная премия по праву окружающей среды Элизабет Хауб, в 1987 г. — почетная медаль Университета Пейса (США).

Творческими успехами, активной научно-исследовательской работой наполнены и последние десять лет жизни Олега Степановича Колбасова. В 1991 г. он

приглашен на пост заместителя Министра охраны окружающей среды и природных ресурсов. Тогда структура министерства была построена на основе консолидированного подхода, в разработке и реализации которого участвовал Олег Степанович. Работа в министерстве не оказалась длительной: в процессе перманентных административно-структурных реформ производится постоянная смена руководящего кадрового состава. Олег Степанович в 1994 г. возвращается в Институт государства и права в качестве ведущего научного сотрудника сектора экологического права. Работу в секторе Олег Степанович сочетает со значительной и порой чрезмерно значительной учебной нагрузкой — преподаватель экологического права в Российской академии государственной службы, Университете дружбы народов и других учебных заведениях, научный руководитель, научный консультант аспирантов и докторантов, работа в диссертационных советах, председатель Высшей аттестационной комиссии.

Продолжается активная деятельность в области международного сотрудничества. Колбасов участвует в самых престижных экологических форумах: Конференции ООН по окружающей среде и развитию, проходившей в Рио-де-Жанейро (1990), Первом конгрессе охраны природы МСОП (Канада, 1996), разрабатывает совместно со своими зарубежными коллегами в рамках МСОП Пакт по окружающей среде и развитию (1995).

Научные заслуги О.С. Колбасова находят официальное признание в российских ученых кругах: избран членом-корреспондентом Российской академии наук (1991), действительным членом Академии водного хозяйства (1994), Международной академии информатизации, действительным членом Российской академии естественных наук (1996); присвоено звание Заслуженного деятеля науки Российской Федерации (1998).

В 1990 г. Колбасов становится Почетным доктором права Университета Пейса (США). В начале 90-х годов его избирают членом Международного экологического суда примирения и согласия.

Чрезмерная загруженность снизила возможность написания фундаментальных трудов, но изданные в течение 90-х научные статьи, как и прежде, развивают теоретическую основу новой отрасли экологического права. В своих публикациях профессор Колбасов обращается к вопросам экологической безопасности, ответственности за экологический вред, вопросам собственности на природные объекты, конституционным правам граждан. Он участвует в подготовке комментария к закону об охране животного мира, Водного кодекса, подготовлена монография «Российское экологическое право» (издана на английском языке в 1994).

К сожалению, Олег Степанович не успел реализовать все свои планы. Только начата подготовка к изданию фундаментального труда по международному экологическому праву, в виде записей осталась монография «Теория экологического права», в которой он намеревался объединить свои основные теоретические труды.

Последним словом в науке и свидетельством неиссякаемого таланта стала статья «Терминологические блуждания в экологии» («Государство и право», 1999). Этой статьей Олег Степанович хотел открыть широкую научную дискуссию по экологическому праву, стимулировать процесс творческих исследований, заметно сокративший свои темпы на последние годы. Вслед за этой статьей он

намеревался подготовить статьи об экологических правоотношениях, об истории развития экологического права России.

И хотя его знания, эрудиция и талант исследователя могли бы принести еще немало пользы науке экологического права, уже изданные труды, и даже те, которые появились на свет в конце 50-х годов, дают ответ на многие возникающие сегодня проблемы теории и практики экологического права, оставаясь не подверженными конъюнктуре научными истинами.

Олега Степановича любили не только его родные. Его любили и ценили практически все, кто его знал. Он был не просто прекрасным и умным ученым, а добрым и внимательным человеком, воспитанным, тактичным, тонко чувствующим. Его отличала способность широко мыслить, видеть и понимать весь мир. Он обладал практически уникальной памятью, прекрасно знал основы естественных наук, географию и историю. Вероятно, благодаря именно этим качествам в сочетании с неиссякаемым трудолюбием, выдающимся способностями глобально мыслящего человека Олег Степанович занял свое уникальное, лишь ему принадлежащее место в науке экологического права и жизни общества.

Олег Степанович скончался в воскресенье 30 января 2000 года в девять часов вечера в больнице Российской академии наук от смертельного, как он сам говорил, страшного и быстротечного заболевания. Он ясно осознавал приближающийся конец жизни, относился и к этому философски, пытаясь найти глубокие закономерные причины такого исхода. Один из его коллег, намного старше его по возрасту, в разговоре с ним как-то заметил: «И все же есть в жизни какая-то несправедливость». И как же тяжело подчиниться этой несправедливости.

Дочь Олега Степановича Колбасова
Ирина Олеговна Краснова
доктор юридических наук, профессор,
зав. кафедрой земельного и экологического права РГУП

О.С. КОЛБАСОВУ — 90 ЛЕТ

Первым московским местом работы О.С. Колбасова в начале 1960-х годов был Всесоюзный институт юридических наук, затем Институт советского законодательства, куда его позвали и дали временное жилье небезизвестные в природоохранном мире Г.Н. Полянская и Ю.Г. Жариков. Отсюда он навсегда перешел в Институт государства и права Академии наук СССР, пройдя там путь от старшего научного сотрудника, заведующего сектором, до заместителя директора ИГиП Российской академии наук, главного научного сотрудника, постоянно контактируя с ВНИИСЗ, Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

У нас он вел аспирантов и соискателей, участвовал в научно-практических обсуждениях проблем, а в 1990-х гг. — в составлении и выпуске комментариев отдела экологического законодательства ИЗиСП к Водному и Земельному кодексам РФ, к федеральным законам о животном мире, об атмосферном воздухе и др.

С именем и трудами О.С. Колбасова связаны инициирование, составление концепции и подготовка проекта союзного Закона «Об охране окружающей при-

родной среды», обсужденного на заседаниях коллегий Министерства юстиции, Государственного комитета по охране природы СССР, Правительства СССР, но который не успели принять до декабря 1991 г.

Несколько лет в начале 1990-х он работал заместителем Министра охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ, активно занимался налаживанием федеративных отношений и составлением договоров, соглашений федерации с субъектами РФ в области экологии, инспирировал подготовку проекта основ охраны окружающей природной среды РФ, участвовал в известном Международном форуме в Рио-де-Жанейро (1992), был председателем экспертного совета ВАК.

Общаясь с Олегом Степановичем при обсуждении эколого-правовых проблем в Московской, Горьковской (ныне Нижегородской), Костромской областях, в Краснодарском крае, в Башкирии и на земле предков Чувашии, в Украине и Туркменистане, в Польше, ФРГ и США, можно было наблюдать присущее овенам упорство в достижении целей, работоспособность, широту кругозора, сосредоточенность на четком формулировании теоретических вопросов и решений, умении излагать их доходчиво и доводить до понимания слушателей самых разномастных аудиторий.

Заслуживает внимания международное сотрудничество в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, где профессиональное творчество, активность, авторитет члена-корреспондента РАН О.С. Колбасова способствовали росту влияния и престижу его страны.

Уже будучи смертельно больным, за неделю до кончины О.С. Колбасов в январе 2000 г. передал нам свой текст (последний) концептуального завещания экологам, опубликованный затем в «Журнале российского права» и «Экологическом праве», дающий теоретический прогноз о будущем месте природоохранного и природоресурсного (экологического) права и законодательства в системе российских законов, получающий до сих пор широкий резонанс общественности.

Соратники, ученики, коллеги профессора О.С. Колбасова продолжают его дела, ощущая и реализуя заряд бодрости, целеустремленности, мобилизованности на масштабную академическую науку.

С.А. Боголюбов
заведующий отделом экологического законодательства
Института законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве РФ, доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки РФ

ОЛЕГ СТЕПАНОВИЧ КОЛБАСОВ — ВЫДАЮЩИЙСЯ УЧЕНЫЙ XX ВЕКА

Среди российских ученых юристов XX в. набольшей известностью заслуженно пользуется имя Олега Степановича Колбасова — члена-корреспондента РАН, доктора юридических наук, профессора, заместителя Министра охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ, действительного члена Академии водного хозяйства, Международной академии информатизации, действительного

члена РАЕН, члена Международного экологического суда, Заслуженного деятеля науки РФ. Период, в течение которого О.С. Колбасов возглавлял сектор экологического права ИГП РАН и был ведущим научным сотрудником сектора экологического права ИГП РАН, — это время научных побед и успехов.

Как талантливый ученый-юрист, известный теоретик в области водного, земельного, горного, лесного, экологического права, обладающий творческим отношением к делу, целеустремленностью, компетентностью, неиссякаемой энергией и работоспособностью, О.С. Колбасов опубликовал более 400 научных трудов по всему спектру проблем развития российского экологического и международного экологического права.

Научная ценность и значение теоретического наследия О.С. Колбасова состоит в том, что ему принадлежит ведущая роль в разработке концептуальных основ современного российского экологического права. Творческое наследие О.С. Колбасова — это его научные работы, по которым училось и, безусловно, будет учиться еще не одно поколение юристов, и не только России, но и других стран.

В Нидерландах (на английском) была издана монография «Российское экологическое право» (1994). О.С. Колбасов и сейчас относится к числу наиболее цитируемых авторов российского природоресурсного и экологического права.

Высокий профессионализм, эрудиция, отзывчивость, беспристрастность, принципиальность, справедливость позволили О.С. Колбасову снискать глубокое уважение и авторитет не только среди специалистов-юристов Российской Федерации, но и далеко за ее пределами, в том числе в странах СНГ, Европейского Союза, США. Олег Степанович активно участвовал в работе крупных международных конференций по вопросам охраны окружающей среды, включая Конференцию ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1990).

Благодаря таланту, большому трудолюбию и глубоким высокопрофессиональным знаниям О.С. Колбасова избирают членом Комиссии по экологическому праву Международного союза охраны природы (МСОП) и членом Руководящего комитета МСОП. За выдающийся вклад в дело охраны природы в 1979 г. ему присуждена международная премия по праву окружающей среды Элизабет Хауб, в 1987 г. — почетная медаль Университета Пейса (США). В начале 90-х годов О.С. Колбасов избран членом Международного экологического суда примирения и согласия.

О.С. Колбасов создал свою научную школу, под его научным руководством защищено более 30 кандидатских диссертаций. Его ученики и сейчас работают в секторе эколого-правовых исследований ИГП РАН, на кафедре природоресурсного и экологического права МГЮУ имени О.Е. Кутафина, в юридических вузах многих регионов России и странах СНГ, в прибалтийских республиках. Талантливые ученики наследовали многие положительные черты Олега Степановича — верность науке, порядочность и творческую неуспокоенность.

Особое место среди современных ученых экологов занимает Ирина Олеговна Краснова — дочь О.С. Колбасова, доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой земельного и экологического права Российского государственного университета правосудия. В ее монографических работах получила дальнейшее развитие концепция международно-правового механизма охраны окружающей среды.

В последние годы жизни О.С. Колбасов участвовал в подготовке проекта Водного кодекса РФ. Совместно с Комитетом по природным ресурсам и природопользованию Государственной Думы РФ и Федеральной службой лесного хозяйства разработал концепцию государственной собственности на лесные ресурсы. В результате была выработана юридическая конструкция права федеральной государственной собственности на леса, которая нашла отражение в федеральном лесном законодательстве, сформировавшемся на базе Лесного кодекса Российской Федерации (принят Госдумой 22 января 1997 г. и подписан Президентом РФ 29 января 1997 г.).

Блестящая защита О.С. Колбасовым позиций Государственной Думы в Конституционном Суде РФ в споре о конституционности некоторых положений Лесного кодекса РФ позволила Конституционному Суду РФ принять постановление, согласно которому, допуская возможность нахождения природных ресурсов в различных формах собственности, Конституция РФ вместе с тем не обязывает к тому, чтобы лесной фонд находился в различных формах собственности. Из приведенных конституционных положений, в том числе ч. 1 ст. 9, также не следует, что право собственности на лесной фонд принадлежит субъектам Российской Федерации. Конституция Российской Федерации не предопределяет и обязательной передачи лесного фонда в собственность субъектов Российской Федерации.

Светлая память о талантливом мудром человеке, крупном ученом мирового уровня, которому принадлежит ведущая роль в разработке концептуальных основ современного российского экологического права, навсегда сохранится в сердцах его коллег, друзей, всех кто знал и общался с ним.

Г.Е. Быстров
Президент Национальной ассоциации аграрного права, природоресурсного и экологического права, вице-президент Европейского Комитета аграрного права, дотор юридических наук, профессор, академик РАЕН

ОЛЕГ СТЕПАНОВИЧ КОЛБАСОВ — УЧЕНЫЙ, ГРАЖДАНИН, УЧИТЕЛЬ

Величина таланта этого ученого, его вклад в юридическую науку, влияние этого гражданина своей страны на формирование экологического мировоззрения в обществе, значение его как учителя не одного поколения юристов-экологов с течением времени становятся все более зримыми.

Ученый О.С. Колбасов мог бы написать только одну свою знаменитую книгу[1], чтобы навсегда войти в классику науки российского экологического права. Фундаментальные понятия и принципы правовой охраны окружающей природной среды, право человека на благоприятное ее состояние, проблемы развития

[1] *Колбасов О.С.* Экология: политика — право. Правовая охрана природы в СССР. М.: Наука, 1976.

природоохранительного законодательства (включая обоснование необходимости, формы, структуры специального национального закона), его соотношение с международным правом, государственное управление в области охраны природы (включая проблему его консолидации) — вот неполный перечень исследованных в ней проблем, и по сей день определяющих сущность, состояние и развитие экологического права.

Свободная ориентация в этих и сегодня непростых темах позволяла ему делать прогнозы, которые поражают своей точностью. Так, он писал: «Консолидация советского права в области использования и охраны природы через некоторое время станет, на мой взгляд, основным направлением его совершенствования. Но это не будет простым возвращением к земельному праву в широком смысле, ибо это произойдет после того, когда в основном завершится текущий период кодификации природоресурсовых отраслей права, когда будет ликвидировано отставание в развитии горного, фаунистического, воздушного права, когда будет издан закон об охране природы Союза ССР, и общие природоохранительные принципы будут выражены в праве вполне совершенно. Тогда можно ожидать возникновения интегрированной отрасли права, которая, на мой взгляд, достойна называться не природоресурсным, а экологическим правом»[1]. А ведь это было написано более 40 лет назад!

Здесь мы видим еще и проявление одной из его черт, редких в среде людей состоявшихся, известных, маститых, признанных, — умение пересмотреть свои позиции, если того требовали факты и здравый смысл. И он не боялся в этом признаться: «…мое собственное мировоззрение… не было застывшим, а динамично и, надеюсь, обоснованно, восходило от простого к сложному. Кратко говоря, я начинал с земельного права в широком смысле, перешел к правовой охране природы, затем к праву окружающей среды, а от него — к экологическому праву»[2].

Столь же очевидно, что он мог бы написать лишь свое знаменитое «Завещание», чтобы навсегда остаться в нашей памяти *Гражданином,* понимающим, как опасны для общества ложные юридические догмы. Он хотел передать нам то, что сам знал точно: «…природа (природная среда, природные богатства) воспринималась как один из материальных атрибутов имущества, как объект для наживы, для умножения частной, групповой или национальной собственности. Все остальные достоинства, полезности природы затушевывались, отодвигались на второй план или вообще не замечались. Право никогда не воспринимало природу всесторонне, в полной и полезной ценности, полном объеме, в ее целостности. Это, можно сказать, принцип права… И этот принцип продолжает действовать в наши дни, хотя многое изменилось в мире…»[3]. Он писал эти слова, будучи тяжело и неизлечимо больным, зная это. Но переживал не за свою боль и жизнь, а за нашу общую.

Он не только формулировал свою гражданскую позицию, но и пытался вывести всех, кто его мог услышать, из блужданий в экологии, научить выделять главное: «Если признать, что окружающая среда — это природная среда

---

[1] Там же. С. 155, 156.

[2] *Колбасов О.С.* Теоретические блуждания в экологии // Государство и право. 1999. № 10. С. 28.

[3] *Колбасов О.С.* Завещание экологам // Экологическое право. 2001. № 3. С. 11.

и что от качества данной среды зависит быть или не быть человечеству, то мир, экономика, общество, демократия становятся ступенькой ниже»[1]. Да, он был *Учителем.* Как и многим другим, он и мне передал свою науку — через свои книги, статьи, лекции. Мне посчастливилось в течение некоторого времени жить и работать с ним, что называется, бок о бок, во время стажировки группы российских юристов в г. Вашингтоне в 1994 году. Оказалось, он умел учить, не поучая, не только словом, но делом; обладал способностью не только учить, но и учиться.

Эти строки я написал 10 лет назад[2]. И подписываюсь под ними снова — под каждым словом, буквой, запятой, интонацией, подтверждая свое неизменное и глубокое уважение к Ученому, Гражданину, Учителю — Олегу Степановичу Колбасову!

А.К. Голиченков
декан юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова,
зав. кафедрой экологического и земельного права МГУ,
доктор юридических наук, профессор

ОДНИМ СЛОВОМ — ЭКОЛОГ

Имя Олега Степановича Колбасова неразрывно и навсегда связано с такими словами, как охрана окружающей среды и экологическое право, ведь его вклад в оба эти направления научной и практической деятельности огромен. В наши дни трудно себе представить обстановку 60-х — начала 70-х годов XX столетия в нашей стране, когда мало кто из граждан и власть предержащих задумывался об охране природы, а такие понятия, как экологическая политика, экологические интересы общества и государства, экологические права попросту не входили в тезаурус науки и общественного сознания, хотя уже тогда отчетливо проявлялись признаки региональных экологических кризисов, порожденных бездумной, а зачастую безумной эксплуатацией природных ресурсов и нарастающими масштабами негативных воздействий на окружающую среду. Ведь во многом продолжал действовать лозунг о том, что «нечего ждать милостей от природы, взять их — наша задача». Конечно, в Уголовном кодексе была предусмотрена ответственность за браконьерство, устанавливались отдельные меры по борьбе с эрозией почв, загрязнением и т. п. Но, пожалуй, именно Олег Степанович был первым из отечественных специалистов, который в полной мере осознал значение проблемы охраны окружающей среды и роль права в ее решении. В этом проявилась мощь научного предвидения и гражданской позиции. А отстаивать эту позицию в те годы было весьма непросто. Я припоминаю, как мои сокурсники выражали недовольство вве-

---

[1] *Колбасов О.С.* Терминологические блуждания в экологии // Государство и право. 1999. № 10. С. 35.

[2] Впервые опубликовано: Экологическое право. 2007. С. 2. Публикуется с изменениями и дополнениями.

дением маленького курса «Охрана природы» и необходимостью сдать зачет (семинары не предусматривались).

Сегодня невозможно себе представить студента юридического факультета, подвергающего сомнению необходимость изучения экологического права. И во многом это заслуга Олега Степановича Колбасова. Именно он «перевернул» отношение (вначале юристов-ученых, затем практиков и законодателей) к оценке потребности оберегать окружающий нас живой мир всеми доступными нам средствами и способами. Его монография *«Экология: политика — право»* произвела сенсацию не только в научных кругах, но и в умах тех, кто принимал решения правотворческого и правореализационного характера. Когда издательство «Наука» опубликовало эту книгу, я приобрела ее только потому, что тогда — в начале 70-х годов — издавалось значительно меньше юридической литературы, и каждая книга (вне зависимости от узких научных интересов) привлекала к себе внимание. Начав ее читать по дороге домой в метро, я уже не могла оторваться, пока не дочитала до конца. Сложилось впечатление: здесь говорится о настолько новых, резких, непривычных вещах, говорится совершенно иначе, тревожно, но все же оптимистично. Не реагировать на идеи, результаты анализа, оценки перспектив было невозможно.

Недаром Олег Степанович считается основоположником советского/российского экологического права. В этом может убедиться каждый, обратившись к упомянутой монографии. И даже сегодня, когда человечество лицом к лицу столкнулось с проявлениями глобального и региональных кризисов, изменениями климата и множеством других угроз, эта работа сохраняет ценность, показывая, что достойный ученый может и должен выполнять свой долг, указывая на проблему и намечая пути ее исследования и решения.

Книги и статьи Олега Степановича служат базой не только для научных исследований, юридического образования, но, что, на мой взгляд, важнее — для формирования экоориентированного мировоззрения. Многие из них были написаны в те годы, когда еще не существовало или только зарождались массовые движения природы (а сегодня партии «зеленых» представлены в парламентах многих стран, их представители входят в правительства), Гринпис и другие организации не оказывали такого воздействия на политику и вообще их почти не было, международное сообщество было пассивным, суды не занимались защитой экологических прав граждан, экологические конфликты игнорировались и воспринимались как нечто третьестепенное.

Об Олеге Степановиче и его роли в становлении, формировании и развитии экологического права можно сказать много. Он не только создавал свои труды, но воспитал учеников, создал Школу экологического права в Институте государства и права Академии наук СССР/ РАН, добился создания отдельного подразделения в Институте — сектора экологического права, активнейшим образом участвовал в подготовке законодательных актов, всегда откликался на обращения практики — при подготовке постановлений Пленума Верховного Суда СССР, при образовании сети природоохранных прокуратур, экологической милиции, Госкомэкологии и т. п. Об этом читатель сборника его трудов может узнать, ознакомившись со списком его публикаций, биографий и другими материалами, помещенными в данном издании. Но мне хотелось бы сказать о его человеческих качествах.

Это был открытый, глубоко порядочный человек, замечательный муж Веры Андреевны, прекрасный отец и дед, верный друг, надежный соратник, настоящий мужчина и патриот. Одним словом — ЭКОЛОГ.

О.Л. Дубовик
главный научный сотрудник
Института государства и права РАН,
доктор юридических наук, профессор

РОЛЬ ТЕОРЕТИЧЕСКИХ ИДЕЙ ПРОФЕССОРА О.С. КОЛБАСОВА В ФОРМИРОВАНИИ СОВРЕМЕННОЙ ДОКТРИНЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

Личность Олега Степановича настолько многогранна, что о нем можно говорить в превосходной степени и как о замечательном организаторе, и как строгом, но толерантном руководителе, учителе, воспитавшем не одно поколение ученых-экологов. Мне хотелось бы сказать, в первую очередь, о его роли в формировании современной парадигмы науки экологического права.

Формирование экологического права как науки условно датируется концом 70-х — началом 80-х гг. XX в., и большую роль в его становлении и развитии сыграл именно О.С. Колбасов, в трудах которого, пожалуй, впервые содержался переход от концепции исключительно природоохранного аспекта права на новые институциональные критерии экологического права. Переход от «охранной» к «экологической» составляющей права и экологической политики государства был не только терминологическим, но и сущностным. Именно в трудах профессора О.С. Колбасова был концептуально обоснован тезис о том, что охрана окружающей среды и природопользование являются «двумя сторонами одной медали», и право должно развиваться в рамках комплексного интегрированного подхода к регулированию общественных отношений в экологической сфере.

В 1976 г. в издательстве «Наука» была издана его знаковая монография «Экология, политика — право. Правовая охрана природы в СССР», переведенная на несколько языков мира и ставшая фактически предтечей многих современных теоретических исследований в сфере экологической политики государства и тенденций ее совершенствования. На основе идей Олега Степановича о необходимости сочетания дифференцированного и интегрированного подхода в экологии фактически построены большинство современных учебников экологического права, структурно включающих общую часть — экосистемный подход к охране окружающей среды и специальную часть, построенную на основе дифференцированного (пересурсного) подхода, включающую охрану и использование отдельных природных ресурсов (недр, вод, лесов, объектов животного мира, атмосферного воздуха и т. д.)[1].

[1] См.: Экологическое право: Учебник / Отв. ред. Г.Е. Быстров, Н.Г. Жаворонкова, И.О. Краснова. М.: Велби; Проспект, 2007; Экологическое право: Учебник / Отв. ред. Н.Г. Жаворонкова, И.О. Краснова. М.: Проспект, 2014.

Логическое продолжение идеи профессора О.С. Колбасова о критериальных требованиях, направлениях и тенденциях развития экологического права получили во многих базовых теоретических работах, актуальных и широко цитируемых в настоящее время. Среди таких работ, в первую очередь, необходимо упомянуть коллективную монографию под его редакцией «Экологическое право: от идей к практике»[1], изданную в Институте государства и права РАН в 1997 г.

Особое значение для меня, как идейное руководство в исследованиях в сфере экологического права имеет одна из последних его работ «Терминологические блуждания в экологии». Именно в этой статье подчеркивается необходимость сущностного, единого терминологического подхода к явлениям и процессам в экологии. О.С. Колбасов отмечал: «…мне приходилось начинать поиски подходов к названному понятийному аппарату еще сорок лет назад, когда понятие «экологическое право» не было известно в правовой теории и практике, а грандиозная ныне экологическая проблема только проклевывалась в общественном сознании». И как духовное завещание и постулат воспринимаются его слова о том, что «…терминологическое взаимопонимание необходимо как условие для дружной работы ученых и практиков в процессе развития экологического права»[2].

Н.Г. Жаворонкова
зав. кафедрой экологического
и природоресурного права Московского государственного
юридического университета им. О.Е. Кутафина,
доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ

ПАМЯТИ ПРОФЕССОРА КОЛБАСОВА ОЛЕГА СТЕПАНОВИЧА

Вспоминая об Олеге Степановиче Колбасове, мне, знавшему его в течение многих лет работы в Институте государства и права РАН, прежде всего, хотелось бы отметить его человеческие качества. Он был хороший, добрый, отзывчивый человек, и он любил жизнь. К нему всегда можно было подойти, попросить помочь в чем-то, дать совет по работе.

Хотелось бы отметить также еще одну очень важную черту его характера. Олег Степанович был увлеченный человек, увлеченный своей работой, наукой, юриспруденцией. Это качество совершенно отчетливо проявляется во многих его работах, их интересно читать, в них проявляются глубокие мысли, идеи и предложения, каким должно быть право, как его совершенствовать. Работы О.С. Колбасова всегда отличало то, что в них никогда не было занудливого и тоскливого перечисления норм законодательства, за его словами можно было увидеть реальные картины природы сквозь призму уникальных правовых понятий, концепций и доктрин. Его выступления на заседаниях Ученого совета Ин-

---

[1] Экологическое право: от идей к практике / М.М. Бринчук, О.Л. Дубовик, Н.Г. Жаворонкова, О.С. Колбасов; отв. ред. Б.Н. Топорнин. М., 1997.

[2] *Колбасов О.С.* Терминологические блуждания в экологии // Государство и право. 1999. № 10. С. 27.

ститута государства и права всегда вызывали неподдельный интерес у присутствующих на заседаниях.

Наверное, именно эта увлеченность научными исследованиями позволила ему стать одним из основоположников нашего экологического права, одним из ведущих специалистов в сфере природоресурсного права.

Олег Степанович Колбасов был заведующий сектором, заместителем директора Института государства и права АН СССР, Заслуженным деятелем науки Российской Федерации, членом-корреспондентом Российской академии наук. Ему была присуждена международная премия по праву окружающей среды имени Элизабет Хауб за выдающийся вклад в дело охраны природы (1979). Профессор Колбасов участвовал в Конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро (1990), Первом конгрессе охраны природы МСОП в Канаде (1996), в подготовке и согласовании текстов ряда международных конвенций в области охраны окружающей среды. О.С. Колбасов занимал пост заместителя Министра охраны окружающей среды и природных ресурсов. Все его заслуги просто трудно перечислить.

О.С. Колбасов совершенно обоснованно заслужил известность как ученый, создавший доктринальную основу для выделения в российской правовой науке экологического права как самостоятельной отрасли.

В 1976 г. была издана его монография *«Экология: политика — право»,* в последствии эта работа была переведена на французский, японский и английский языки.

В этой монографии анализируются такие фундаментальные для экологического права понятия, как «природа», «общество», «окружающая среда». Общество, как писал автор, является высшей формой движения материи, оно состоит из существ, которым присуще свойство мышления и которые поэтому могут познавать самих себя и материальный мир и в зависимости от этого целенаправленно управлять своим поведением, контролировать свои действия. Природа — это материя, которая окружает общество. Природа и окружающая среда это эквивалентные понятия. Окружающая среда — это среда, окружающая все человеческое общество. При этом он отмечал, что материальные объекты, выделенные из природной среды в результате человеческого труда и ставшие товарно-материальными ценностями общества, исключаются из категории природных объектов. Есть две категории: природные объекты, природа и товарно-материальные ценности. Эти принципиально важные понятия ныне считаются аксиомой, но в то время такая категоризация была объективно необходима. Обоснование необходимости выделения экологического права нуждалось в соответствующей аргументации.

В работе дан анализ исторической обусловленности охраны природы, проанализированы различные концепции в экологии, разные точки зрения отечественных и зарубежных специалистов, обоснованы принципы охраны природы. Очень важным, актуальным и в современный период является то, что в работе содержится убедительное обоснование рассматривать необходимость охраны природы в качестве одной из важнейших функций государства.

Нельзя не отметить также предложения о целесообразности признания права человека на благоприятную окружающую среду. Признавая это право, нужно, чтобы оно было защищено государством и известным образом гарантировано.

Ныне это право закреплено в Конституции Российской Федерации и законодательстве. В этой работе были высказаны и предложения, касающиеся содержания будущего закона об охране окружающей среды. Ныне большая их часть отражена в праве. Именно эта работа послужила важнейшим фундаментом, на котором базируется современная концепция экологического права, она способствовала признанию данной отрасли в качестве особого, самостоятельного элемента российской правовой системы.

В 1982 г. была издана монография *«Международно-правовая охрана окружающей среды».* Многие идеи, высказанные в работах О.С. Колбасова, стали основой для последующих правовых исследований других авторов.

О.С. Колбасов внес значительный вклад не только в развитие отечественной науки экологического права, но и природоресурсного права. Прежде всего, следует отметить важность его работ в области водного права. Фактически он возродил эту отрасль, показал ее огромное значение и важность после длительного периода безмолвия, когда по этой проблематике практически полностью отсутствовали какие-либо значимые исследования. В 1965 г. была опубликована его монография *«Законодательство о водопользовании в СССР».* В этой работе им было сформулировано понятие права водопользования, определены виды водопользования, объекты и основные принципы права водопользования.

В 1972 г. были опубликованы две другие фундаментальные монографии *«Теоретические основы права пользования водами в СССР» и «Водное законодательство в СССР».* Эти работы стали классикой водного права. Теоретические конструкции, содержащиеся в них, предложения по совершенствованию законодательства получили свое отражение и развитие в действующем водном законодательстве.

О.С. Колбасов занимался также вопросами земельного, лесного, фаунистического права. У него есть много публикаций на иностранных языках, он был соавтором многих комментариев, учебников и учебных пособий.

Можно долго перечислять труды этого известного ученого. Главное же заключается в том, что читая его книги, содержащиеся в них мысли продолжают быть актуальными и поныне, спустя много лет, они до сих пор служат фундаментальной основой развития, совершенствования нашей правовой науки и российского законодательства об охране окружающей среды, о природных ресурсах.

О.И. Крассов
профессор юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова, доктор юридических наук, профессор

С УВАЖЕНИЕМ К ЛИЧНОСТИ ОЛЕГА СТЕПАНОВИЧА КОЛБАСОВА

90-летие со дня рождения Олега Степановича Колбасова — это событие, которое еще раз заставляет осмыслить роль ученого в формировании отрасли права и нового научного направления.

Тех, кто стоял у истоков возникновения экологического права, отличала научная смелость, масштабность мышления, способность видеть и прогнозировать пути развития права в условиях меняющегося мира, его новых политических и экономических реалий, умение идти своим путем, невзирая на скептическое отношение, с которым часто сталкиваются первопроходцы.

Новые правовые идеи в условиях советской идеологии с трудом пробивали себе дорогу, монографические труды по экологическому праву издавались нечасто, но зато становились настоящими событиями. К числу таких фундаментальных для нашей отрасли книг, которую до сих пор активно читают и цитируют, стала монография О.С. Колбасова «Экология: политика — право». Поднятые автором проблемы до сих пор обсуждаются в научном сообществе, а сформулированные в ней положения имеют большое значение для развития теории экологического права и целой отрасли законодательства.

Совершенно справедливо О.С. Колбасов возражал против отождествления рационального использования природных ресурсов и охраны природы, поскольку фактическое осуществление рационального природопользования может таить в себе угрозу для интересов охраны природы (с. 216). Обращаясь к истории формирования экологического управления в советский период, автор исследовал функции государства по охране природы (окружающей среды, окружающей природной среды) (С. 54).

Значительное внимание в монографии уделено проблемам формирования и официального признания права человека на «благоприятную естественную жизненную среду» (С. 80, 81, 89), что в дальнейшем стало отправной точкой для развития института экологических прав и обязанностей граждан.

Сформулированные в монографии идеи, многие из которых нам сейчас кажутся аксиомами, рождались и отстаивались в постоянной полемике, причем не только с учеными-юристами, но и с представителями самых различных наук.

Экологическое право, как правовая и научная отрасль, имеет глубинные связи с философией, социологией, политологией, экономической, естественными, техническими науками. Исследуя эти связи, О.С. Колбасов отводил особую роль становлению и развитию основополагающих начал экологического права — его понятийного аппарата и базовых правовых принципов.

Одна из самых поразительных работ Олега Степановича — это его статья «Завещание экологам», в которой он с высоты своего жизненного и научного опыта излагает собственное понимание экологического права как ключевого регулятора общественных отношений в эпоху глобального экологического кризиса, отмечает его особую историческую миссию: «…стать противовесом всего остального права, стоящего на страже имущественного богатства и сопряженной с ним власти»[1].

О.С. Колбасов писал о наметившемся противостоянии двух отраслей права — экологического и гражданского, отмечая необходимость разграничения отраслевых задач при регулировании отношений в сфере использования и охраны природных ресурсов.

---

[1] *Колбасов О.С.* Завещание экологам // Журнал российского права. 2000. № 5/6. С. 89, 90 // Экологическое право. 2001. № 3. С. 11.

К заслугам О.С. Колбасова относятся не только его научные труды, но и многочисленные ученики и последователи, которых он призывал сберечь и приумножить то, чему он посвятил всю свою профессиональную деятельность.

Олега Степановича я считала и считаю одним из своих учителей, хотя мне и не довелось работать под его научным руководством. Оставленное им творческое наследие и личные качества — огромная работоспособность, целеустремленность, принципиальность, преданность любимому делу — заслуженно ставят профессора О.С. Колбасова в ряд непререкаемых авторитетов в нашем профессиональном сообществе.

Т.В. Петрова
профессор кафедры экологического
и земельного права Юридического факультета МГУ
им. М.В. Ломоносова, доктор юридических наук

ОТ СОСТАВИТЕЛЕЙ

Представленная читателю книга посвящена памяти выдающегося ученого, явившегося основателем теории экологического права, послужившей основой формирования экологического права в нашей стране и на международном уровне. Олег Степанович стоял у истоков формирования отечественной и международно-правовой правовой модели охраны окружающей среды. Его перу принадлежат важнейшие теоретические труды, послужившие концептуальной основой разработки первых законодательных актов в области охраны окружающей среды, которые сохраняют актуальность в современных условиях.

Значение проблемы охраны окружающей среды, масштабы сил и средств, мобилизуемых для ее решения в нашей стране, получили оценку в работах ученого, были положены в основу построения государственной экологической политики в нашей стране и приобретают особую актуальность в современных условиях. Наивысшим признанием научной и социальной ценности учения Олега Степановича можно считать объявление в нашей стране 2017 Годом экологии. Сегодня как никогда остро поднимаются вопросы охраны окружающей среды. Научные достижения, отраженные в трудах Олега Степановича, востребованы на всех уровнях государственной власти, в правоохранительной деятельности государственных органов и в практике общественного экологического контроля.

Бесспорно, учение Олега Степановича отражает свойственные историческим условиям особенности реализации целей экологической политики государства. Однако основные теоретические положения, обоснованные в научных работах ученого, направлены на выявление правовых средств охраны окружающей среды как важнейшего общечеловеческого блага, что придает им характер классического наследия, сохраняющего актуальность во все времена.

Книги «Экология: политика — право», «Правовые исследования по охране окружающей среды в СССР», «Международно-правовая охрана окружающей среды» и «Теоретические основы права водопользования» нашли признание у мировой научной общественности. За высокие научные достижения Олег Степанович был избран членом-корреспондентом Российской академии наук (1991 г.), позднее ему присвоено звание Заслуженного деятеля науки Российской Федерации (1998 г.). Труды Олега Степановича получили высокую оценку на международном уровне. В 90-х годах он был избран членом Международного экологического суда примирения и согласия.

Заботой об охране окружающей среды проникнуты основные идеи, обоснованные Олегом Степановичем. Книга «Экология: политика — право» освещает ряд важных сторон экологической политики и права. К ним относятся понимание сущности и исторической обусловленности охраны окружающей среды, анализ в крупном плане правовых средств, необходимых для закрепления и проведения в жизнь этой политики. Как отмечал Олег Степанович, люди не могут отменить законы природы и поэтому вынуждены учитывать их действие в своем

поведении. Люди могут признать эти законы и в определенной мере управлять их действием.

Характеризуя значимость правовых исследований в области охраны окружающей среды, Олег Степанович отмечал такую их особенность, как преобладание дифференцированного подхода. При этом ученый отмечал важность перехода на начала интегрированного регулирования данных отношений, что обусловлено усиливающейся необходимостью всесторонне согласованного единого подхода к правовому регулированию всего комплекса отношений, связанных с воздействием на окружающую среду.

Олег Степанович обосновал комплексную модель правового регулирования отношений в области охраны окружающей среды, которая, по мнению ученого, охватывает все стороны проблемы и опирается на достижения всех отраслей правовой науки. В содержание данного научного направления входят как вопросы общей теории государства и права (например, охрана окружающей природной среды как функция государства, права граждан на благоприятные природные условия жизни), так и вопросы государственного, административного, хозяйственного, гражданского, уголовного, земельного, водного, горного, лесного и других отраслей права, которые касаются регулирования использования и охраны отдельных элементов окружающей природы.

В представленной книге переиздаются основные значимые работы ученого, в которых содержится аналитический обзор основных правовых исследований, проведенных специалистами в рассматриваемой области права в период становления экологического права, а также теоретические исследования ученого, раскрывающие концептуальную основу экологического права, которая определяет сущность, цели и задачи правовой охраны окружающей среды, актуальные для современного периода. Данные труды неоднократного переиздавались. Однако в настоящее время в силу большого интереса к работам ученого и ограниченности тиражей прежних периодов возможность получения доступа и полноценного освоения научного наследия Олега Степановича с каждым годом сокращается, что диктует необходимость переиздания книг ученого.

При написании книг Олег Степанович анализировал многочисленные труды, посвященные правовым вопросам охраны окружающей среды в различные периоды времени, проводимые учеными различных странах, в первую очередь из США. Исследования проводились Олегом Степановичем в зарубежных университетах, включая Университет Пейса (США) и других университетах мира.

Цель данной книги состояла в том, чтобы ознакомить читателя с основными положениями теории экологического права, обоснованными в трудах известного ученого. Это позволит ввести в современную научную среду правовые идеи, конструкции и решения, которые могут быть использованы для решения современных экологических проблем, а также для понимания и толкования действующего законодательства. Издание книги приобретает особую значимость перед лицом новых экологических вызовов.

Разрешение практических проблем требует выработки теоретических основ, позволяющих сформировать единообразное понимание и толкование норм экологического права. Выявить такую основу позволяют представленные в книге труды известного ученого О.С. Колбасова.

Книга предназначена в первую очередь для специалистов в области экологического права, может быть полезна также для работников судебной системы, прокуратуры и иных правоохранительных органов, органов местного самоуправления и практикующих юристов.

Г.А. Мисник,
профессор кафедры земельного и экологического права
Российского государственного университета правосудия,
д-р юрид. наук

РАЗДЕЛ I.
ОБЩАЯ ТЕОРИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

ЭКОЛОГИЯ: ПОЛИТИКА — ПРАВО[1]

Оглавление

Введение 28
Глава первая. Сущность охраны природы
Фундаментальные понятия» природа», «общество», «окружающая среда» 31
Историческая обусловленность охраны природы 39
Идеологические концепции в экологии. 44
Проблемы охраны окружающей среды и предотвращения термоядерной войны 51
Принципы правовой охраны окружающей среды в СССР. 55
Глава вторая. Охрана окружающей природной среды — постоянная функция социалистического государства
Новые взгляды относительно понятия и содержания функций социалистического государства. Определение функции охраны окружающей природной среды 61
Государственная власть и охрана окружающей природной среды. Роль Советов депутатов трудящихся в обеспечении охраны природы 66
Права человека на благоприятное состояние окружающей природной среды и их конституционное закрепление 77
Глава третья. Правовые системы в области охраны окружающей среды
Ленинские декреты об охране природы 85
Развитие советского природоохранительного законодательства 95
Анализ законов об охране природы союзных республик. 103
Закон об охране природы Союза ССР 109
Советское национальное законодательство о природе и международное право 113
Концепции права окружающей среды 118
Глава четвертая. Государственное управление в области охраны природы
Понятие и особенности государственного управления в области охраны природы 140
Система и компетенция органов охраны природы на уровне Союза ССР 143
Система и компетенция органов охраны природы в союзных республиках и на местах 154
Проблема консолидации системы государственного управления в области охраны природы 164
Заключение. 169

[1] Колбасов О.В. Экология: политика — право: Монография. М.: Наука, 1976.

ВВЕДЕНИЕ

В 60-х годах XX столетия в мире развернулось одно из самых популярных и массовых общественных движений — движение за охрану окружающей человека природной среды.

Озабоченность состоянием окружающей природной среды, опасение дальнейших ухудшений ее качества под влиянием современных форм развития экономики, тревога за будущее человечества, поиски эффективных средств достижения гармонии между развивающимся обществом и состоянием окружающей природы — эти и многие другие подобные вопросы ставятся, обсуждаются и решаются в научных и публицистических трудах. Такие вопросы в повестке дня международных форумов, сессий парламентов отдельных стран, партийных и профсоюзных съездов, конференций, собраний, в программах и планах практического развития экономики, культуры и просвещения.

Социалистическое общество создает наиболее благоприятные условия для сохранения окружающей среды и рационального использования природных богатств.

Советский народ, вполне оценивая серьезность проблемы, активно участвует в решении мировых задач охраны окружающей среды, проводя соответствующие мероприятия.

Коммунистическая партия Советского Союза и Советское государство последовательно и целеустремленно организуют и обеспечивают всю работу по охране приводы, определяя конкретные цели и задачи, определяя последовательность и содержание природоохранительных мероприятий, регулируя всю совокупность действий, направленных на достижение гармонического развития социалистического общества и окружающей его природы.

Ряд фундаментальных положений, в соответствии с которыми строится политика нашей партии и государства в области охраны окружающей среды, выражен в партийных документах и в законодательстве.

В принятой XXII съездом партии Программе КПСС указано, что в предстоящий период «большое внимание будет уделено охране и рациональному использованию лесных, водных и других природных богатств, их восстановлению и умножению», а также проведению «системы мероприятий по дальнейшему оздоровлению условий жизни в городах и других населенных пунктах, включая их озеленение, обводнение, решительную борьбу с загрязнением воздуха, почвы и воды»[1].

Характеризуя отношение советского социалистического общества и государства к делу охраны природы, Л.И. Брежнев в юбилейном докладе, посвященном 50-летию Советской власти, обратил внимание на то, что бурный рост науки и техники делает особенно актуальной вечную проблему отношений между человеком и природой. Он напомнил о взглядах первых социалистов, которые считали, что важной чертой общества будущего явится сближение человека с природой.

---

[1] Материалы XXII съезда КПСС. М., 1961, стр. 380, 391.

Далее Л.И. Брежнев сказал: «Построив новое общество, мы воплотили в жизнь многое из того, о чем могли лишь мечтать предшественники научного социализма. Но природа не утратила для нас своей огромной ценности и как первоисточник материальных благ, и как неиссякаемый источник здоровья, радости, любви к жизни и духовного богатства каждого человека.

Обо всем этом хочется напомнить, чтобы подчеркнуть, как важно беречь природу, охранять и приумножать ее богатства. Хозяйское, рачительное использование естественных ресурсов, забота о земле, о лесе, о реках и чистом воздухе, о растительном и животном мире — все это наше кровное коммунистическое дело. Мы должны сохранить и украсить нашу землю для нынешних и будущих поколений советских людей.

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»[1].

В отчетном докладе Центрального Комитета КПСС XXIV съезду партии Л.И. Брежнев подчеркнул социально-политические и организационно-хозяйственные аспекты охраны природы. Основная его мысль выражена в следующих словах:

«Принимая меры для ускорения научно-технического прогресса, необходимо сделать все, чтобы он сочетался с хозяйским отношением к природным ресурсам, не служил источником опасного загрязнения воздуха и воды, истощения земли. Партия повышает требовательность к плановым, хозяйственным органам и проектным организациям, ко всем нашим кадрам за дело проектирования и строительства новых и улучшения работы действующих предприятий под углом зрения охраны природы. Не только мы, но и последующие поколения должны иметь возможность пользоваться всеми благами, которые дает прекрасная природа нашей Родины. Мы готовы участвовать и в коллективных международных мероприятиях по охране природы и рациональному использованию ее ресурсов»3.

Приведенные положения составляют идейный базис, из которого исходят все конкретные программы мероприятий нашей партии и государства в области охраны природы. На этот базис опирается природоохранительная часть пятилетних и годовых планов развития народного хозяйства СССР. На его основе Верховный Совет СССР в сентябре 1972 г. развернул обсуждение вопроса о мерах по усилению охраны природы и улучшению использования природных ресурсов, наметив практические мероприятия для решения этого вопроса. Еще более конкретный и детальный план действий, основанный на социалистической концепции охраны окружающей среды, содержится в постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 29 декабря 1972 г. «Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов»4.

Вся организация дела охраны окружающей природной среды в СССР охватывает комплекс мероприятий, направленных, с одной стороны, на борьбу против

---

[1] *Брежнев Л.И.* 50 лет великих побед социализма. М., 1967, стр. 33. 1 Материалы XXIV съезда КПСС. М., 1971. С. 57–58.* СП СССР, 1973. № 2. Ст. 6.

загрязнения, засорения и порчи земной поверхности, гидросферы и атмосферы, против шумов, вибраций, излучений и других негативных последствий, возникающих в условиях производства и быта и наносящих вред здоровью людей, а с другой, — на обеспечение хорошего состояния продуктивных земель, растительного и животного мира, благоприятных ландшафтов, курортов, мест массового отдыха населения и туризма.

Таким образом, Советское государство проводит широкие и разносторонние мероприятия по охране окружающей человека природной среды, обеспечивая постоянное улучшение материальных и духовных условий жизни советских людей. Целям заботы о благе человека в каждый данный момент и в перспективе подчинена в сущности вся деятельность нашего государства, все развитие материального производства и культуры, все грандиозные программы жилищного строительства, неуклонного повышения уровня материальной обеспеченности жизни людей, здравоохранения и т. п.

Подчеркивая широкое универсальное содержание проблемы охраны окружающей природной среды, следует вместе с тем обратить внимание на то, что во взаимодействии природы и общества конечным стремлением человека является стремление научиться управлять состоянием и развитием окружающей природы. Люди хотели бы точно знать, какое состояние (качество) окружающей природной среды им необходимо в каждый данный период истории и как практически поддерживать такое состояние в условиях роста населения, развития городов, стремительного научно-технического прогресса и постоянно усиливающегося давления общества на природу.

Современные мероприятия по организации рационального использования природных богатств, сохранению, восстановлению и улучшению природной среды, проводимые в мире социализма, убедительно показывают, что желаемое состояние окружающей среды на Земле может обеспечиваться только в плановом порядке. И здесь решающая роль принадлежит самому обществу, сущности данного социального строя и определяемому им праву как наиболее эффективному регулятору общественных отношений.

Из истории известно, что каждый практический шаг в охране природы был опосредствован правовыми мерами. Конечно, право не заменяет собой живой творческой мысли. Во всяком случае сами идеи охраны природы рождены вне зависимости от права. Но оно играет посредническую роль между этими идеями и их практическим осуществлением. Право и сопутствующие ему учреждения могут играть роль «ускорителя заряженных частиц», способствуя правильному и быстрому претворению научных идей в жизнь. Но оно может затормозить этот процесс. Это зависит от качества самого права.

Однако развитие права в свою очередь требует научного освещения и обоснования его разных сторон. Необходимо знать, насколько современный уровень развития права соответствует потребностям общества в достижении целей охраны природы, как оценить действительную и желаемую роль права в регулировании данной области отношений. И перед наукой права возникает задача изучения эволюции правовых норм, учреждений и институтов, тщательного анализа существующих систем права, выявления достоинств и недостатков, а также разработки предложений по дальнейшему совершенствованию правового регулирования охраны природы.

ГЛАВА ПЕРВАЯ. СУЩНОСТЬ ОХРАНЫ ПРИРОДЫ

Фундаментальные понятия «природа», «общество», «окружающая среда»

В настоящем правовом исследовании придется не раз прибегать к весьма распространенному и излюбленному методу юридической науки — методу дефиниций. Однако обстоятельства требуют объяснить ряд фундаментальных понятий, относящихся к проблеме охраны природы, в их правовом значении. Речь идет прежде всего о понятиях «природа», «общество», «окружающая среда». Содержание этих понятий, что особенно важно подчеркнуть, требуется охарактеризовать в правовом смысле, учитывая, что одно и то же понятие может иметь разный смысл в житейской практике, естественных науках, технике, научной философии, экономике и праве.

Начнем с вопроса о том, что означает природа как объект правовой охраны[1]. На первый взгляд может показаться достаточным объяснение, что общество представляет собой совокупность живущих на Земле людей, а природа — это все, что находится вне общества. Однако действительное соотношение этих понятий является весьма сложным и не столь очевидным, как это может показаться из приведенной выше краткой формулировки, а поэтому требует дальнейших пояснений.

Прежде всего надлежит помнить об относительности разграничения природы и общества. По самой своей глубокой сути природа и общество неразделимы. Они вместе составляют единый мир бесконечно движущейся материи, кроме которой нет ничего сущего[2]. С этой точки зрения можно утверждать, что природа и общество имели общую материальную основу, что они представляют собой лишь две части единого целого. Принципиальное коренное различие между ними состоит в том, что общество является высшей формой движения материи, что оно состоит из существ, которым присуще свойство мышления и которые поэтому могут познавать самих себя и весь материальный мир и в зависимости от этого целенаправленно управлять своим поведением, контролировать свои действия. Природа — это материя, которая окружает общество.

Полагаем, что именно в таком смысле понятие природы определялось Ф. Энгельсом, когда он писал:

«Вся доступная нам природа образует некую систему, некую совокупную связь тел, причем мы понимаем здесь под словом тело все материальные реальности, начиная от звезды и кончая атомом…»[3].

Данное определение требует некоторого толкования, поскольку оно может быть понято не однозначно.

---

[1] Подробнее см.: Колбасов О.С. Природа как объект правовой охраны. — «Правовые вопросы охраны природы в СССР». М., 1963. С. 5–16; Государство, право, экономика. М., 1970. С. 216–224.

[2] Иногда весь мир движущейся материи также обозначают термином природа (Л.И. Игнатов. Некоторые философские вопросы познания взаимодействия природы и общества. — «Природа и общество». М., 1968, стр. 49 и др.). Однако более сильная тенденция заключается в том, что понятие «природа» употребляется лишь в противопоставлении понятию «общество».

[3] Ф. Энгельс. Диалектика природы. М., 1965, стр. 51.

Если вся природа есть совокупность тел — материальных реальностей, то, казалось бы, и человек — материальная реальность — тоже должен быть, согласно определению Ф. Энгельса, отнесен к природе. Однако такое суждение искажало бы мысль Ф. Энгельса. Для правильного понимания его определения необходимо придать большее значение именно тому, что Ф. Энгельс пишет о доступной нам природе, т. е. о природе, находящейся вокруг людей.

Будучи само произведением природы и олицетворяя высшие формы движения материи, общество может существовать и развиваться только в окружении природы и при условии постоянного взаимодействия с ней. При этом природа воздействует на общество стихийно. А воздействие общества на природу представляет собой сознательную и целенаправленную деятельность людей, известным образом объединённых и организованных. Объективной основой формирования и развития общества является производство.

В работе «Наемный труд и капитал» К. Маркс писал: «В производстве люди вступают в отношение не только к природе. Они не могут производить, не соединяясь известным образом для совместной деятельности и для взаимного обмена своей деятельностью. Чтобы производить, люди вступают в определенные связи и отношения, и только в рамках этих общественных связей и отношений существует их отношение к природе, имеет место производство»[1].

Стремясь удовлетворить свои потребности, в процессе производства люди воздействуют на окружающую природу. Это воздействие имеет двойственный характер.

С одной стороны, в результате производства определенная часть материи внешнего мира отрывается от природной среды, изменяет свои первоначальные формы, оказывается внутри общества более или менее изолированной от стихийно действующих сил. Она представляет собой переработанный трудом природный материал, по выражению К. Маркса, «соединение вещества природы с человеческим трудом»[2]. Она существует в виде предметов, приспособленных для удовлетворения различных человеческих потребностей, — промышленного сырья, орудий и средств труда, предметов потребления и т. д. В условиях товарного производства эти предметы выступают как товары, как носители определенного количества овеществленного труда.

Поскольку труд является для людей вечной естественной необходимостью и непрерывным процессом, без которого невозможен обмен веществ между природой и обществом, т. е. невозможна человеческая жизнь, постольку все новые и новые количества материи внешней природы отделяются от своей естественной среды и, будучи присвоенными обществом, превращаются из объектов природы в товарно-материальные ценности общества.

«Природа, — писал К. Маркс, — не строит машин, паровозов, железных дорог, электрических телеграфов, сельфакторов и т. д. Все это — продукты человеческой деятельности: природный материал, превращенный в органы власти человеческой воли над природой или в органы исполнения этой воли в природе. Все это — созданные человеческой рукой органы человеческого мозга; овеществленная сила знания»[3].

---

[1] К. Маркс и Ф. Энгельс. Сочинения, т. 6, стр. 441.

[2] К. Маркс. Капитал, т. I. М.

[3] К. Маркс. Из неопубликованных рукописей. — «Большевик», 1939, № 11–12, стр. 63.

Материальные предметы, выделенные из природной среды в результате человеческого труда и ставшие товарно-материальными ценностями общества, исключаются из категории природных объектов. Во взаимодействии общества и природы они выступают на стороне общества, становятся компонентами общественной системы, социальными вещами.

С другой стороны, производственная деятельность людей имеет своим результатом определенные изменения в самой природе. В наиболее общем виде эти изменения можно было бы охарактеризовать в трех направлениях:

- изъятие вещества из природы создает в ней своего рода вакуум, который заполняется за счет других природных материальных предметов, что приводит к определенным структурным изменениям в веществе природы и в динамике природных явлений;
- удаление в природную среду отходов производства и других отработанных в обществе предметов приводит к разнообразным последствиям, например, к появлению в природной материи таких веществ, которые в естественных условиях не существовали и которые своим появлением вносят определенный диссонанс в динамику природных явлений;
- ничего не добывая из природной среды и ничего не удаляя в нее, люди все же нередко изменяют ее состояние подсознательно или путем преднамеренных действий. В общей сложности воздействие людей приводит к существенным материальным изменениям в состоянии окружающей природы.

На мой взгляд, допускают ошибку те люди, которые считают, что природу образует лишь совокупность материальных предметов и явлений, не затронутых человеком, не являющихся результатом человеческого труда. Они по существу отождествляют природу с девственной природой. Между тем действительное положение таково, что подавляющее большинство находящихся в биосфере материальных предметов природы являются продуктами предшествующей человеческой деятельности.

Таким образом, все предметы материального мира в зависимости от их места и роли в развитии общества подразделяются на две большие категории: 1) природные объекты или природу, которая является окружением общества и в состав которой входят как произведения стихийных сил, так и продукты человеческого труда, не выделенные из природной среды, и 2) товарно-материальные ценности, представляющие собой исключительно «соединения вещества природы с человеческим трудом», выделенные из природной среды и входящие в структуру общества. Каждая из этих категорий в свою очередь имеет дальнейшие подразделения. В частности, в составе природы выделяется географическая среда общества, а внутри последней — природные богатства или ресурсы.

Данная классификация предметов материального мира имеет большое значение для выявления и правильного понимания сущности экономического и правового режима природных объектов в СССР, что необходимо для успешного решения проблем правового обеспечения рационального использования природных богатств и охраны природы. Во всяком случае, основываясь на приведенной классификации предметов материального мира, возможно с достаточной определенностью утверждать, что требования рационального использования природных богатств распространяются на использование только природных объектов, находящихся на Земле.

По тем же основаниям требования охраны природы неприменимы к отношениям охраны зданий, сооружений, сырья, оборудования и т. п., но распространяются на отношения по поводу всех природных объектов Земли, а также и некоторых объектов Космоса.

Поскольку, как это будет отмечено далее, наиболее существенные различия в экономическом и правовом режиме установлены в СССР применительно к природным объектам и товарно-материальным ценностям, то в первую очередь требуется отчетливо представлять соотношение этих категорий, их взаимосвязь и разграничение.

На практике отнесение того или иного материального предмета к категории природного объекта или товарно-материальной ценности во многих случаях представляется очевидным и бесспорным. Например, совершенно ясно, что автомобиль не является природным объектом, а представляет собой товарно-материальную ценность. Наоборот, Черное море, безусловно, представляет собой природный объект. Однако во многих случаях классификация предметов путем их отнесения к природным объектам или к товарно-материальным ценностям лишена очевидности и бесспорности.

Речь идет о таких предметах, которые представляют собой произведения труда. Они искусственно созданы либо возникли естественным путем, но подверглись видоизменению в процессе приложения к ним труда людей.

Но при этом они не отделены от естественных условий, не изолированы от стихийно развивающихся процессов движения материи в природе, не выключены из вещества природы. Таковыми являются, например, искусственно насаженный лес, дикие животные, выращенные в «домашних условиях» и выпущенные в естественные условия для постоянного обитания, рыба, разведенная на рыбоводном заводе и выпущенная в море или другой открытый водоем, обработанная земля и т. д.

Доля труда людей в создании этих природных объектов сравнительно невелика. Чаще всего люди только содействуют своим трудом нужному проявлению сил природы. Но поскольку созданные таким путем предметы остаются компонентами природной среды, их экономическая роль и правовой режим в сущности одинаковы с экономической ролью и правовым режимом предметов, возникших и существующих без содействия человека.

Материалы, денежные средства и живой труд, затрачиваемые на воспроизводство лесов, рыбных запасов в открытых водоемах, запасов полезных диких животных в естественных угодьях и т. п., исключаются из товарно-материальных фондов общества, обезличиваются и как бы превращаются в вещество природы. В дальнейшем они снова могут быть присвоены обществом путем заготовок древесины, охоты, рыболовства и иной добывающей деятельности и превращены в потребительские продукты или сырье. Но в данный момент и в какой-то длящийся промежуток времени они представляют собой **лишь** необходимые вложения общества в природную среду, которые происходят как процесс, обратный процессу присвоения вещества природы, как возвращение в природную среду ранее присвоенного вещества природы. В этом процессе сама природная среда выступает как нечто отличное от товарно-материальных ценностей общества.

Принципиальные различия в экономическом и правовом режиме природных объектов и товарно-материальных ценностей находят самые различные проявления.

Так, земля, ее недра, воды, леса и живые силы природы в СССР, в отличие от заводов, фабрик, средств транспорта, связи, жилищного фонда, сырья и потребительских продуктов, состоят в исключительной собственности государства. Этот факт обусловливает нетоварность природных объектов. Эти объекты, в том числе и искусственно воспроизведенные и представляющие собой произведения человеческого труда, не являются товарами, не имеют стоимости и денежной оценки и не могут, следовательно, иметь товарного или денежного эквивалента. Отсюда вытекает экономическая невозможность покупки или продажи природных объектов, закрепленная в действующем законодательстве.

Отношение Советского государства к природным объектам как к чему-то отличному от товарно-материальных объектов права государственной собственности проявляется и в том, что государственные фонды природных ресурсов — земельный, водный, лесной, охотничий, рыбных запасов, полезных ископаемых — полностью обособлены от товарно-материальных и финансовых фондов государства. По своему вещественному составу эти фонды являются только натуральными и не имеют стоимостной оценки. Они не включают в себя никаких денежных сумм, в том числе сумм, предназначенных на восстановление потребляемых ресурсов или взысканных в порядке возмещения ущерба, причиненного уничтожением или порчей природных объектов. Они не включают и те искусственные сооружения, которые служат целям улучшения полезных качеств тех или иных природных объектов (например, гидротехнические сооружения).

Положение о бухгалтерских отчетах и балансах государственных, кооперативных (кроме колхозов) и общественных предприятий и организаций, утвержденное Советом Министров СССР, предусматривает, что земельные участки, месторождения ископаемых, лесные и водные угодья, предоставленные предприятиям и организациям, в балансе не отражаются. Их площадь показывается в справке к балансу[1].

Земельные участки, месторождения полезных ископаемых, лесные и водные угодья не включаются в уставные фонды предприятий, которые, как известно, состоят из имущества, переданного в их оперативное управление. Положение о социалистическом государственном производственном предприятии, утвержденное постановлением Совета Министров СССР от 4 октября 1965 г., предусматривает соответствующее обособление земельных участков, находящихся в пользовании предприятий, от разного рода имущественных фондов[2].

Таким образом, природные объекты и товарно-материальные ценности общества представляют собой различные в экономическом и правовом отношении категории предметов материального мира. Присущие им особенности оказывают существенное влияние на процесс их использования, на регулирование возникающих в нем процессе общественных отношений. С учетом этих особенностей решаются и вопросы обеспечения рационального использования при-

[1] Сборник постановлений, приказов и инструкций по финансово-хозяйственным вопросам № 1. М., 1958, стр. 33, 34.

[2] В ст. 8 Положения говорится: «Предприятие осуществляет права владения, пользования и распоряжения находящимся в его оперативном управлении имуществом и право пользования отведенной ему землей в пределах, установленных законом, в соответствии с целями деятельности предприятия, плановыми заданиями и назначением имущества» (СП СССР, 1965, № 19–20, ст. 155).

родных богатств и охраны природы. За последние годы во многих странах мира и в международной практике получил широкое распространение новый английский термин environment, переведенный на русский язык словами «окружающая среда». Вместе с тем появилось понятие охраны окружающей среды, отличающееся от понятия охраны природы.

Подобное новшество в терминологии исторически связано с развитием научных взглядов относительно взаимодействия природы и общества. Можно отметить три основных этапа формирования этих взглядов.

В начале девяностых годов, когда в мире зарождалось общественное движение за охрану природы, оно по своему содержанию сводилось лишь к сохранению достопримечательностей природы, уникальных природных объектов, отдельных видов животных и растений. Оно не касалось охраны природных ресурсов. В то время еще не было и проблем загрязнения. Соответственно само понятие «природа» приобрело тогда совершенно искаженный смысл: оно не охватывало в действительности всей природы — материального мира, окружающего общество, а касалось только ее отдельных произведений.

Лишь после того, когда у людей появилась все усиливающаяся заинтересованность в сохранении элементов природы, которые являются источниками средств жизни, постепенно определилось другое направление природоохранительной деятельности — охрана природных ресурсов. Во многих странах Европы, Америки и Африки оба эти направления — охрана природы и охрана природных ресурсов — сохранили самостоятельное значение.

Довольно интересной иллюстрацией такого явления может служить изменение наименования международной природоохранительной общественной организации. Образованная в 1948 г., эта организация называлась Международным союзом охраны природы. Последующее расширение сферы ее деятельности повлекло за собой изменение названия организации. С 1956 г. она стала именоваться Международным союзом охраны природы и природных ресурсов. Из этого можно сделать вывод, что «природа» и «природные ресурсы» рассматриваются как различные объекты охраны, хотя в действительности природные ресурсы являются частью природы.

Несмотря на то, что за последние годы потребность в охране достопримечательностей природы и природных ресурсов усилилась, на первый план выступила заинтересованность человечества в сохранении благоприятного состояния природы как среды жизни людей в условиях бурного научно-технического прогресса, роста населения, урбанизации и т. п. Здесь понятие природы еще более расширилось и приобрело, наконец, свое полное значение. Но поскольку в общественной практике сохранились понятия охраны природы (в узком смысле) и охраны природных ресурсов, для обозначения нового аспекта отношения людей к природе был применен новый термин — «охрана окружающей среды», в котором, по мнению ученых буржуазных стран, под средой понимается нечто, отличное и от природы, и от природных ресурсов.

Таким образом, во многих странах, преимущественно западноевропейских, деятельность людей, направленная на сохранение, восстановление и улучшение природных условий, обозначается тремя терминами: 1) охрана природы (в узком смысле); 2) охрана природных ресурсов; 3) охрана окружающей среды.

В Советском Союзе развитие терминологии происходило преимущественно другим путем — путем расширения содержания единого понятия охраны природы. Советский термин «охрана природы» охватывает своим содержанием все стороны природоохранительной деятельности, охрану достопримечательностей природы, природных ресурсов и природы в целом как среды жизни.

Однако по моим наблюдениям за последние годы усиливается тенденция к сближению понятий. С одной стороны, понятию «окружающая среда» все чаще придается смысл природного окружения, с другой — «природа» понимается как среда жизни. Это дает основание надеяться, что в недалеком будущем понятия «природа» и «окружающая среда» станут эквивалентными.

Однако термин «окружающая среда» не получил еще устойчивого и однозначного толкования. Иногда этому термину придается, на мой взгляд, совершенно искаженный смысл.

В частности, отдельные ученые чрезмерно расширяют понятие окружающей среды, относя к ней не только природные объекты, но и материальные атрибуты общества. Такое толкование дается вследствие того, что неточно определяется субъект среды: берется во внимание та среда, которая окружает каждого отдельного человека, а не все общество. И в этом случае элементами окружающей среды признаются не только природные объекты, но и все люди и социальные вещи.

Неприемлемость такого взгляда не трудно видеть, поскольку он влечет за собой смешение проблем охраны окружающей среды со всеми другими проблемами, с которыми сталкивается каждый отдельный человек или все общество. Не случайно в теории и на практике были попытки отнести к проблемам окружающей среды проблемы преступности и безработицы, вопросы техники безопасности и охраны условий труда, обеспечения людей жильем и питанием и т. п. Между тем все эти проблемы являются самостоятельными социальными проблемами, имеющими свои причины и следствия, свои методы решения, отличающиеся от причин, следствий и методов охраны окружающей среды.

Таким образом, правильное определение понятия «окружающая среда» должно исходить из необходимости рассмотрения среды, окружающей все человеческое общество, а не отдельного человека.

Поэтому для того, чтобы установить и расширять взаимопонимание и сотрудничество советских и зарубежных деятелей в рассматриваемой области отношений, вполне допустимо пользоваться в советской теории и практике понятием «окружающая среда» наряду с понятиями «природа», «природная среда». В действительности так и делается. Иногда, чтобы подчеркнуть относимость понятия «окружающая среда» именно к природе, в литературе и документах употребляется термин «окружающая природная среда».

Науке и практике широко известно также понятие «биосфера».

Современные представления об этом понятии и адекватных ему явлениях в аспекте охраны рассмотрены в ряде докладов, сделанных на общем собрании Академии наук 21 июня 1973 г. В частности, в докладе академика А.П. Виноградова биосфера охарактеризована как внешняя оболочка нашей планеты, занятая «живым веществом», т. е. совокупностью всех организмов, населяющих Землю[1].

[1] Виноградов А.П. Технический прогресс и защита биосферы//Вестник Академии наук СССР. 1973. № 9. С. 7.

Однако впервые определение этого понятия дал академик В.И. Вернадский в своих лекциях о биосфере, которые были опубликованы в 1926 г. Он понимал под биосферой ту часть природной среды Земли, которая, будучи средой жизни, развивается под воздействием живых организмов. Сюда относятся вместе с живыми организмами вся стратосфера и атмосфера, вся гидросфера и многокилометровый слой литосферы.

В.И. Вернадский предложил также понятие ноосферы, под которой он понимал сферу влияния человеческого разума. Это понятие, конечно, шире, чем понятие биосферы. Но оно все же, на мой взгляд, занимает подчиненное положение по отношению к понятиям «природа», «окружающая среда».

Природа (окружающая среда) — это весь материальный мир, находящийся вне человеческого общества, окружающий общество. К природе относится вся Вселенная.

Это, разумеется, не означает, что проблема охраны природы (окружающей среды) касается в действительности всех ее материальных предметов. Практически охрана природы касается лишь тех компонентов природы, от которых зависит жизнь людей и состояние которых в свою очередь зависит от поведения людей, в определенной мере управляется людьми.

Например, Солнце в его определенном состоянии является условием жизни людей. Но оно людьми не управляется. Поэтому забота о состоянии Солнца не охватывается содержанием охраны природы. Какая-либо космическая катастрофа, которая может случиться с Солнцем — разрушение и рассеяние его во Вселенной, например, вероятно приведет к гибели человеческое общество. Но люди не могут воспрепятствовать этому, если бы даже они знали о приближении такой катастрофы. Состояние Солнца как звезды не зависит от воли и поведения людей. Однако поступление солнечной энергии на поверхность Земли в известной мере зависит от состояния атмосферы, которая испытывает на себе последствия человеческой деятельности и может управляться людьми. Поддержание благоприятного режима солнечной радиации путем регулирования состояния атмосферы поэтому входит в содержание охраны природы (окружающей среды).

Совокупность всех проблем взаимодействия общества и природы, взятая в их научном отражении, составляет содержание науки экологии. «Возникшая более 100 лет назад как учение о взаимосвязи «организм — среда»… экология на наших глазах становится, — по выражению академика С.С. Шварца, — теоретической основой поведения человека индустриального общества в природе»[1].

В рамках экологической науки исследуются все явления и взаимосвязи, свойственные взаимодействию общества и природы. Это обстоятельство предопределяет необычайную сложность и колоссальный объем знаний, касающихся развития общества и природы, знаний, которые можно назвать экологическими. К тому же этот единый комплекс знаний отражает все возможные аспекты научного понимания действительности — естественный, технический, гуманитарный и т. д. Поэтому на вопрос о том, каким должен быть ученый-эколог, можно ответить: он должен быть одновременно и естествоведом, и гуманитарием.

---

[1] Шварц Г.С. Экологические основы охраны биосферы//Вестник Академии наук СССР. 1973. № 9. С. 37.

Как и всякая другая наука, экология — партийна. Научные взгляды, мнения, концепции и целые учения, развиваемые в рамках экологии, тесно связаны с классовым мировоззрением самих ученых, с соотношением противоборствующих или объединяющихся классовых сил. Однако развитие научных взглядов ученых-экологов представителями различных социально-экономических систем и идеологий имеет очень сильную тенденцию к сближению, к образованию некоего единства, которое базируется на единстве материальной сущности природы. При этом основное внимание обращается не столько на разрешение современных, текущих исторических ситуаций, сколько на гарантии благополучия человечества в будущем.

Надо сказать, что эта сильная тенденция к единству научного понимания развивающейся действительности в рамках глобальной экологии выражает по своей социальной сущности материалистический и диалектический подход. Ученые-экологи различных школ вполне сознательно или стихийно становятся на позиции диалектического материализма, на позиции марксистско-ленинской теории.

Историческая обусловленность охраны природы

Охрана природы возникла как проблема и выделилась в самостоятельный вид и направление деятельности людей постепенно, под влиянием процессов и явлений, сопутствовавших развитию общества.

В отдаленном прошлом при сравнительно низком уровне развития производительных сил общества люди заботились об охране каких-либо природных объектов, исходя из узко утилитарных или религиозных побуждений[1]. Позднее отдельные природные объекты охранялись как предметы частной собственности, как сферы исключительной власти отдельных лиц. Но на этих стадиях развития общества деятельность по сохранению природных объектов носила спорадический характер. Она не образовывала широкого, внутренне организованного и целеустремленного общественного движения. Даже само понятие охраны природы в то время не возникало[2].

Активизация специализированной целеустремленной деятельности по охране природы начинается в конце XIX в. с практических шагов по организации охраны памятников природы. Объясняя эти шаги, проф. Д.Н. Анучин писал: «…С умножением населения и развитием добывающей и обрабатывающей промышленности последствия эксплуатации природы стали оказываться все нагляднее, а с другой стороны, распространение образования, повышение эстетических вкусов, большое понимание красот природы и лучшее познание различных ее царств и отделов повели к тому, что в среде более образованных и развитых классов общества начало появляться стремление к возможному охранению интересных ландшафтов и уголков там, где им грозит уничтожением уплотнение населения, рост промышленности или невежество масс» [13]. Необходимость охраны памятников природы Д.Н. Анучин объясняет эстетическими, научными и гигиеническими потребностями.

---

[1] *Скалой П.Н.* Охраняйте природу. Иркутск, 1957. С. 5–16. Как отмечает Л.К. Шапошников, термин «охрана природы» еще не упоминается в словарях и энциклопедиях, изданных в первых двух десятилетиях текущего века (*Шапошников Л.К.* Вопросы охраны природы. М., 1971. С. 6, 7).

[2] Д. Н. Анучин. Охрана памятников природы. М., 1914, стр. 2, 3.

Вскоре, однако, возникла необходимость охраны природы и в экономических целях для сохранения источников сырья и необходимых запасов природных ресурсов.

В августе 1910 г. на VIII Международном зоологическом конгрессе в Граце швейцарский зоолог П. Саразин выступил с сообщением о всемирной охране природы, а в ноябре 1913 г. в Берне на первом Международном совещании по вопросам охраны природы в докладе на эту же тему он охарактеризовал, в частности, хищнический китобойный промысел, подрывающий мировые запасы китов. П. Саразин отметил, что особенно гибельным для животного мира является привлечение к промыслам капиталов, образование акционерных компаний, которым необходимо заботиться о высоких дивидендах, какою бы ценою они ни покупались. Только с помощью капиталистических предприятий были возможны такие бойни, как, например, избиение бизонов в США в семидесятых годах (XIX в.), когда ежегодно убивалось около миллиона, а в 1876 г. было убито три миллиона штук исключительно ради шкур[1].

Широкая трактовка понятия «охрана природы» (в отличие от узкой трактовки — сохранения природных достопримечательностей) к середине XX в. стала весьма распространенной в теории и на практике. Она нашла отражение в научных трудах и в нормативных решениях.

В нашей стране она впервые официально выражена в резолюции Первого Всероссийского съезда по охране природы (1929 г.): «Охрана природы в условиях социалистического строительства должна рассматриваться как единая система мероприятий, направленных на защиту, развитие, качественное обогащение и рациональное использование природных фондов страны»[2].

В резолюции первого Международного симпозиума по охране природы социалистических стран (1957 г.) записано: «В течение своего развития международное движение охраны природы перешло от только консервационистских принципов к направлению, которое имеет не только научное и культурное, но и фундаментальное экономическое, социальное и народнохозяйственное значение»[3].

Экономические цели охраны природы — сохранение ресурсов и обеспечение их рационального использования — постепенно приобрели ведущее значение по сравнению с научными и эстетическими целями. Но за последние годы выявилась еще более значительная — экологическая цель охраны природы — это сохранение благоприятной для человека среды жизни на Земле, сохранение нашей планеты обитаемой в условиях настоящего и последующего развития общества, в условиях научно-технического прогресса, роста численности населения и его урбанизации. Именно эта цель более всего послужила мобилизации общественного мнения на дело охраны природы во всех странах и в международном масштабе. Соответственно появились новые взгляды на охрану природы, ее содержание и задачи.

Отмечая, что проблема охраны природы претерпела изменения в своих отправных пунктах, французский ученый Жан Дорст пишет: «Мы должны продолжать бороться за сохранение последних убежищ дикого мира, но нам предстоит

---

[1] Г.А. Кожевников. Международная охрана природы, кн. 1 — II. М., 1914, стр. 52, 53.

[2] Труды 1-го Всероссийского съезда по охране природы. М., 1930, стр. 4.

[3] «Охрана природы и заповедное дело», 1960, № 4, стр. 101.

поставить этот вопрос гораздо шире — сохранить природные ресурсы всего мира в целом и гарантировать человеку производство природных продуктов, обеспечивающих ему возможность существования. Обеспечивая человечество, мы должны одновременно обеспечить и защиту живых существ, слагающих биосферу, от которой непосредственно зависит человечество. Человек и природа будут составлять единое гармоническое целое, ибо природа создана не для того, чтобы препятствовать развитию человечества, а для того, чтобы служить ему средой»[1].

Конечная цель мероприятий по охране природы, по мнению американского ученого Рене Дюбо, должна заключаться в том, чтобы испытывающая влияние человека окружающая среда способствовала физическому и психическому здоровью человека и процветанию цивилизации.

По мнению многих буржуазных ученых, современный характер развития общества таит в себе возможность наступления в недалеком будущем экологического кризиса, «коллапса», за которым последует гибель человечества. Исследованию данного вопроса посвящено большое число научных трудов, среди которых получили наибольшую известность книги Дж. Форрестера, Ю. Комменера, коллектива авторов «Римского клуба» во главе с Д. Медоузом, Б. Уорд и Р. Дюбо.

Принято считать, что основными причинами возможного экологического кризиса являются рост населения в условиях ограниченного пространства, урбанизация, связанное с этим количественное увеличение и качественное усложнение человеческих потребностей, рост производства, который влечет расширение и углубление вмешательства человека в сферы природных явлений и процессов, истощение природных ресурсов, загрязнение природной среды. Все эти причины довольно подробно исследованы как в зарубежной, так и в советской литературе. Они были также предметом обсуждения на Стокгольмской конференции ООН и на других международных и национальных форумах.

Объективно состояние проблемы охраны окружающей среды может быть охарактеризовано следующими основными данными.

Общая площадь поверхности земного шара составляет 510 млн. кв. км, из которых 361 млн. кв. км (70,8%) составляет Мировой океан и 16 млн. кв. км (3,1%) занято ледниками Арктики, Антарктики, высоких гор, где люди постоянно не проживают. Следовательно, лишь четвертая часть поверхности Земли составляет пространство, на котором в современных условиях происходит расселение людей.

По данным различных исследований, население Земли в 1000 г. составляло 275 млн. чел., в 1800 г. — 1 млрд., в 1900–1,5 млрд, человек[2]. Как сообщает вышедший в начале 1973 г. «Демографический ежегодник» ООН, население Земли к середине 1971 г. достигло 3706 млн. человек, увеличившись за год на 74 млн. «Чистый» прирост населения составляет 142 чел. каждую минуту, или 2% в год. Ожидается, что при сохранении таких темпов прироста население Земли к 2006 г. удвоится[3].

---

[1] Кан Дорст. До того как умрет природа. М., 1968, стр. 17–18. Использование и охрана природных ресурсов. «Труды межправительственной конференции по рациональному использованию и охране ресурсов биосферы». М., 1972, стр. 257.

[2] Марксистско-ленинская теория народонаселения. Под ред. Д.И. Валентея. М., 1971, стр. 280–281.

[3] «Новое время», 1973, № 23.

Однако американская организация Фонд защиты окружающей среды опубликовала свои данные о населении земного шара. Из этих данных следует, что население нашей планеты превысило 4 млрд. чел. и ежегодно увеличивается на 90 млн. Такие данные объясняются тем, что во многих развитых странах немало людей проживает нелегально и не охватывается официальными переписями населения. К примеру, в США во время переписи 1970 г. не было учтено 5,3 млн. чел. («Известия» 25 января 1975 г.).

Вместе с ростом общего числа населения увеличивается доля людей, проживающих в городах. Если в 1940 г. в городах проживало 500 млн. чел., то в 1960 г. число городских жителей на земле достигло 1 млрд. чел.[1] По различным прогнозам к 2000 г. в городах будет жить от 70 до 90% населения мира[2].

Очень высокими темпами развиваются производительные силы общества, все больше и больше добывается полезных ископаемых, производится продукции на основе использования природных ресурсов.

Авторы книги «Пределы роста», ссылаясь на статистические ежегодники ООН, приводят ряд таблиц, наглядно показывающих рост материальной вооруженности человечества. Так, производство промышленной продукции в мире в период 1963–1968 гг. возрастало на 7% ежегодно; потребление минеральных удобрений в сельском хозяйстве увеличилось с 30 тыс. метрических тонн в 1962 г. до 50 тыс. метрических тонн в 1968 г. и т. д.[3]

Разумеется, все это оказывает сильное влияние на окружающую среду. В частности, 100 лет назад человечеством было освоено только 0,3 км толщины земной коры. В настоящее время недра практически эксплуатируются до глубины 15 км. 100 лет назад в общественном производстве находили применение только 20 элементов из числа указанных в периодической системе Д.И. Менделеева, а в настоящее время — свыше 90[4].

При этом на базе используемых элементов путем их различных комбинаций создается огромное число новых видов веществ, ранее никогда не существовавших в природе. По данным Американской ассоциации геронтологов, всего в природную среду промышленностью введено свыше 1 млн. видов новых веществ. При этом ежегодно в течение последних 10 лет в природную среду вводится свыше 50 тыс. новых видов веществ. На Земле навсегда исчезли более 200 видов животных, из которых 40 видов прекратили свое существование в текущем столетии.

Весьма существенное значение имеет изменение теплового баланса планеты. В настоящее время выделение в атмосферу промышленного тепла составляет приблизительно 0,01–0,02% солнечного тепла, поступающего на Землю. Если энерговооруженность человечества будет расти в дальнейшем теми же темпами, как в последние десятилетия, то через 50–100 лет эта величина вырастет до одного или нескольких процентов, а это уже будет ощутимо для температуры атмосферы Земли. Кроме того, надо учесть, что в результате сжигания все возрастающего количества топлива концентрация углекислоты в воздухе возраста-

[1] B. Word and R. Dubos. Only One Earth. N. Y., 1972, p. 12.

[2] Марксистско-ленинская теория народонаселения, стр. 379.

[3] D.H. Meadows, D.L. Meadows, I. Randers, W.W. Behrens. TheHull lo Growth. New York, 1972, p. 26, 38 etc.

[4] М. Томпсон. Предвидимое будущее. М., 1958, стр. 53.

ет на 0,2% в год. Есть основание полагать, что к 2000 г. количество углекислоты в атмосфере может увеличиться на 15–20%, а это опять-таки ведет к нарушению теплового баланса, который устанавливался на земном шаре веками[1].

Таким образом, даже очень краткая характеристика современного состояния взаимодействия природы и общества убеждает в том, что проблема охраны природы является реальной, жизненно важной и совершенно неотложной проблемой человечества, закономерно возникшей в силу определенных исторических условий. Охрана не принадлежит к числу надуманных проблем. Она — не плод фантазии и праздных увлечений. Она не является также результатом грубых ошибок или злонамеренных действий отдельных лиц или коллективов, хотя, разумеется, нельзя отрицать наличие субъективных влияний, наложивших свой отпечаток на ее возникновение и развитие. Рассматриваемая проблема представляет историческую необходимость для людей. Ее историческая обусловленность состоит в следующем.

Во-первых, возникновение проблемы охраны природы предопределено всем ходом предшествующего развития. При тех обстоятельствах, которые были свойственны человеческой истории, эта проблема не могла не возникнуть.

Во-вторых, дальнейшее развитие общества не только не снимает эту проблему, но, наоборот, требует приковать к ней еще больше внимания, ибо специальные причины и факторы, обусловливающие необходимость охраны природы, не исчезают, а усиливаются.

Однако было бы неправильно в связи с этим утверждение, что современная деградация среды является неизбежным результатом всякого развития производительных сил общества. При других исторических условиях вполне возможно теоретически допустить, что развитию производительных сил общества не будет сопутствовать деградация среды. Но это зависит главным образом от тех своевременных мер охраны природы, которые предпринимаются обществом. Почему же все-таки развитие производительных сил общества на Земле привело к деградации окружающей среды, почему люди заранее не предприняли своевременных мер, исключающих появление экологического кризиса? Этот вопрос требует самостоятельного обсуждения.

В-третьих, исторически обусловленным является перманентный характер проблемы охраны природы. Она не принадлежит к числу конъюнктурных общественных кампаний или авральных мероприятий, которые исчерпываются однократным исполнением. Охранять природу необходимо постоянно, всегда. Исторически будут изменяться задачи и содержание охраны природы, но необходимость систематической работы, направленной на поддержание гармонии между развитием общества и природной средой, остается вечной. Охрана природы необходима во всех случаях, когда происходит воздействие общества на природу, подобно тому, как во всех случаях производственной деятельности необходима техника безопасности.

Итак, люди не могут по своему произвольному усмотрению отказаться от решения проблемы охраны природы или обойти ее, ибо — это уже достаточно доказано — причины данной проблемы органически связаны с ростом производительных сил общества, научно-техническим прогрессом, увеличением численно-

[1] Е.К. Федоров. Человек и природная среда. — «Человек и стихия. 1973». Л., 1974, стр. 7.

сти населения, развитием градостроительства, совершенствованием технологии производства и т. п. Больше того, люди не только не могут уклониться от охраны природы, но и не могут не добиваться перманентного решения этой проблемы. В противном случае человечество будет поставлено на грань гибели. И поэтому сегодня можно с полным основанием заявить, что охрана природы является объективным условием благополучия человечества в настоящем и будущем.

Идеологические концепции в экологии

Как уже было отмечено, перманентной целью охраны окружающей среды является в конечном счете установление постоянной гармонии между прогрессивным развитием человечества и благоприятным состоянием природы на Земле. Достижение этой цели в теоретическом аспекте требует ответа на ряд сложных вопросов, таких, например, как: 1) действительно ли изменения качества окружающей природной среды, происходящие под влиянием развития человечества, угрожают физическому существованию самого человечества; 2) способны ли люди предотвратить наступление экологического «коллапса»; 3) что необходимо сделать, чтобы решить проблему окружающей среды, чтобы гарантировать благополучие человечества в процессе его дальнейшего развития. Различные ответы на эти вопросы лежат в основе различных идеологических концепций в области охраны окружающей среды, среди которых можно встретить и слепой оптимизм, и крайний пессимизм, и систему рационалистических взглядов. Конкретные проявления подобных концепций обнаруживаются как в литературе, так и в политике отдельных стран.

Одна из крайних идеологических позиций заключается в отрицании угрозы экологического «коллапса» и, следовательно, в отрицании проблемы окружающей среды. Носителями подобной точки зрения чаще всего являются представители капиталистических монополий, заинтересованных в устранении всякого рода ограничений, сдерживающих развитие промышленного или сельскохозяйственного производства. Иногда такие взгляды разделяют ученые и политические деятели.

Американский ученый Норман Э. Борлоуг, лауреат Нобелевской премии, получивший ее за вклад в «зеленую революцию», выступил против запрещения ДДТ и других ядохимикатов, критикуя тех людей, которые призывают к ограничениям вмешательства человека в окружающую природную среду, которые требуют прекратить насыщение природной среды искусственно созданными веществами, вступающими в антагонизм с природой. Он стремится доказать, что применение ДДТ приносит больше пользы, чем вреда. «Не дав себе труда подумать, — пишет он, — так называемые «защитники» природы и окружающей среды, а также слабо информированные люди, работающие в органах массовой информации, начали крестовый поход с целью добиться запрещения сельскохозяйственных химикатов — пестицидов и удобрений. Эти люди не задумываются о конечном результате своих действий, а ведь результатом может быть повальный голод и даже политический хаос в значительной части земного шара» [1].

Выступление Н.Э. Борлоуга было в унисон с выступлениями американских фабрикантов пестицидов, которые протестовали против запрещения производ-

[1] Курьер ЮНЕСКО, 1972, февраль, стр. 12. Здесь приводится текст лекции, прочитанной Н.Э. Борлоугом в ФАО (Рим).

ства, продажи и применения ДДТ и некоторых других ядохимикатов. Вместе с тем оно вызвало протесты широкой общественности, представители которой убедительно доказывали опасность для человека, которую создает применение ДДТ.

В несколько ином аспекте выступил глава Бразильской делегации на Стокгольмской конференции ООН (1972 г.) Мигель А. Осорио де Альмейда, подвергший сомнению обоснованность тревоги по поводу охраны окружающей среды. Он считает, что угроза загрязнения окружающей среды является той областью, в которой производилось множество псевдонаучных экстраполяций, сводящихся к предсказанию судного дня.

Нам грозят таянием полярных льдов, за которым последует повышение уровня Мирового океана и полное потопление некоторых крупнейших городов и столиц мира.

Нам грозят истощением запасов кислорода на Земле, вызванным чрезмерным его потреблением Северной Америкой и Европой, а также тем, что выброс в море некоторых промышленных отходов нарушает выделение кислорода морскими водорослями. Нам внушают также, что освоение и вырубка лесов в долине Амазонки, начатые Бразилией, приведут к тому, что эти леса не смогут компенсировать кислородную прожорливость американцев.

Нам грозят раковыми заболеваниями; все, что способно вызвать раздражение тканей нашего организма, может привести к раку.

Нам грозят голодом. Нам грозят эмфиземой. Нам грозят ядами. Нам грозят ростом численности народонаселения, которое со временем заполнит без остатка наш маленький, уже давший течь «космический корабль» — Землю…»

Слушая все эти ужасные пророчества, разумно задать вопрос: сколь велика их вероятность и как скоро все это может произойти?

Пророчества не сопровождаются оценкой их вероятности, что снижает их научную ценность. Наша планета в прошлом уже претерпевала резкие изменения температуры, и случалось это задолго до того, как современная промышленность и техника стали вмешиваться в экологический баланс Земли. Каждый период потепления порождал противоположную тенденцию к похолоданию. Следует также отметить, что одновременно с двуокисью углерода в атмосфере накапливаются и другие отходы, преимущественно в виде взвешенных частиц, что уменьшает солнечную радиацию и таким образом способствует охлаждению поверхности.

Что касается сроков осуществления этих пророчеств, то если речь идет о ближайшем десятилетии, необходимо предпринять какие-либо действия. Если же, однако, мы имеем еще сто лет, то у нас есть время расширить и углубить наши знания, а значит, сократить риск возможных ошибок при решении этой проблемы. Если имеются в виду сроки порядка тысячи лет, то угрозу можно сбросить со счетов… Если же это сотни тысяч или миллионы лет, то давайте просто забудем об этом»[1].

Приведенная крайняя точка зрения, отрицающая угрозу экологического кризиса, является объективно вредной, поскольку она может деморализовать

[1] Мигель А. Осорио де Альмейра. Миф о равновесии в природе. — «КурьерЮНЕСКО», 1973, январь, стр. 25, 26.

какую-то часть общества, породить настроение благодушия и беспечности, что может затормозить организацию природоохранительных мер.

Другая крайняя точка зрения заключается в том, что экологический «коллапс», а вместе с ним и гибель общества признаются неизбежными. Способность людей решить проблему охраны окружающей среды отрицается или связывается с прекращением развития общества.

Представители данной точки зрения основываются на системе расчётов, включающей экстраполяцию современных темпов развития общества на будущее время. В результате расчетов делаются выводы о том, что катастрофа человечества может наступить в течение ближайшего столетия.

Один из американских ученых, пришедший к подобным выводам, Дж. Форрестер считает, что будущее человечества выглядит бесперспективным, что избежать катастрофы можно лишь ценой регресса в развитии производительных сил. Он предлагает стабилизировать на одном уровне численность населения, развитие промышленности, сократить использование природных ресурсов, не допускать индустриализации развивающихся стран[1].

Авторы книги «Пределы роста», которые, как и Дж. Форрестер, рассчитали неблагоприятные перспективы дальнейшего развития человечества при сохранении современных темпов и направлений этого развития, предлагают в качестве выхода из экологического кризиса установление так называемого «состояния глобального равновесия». Это состояние, по их мнению, характеризуется следующими минимальными требованиями.

1. Производство и население удерживаются в постоянных размерах. Темп рождаемости равен темпу смертности, темп капитальных вложений равен темпу амортизации средств производства.

2. Темпы потребления и производства — рождений, смертей, вложений и амортизации средств производства — удерживаются на минимальном уровне.

3. Уровни производства и численности населения и отношение между ними упорядочены в соответствии с ценностями общества. Они могут быть обоснованно пересмотрены и постепенно приспособлены к новым возможностям по мере развития технической мысли»[2].

Следует отметить, что позиции пессимистов в охране окружающей среды подвергаются весьма серьезному критическому обсуждению как в зарубежной, так и в советской печати. Отмечается, что «пессимисты, чрезвычайно упрощают исследование, прибегая к методу простых экстраполяций, а поэтому их выводы по меньшей мере сомнительны. Особенно острой критике подвергаются предложения тех пессимистов, которые хотят бороться с экономическими трудностями путем утопичных и реакционных призывов «остановить технологию», затормозить экономическое развитие человечества.

Совершенно ясно, что рассуждения о неспособности людей регулировать свое отношение к природе, утверждения о фатальной неизбежности и неотвратимости наступления экологического «коллапса» разоружают общественное мнение, порождают настроения обреченности и парализуют творческую активность людей, стремящихся отыскать конструктивные пути решения проблемы.

---

[1] I. Forester. World Dynamics. Wright Allen Press, 1971.

[2] D. Meadows and Others. The Limits to Growth, 173, 174.

Вот почему пессимистические взгляды, как и взгляды сторонников слепого оптимизма, отвергаются большинством ученых и практиков.

Наиболее сильным и доминирующим идеологическим течением в области охраны окружающей среды является рационалистическая система взглядов, содержание которой включает как признание серьезности, жизненной важности проблемы охраны окружающей среды, так и признание способности людей решить эту проблему.

Наиболее последовательно и ярко данная точка зрения выражена в Декларации Конференции ООН по окружающей человека среде (Стокгольм, 1972):

«История подошла к такому моменту, когда нам необходимо регулировать свою деятельность во всем мире, проявляя более тщательную заботу в отношении последствий этой деятельности для окружающей среды. Из-за невежественного или безразличного отношения мы можем нанести огромный и непоправимый ущерб земной среде, от которой зависят наша жизнь и благополучие. И наоборот, за счет более полного использования наших знаний и применения более разумного подхода мы можем обеспечить для себя и для нашего потомства лучшую жизнь в условиях среды, которая в большей степени будет соответствовать потребностям и надеждам людей. Перед нами широкие перспективы улучшения качества окружающей среды и создания хороших условий для жизни. В целях достижения свободы в мире природы человек должен использовать свои знания для создания в соответствии с законами природы лучшей окружающей среды. Защита и улучшение окружающей человека среды для нынешнего и будущих поколений стали важнейшей целью человечества — целью, которая должна достигаться совместно и в соответствии с установленными и основными целями мира и международного экономического и социального развития»[1].

Многие ученые, живущие и работающие в условиях капитализма, довольно отчетливо представляют себе естественно-научные и технические средства предотвращения экологического кризиса. Но лишь немногие из них более или менее близко подошли к пониманию того, что реально ощутимый вклад в решение проблемы охраны окружающей среды требует глубоких революционных преобразований общества вплоть до изменения расстановки классовых сил, отказа от капиталистической системы.

Известная активистка международного природоохранительного движения, соавтор книги «Только одна Земля», написанной специально к Стокгольмской конференции, Барбара Уорд считает, что «требуется радикальный отход от привычного мышления, резкий скачок, «коперниковская революция» в наших умах» во имя предотвращения экологического кризиса[2].

По мнению Барри Коммонера, «кризис — это продукт не биологических свойств человека, которые не могли бы измениться достаточно быстро, чтобы спасти нас, но его социальных деяний, которые могут подвергаться гораздо более быстрым изменениям. Поскольку кризис окружающей среды есть результат бесхозяйственного отношения общества к мировым ресурсам, то его можно преодолеть, и человек сможет жить в действительно человеческих условиях, если

[1] Документ ООН A/Conf. 48/14, 3 июля 1972 г.
[2] «Курьер ЮНЕСКО», 1973 г., январь, стр. 10.

социальное устройство человеческого общества будет приведено в гармонию с экосферой»[1].

Однако такого рода попытки подвести общественное сознание к выводу о срочной необходимости социальных перемен ради предотвращения экологического кризиса практически не имеют успеха, ибо вся капиталистическая система хронически увязла в непрерывных кризисах экономики, политики, культуры. Общий кризис капитализма, который за последние годы приобретает все более острые формы, заставляет стоящих у власти людей откладывать решение проблем охраны окружающей среды на неопределенный срок или фактически уклоняться от их решения.

Советская теория и практика разделяет и развивает рационалистическую систему взглядов относительно предотвращения экологического кризиса и возможностей достижения гармонии между развивающимся обществом и благоприятным состоянием окружающей среды. Марксистско-ленинская концепция взаимодействия общества и природы «утверждает позиции разумного реализма, основывается на понимании социального происхождения и сущности экологической проблемы и видит поэтому реальные пути ее решения в комплексе фундаментальных социальных и культурных изменений, включающих научно-технический прогресс»[2]. В основе такого подхода лежат известные положения диалектического и исторического материализма.

«Мы знаем только одну единственную науку, — писал К. Маркс, — науку истории. Историю можно рассматривать с двух сторон, ее можно разделить на историю природы и историю людей. Однако обе эти стороны неразрывно связаны; до тех пор, пока существуют люди, история природы и история людей взаимно обусловливают друг друга»[3].

Ф. Энгельс, рассматривая вопрос о взаимодействии природы и общества, подчеркивает преднамеренность действий людей, преобразовывающих природную среду, настаивает на необходимости учета человеком по возможности не только ближайших, но и отдаленных последствий вмешательства в природные процессы и явления с учетом их всеобщей взаимосвязи и взаимозависимости.

Животные, как показал Ф. Энгельс, тоже изменяют своей деятельностью внешнюю природу, хотя и не в такой степени, как человек, и эти совершаемые ими изменения окружающей среды оказывают, как мы видели, обратное воздействие на их виновников, вызывая в них в свою очередь определенные изменения. В природе ничто не совершается обособленно. Каждое явление действует на другое, и наоборот. Когда животные оказывают длительное воздействие на окружающую их природу, то это происходит без всякого намерения с их стороны и является по отношению к самим этим животным чем-то случайным. А чем более люди отдаляются от животных, тем более их воздействие на природу принимает характер преднамеренных планомерных действий, направленных на достижение определенных заранее известных целей[4].

---

[1] Барри Коммонер. Замыкающийся круг. Природа, человек, технология. Л., 1974, стр. 215.
[2] И. Фролов. Угрожает ли миру экологический кризис? («Правда»,16 августа 1974 г.).
[3] К. Маркс и Ф. Энгельс. Сочинения, т. 3, стр. 16.
[4] См.К. Маркс и Ф. Энгельс. Сочинения, т. 20, стр. 459, 460.

Говоря далее о том, что человек господствует над природой, Ф. Энгельс объясняет, «что все наше господство над ней состоит в том, что мы, в отличие от всех других существ, умеем познавать ее законы и правильно их применять.

И мы, в самом деле, с каждым днем научаемся все более правильно понимать ее законы и познавать как более близкие, так и более отдаленные последствия нашего активного вмешательства в ее естественный ход. Особенно со времени огромных успехов естествознания в нашем столетии мы становимся все более и более способными к тому, чтобы уметь учитывать также и более отдаленные естественные последствия по крайней мере наиболее обычных из наших действий в области производства и тем самым господствовать над ними. И чем в большей мере это станет фактом, тем в большей мере люди снова будут не только чувствовать, но и сознавать свое единство с природой…»[1].

В.И. Ленин, творчески развивая теорию Маркса и Энгельса и организуя ее претворение в жизнь в условиях социалистической революции в России, также отмечал активную роль человека во взаимодействии природы и общества и ставил перед коммунистами задачу овладения всей суммой знаний о законах развития природы и общества, задачу дальнейшего развития науки и практически правильного применения научных достижений. «…Пока мы не знаем закона природы, он, существуя и действуя помимо, вне нашего познания, делает нас рабами «слепой необходимости». Раз мы узнали этот закон, действующий (как тысячи раз повторял Маркс) независимо от нашей воли и от нашего сознания, — мы господа природы»[2].

В соответствии с этими теоретическими положениями в Советском Союзе развернута деятельность по организации рационального использования природных богатств и охране природы. В соответствии с этими теоретическими положениями определяются и идеологические позиции советской науки и практики в вопросах охраны окружающей среды. За последние годы этим вопросам посвящено несколько солидных публикаций, в числе которых коллективная работа «Природа и общество», и ряд монографий[3]. Одна из интересных новейших работ принадлежит перу Е.К. Федорова[4].

Академик Е.К. Федоров обстоятельно проанализировал взгляды многих ученых, которые посвятили свои исследования проблеме экологического кризиса и охраны окружающей среды, осветил действительные причины современной обстановки в этой области отношений, подверг критике реакционные и утопические проекты предотвращения «экологического коллапса» и обосновал некоторые собственные суждения и выводы, отражающие социалистическую концепцию охраны окружающей среды.

Прежде всего автор пришел к выводу, что тревога, которую вызывает взаимодействие общества и природной среды, в настоящее время является вполне обоснованной. И связана она с тем, что сейчас человечество уже близко к этому более или менее полному освоению своей планеты, при котором оно уже не сможет рассматривать ее ресурсы как нечто неисчерпаемое и безграничное.

---

[1] К. Маркс и Ф. Энгельс. Сочинения, т. 20, стр. 496.

[2] В.И. Ленин. Полное собрание сочинений, т. 18, стр. 198.

[3] Природа и общество. М., 1968; Биосфера и ее ресурсы. М., 1971; И.П. Лаптев. Научные основы охраны природы. Изд. второе, переработанное. Изд. Томского ун-та, 1970.

[4] Е.К. Федоров. Взаимодействие общества и природы. М., 1972.

По мнению Е.К. Федорова, «имеется реальная опасность того, что человеческое общество может выйти из допустимых рамок своего взаимодействия с окружающей средой в не столь отдаленном будущем»[1]. Выход из создавшегося положения «состоит в том, чтобы как можно скорее перейти от бессистемных и зачастую совершенно неоправданных (с точки зрения интересов общества) нарушений к планомерному преобразованию природной среды, к повышению ее эффективности в интересах человечества»[2].

Осуществление такой задачи требует определенных социально-политических реформ, из которых максимальной было бы установление на всей планете социалистического общества, способного регулировать свое развитие и свое взаимодействие с природой. Однако «нельзя откладывать до победы социализма во всем мире неотложные меры по упорядочению взаимодействия человечества и природы. С каждым десятилетием нарастает настоятельная необходимость и неизбежность решения задачи эффективного использования природных ресурсов, тщательного регулирования воздействия на природную среду. Ей будет уделяться все большее внимание в каждой стране. Вместе с тем в самое ближайшее время необходимо принять первоочередные международные меры для перехода от стихийно развивающихся к сознательно направленным действиям в отношении природной среды всей нашей планеты» [3].

Специально исследованию международного аспекта охраны окружающей среды посвятил свой труд К.В. Ананичев[4].

Вполне сознавая, что для достижения целей охраны окружающей среды равно важны как национальные, так и международные усилия, автор избрал предметом исследования главнейшие вопросы стратегии и политики, связанные с предотвращением глобального экологического кризиса, организацией рационального и бережного использования мировых природных ресурсов, выбором путей и средств международного сотрудничества, призванных обеспечить перманентную гармонию между развитием общества и качеством окружающей природной среды.

Содержащаяся в книге К.В. Ананичева система взглядов относительно охраны окружающей среды проникнута духом рационального оптимизма, содержит много конструктивных предложений. В этом смысле она выгодно противостоит как произведениям экологических пессимистов, так и трудам людей, отрицающих проблему охраны окружающей среды или легкомысленно полагающих, что эта проблема решится сама собой, что будущие поколения найдут средства для ее решения, а живущим людям незачем утруждать себя заботами о сохранении, восстановлении и улучшении благоприятных природных условий.

В конечном счете, К.В. Ананичев выражает уверенность в том, что гений человека, коллективный разум народов земного шара, их поступательная мощь и социальный прогресс способны решить сложные проблемы охраны окружающей среды. Залогом тому служат творческие и материальные силы стран социализма, начавшийся необратимый процесс международной разрядки. Залогом

[1] Там же, стр. 76.
[2] Там же, стр. 60, 61.
[3] Там же, стр. 85, 86.
[4] К.В. Ананичев. Проблемы окружающей среды, энергии и природных ресурсов. Международный аспект. М., 1974.

тому служит и политика нашей Коммунистической партии, которая направляет и организует успехи народа нашей страны и содействует успехам прогрессивных сил человечества[1].

Проблемы охраны окружающей среды и предотвращения термоядерной войны

Для того, чтобы понять общечеловеческое глобальное значение проблемы охраны окружающей человека среды, целесообразно сопоставить ее с другими социальными проблемами, существующими в современном мире.

В Докладе Генерального секретаря Стокгольмской конференции ООН по окружающей человека среде, посвященном плану действий, отмечено, что «имеются более безотлагательные проблемы, чем те, которые связаны с защитой и улучшением окружающей человека среды. Жизнь непродолжительна, и каждый человек считает свои запросы реальными и срочными. Опасность ядерной войны, нищета в развивающихся странах, где численность населения и численность рабочей силы постоянно опережают возможности подготовки специалистов и обеспечения занятости, наличие дискриминации и принудительного рабского труда, абсолютно несовместимые с человеческим достоинством, кризисное положение в городах, массовое покидание населением сельских районов, проблема инфляции в сочетании с безработицей все эти факторы, вполне понятно, являются более вескими и срочными по сравнению с неопределенной угрозой экономического бедствия»[2]. В Докладе далее подчеркивается, что все же проблема охраны окружающей среды имеет более профилирующий и универсальный характер и отличается своей тесной связью с отдаленной перспективой развития общества.

Можно в действительности согласиться с тем, что есть социальные проблемы более срочные, чем охрана окружающей среды. Но все они, за исключением опасности возникновения термоядерной войны, не связаны с возможностью гибели человечества. Охрана окружающей среды и предотвращение термоядерной войны сходны по своим конечным целям: они призваны отвести от людей угрозу массовой гибели и гарантировать людям благоприятные физические условия существования и развития.

Однако проблему предотвращения термоядерной войны, видимо, надо поставить на первое место по своей важности. Это обусловлено тем, что в случае возникновения ядерного конфликта может наступить неминуемая и очень скорая гибель людей на Земле, более скорая, чем в результате «экологического коллапса».

Именно поэтому проблему охраны окружающей среды следует признать второй проблемой человечества. Экологический кризис, или «коллапс», под которым имеется в виду превращение планеты Земля в состояние, не пригодное для существования человеческого организма, конечно, тоже таит в себе угрозу гибели человечества, которая при определенных условиях также может оказаться неотвратимой. Но все же эта угроза по времени более отдалена и пока что не настолько реальна, как угроза ядерного конфликта.

---

[1] К.В. Ананичев. Указ. соч., стр. 159.

[2] Док. ООН A/Conf. 48/5. 9 февраля 1972 г.

По оценкам специалистов, в мире в настоящее время накоплено такое количество атомных и водородных бомб, которое эквивалентно 25 тоннам тринитротолуола на каждого живущего на Земле мужчину, женщину и ребенка. Большинство военных экспертов в разных странах полагают, что атомные державы мира располагают термоядерным оружием, достаточным для уничтожения человечества три или четыре раза. Имеется также значительный запас химического и биологического оружия. Все еще продолжается гонка вооружений. Военный бюджет всех стран в 1970 г. составил свыше 200 млрд, долларов, а в 1972 г. только текущие военные расходы превысили стоимость всей продукции, произведенной в мире в 1900 г. Государствами — членами НАТО за время существования этого блока израсходована на вооружение астрономическая сумма, превышающая 1300 млрд, долларов.

Выступая на XXIX сессии Генеральной Ассамблеи ООН 24 сентября 1974 г., А.А. Громыко сказал: «Нужно прямо взглянуть в глаза действительности: гонку вооружений остановить пока не удалось. Более того, сегодня она поглощает больше средств, чем 10–20 лет назад. Подсчитано, что ежегодно мир сжигает в топке вооружений свыше 250 миллиардов долларов. Это больше, чем весь национальный доход развивающихся государств Азии и Африки. Можно только вообразить, какую пользу принесли бы эти ресурсы, будь они затрачены на мирные нужды, на цели развития, направлены на борьбу с голодом, нищетой и болезнями»[1].

При таких условиях совершенно понятна первоочередная озабоченность всего прогрессивного человечества предотвращением термоядерной войны, созданием обстановки мира и безопасности во всем мире. У человечества нет сейчас более важной задачи, чем борьба за упрочение мира и безопасности, разоружение, за подлинно равноправное международное сотрудничество во всех областях деятельности государств, независимо от их социального и экономического строя.

Достижению этих благородных целей всегда была посвящена миролюбивая внешняя политика Советского Союза. Этим же целям служит и выдвинутая XXIV съездом Коммунистической партии Советского Союза Программа мира, которая встретила широкий положительный отклик во всем мире. Гарантией успешного претворения в жизнь Программы мира является активная внешнеполитическая деятельность ЦК КПСС и Советского правительства, направленная на укрепление и развитие широкого международного сотрудничества стран и миролюбивых сил.

Состоявшаяся в Москве в мае 1972 г. советско-американская встреча на высшем уровне и принятые на ней совместные решения привели к существенному сдвигу в деле укрепления отношений мира между СССР и США и создали основу для дальнейшего развития широкого и взаимовыгодного сотрудничества в различных областях, представляющих интерес для народов обеих стран и в интересах всего человечества. Ответный визит Генерального секретаря ЦК КПСС Л.И. Брежнева в США и состоявшиеся в ходе этого визита переговоры продемонстрировали взаимную решимость сторон продолжать взятый курс на коренное улучшение советско-американских отношений. В центре переговоров между

[1] «Правда», 25 октября 1974 г.

Генеральным секретарем ЦК КПСС Л.И. Брежневым и бывшим в то время Президентом США Р. Никсоном находились вопросы сохранения и упрочения мира.

22 июня 1973 г. было подписано и немедленно вступило в силу Соглашение между СССР и США о предотвращении ядерной войны, в котором стороны провозгласили целью своей политики устранение опасности ядерной войны и применения ядерного оружия. Стороны согласились, что они будут действовать так, чтобы предотвратить возникновение ситуаций, способных вызвать опасное обострение их отношений, избежать военных конфронтаций и чтобы исключить возникновение ядерной войны между ними и между каждой из сторон с другими странами.

Вопросы укрепления мира, международной безопасности, прекращения гонки вооружений и т. п. неизменно выдвигаются и поддерживаются Советским Союзом на всех международных форумах, в региональных и двусторонних контактах. Конструктивные предложения Советского Союза все более и более широко одобряются, принимаются и проводятся в жизнь.

Так, на XXIX сессии Генеральной Ассамблеи ООН имело широкую поддержку советское предложение «О запрещении воздействия на природную среду и климат в военных и иных целях, не совместимых с интересами обеспечения международной безопасности, благосостояния и здоровья людей». 126 голосами при 5 воздержавшихся Ассамблея приняла резолюцию, которая поручает женевскому комитету по разоружению приступить к выработке согласованного текста конвенции по этому вопросу с учетом представленного Советским Союзом проекта[1].

Любой успех в осуществлении Программы мира, помимо основного положительного эффекта, оказывает благоприятное воздействие на решение многих других проблем современного общества и в первую очередь на решение проблемы охраны окружающей среды, ибо эта проблема находится в прямой взаимной зависимости с предотвращением термоядерной войны, прекращением гонки вооружений, укреплением международной безопасности.

Нетрудно понять, что развитие международных контактов и усилий, направленных на обеспечение охраны окружающей человека природной среды, ведет к оздоровлению международной обстановки и содействует борьбе за мир и предотвращение ядерной войны, а с другой стороны, решение вопросов укрепления мира и международной безопасности открывает новые перспективы для успеха в охране окружающей среды. Прямая благотворная зависимость охраны окружающей среды от успехов в борьбе за мир ощущается в четырех главных направлениях.

Во-первых, прекращение гонки вооружений и устранение опасности ядерного конфликта позволяют высвободить огромные резервы финансов, материальных ресурсов и рабочей силы[2], которые могут быть направлены на проведение мер охраны окружающей среды.

Как известно, охрана благоприятных природных условий на Земле требует прежде всего огромных затрат на мероприятия по ликвидации отрицательных

---

[1] «Известия», 18 декабря 1974 г.

[2] В США на военные нужды затрачивается 28% продукции машин, 39% изделий электроники и 20% трудовых ресурсов, в том числе 63% всех ученых и инженеров (Robert M.May. Theenviron mentalcrisis. Asurvey. «Liv. Earth», 1972, p. 73).

последствий, уже наступивших к настоящему времени в результате предшествующей деятельности людей, на восстановление утраченных благоприятных качеств в состоянии окружающей среды, на борьбу со всеми существующими видами загрязнений. Огромные затраты необходимы также для превентивных мероприятий, имеющих целью предотвратить возможные изменения качества окружающей среды в будущем, на создание разного рода очистных систем, внедрение экологически совершенных технологических процессов во всех сферах материального производства и т. п.[1] С каждым годом будут возрастать и затраты на экологические научные исследования, создание службы наблюдений за состоянием природной среды, информации, контроля и управления. Надо иметь в виду, что все эти затраты, за малым исключением, не дают прибыли тем, кто их производит, т. е. они в коммерческом отношении являются убыточными, бесполезными. Полезность этих затрат для общества сказывается постепенно и происходит сложными путями.

Некоторые страны мира и международные организации озабочены поисками источников средств, необходимых для охраны окружающей среды. И было бы весьма логично и гуманно средства, которые нынче идут на военные нужды, переключить на цели охраны окружающей среды.

Во-вторых, благотворная зависимость охраны окружающей среды от успехов в борьбе за мир проявляется в том, что гонка вооружений непосредственно порождает ряд загрязнений и других деформаций качества окружающей природной среды, а прекращение гонки вооружений, наоборот, приведет к значительному уменьшению отрицательного воздействия общества на природу. Не надо также забывать, что создание средств военной техники и видов вооружения часто приводит к возникновению трудно разрешимых проблем, связанных с организацией безопасного для людей удаления устаревших образцов вооружения, некоторых видов радиоактивных отходов, химических отравляющих веществ, биологических препаратов. На этой почве нередко совершаются весьма рискованные, негуманные и даже преступные акции. Кроме того, простое хранение или учебное манипулирование военными техническими средствами также может привести к серьезным отрицательным последствиям для природы.

Еще более серьезные последствия наступают в результате испытаний ядерного оружия в атмосфере, которые продолжают производить Франция и КНР, не присоединивших Московскому договору о запрещении испытаний ядерного оружия в трех средах (1963 г.).

Так, после произведенного 27 июня 1973 г. в атмосфере над территорией КНР взрыва водородной бомбы образовалось радиоактивное облако, которое распространилось на большую территорию. Спустя пять дней после взрыва в атмосферной пыли близ поверхности Земли над Сеулом была зафиксирована радиоактивность на уровне 780 пикокюри — самая значительная из когда-либо отмечавшихся на территории Южной Кореи. Местный научно-исследовательский институт атомной энергии, который обследовал пыль, собранную на земле и в воздухе, предупредил, что радиоактивные осадки будут продолжать выпадать в Корее в ближайшие 10–15 дней. Он рекомендовал населению не пользоваться

[1] По некоторым данным, размер капитальных вложений, связанных с подобными затратами, достигает 10–25% сметной стоимости вновь создаваемых предприятий.

дождевой водой и не употреблять в пищу немытые овощи и фрукты. Японское агентство Киодо Цусин сообщило, что радиоактивность в атмосфере над японскими островами возросла в 20 раз.

6 июля радиоактивные облака достигли западного побережья США. Спустя три дня после этого бирманская газета «Чейхмоун» сообщила, что в Бирме зарегистрирован резкий рост уровня радиации в дождевых осадках. Рангунские лаборатории, сообщила газета, обнаружили в осадках 1 июля 800–1000-кратное увеличение по сравнению с обычным уровнем радиоактивности[1].

В-третьих, любые военные действия, даже локальные и непродолжительные, в современных условиях, помимо прямого вреда обществу, причиняют значительный ущерб природе. Крайняя форма такого воздействия — экоцид. Экоцид — самое отвратительное преступление, которое когда-либо совершалось людьми. Оно заключается в преднамеренном уничтожении благоприятных природных условий жизни людей с целью их массового убийства.

Многочисленные научно обоснованные факты неопровержимо свидетельствуют о том, что длившееся в течение многих лет военных действий в Индокитае массовое применение армией США боевых отравляющих веществ, дефолиантов и других ядохимикатов нанесло не только огромный прямой ущерб здоровью и жизни населения этого региона, но и превратило в биологическую пустыню ряд областей Вьетнама, Камбоджи и Лаоса. Отрицательные последствия подобных акций американской военной машины сказываются и на природе других географических регионов, прилежащих к зоне военных действий. Все это, конечно, нельзя расценить иначе как международное преступление, посягающее на благополучие всего человечества.

В-четвертых, чем ближе успехи в осуществлении Программы мира, тем более благоприятной является моральная обстановка вокруг проблемы охраны окружающей среды. Пока существует угроза термоядерной войны, угнетающе действующая на психику масс населения, люди не расположены к активной деятельности в интересах сохранения, восстановления и улучшения благоприятных природных условий на Земле. Они даже не очень охотно идут на затраты средств для нужд охраны среды. Наоборот, чем больше растет уверенность в спокойной и мирной будущей жизни, тем сильнее становится природоохранительное движение.

Полное и окончательное устранение угрозы термоядерной войны, прекращение гонки вооружений, создание прочных гарантий международного мира и безопасности приведет к тому, что охрана окружающей природной среды станет не второй, а первой проблемой человечества, и ей будет уделяться основное внимание. Это, естественно, отразится и на политическом курсе в области охраны окружающей среды, изменит в более благоприятную сторону внутреннюю и внешнюю природоохранительную политику многих стран. Что касается Советского Союза, то он многократно увеличит свои усилия по реализации уже принципиально выработанного курса охраны окружающей среды.

Принципы правовой охраны окружающей среды в СССР

Современное правовое регулирование отношений по охране окружающей среды в СССР базируется на некоторых общих положениях, в которых выраже-

[1] «Новое время», 1973, № 29, стр. 11.

ны воля советского народа, его Коммунистической партии и Советского государства. Эти базисные положения являются в сущности принципами государственной политики в области правовой охраны окружающей среды в нашей стране.

Надлежащее качество окружающей человека природной среды признается в СССР элементом материального благосостояния людей. Удовлетворению потребностей людей в чистом воздухе, оптимальных гигиенических условиях жизни, достаточных природных запасах пригодной для жизни людей земли, воды, лесов и т. п. придается такое же важное значение, как удовлетворению потребностей в продуктах питания, одежде, жилище, культурных ценностях. В соответствии с этим рост благосостояния народа, являющийся высшей целью общественного производства при социализме, включает и меры охраны природной среды наряду с увеличением производства материальных благ, строительством жилищ, развитием здравоохранения, улучшением условий труда, быта и отдыха населения.

Охрана окружающей человека природной среды в СССР рассматривается не как внезапно возникшая проблема или непредвиденное последствие роста производительных сил, а как нормальное условие общественного прогресса и составная часть всего комплекса мер, проводимых советским народом, в осуществление задач построения коммунизма — высшей ступени развития общества. Советские люди считают охрану природы не только условием выживания человека как биологического вида, но и непременным условием достижения гармонии между человеком и природой, что в конечном счете должно быть свойственно коммунистической ступени развития общества.

В государственно-политическом аспекте охрана окружающей человека природной среды в СССР является постоянной органической функцией социалистического государства, вытекающей из общих целей и задач развития социализма.

В Советском Союзе не разделяются высказываемые в некоторых странах мнения относительно фатальной неизбежности порчи окружающей человека природной среды и неспособности людей обеспечить ее охрану. По мнению советских ученых, человечеству не угрожает гибель от неблагоприятных изменений окружающей природной среды, если будет прекращена хищническая эксплуатация природных ресурсов и если будут проводиться надлежащие меры охраны этой среды. Возможности для выполнения данных условий имеются. Необходимо только проявить активную деятельность в этом направлении и правильный подход к решению указанных проблем.

Исходя из упомянутых предпосылок, Советский Союз последовательно и целеустремленно, начиная с первых лет установления Советской власти на территории бывшей России, проводит всесторонне обоснованную политику, направленную на сохранение, восстановление и улучшение природной среды, благоприятной для жизни людей, развития материального производства и культуры. Эта политика характеризуется некоторыми основными принципами.

Советский Союз обладает огромными природными богатствами и большим разнообразием природных условий. Все это следует эффективно использовать для удовлетворения потребностей развивающегося социалистического общества. Но использование должно быть бережным, рациональным, основанным на точном учете и сопоставимой оценке всех его ближайших и отдаленных последствий, чтобы таким путем обеспечивать непрерывность жизни человечества, поступательное развитие материального производства и культуры.

Не случайно поэтому Верховный Совет СССР в своем постановлении от 20 сентября 1972 г. «О мерах по дальнейшему улучшению охраны природы и рациональному использованию природных ресурсов» прямо записал: «Охрана природы и рациональное использование природных ресурсов в условиях быстрого развития промышленности, транспорта и сельского хозяйства, развертывания научно-технической революции, роста разносторонних материальных и культурных потребностей советского народа становятся одной из важнейших общегосударственных задач, от решения которой зависит успешное выполнение народнохозяйственных планов, благосостояние нынешних и будущих поколений. Решение этой задачи в социалистическом обществе неразрывно связано с охраной здоровья населения, с обеспечением советским людям необходимых условий для плодотворного труда и отдыха»[1].

Земля, ее недра, воды, леса и животный мир как элементы природной среды на территории СССР являются всенародным достоянием, т. е. принадлежат народу в лице Советского социалистического государства. Оно обладает исключительным правом собственности на землю, ее недра, воды, леса и животный мир. Это означает, что все другие субъекты — предприятия, организации и учреждения (юридические лица), а также отдельные граждане (физические лица) — не могут владеть землей, ее недрами, водами, лесами и богатствами животного мира на праве собственности, а могут владеть ими только на праве пользования.

Исключительная государственная собственность на указанные природные объекты в СССР служит специфическим и высокоэффективным средством закрепления господствующего положения государства в экономике страны в связи с хозяйственной эксплуатацией и иным использованием природных материальных благ, а также создает наилучшие возможности для осуществления планового руководства развитием народного хозяйства в интересах создания материально-технической базы коммунизма, достижения изобилия материальных и духовных богатств общества, включая благоприятное состояние окружающей человека природной среды.

Будучи исключительным собственником земли, ее недр, вод, лесов и животного мира, Советское государство обеспечивает правильное сочетание общественных и личных интересов в области использования природных богатств и охраны природной среды, защищая во всех необходимых случаях приоритет общественных интересов, а также обеспечивает правильное сочетание интересов живущих и будущих поколений людей. В этих целях Советское государство постоянно и систематически разрабатывает и осуществляет комплекс мер по охране природы, отвечающий уровню развития производительных сил общества и конкретным историческим условиям в каждый данный период и в обозримой перспективе.

Типичным примером широкого комплекса природоохранительных мероприятий, отвечающих современным историческим условиям, является постановление Центрального комитета КПСС и Совета Министров СССР от 29 декабря 1972 г. «Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов»[2]. Основная особенность этого постановления заключается в том, что

[1] «Ведомости Верховного Совета СССР», 1972, № 39, ст. 346.
[2] СП СССР, 1973, № 2, ст. 6.

оно предусматривает систему взаимосвязанных организационно-хозяйственных, финансовых, научно-технических и других мероприятий, гарантирующих успешную реализацию политического курса охраны окружающей среды, зафиксированного в партийных решениях и законодательстве Союза ССР, союзных и автономных республик.

Во исполнение и развитие этого постановления каждое министерство и ведомство имеет возможность и обязано выполнить в плановом порядке огромный объем работ по предотвращению загрязнения окружающей среды, устранению других отрицательных факторов воздействия общества на природу, а в необходимых случаях и улучшению состояния земель, вод, лесов, богатств растительного и животного мира.

Постановление предусматривает также создание эффективного контроля за состоянием и изменениями качества окружающей среды в условиях дальнейшего развития экономики и культуры.

Советское государство организует научно обоснованное, комплексное и планомерное использование природных ресурсов для неуклонного развития материального производства и культуры, повышения жизненного уровня населения, при условии сохранения, восстановления и улучшения благоприятного состояния окружающей человека природной среды.

Сохранение качества природных условий, от которых зависит жизнеспособность людей на Земле, обладает приоритетом по отношению к любой экономической выгоде, которую можно получить от использования природы.

Советское государство не останавливается перед тем, чтобы закрыть, ликвидировать или реконструировать предприятие, если оно загрязняет окружающую среду, наносит ущерб флоре и фауне, либо иным путем разрушает благоприятные природные условия жизни людей. Известно, например, что за сравнительно короткий срок в конце 60-х и начале 70-х годов выведено за пределы города Москвы или подвергнуто реконструкции 300 предприятий, загрязнявших атмосферу и водоемы[1]. Планы дальнейшего оздоровления окружающей среды в Москве предусматривают и впредь ликвидацию ряда предприятий и отдельных цехов, которые не могут безвредно функционировать на городской территории.

Большие затраты, которые в коммерческом отношении представляют собой накладные расходы, производятся государством в целях строительства очистных сооружений. Главным образом на эти цели по государственному бюджету СССР на 1975 г. предусмотрено выделить 1,8 млрд руб.[2]

Принцип приоритета сохранения благоприятных природных условий, необходимых для жизни людей, применяется и в случаях решения вопросов о строительстве новых предприятий, их размещении и развитии.

Экологическая политика Советского государства в развитии промышленности, энергетики, транспорта, сельского хозяйства и других отраслей социалистической экономики характеризуется, на мой взгляд, двумя важными и взаимосвязанными направлениями усилий:

---

[1] «Бюллетень Исполнительного комитета Московского городского Совета депутатов трудящихся» 1973 г., № 8, стр. 4.

[2] «Ведомости Верховного Совета СССР» 1974 г. № 52, ст. 883.

во-первых, принимаются все меры к тому, чтобы при сохранении высоких темпов экономического развития страны прекратить дальнейшее наращивание загрязнений и не допустить появления новых факторов, отрицательно влияющих на окружающую природную среду;

во-вторых, делается все необходимое для того, чтобы постепенно уменьшить, а затем полностью прекратить загрязнение и другое отрицательное воздействие на окружающую среду со стороны уже функционирующих хозяйственно-технических объектов.

Первое направление политики реализуется главным образом в сфере отношений по капитальному строительству. Именно здесь при проведении поисковых, проектно-конструкторских, строительно-монтажных и других работ, связанных с созданием новых заводов, фабрик, цехов, агрегатов, машин, механизмов и т. п., принимаются меры к осуществлению профилактических требований охраны окружающей среды путем наиболее правильного территориального размещения хозяйственных объектов, внедрения наиболее совершенных технологий производства различных видов продукции, применения прогрессивных способов водоснабжения, использования топлива, сырья и материалов, оснащения строящихся предприятий эффективными системами по улавливанию и утилизации отходов, организации надежного контроля характером и степенью интенсивности воздействия на окружающую среду.

Законодательное закрепление данного направления экологической политики выражено как в позитивных требованиях правовых актов, так и в определенных запрещениях.

Например, в ст. 10 Основ водного законодательства установлена всеобщая обязанность: при размещении, проектировании, строительстве и вводе в эксплуатацию новых и реконструированных предприятий, сооружений и других объектов предусматривать мероприятия, обеспечивающие охрану вод от загрязнения, засорения и истощения, предупреждение вредного воздействия вод, ограничение затопления земель до минимально необходимых размеров, охрану земель от засоления, подтопления или иссушения, а также сохранение благоприятных природных условий и ландшафтов.

В то же время ст. 21 Основ законодательства о здравоохранении запрещается ввод новых и реконструированных предприятий, цехов, участков, установок и иных объектов, не обеспечивающих эффективной очистки, обезвреживания, улавливания вредных выбросов, отходов и отбросов.

Другое из указанных выше направлений экологической политики в развитии экономики реализуется путем проведения все возрастающих мероприятий по реконструкции и обновлению действующих заводов, фабрик, машин, механизмов, замене на них устаревших технологий более прогрессивными, которые в достаточной степени учитывают требования охраны окружающей среды, оснащения действующих предприятий эффективными очистительными системами и т. п. Благодаря этим мерам неуклонно снижаются уровни загрязнения атмосферы и водоемов, обеспечивается более рациональное использование полезных ископаемых, земель, вод, лесов, ресурсов растительного и животного мира.

Любые виды эксплуатации природных ресурсов в СССР, затрагивающие состояние окружающей человека природной среды, допускаются лишь по разрешениям компетентных государственных органов и под их контролем. В связи

с этим Советское государство учреждает разветвленную систему государственных органов, наделенных достаточной компетенцией, правами и полномочиями, включая права контроля и применения санкций к правонарушителям, регламентирует порядок выдачи и аннулирования разрешений на эксплуатацию природных ресурсов и порядок контроля за их эксплуатацией. Любая, в том числе не запрещенная законом деятельность, если она может повлечь ухудшение качества природной среды, подлежит соответствующему ограничению или полному прекращению по решению компетентных государственных органов.

В целях охраны окружающей человека природной среды все предприятия, организации и учреждения обязаны строго соблюдать правила охраны природы, внедрять в производство наиболее совершенную технологию, машины, приборы и другое оборудование, исключающие загрязнение природной среды, устраняющие шумы, вибрации, вредные излучения, выполнять требования производственной и бытовой санитарии и т. п.

Постоянной задачей государственных органов и общественных организаций является оптимальное благоустройство городов и других населенных пунктов, устройство пригородных зеленых зон, мест массового отдыха населения и туризма. При этом под благоустройством понимается удобная для жизни людей планировка населенных пунктов, обеспеченность жильем и средствами обслуживания, а также защита от всякого рода отрицательных факторов.

Особой охране подлежат природные комплексы курортов и лечебных местностей, а также памятники природы, т. е. отдельные экземпляры природных объектов, предоставляющие исключительную научную или культурно-историческую ценность. На территории курортов и лечебных местностей должно быть максимально ограничено развитие промышленности и других видов деятельности, не связанной с удовлетворением лечебных и бытовых потребностей населения.

Советское государство обеспечивает эффективное финансирование и материальное снабжение научных исследований и практических мер, направленных на решение проблем окружающей человека природной среды, а также организует дальнейшее развитие системы экономических мер и законодательных требований, государственного управления и юридической ответственности в данной области отношений.

В области охраны природы и использования природных богатств поддерживается строгий правопорядок и режим законности. Юридические требования охраны окружающей человека природной среды являются соответственно в равной степени обязательными как для отдельных граждан, так и для должностных лиц всех рангов, а также для коллективов предприятий, организаций и учреждений. Нарушения этих требований преследуются по закону. Виновные в их совершении лица подлежат наказанию в установленном порядке.

Советское государство придает большое значение воспитанию людей в духе бережного отношения к природным богатствам и обучению их необходимым знаниям и навыкам. Особое внимание уделяется надлежащему воспитанию молодежи. Учитывая, что охрана природы является не только важнейшей государственной задачей, но и делом всего народа, Советское государство всемерно поощряет, поддерживает и развивает активную деятельность общественных организаций и непосредственно широких масс населения, направленную на сохранение, восстановление и улучшение благоприятного состояния природной среды.

Советское государство последовательно развивает международное сотрудничество в интересах решения проблем окружающей человека природной среды в сочетании с проблемами мира и безопасности народов на основе международного права, укрепления мировой социалистической системы, развития мира, дружбы и сотрудничества между всеми народами.

Все перечисленные принципы находят свое проявление в законодательстве и практической деятельности Советского государства, каждого из его органов, а также общественных организаций.

ГЛАВА ВТОРАЯ. ОХРАНА ОКРУЖАЮЩЕЙ ПРИРОДНОЙ СРЕДЫ — ПОСТОЯННАЯ ФУНКЦИЯ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОГО ГОСУДАРСТВА

Новые взгляды относительно понятия и содержания функций социалистического государства. Определение функции охраны окружающей природной среды

Традиционно под функциями социалистического государства понимались основные или главные направления его деятельности, обусловленные задачами государства на определенных этапах его развития. Было принято считать, что в период перехода от капитализма к социализму социалистическое государство осуществляет две категории функций: внутренние (хозяйственно-организаторская, культурно-воспитательная, охрана социалистической собственности, контроль за мерой труда и мерой потребления, охрана социалистического правопорядка, прав и интересов граждан, забота о материально-бытовых и социально-культурных интересах граждан, подавление свергнутых эксплуататорских классов) и внешние (организация защиты страны от нападения извне, организация и проведение политики мирного сосуществования стран с различными социально-политическими системами, организация сотрудничества и взаимопомощи социалистических стран).

Есть мнение, что после завершения строительства социализма и постепенного превращения социалистического государства в общенародное оно продолжает осуществлять в основном те же функции, которые выполнялись им в условиях строительства социализма, за исключением функции подавления остатков свергнутых эксплуататорских классов внутри страны, которые к этому времени уничтожены[1].

Однако за последние годы в результате ряда фундаментальных научных исследований в теории функций социалистического государства появились новые взгляды, видимо, более полно отражающие эволюцию социалистического государства. Прежде всего, внесена поправка в само определение понятия функции социалистического государства.

По мнению Л.И. Загайнова и ряда других авторов, функция социалистического государства представляет собой не только основное направление, но и сторону деятельности государства[2]. Тем самым подчеркивается важное значение ка-

[1] Н.Г. Александрови др. Теория государства и права (учебник для вузов). М., 1968, стр. 236.
[2] Л.И. Загайнов. Экономические функции Советского государства. М., 1968, стр. 10; Н.В. Черноголовкин. Теория функций социалистического государства. М., 1970, стр. 7.

чественных различий содержания каждого выделенного направления реальной деятельности государства.

Л.И. Загайнов также считает, что «функции социалистического государства, являясь сторонами и направлениями его деятельности, есть в то же время совокупность средств решения задач и достижения целей государства, практического воплощения в жизнь его социального назначения, а следовательно, и его классовой сущности»[1].

Дальнейшим прогрессивным шагом развития теории функций социалистического государства является выявление и анализ критериев — оснований отнесения тех или иных направлений (видов) деятельности государства к категории его функций.

Л.И. Загайнов подчеркивает, что функциями социалистического государства можно считать лишь объективно необходимые стороны и направления его деятельности, в которых находят выражение воля и интересы всего народа и которые соответствуют объективным потребностям сложившейся общественной жизни, объективным закономерностям строительства социализма и коммунизма. Любой другой вид государственной деятельности, не отвечающий таким требованиям, будет являться дисфункцией, функциональным нарушением деятельности социалистического государства.

Основным, решающим критерием отграничения одной функции государства от другой является, по мнению Л.И. Загайнова, различие объекта воздействия государства в процессе осуществления различных функций, т. е. различие однородных групп общественных отношений, которые государство регулирует. Другими критериями являются содержание, формы и методы осуществления функций (что представляется менее ясным). По отношению к соответствующей сфере деятельности социалистического государства его функции разделяются на экономические, идеологические, охранительные и внешнеполитические[4]. Каждая из этих четырех категорий включает по нескольку видов функций.

Объясняя взаимосвязь и различие понятий задач и функций социалистического государства, Н.В. Черноголовкин характеризует те качества, которые должны быть присущи задачам, предопределяющим формирование функций государства: 1) задачи должны носить общий комплексный характер; 2) они должны быть перспективными, стабильными, постоянными; 3) они должны быть краеугольными, основными, коренными. Каждая основная функция социалистического государства преимущественно связана с определенной задачей или определенной группой однородных задач [5]. Далее Н.В. Черноголовкин подробно характеризует развитие и классификацию функций социалистического государства, а также формы и методы их осуществления.

Но ни он в данной книге, ни другие специалисты, проводившие исследования в области теории функций социалистического государства, до последнего времени не пытались обсуждать вопрос относительно формирования и признания деятельности по охране окружающей среды как самостоятельной и основной функции социалистического государства. Только в самых новых публикациях по общей теории государства и права этот вопрос стал рассматриваться. И те авторы, которые его рассматривали, постепенно стали склоняться к признанию

[1] Л.И. Загайнов. Указ. соч., стр. 14.

существования функции охраны окружающей природной среды в системе функций социалистического государства.

Н.С. Макаревич в кандидатской диссертации, посвящённой анализу правового регулирования общественных отношений по охране природы в СССР, обосновывает положение о том, что в социалистическом обществе регулирование отношений по охране природы составляет специфическую самостоятельную функцию государства[1]. Социалистическое государство выполняет данную функцию с момента своего возникновения.

По мнению Н.С. Макаревича, природоохранительная функция обособилась в качестве основной самостоятельной функции государства в связи с тем, что данная область общественной жизни имеет свои организации, институты, характеризуется своеобразными отношениями и психологическими состояниями. В настоящее время в СССР функционирует целый ряд специальных государственных органов и общественных организаций, занимающихся вопросами охраны природы, значительно развито природоохранительное законодательство, появились соответствующие кадры специалистов, развивается международное сотрудничество СССР в направлении проведения эффективных взаимосогласованных глобальных, региональных и двусторонних мер по улучшению охраны окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов.

Обосновывая содержание природоохранительной функции и ее отличие от хозяйственно-организаторской функции и функции охраны социалистической собственности, Н.С. Макаревич считает, что признание и теоретическая разработка природоохранительной функции способствовали бы более правильной организации системы государственных органов по охране природы, механизма их взаимодействия, совершенствованию правового регулирования отношений по охране природы, повышению его социальной эффективности и т. д.[2]

По мнению Ю.И. Ляпунова, «всесторонняя оценка общественно-политического и государственно-правового существа провозглашенных общесоюзным законодателем руководящих основополагающих принципов не оставляет сомнения в том, что в нашей стране охрана природы по своему социальному и экономическому значению поднимается до уровня одной из основных функций социалистического общенародного государства»[3].

Ю.И. Тютекин также приходит к выводу, что функция охраны окружающей среды, которую, как полагает Ю.И. Тютекин, точнее именовать функцией руководства рациональным природопользованием и охраной природы, с полным основанием должна быть отнесена к числу основных функций Советского государства, ибо ей присущи все общие черты, свойственные основным функциям социалистического государства[4].

---

[1] Н.С. Макаревич. Правовое регулирование общественных отношений по охране природы в СССР (вопросы теории). Автореф. канд. дисс. Саратов, 1973. Позднее такое же мнение высказали И.И. Бергхольцас, Ю.И. Ляпунов, И. Тютекин и ряд других юристов.

[2] Там же, стр. 11–13.

[3] Ю.И. Ляпунов. Основные теоретические проблемы уголовно-правовой охраны природы в СССР. Автореф. докт. дисс. М., 1974, стр. 8.

[4] Ю.И. Тютекин. О государственном руководстве рациональным природопользованием и охраной природы как функции Советского государства. — «Проблемы взаимодействия общества и природы (тезисы докладов к теоретической конференции)». М., 1974, стр. 126.

В отличие от Н.С. Макаревича, Н.В. Черноголовкин считает охрану природной среды не основной самостоятельной функцией, а комплексной функцией социалистического государства. Он отмечает, что для развитого социалистического общества характерен комплексный подход к решению экономических, социально-политических и идеологических задач. Комплексный характер задач порождает проблему комплексности в самой функциональной системе государства. Ее суть состоит в том, что в практической деятельности государства отдельные стороны разных функций объединяются воедино. Такие единые функциональные комплексы, хотя и не совпадают в полной мере с какой-то одной сферой общественной жизни, но обнаруживают высокую степень сближения слагаемых элементов. «В результате образуются новые комплексные направления и стороны деятельности государства (комплексные функции), не совпадающие с принятой классификацией функций государства по основным сферам общественной жизни. В такие комплексные функции в развитом социализме складываются государственное руководство научно-техническим процессом, охрана окружающей среды и некоторые другие ведущие участки деятельности государства»[1].

Однако до появления приведенных выше общетеоретических концепций на пути к признанию охраны природы (окружающей природной среды) основной постоянной функцией социалистического государства было сделано много теоретических приготовлений в работах исследователей правовой охраны природы.

В статье «Советское законодательство об охране природы за 40 лет» говорилось, что после Великой Октябрьской социалистической революции в России охрана природы стала делом Советской власти и приобретает значение государственной проблемы, разрешаемой в значительной мере законодательным путем[2].

«В СССР охрана природы является делом государственной важности и осуществляется в интересах всех трудящихся», — отмечалось в другой публикации[3].

Далее: «Задача охраны природы приобретает в условиях построения коммунизма всестороннее и притом общегосударственное значение»[4].

В докладе «Охрана природы и задачи советской правовой науки», зачитанном на теоретической конференции, состоявшейся в июне 1969 г. в Институте государства и права АН СССР, было уделено много внимания вопросу о том, что охрану природы нельзя рассматривать как временную задачу или скоро проходящую кампанию, а следует считать предметом постоянной и притом все усиливающейся заботы всех стран мира. «Будучи элементом вечного процесса взаимодействия природы и общества, охрана природы является постоянной функцией общества и условием его благополучия»[5].

Следует отметить, что и в советском законодательстве не раз подчеркивалась природоохранительная функция социалистического государства. Можно назвать, например, Закон об охране природы в РСФСР от 27 октября 1960 г., в ко-

---

[1] Н.В. Черноголовкин. Функциональная характеристика социалистического государства. — «Советское государство и право», 1973, № 7, стр. 16, 17.

[2] «Правоведение», 1958, № 1, стр. 37.

[3] «Охрана природы Российской Федерации в советском законодательстве». Сб. статей под ред. Г.Н. Полянской. М., 1959, стр. 5.

[4] «Правовые вопросы охраны природы в СССР». Сб. статей. Отв. ред. Г.Н. Полянская. М., 1963, стр. 20.

[5] «Правовые проблемы охраны природы в СССР». Тезисы докладов. М., 1969, стр. 32.

тором охрана природы признана важнейшей государственной задачей и делом всего народа[1].

В постановлении Верховного Совета СССР от 20 сентября 1972 г. записано: «Считать одной из важнейших государственных задач неустанную заботу об охране природы и лучшем использовании природных ресурсов, строгое соблюдение законодательства об охране земли и ее недр, лесов и вод, животного и растительного мира, атмосферного воздуха, имея в виду, что научно-технический прогресс должен сочетаться с бережным отношением к природе и ее ресурсам, способствовать созданию наиболее благоприятных условий для жизни и здоровья, для работы и отдыха трудящихся».

Таким образом, имеется достаточно оснований рассматривать сегодня охрану окружающей природной среды как самостоятельную основную функцию социалистического государства. Деятельность государства, направленная на сохранение, восстановление и улучшение благоприятных природных условий жизни людей, совершается во исполнение исторической задачи, объективно обусловленной и отражающей интересы всего общества. Эта деятельность не мимолетна, а носит длительный, устойчивый характер. В осуществление многообразных, взаимосвязанных и целенаправленных действий государства по охране природы практически вовлечены все подразделения государственного механизма на всех уровнях. Формы и методы обеспечения охраны природы столь же широки и универсальны, как формы и методы осуществления других основных функций социалистического государства[2].

Анализ состояния и развития деятельности буржуазных государств за последние годы, связанной с решением проблем охраны окружающей среды, дает основание полагать, что и в системе функций буржуазного государства охрана окружающей среды также приобретает постепенно определенное значение. Законодательные, исполнительные и судебные органы буржуазного государства уже не могут стоять в стороне от вопросов охраны окружающей среды. Это обстоятельство заслуживает пристального внимания и требует надлежащей оценки с позиций марксистско-ленинского учения о государстве и его функциях.

Конечно, такая функция не вытекает из эксплуататорской классовой природы буржуазного государства. Скорее, она противоречит ей. Но буржуазное государство в силу объективных причин вынуждено воспринять природоохранительную функцию и вести борьбу против загрязнения окружающей среды, добиваться выполнения экологических требований и даже принуждать подвластных субъектов к принятию мер по предотвращению отрицательного воздействия на среду.

Разумеется, для понимания классовой сущности этого явления его необходимо рассматривать в ракурсе защиты интересов капитализма, ибо как бы ни проявляло себя буржуазное государство, оно в конечном счете всегда стремится защищать интересы класса капиталистов. И в рассматриваемой области отношений оно также защищает капитализм, ибо представители эксплуататорских классов, стоящие у власти в буржуазном государстве, все более осознают, что грозящий людям экологический кризис в первую очередь и более всего окажется кризисом капитализма.

---

[1] «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1960, № 40, ст. 586.

[2] «Ведомости Верховного Совета СССР», 1972, № 39, ст. 346.

Кроме того, буржуазное государство не может открыто игнорировать интересы других классов, в частности, рабочего класса и крестьянства. В силу исторических обстоятельств, иногда прямо как следствие революционных завоеваний трудящихся, буржуазное государство все более и более вынуждено идти на уступки и принимать во внимание интересы других слоев населения. Тем более в данном случае, когда речь идет о сохранении жизнеспособности человечества, оно не может свертывать природоохранительную деятельность, а вынуждено всемерно развивать ее, интенсифицировать.

Немалую роль в решении данного вопроса играет и международное движение за обеспечение охраны окружающей среды на земном шаре. Слова Декларации Стокгольмской конференции ООН по окружающей человека среде (1972 г.) о том, что сохранение и улучшение качества окружающей человека среды является насущным желанием народов всего мира и обязанностью правительств всех стран, относятся ко всем типам и видам государств, которые сегодня существуют на Земле.

Государственная власть и охрана окружающей природной среды. Роль Советов депутатов трудящихся в обеспечении охраны природы

Осуществление власти есть одна из основных форм бытия государства. Не может быть государства, которое бы не осуществляло никакой власти. Однако содержание власти в конкретных исторических условиях определяется реальным соотношением классовых, политических сил. В эксплуататорском обществе государственная власть в конечном счете обеспечивает и олицетворяет господство эксплуататоров. В социалистическом обществе, где нет эксплуатации человека человеком, государственная власть обеспечивает и олицетворяет союз трудящихся классов, служит благородным целям самосовершенствования общества и человека.

В новейший период истории государственная власть в промышленно развитых капиталистических странах нередко оказывается перед лицом серьезных испытаний, вынуждена держать своего рода экзамен на зрелость, будучи поставленной перед необходимостью как-то отреагировать на исключительно сложные социальные ситуации. При этом происходят определенные сдвиги и в самом содержании, в качестве, в оттенках государственной власти.

В условиях подобных ситуаций буржуазная государственная машина иногда оказывается в кризисном положении из-за того, что ей приходится прямо или косвенно выступать против того класса, господство которого она олицетворяет. И во всех таких случаях нетрудно увидеть, насколько напряженной и даже перенапряженной становится нить, связывающая буржуазное государство и класс буржуазии в его современном облике империалистического капитализма. Так бывало в случаях военных конфликтов. Так происходит в наши дни в обстановке глубоких финансовых потрясений капиталистической экономики. Нечто подобное наблюдается и в связи с угрозой экологического кризиса.

Будучи поставленной перед необходимостью что-то сделать в целях ослабления этой угрозы, буржуазная государственная власть вынуждена ограничивать, ставить в жесткие рамки поведение частных собственников и капиталистических предпринимателей, расхищающих богатства природы. Разумеется, капиталисты от этого не в восторге. Сплошь и рядом они пытаются уклониться от госу-

дарственного принуждения, оспаривают те или иные действия государственной власти и даже оказывают открытое сопротивление. Именно эти обстоятельства особенно осложняют обстановку. Именно эти причины заставляют думать о неспособности буржуазной государственной власти решить проблему охраны окружающей среды. Чтобы решить эту проблему, надо подавить сопротивление капитализма. Но чтобы действительно подавить сопротивление капитализма, буржуазное государство должно перестать служить буржуазии. Практически это означало бы установление социализма.

Неспособность буржуазной государственной власти решить проблему охраны окружающей среды и предотвратить экологический кризис приводит все большее число людей в мире к выводу о необходимости и неизбежности перехода человечества на путь социализма.

Для социалистической государственной власти проблема охраны окружающей среды является одной из задач. Но ее решение не создает никакого конфликта между властью и населением. Наоборот, необходимость решения данной проблемы служит своего рода катализатором, возбуждающим и стимулирующим процессы совершенствования самой власти, в результате которых государство полнее отражает и обеспечивает интересы парода. Естественно, что это создает самые благоприятные условия для надлежащей охраны окружающей среды, хотя в то же время было бы неправильно отрицать применение государственных принудительных мер для исправления поведения отдельных лиц, для корректирования экономики, систем управления, внедрения совершенных методов технологии, построения и осуществления планов, проектов и т. п.

Ближайшим и ярким примером, характеризующим такую реакцию социалистической государственной власти на острую жизненную ситуацию, заключающуюся в проблеме охраны окружающей среды, является опыт Советского Союза.

Вся власть в СССР принадлежит трудящимся города и деревни в лице Советов депутатов трудящихся (ст. 3 Конституции СССР).

Система Советов народных депутатов включает ряд звеньев, функционирующих на разных уровнях: союзном, союзной и автономной республик, краевом, областном, автономной области, окружном, районном, городском, сельском. Советы, являющиеся представительными органами государственной власти, имеют обширный и довольно сложный аппарат распорядительных органов.

Традиционно Советы народных депутатов осуществляют общее руководство всеми сторонами жизни на соответствующих уровнях и в пределах подведомственных территорий. Применительно к этому общему положению определены их полномочия, права и обязанности. За последние годы были предприняты важные шаги по упорядочению деятельности Советов. И в этих шагах нашла ясное отражение тенденция к усилению роли Советов народных депутатов в обеспечении охраны окружающей природной среды[1].

Верховный Совет СССР, будучи высшим органом государственной власти СССР и осуществляя права, предоставленные ему Конституцией СССР, уделил много внимания развитию советского природоохранительного законодательства. Он принял за последние годы ряд важнейших законов, направленных на

[1] И.И. Бергхольцас. Правовые и организационные вопросы деятельности местных Советов депутатов трудящихся в области охраны природы. Автореф. канд. дисс. М., 1974, стр. 11.

обеспечение рационального использования природных богатств страны и охраны природных условий, благоприятных для жизни людей, развития экономики и культуры.

Так, в соответствии с Основами земельного законодательства Союза ССР и союзных республик, утвержденными на пятой сессии Верховного Совета СССР седьмого созыва в декабре 1968 г., установлен порядок охраны качества земельных ресурсов, проведения мелиоративных мероприятий, рекультивации земель, нарушенных промышленностью, благоустройства территорий населенных пунктов, поддержания необходимых условий для отдыха населения, сохранения благоприятных ландшафтов при наличии высоких темпов роста промышленности, сельского хозяйства, транспорта, энергетики и других отраслей народного хозяйства.

Основы водного законодательства, утвержденные Верховным Советом СССР в декабре 1970 г., всесторонне урегулировали использование и охрану в стране вод, особо подчеркивая важность борьбы против загрязнения, засорения и истощения водных ресурсов и ухудшения гидрологического режима территории СССР.

Основы законодательства о здравоохранении Союза ССР и союзных республик, утвержденные Верховным Советом СССР 19 декабря 1969 г., установили правовые требования и порядок устранения факторов и условий, вредно влияющих на здоровье граждан. Этот закон предусматривает, в частности, запрещение ввода новых и реконструированных предприятий, цехов, участков, установок и иных объектов, не обеспечивающих эффективной очистки, обезвреживания, улавливания вредных выбросов, отходов и отбросов.

Большое внимание вопросам охраны природы Верховный Совет СССР уделяет в порядке осуществления парламентского контроля за положением дел в стране. В этих целях в Совете Союза и Совете Национальностей образованы постоянные комиссии по охране природы, в каждой из которых состоит по 35 депутатов Верховного Совета СССР. Комиссии, как правило, проводят свои пленарные заседания дважды в год и рассматривают назревшие вопросы улучшения дела охраны природы в стране. На заседаниях постоянных комиссий заслушиваются отчеты и информационные доклады министров СССР, руководителей ведомств и другие материалы. К каждому такому обсуждению комиссии тщательно готовятся, организуют проверки на местах, получают заключения специалистов по обсуждаемым вопросам. По итогам проверки и обсуждения принимаются постановления, выполнение которых контролируется.

За последние годы постоянные комиссии по охране природы Совета Союза и Совета Национальностей Верховного Совета СССР рассмотрели ряд важных вопросов: 1) о работе министерств химической, целлюлозно-бумажной промышленности и цветной металлургии в области охраны природы; 2) о соблюдении требований законодательства СССР о рациональном и комплексном использовании недр предприятиями Министерства черной металлургии СССР и Министерства цветной металлургии СССР и др. На совместном заседании комиссию по охране природы Совета Союза и Совета Национальностей 15 июля 1973 г. был заслушан вопрос о соблюдении законодательства об охране и воспроизводстве рыбных запасов во внутренних водоемах СССР. С докладами перед депутатами выступили руководитель депутатской подготовительной группы, заместитель

министра рыбного хозяйства СССР и заместитель министра сельского хозяйства СССР. Комиссии отметили насущную необходимость улучшения охраны рыбных запасов в СССР и работы по их воспроизводству, приняли рекомендации по развитию рыбопитомников и рыбозаводов, по совершенствованию действующего законодательства об охране рыбных запасов в стране[1].

Постоянные комиссии по охране природы Совета Союза и Совета Национальностей Верховного Совета СССР регулярно участвуют в предварительном рассмотрении планов развития народного хозяйства СССР и государственного бюджета СССР.

Вместе с тем вопросы охраны природы являются предметом внимания и деятельности не только Комиссий по охране природы, но и других постоянных комиссий Верховного Совета СССР. Так, Комиссии по сельскому хозяйству Совета Союза и Совета Национальностей на совместном заседании 6 января 1972 г. рассмотрели вопрос о выполнении требований земельного законодательства Союза ССР и союзных республик по охране земель сельскохозяйственного назначения и приняли соответствующее постановление[2].

20 декабря 1974 г. состоялось совместное заседание комиссий законодательных предположений и комиссий по сельскому хозяйству палат Верховного Совета СССР. Был рассмотрен вопрос о ходе подготовки министерствами сельского хозяйства СССР, мелиорации и водного хозяйства СССР, юстиции СССР проектов нормативных актов, принятие которых предусмотрено Основами земельного законодательства и Основами водного законодательства. В своем решении постоянные комиссии палат Верховного Совета СССР рекомендовали соответствующим министерствам ускорить подготовку проектов нормативных актов, призванных обеспечивать рациональное использование и охрану земельных и водных ресурсов[3].

19–20 сентября 1972 г. состоялась четвертая сессия Верховного Совета СССР восьмого созыва, которая в основном была посвящена обсуждению вопроса о мерах по дальнейшему улучшению охраны природы и рациональному использованию природных ресурсов. С докладом по этому вопросу выступил заместитель председателя Совета Министров СССР депутат В.А. Кириллин, а с содокладами — председатели комиссий по охране природы палат Верховного Совета СССР депутаты А.В. Георгиев и В.А. Карлов. В обсуждении доклада и содокладов выступили 25 депутатов, которые всесторонне проанализировали и оценили положение дел с охраной природы в Советском Союзе[4].

В принятом по указанному вопросу постановлении Верховного Совета СССР[5] отмечается, что в Советском Союзе последовательно осуществляются мероприятия, направленные на улучшение охраны природы и обеспечение рационального использования природных ресурсов.

В больших масштабах ведутся работы по мелиорации земель, по предупреждению ветровой и водной эрозии почв; улучшается использование водных ре-

[1] «Ведомости Верховного Совета СССР», 1973, № 30, ст. 511.

[2] «Правда», 7 января 1972 г.

[3] «Правда», 21 декабря 1974 г.

[4] «Заседания Верховного Совета СССР восьмого созыва. Четвертая сессия (19–20 сентября 1972 г.)». Стеногр. отчет. М., 1972.

[5] «Ведомости Верховного Совета СССР», 1972, № 39, ст. 346.

сурсов, лесных богатств и полезных ископаемых. Под защиту государства взяты ценные и редкие виды животных, улучшается ведение рыбного хозяйства. Серьезное внимание уделяется мерам по предупреждению загрязнения атмосферного воздуха и водоемов, улучшению дела теплофикации и газификации городов и других населенных пунктов, а также борьбе с шумом. Значительно увеличились объемы капитальных вложений на проведение мероприятий по охране природы, на строительство сооружений для очистки сточных вод, газоочистных и пылеулавливающих установок.

Дальнейшее развитие народного хозяйства и вовлечение в производство природных ресурсов во все более возрастающих масштабах требуют от всех государственных и общественных организаций усиления внимания делу охраны природы, улучшения использования природных ресурсов, устранения имеющихся в этой области недостатков.

Некоторые министерства, ведомства, местные Советы депутатов трудящихся, предприятия и организации все еще недостаточно учитывают эти требования, не занимаются должным образом вопросами обеспечения рационального использования природных ресурсов и охраны природы. Отдельными министерствами, ведомствами, предприятиями и организациями не в полной мере соблюдается законодательство о комплексном использовании недр земли, медленно разрабатываются и внедряются технологические процессы, которые позволили бы значительно сократить расходы воды на производственные нужды и вредные отходы, отрицательно влияющие на состояние окружающей природной среды.

Имеются случаи бесхозяйственного отношения к основному богатству страны — земле, факты нерационального использования сельскохозяйственных и лесных угодий, неправильной эксплуатации водохранилищ. Вследствие эрозии почвы, повторного засоления, а также при добыче полезных ископаемых и в процессе строительства из хозяйственного оборота нередко выбывают большие участки плодородных земель.

Верховный Совет СССР поручил Совету Министров СССР разработать мероприятия по дальнейшему усилению охраны природы и улучшению использования природных ресурсов с учетом предложений, высказанных депутатами Верховного Совета СССР на сессии, а также предложений комиссий по охране природы и других постоянных комиссий Совета Союза и Совета Национальностей Верховного Совета СССР.

В этих мероприятиях предложено предусмотреть ряд конкретных условий и требований, а именно:

- совершенствование планирования, направленного на рациональное использование природных ресурсов и охрану природы, учитывая при этом, что намеченные природоохранительные меры должны являться составной частью перспективных и годовых планов развития народного хозяйства;
- повышение ответственности министерств, ведомств, предприятий и организаций за полное, комплексное использование полезных ископаемых и минерального сырья при их добыче и переработке, строгое соблюдение законодательства, направленного на подлинно хозяйское отношение к земельным и лесным угодьям, водным ресурсам, к их охране, повышение личной ответственности граждан за сохранение окружающей природной среды;

- усиление ответственности министерств, ведомств, предприятий и организаций за осуществление мероприятий по предотвращению загрязнения почвы промышленными отходами и ядохимикатами, водоисточников — промышленными и коммунально-бытовыми сточными водами, атмосферного воздуха — промышленными выбросами и выхлопными газами автотранспорта, а также за безусловное соблюдение санитарно-гигиенических норм и правил;
- осуществление необходимых мер по предотвращению вредных выбросов в атмосферу и сбросов загрязненных сточных вод, своевременное строительство очистных сооружений, повышение его качества, разработку и освоение производства новых видов оборудования и приборов для газоочистки и пылеулавливания, обеспечение биологической очистки водоемов, создание новых и совершенствование существующих технологических процессов производства, экономное расходование воды;
- увеличение выпуска машин, оборудования, контрольно-измерительных приборов и средств автоматизации, позволяющих улучшить дело охраны природы, эффективнее пользоваться ее ресурсами, всеми ее богатствами;
- разработку градостроительных нормативов, обеспечивающих максимальное оздоровление внешней среды в промышленных и административных центрах;
- расширение научно-исследовательских работ по наиболее важным проблемам охраны природы и рациональному использованию природных ресурсов;
- улучшение подготовки учащихся школ, средних специальных и высших учебных заведений в области природоведения и защиты природной среды, подготовку и выпуск в более широких масштабах высококвалифицированных специалистов этого профиля, способных умело, по-хозяйски вовлекать в дело огромные природные ресурсы;
- активное участие СССР в разработке и осуществлении программ международного сотрудничества в области изучения природной среды и в защите ее от неблагоприятных воздействий.

Таким образом, Верховный Совет СССР, его Президиум, постоянные комиссии проводят большую и разнообразную работу по осуществлению воли советского народа в деле охраны окружающей среды в нашей стране. Они также уделяют много внимания вопросам развития международного сотрудничества в области охраны окружающей среды — ратификации соглашений, участию в делах Межпарламентского союза, организации международных встреч, приемов и т. п.

Представительные органы Советской власти, осуществляя международное сотрудничество и обмен опытом с представительными органами власти социалистических стран, взаимно информируют друг друга о деятельности в области охраны природы. Представительные органы Советской власти заинтересованы также в изучении опыта работы в области охраны природы представительных органов всех стран мира и могли бы в свою очередь поделиться собственным опытом на взаимных началах.

Исключительно важная роль в развитии дела охраны природы в Советском Союзе принадлежит Верховным Советам союзных республик. Именно им принадлежала инициатива в заострении внимания к этому делу и в усилении право-

вых мер, направленных на обеспечение рационального использования природных богатств, сохранение, восстановление и улучшение природных условий.

Верховный Совет Эстонской ССР на сессии 7 июня 1957 г. первым среди Верховных Советов союзных республик принял закон об охране природы[1]. Затем Верховные Советы всех других союзных республик в период 1957–1963 гг. приняли законы об охране природы[2]. В некоторых республиках эти законы уже обновлены.

Например, Верховный Совет Латвийской ССР принял Закон об охране природы в новой редакции в декабре 1968 г.[3]

Верховные Советы всех союзных республик образовали постоянные комиссии по охране природы, которые в порядке осуществления парламентского контроля за деятельностью министерств, ведомств, комитетов, управлений и других органов заслушивают вопросы охраны природы, организуют проверки исполнения природоохранительного законодательства.

Так, Комиссия по охране природы Верховного Совета РСФСР в течение 1968–1970 гг. обсуждала вопросы охраны водоемов от загрязнения, об охране зеленых насаждений в городах и пригородных зонах, о проекте Земельного кодекса РСФСР, о работе Астраханского, Дарвинского и Ильменского заповедников и другие. Эта Комиссия заслушала доклады министров лесного и коммунального хозяйства РСФСР, первого заместителя министра мелиорации и водного хозяйства РСФСР, заместителей министра легкой промышленности СССР, химической промышленности СССР, целлюлозно-бумажной промышленности СССР, нефтехимической и нефтеперерабатывающей промышленности СССР и ряд других. В результате обсуждения указанных докладов Комиссия по охране природы Верховного Совета РСФСР выработала и проводит в жизнь обширный комплекс мер, направленных на улучшение организации охраны природы в республике.

Значительное число важных вопросов практической организации охраны природы обсуждается непосредственно на сессиях Верховных Советов союзных республик.

Так, Верховный Совет Грузинской ССР на сессии 18 июня 1970 г. заслушал доклад заместителя председателя Совета Министров Грузинской ССР по вопросу о состоянии охраны природы. С докладами по этому же вопросу на сессии выступили председатели постоянных комиссий по сельскому хозяйству и охране природы Верховного Совета Грузинской ССР. В результате обсуждения указанного

---

[1] «Пятая сессия Верховного Совета Эстонском ССР четвертого созыва 6–7 июня 1957 г.» Стеногр. отчет. Таллин, 1957, стр. 106–109.

[2] «Ведомости Верховного Совета Армянской ССР», 1958, № 6, ст. 70. «Ведомости Верховного Совета Грузинской ССР», 1958, № 5, ст 1. СЗ МССР, 1958, № 10, ст. 220. «Ведомости Верховного Совета и Правительства Литовской ССР», 1959. № 8, ст. 68. «Ведомости Верховного Совета Азербайджанской ССР», 1959, № 7, ст. 103. «Ведомости Верховного Совета Узбекской ССР», 1959, № 12, ст. 6. «Ведомости Верховного Совета Таджикской ССР», 1959, № II, ст. 208. «Ведомости Верховного Совета Латвийской ССР», 1959, № 32. «Ведомости Верховного Совета Украинской ССР», 1960, № 23, ст. 175. «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1960, № 40, ст. 586. СЗ БССР, № 38, ст. 385. «Ведомости Верховного Совета и Правительства Казахской ССР», 1962, № 23. «Ведомости Верховного Совета Киргизской ССР», 1962, № 20, ст. 57. «Ведомости Верховного Совета Туркменской ССР», 1963, № 9, ст. 35.

[3] «Ведомости Верховного Совета и Правительства Латвийской ССР», 1968, № 52.

вопроса Верховный Совет Грузинской ССР принял постановление, в котором предусмотрел необходимые меры по улучшению охраны природы в республике.

Верховный Совет Туркменской ССР седьмого созыва на своей седьмой сессии 23 июня 1970 г. также обсудил вопрос о выполнении Закона об охране природы в Туркменской ССР и принял соответствующее постановление. Верховный Совет республики, в частности, обязал районные, городские, сельские и поселковые Советы депутатов трудящихся периодически рассматривать на своих сессиях вопросы, связанные с охраной природы.

В период 1966–1972 гг. Верховные Советы соответствующих союзных республик рассмотрели следующие вопросы: о ходе выполнения Закона об охране природы Грузинской ССР, об охране и эффективном использовании земель в Армянской ССР, о состоянии и мерах по дальнейшему улучшению мелиоративных работ и использованию осушенных земель в Белорусской ССР, о ходе выполнения Закона об охране природы Казахской ССР, отчет Комиссии по охране природы Верховного Совета Грузинской ССР, о состоянии и мерах по улучшению охраны, использования и воспроизводства природных ресурсов Азербайджанской ССР, о состоянии и мерах улучшения охраны природы в Латвийской ССР, отчет Комиссии по охране природы Верховного Совета Таджикской ССР, о состоянии использования земель и соблюдении земельного законодательства в Украинской ССР, о мерах по рациональному использованию вод и усилению борьбы против загрязнения водных ресурсов и воздушной среды в Эстонской ССР.

Президиумы Верховных Советов союзных республик также уделяют много внимания вопросам охраны природы. Так, Президиум Верховного Совета Белорусской ССР 23 июля 1969 г. рассмотрел вопрос о работе местных Советов депутатов трудящихся Могилевской области по выполнению Закона об охране природы в Белорусской ССР. По этому вопросу был заслушан доклад председателя исполнительного комитета Могилевского областного Совета депутатов трудящихся и содоклад председателя Комиссии по охране природы Верховного Совета Белорусской ССР.

Вопросы охраны природы неоднократно рассматривались за последние годы на сессиях Верховных Советов автономных республик Абхазии, Башкирии, Бурятии, Дагестана, Кабардино-Балкарии, Калмыкии, Мари, Мордовии, Татарии, Тувы, Удмуртии, Чувашии, Карелии.

В решении вопросов охраны природы исключительно велика роль местных Советов депутатов трудящихся, которые выполняют возложенные на них функции путем планирования природоохранительных мероприятий, нормотворческой, контрольно-надзорной, координационной и исполнительно-распорядительной деятельности.

В качестве нормотворчества имеется в виду издание местными Советами и их исполкомами в пределах компетенции и во исполнение законов разнообразных правил (охраны зеленых насаждений, организации мест массового отдыха, регулирования спортивной охоты и рыболовства и т. п.).

Координационную деятельность местные Советы осуществляют во всех основных сферах хозяйственного и социально-культурного строительства, в области распоряжения землей, недрами, водами, лесами. Им предоставлено также право координировать деятельность по сохранению парков и достопримеча-

тельностей природы, по борьбе против загрязнения вод и атмосферного воздуха, по образованию культурного ландшафта, по борьбе с браконьерами и т. д.[1]

Регулярно вопросы охраны природы рассматриваются непосредственно на сессиях местных Советов депутатов трудящихся. Примером может служить пятая сессия Московского областного Совета депутатов трудящихся (двенадцатого созыва), которая обсудила вопрос о выполнении Закона об охране природы в РСФСР на территории Московской области, находящейся в непосредственной близости от города с населением свыше 7 млн. человек.

В решении Московского областного Совета депутатов трудящихся, принятом по этому вопросу, отмечается, что в результате проведенных мер во исполнение Закона об охране природы на территории области было посажено 92 тыс. гектаров молодых лесов, построено большое число сооружений по очистке сточных вод общей мощностью около 1,4 млн. кубических метров воды в сутки, введено в эксплуатацию 450 газопылеулавливающих установок. Все эти и другие меры позволили создать более благоприятные условия для работы и отдыха трудящихся, а также по увеличению количества и разнообразию животного и растительного мира.

В то же время сессия Московского областного Совета депутатов трудящихся отметила ряд недостатков в деле охраны природы и установила меры по их устранению.

Однако самую активную деятельность по осуществлению контроля за выполнением законов об охране природы за последние годы проводят постоянные комиссии Советов депутатов трудящихся по охране природы.

В настоящее время в СССР во всех звеньях представительной системы органов местной государственной власти образовано около 3,5 тыс. постоянных комиссий по охране природы, в работе которых участвует свыше 23 тысяч депутатов Верховных Советов автономных республик, а также местных Советов депутатов трудящихся. Работа этих комиссий ведется постоянно и систематически. Как правило, дважды в году они обсуждают те или иные наиболее актуальные вопросы охраны природы, требуя отчеты от исполнительных органов и контролируя их работу.

Приведенный обзор работы всех звеньев Советов депутатов трудящихся свидетельствует о том, что данные органы государственной власти проводят огромную по размеру и содержанию организационную работу, которая, хотя и имеет свои недостатки, оказывает большое положительное влияние на решение государственной задачи охраны природы. В общей сложности роль всех звеньев Советов депутатов трудящихся в осуществлении функции Советского социалистического государства по охране природы за последние годы заметно возросла и стала мощным постоянным фактором регулирования всей практики сохранения, восстановления и улучшения благоприятных природных условий страны.

Деятельность Советов депутатов трудящихся в области охраны природы, которая к настоящему времени приобрела регулярный характер и в будущем должна стать постоянным элементом содержания работы Советов, закреплена законом.

---

[1] И.И. Бергхольцас. Местные Советы и охрана природы. — «Советское государство и право», 1973, № 6, стр. 80, 81.

Так, Указом Президиума Верховного Совета СССР от 8 апреля 1968 г. «Об основных правах и обязанностях сельских и поселковых Советов депутатов трудящихся» установлено, что сельские и поселковые Советы контролируют соблюдение законодательства о землепользовании, правил хранения и использования в колхозах и совхозах минеральных удобрений и ядохимикатов, а также охраны посевов и насаждений. Они вправе приостанавливать исполнение противоречащих законодательству решений собраний колхозников и пайщиков потребительских обществ, правлений колхозов и сельпо, приказов и распоряжений руководителей предприятий, учреждений и организаций вышестоящего подчинения по вопросам землепользования, благоустройства, застройки населенных пунктов, охраны природы и памятников культуры, сообщая об этом соответствующим вышестоящим органам[1].

В соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР от 19 марта 1971 г. «Об основных правах и обязанностях районных Советов депутатов трудящихся» каждый районный Совет осуществляет государственный контроль за использованием всех земель в районе; предоставляет и изымает земельные участки и разрешает земельные споры в случаях и в порядке, установленных законодательством Союза ССР и союзных республик; выдает колхозам, совхозам и другим землепользователям государственные акты на право пользования землей; контролирует осуществление землепользователями мероприятий по повышению плодородия земель, их орошению и осушению, борьбе с эрозией почв, созданию полезащитных лесных насаждений; организует проведение работ по землеустройству; дает разрешения на разработку общераспространенных полезных ископаемых; в пределах и в порядке, установленных законодательством, ведает водными объектами на территории района, осуществляет государственный контроль за использованием и охраной вод; контролирует осуществление мероприятий по разведению, охране и правильному использованию лесов, лесомелиорации и лесоустройству, соблюдение законодательства об охране природы.

Районный Совет депутатов трудящихся имеет также право отмены или приостановления (в отношении организаций вышестоящего подчинения) противоречащих законодательству решений, постановлений, приказов и распоряжений по вопросам охраны природы (наряду с другими вопросами)[2].

Соответствующие обязанности и права городских и районных в городах Советов депутатов трудящихся определены Указом Президиума Верховного Совета СССР от 19 марта 1971 г. «Об основных правах и обязанностях городских и районных в городах Советов депутатов трудящихся»[3].

Указанные права и обязанности развиты и более детально регламентированы в примерных положениях и законах о соответствующих Советах депутатов трудящихся[4].

Так, в соответствии с Примерным положением о районном Совете депутатов трудящихся, одобренным постановлением Президиума Верховного Совета

---

[1] «Ведомости Верховного Совета СССР», 1968, № 16, ст. 131.

[2] «Ведомости Верховного Совета СССР», 1971, № 12, ст. 132.

[3] «Ведомости Верховного Совета СССР», 1971, № 12, ст. 133.

[4] См., например, Закон о сельском, поселковом Совете депутатов трудящихся РСФСР от 19 июля 1968 г. («Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1968, № 30, ст. 1148).

СССР от 19 марта 1971 г., в области землепользования, водопользования, лесного хозяйства и охраны природы районный Совет депутатов трудящихся:

а) осуществляет государственный контроль за использованием всех земель в районе;

б) предоставляет и изымает земельные участки и разрешает земельные споры в случаях и в порядке, установленных законодательством Союза ССР и союзной республики; дает заключения о предоставлении и изъятии земельных участков, производимых вышестоящими органами;

в) выдает колхозам, совхозам и другим землепользователям государственные акты на право пользования землей;

г) принимает решения о предоставлении во временное пользование колхозам, совхозам, предприятиям, учреждениям и другим организациям, а также гражданам земельных участков для сельскохозяйственных целей в порядке и на условиях, предусмотренных законодательством Союза ССР и союзной республики;

д) контролирует осуществление землепользователями мероприятий по повышению плодородия земель, их орошению и осушению, борьбе с эрозией почв, созданию полезащитных лесных насаждений;

е) организует проведение работ по землеустройству, дает заключения по планам землеустроительных работ, проводимых на территории района;

ж) определяет в необходимых случаях сроки начала и место геологосъемочных, поисковых, геодезических и других изыскательских работ, осуществляемых соответствующими предприятиями, учреждениями и организациями на территории района;

з) дает разрешение на разработку общераспространенных полезных ископаемых, осуществляет контроль за соблюдением установленного порядка ведения работ;

и) в пределах и в порядке, установленных законодательством, ведает водными объектами на территории района, осуществляет государственный контроль за использованием и охраной вод, контролирует строительство и эксплуатацию ирригационных и мелиоративных сооружений;

к) контролирует осуществление мероприятий по разведению, охране и правильному использованию лесов, лесомелиорации и лесоустройству;

л) контролирует соблюдение колхозами, совхозами, предприятиями, учреждениями и другими организациями, а также гражданами законодательства об охране природы и выполнение мероприятий по сохранению и восстановлению природных ресурсов и животного мира; осуществляет контроль за соблюдением установленных правил охоты и рыбной ловли[1].

Таким образом, природоохранительные функции Советов депутатов трудящихся получают законодательное оформление, что само по себе свидетельствует о стабильности и перспективности данных функций.

Государственная деятельность по охране природы в СССР осуществляется наряду с Советами депутатов трудящихся представительными органами государственной власти, многочисленными исполнительно-распорядительными и другими органами. Но их работа по своему содержанию, формам и методам

[1] «Ведомости Верховного Совета СССР», 1971, № 12, ст. 132.

относится к сфере государственного управления, а поэтому является предметом самостоятельного дальнейшего исследования.

Права человека на благоприятное состояние окружающей природной среды и их конституционное закрепление

Все более ускоряющееся развитие общественного производства во всех странах мира, широкое практическое применение новейших достижений науки и техники, рост населения и его концентрация в городах — приводят к неизбежному усилению воздействия общества на природу, что в свою очередь влечет предвиденные и непредвиденные качественные изменения в окружающей природной среде, которые могут быть как благоприятными, так и неблагоприятными. Вместе с тем происходящая научно-техническая революция влечет за собой существенные количественные и качественные изменения потребностей людей. Это, в частности, относится и к потребностям людей, которые удовлетворяются за счет природных материальных благ и источников.

Каждый человек нуждается в чистом воздухе, в пресной доброкачественной воде, в солнечной энергии, в целом комплексе благоприятных для человеческого организма элементов природного окружения. Такие естественные потребности человека обычно удовлетворялись совершенно свободно, произвольно, без какого-либо общественного или государственного регулирования, поскольку природные источники для удовлетворения таких потребностей были неограниченными, а воздействие людей на природу было сравнительно слабым.

Современный уровень развития науки и техники изменил положение. Хотя люди пока что не в силах добыть и присвоить весь атмосферный воздух, как это описано в научно-фантастической литературе[1], они уже могут изменить его газовый состав, увеличить количество и качество аэрозолей, повысить радиоактивность атмосферы и т. п. А это уменьшает возможности, казавшиеся ранее незыблемыми, для удовлетворения естественных потребностей человека.

Потребность дышать чистым доброкачественным воздухом, безопасным для здоровья, которая ранее удовлетворялась неограниченно и не нуждалась в какой-либо правовой защите, сегодня уже нуждается в правовом оформлении и в правовых гарантиях. Речь, конечно, не идет о том, чтобы сконструировать какой-то вид субъективного права — права дышать, ибо данная физиологическая функция человеческого организма не поддается правовому регулированию. Речь идет о том, чтобы гарантировать каждому человеку возможность нормального и полного осуществления такой функции. Все сказанное относится и к другим необходимым естественным условиям существования и функционирования человеческого организма.

Решение данной задачи средствами права предполагает исследование и внедрение в практику более развитых концепций субъективных прав человека, прав гражданина.

Возможность и необходимость такого подхода уже отмечена в литературе.

«Тема субъективных прав актуальна сейчас и в этом отношении, — пишет Н.И. Матузов, — что она, будучи тесно связанной с общим современным науч-

[1] А. Беляев. Продавец воздуха. — «Остров погибших кораблей». Повести и рассказы. Л., 1958, стр. 379–512.

но-техническим прогрессом и его ускорением, выдвигает ряд новых проблем, которые раньше не стояли. В частности, в связи с тем, что в настоящее время в небывалых масштабах (особенно в странах развитого капитализма) происходит загрязнение и отравление природы, возникает проблема юридического обоснования и закрепления таких элементарных и вместе с тем жизненно важных субъективных прав (особой их группы), как право на обеспечение благоприятной окружающей среды, право дышать чистым воздухом, право пить чистую воду, употреблять безопасные и безвредные продукты, пользоваться естественными, не отравленными плодами и благами природы и т. д. Народы вправе требовать от своих государств и правительств принятия неотложных и эффективных мер для защиты земли, воды, атмосферы и людей от вредного воздействия, сохранения самой жизни человека»[1].

К сожалению, права человека на благоприятное состояние окружающей природной среды не нашли еще достаточно полного позитивного правового закрепления ни в международных правовых документах, ни в законодательстве отдельных стран.

Всеобщая Декларация о правах человека, принятая Генеральной Ассамблеей ООН в декабре 1948 г., не отразила в позитивной форме прямо права людей на благоприятное состояние окружающей природной среды, что вполне соответствовало уровню международного правосознания и распространенным тогда в мире взглядам. Казалось вполне достаточным зафиксировать права человека на охрану жизни, здоровья, оградить от посягательств на личность и имущество человека. При этом имелось в виду в основном определить и обеспечить охрану прав человека от всякого рода прямых и преднамеренных действий (что само по себе важно и не утрачивает актуальности по сей день).

Однако в современных условиях речь идет об охране прав человека от таких действий, которые по своей внешней видимости правомерны и не направлены конкретно против какого-либо лица, но заключают в себе достаточный заряд пренебрежения к любому человеку вообще и к человечеству в целом. Вот почему возникла необходимость наряду с традиционно существующими и юридически оформленными правами человека — политическими, экономическими, культурными и т. п. — поставить вопрос о четком определении прав на благоприятные природные условия жизни, труда и отдыха людей.

Данный вопрос обсуждался в Комиссии ООН по правам человека в марте 1971 г. Многие участники этого обсуждения признали, что научно-технический прогресс, доставляющий людям много новых благ и возможностей, может быть связан с отрицательными последствиями, приводящими к нарушению прав человека. Вместе с тем было отмечено, что такие последствия не являются неизбежным результатом научно-технического прогресса, а порождены определенными социальными условиями — капитализмом, погоней за наживой, хищническим отношением к природе. Комиссия ООН по правам человека выразила убеждение в том, что научно- технический прогресс только тогда ведет к удовлетворению прав человека, когда он используется в «интересах всего общества, а не для увеличения социального и имущественного неравенства, усиления эксплуатации человека человеком»[2].

---

[1] Н.И. Матузов. Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права. Саратов, 1972, стр. 10.

[2] Резолюция 10 (XXVII) от 18 марта 1971 г.

Еще более серьезное внимание вопросу о правах человека на благоприятную окружающую среду было уделено в процессе подготовки и в ходе Стокгольмской конференции ООН по окружающей человека среде.

Соответствующая формулировка была включена в первоначальный проект Декларации об окружающей человека среде, который обсуждался на заседании Межправительственной рабочей группы, образованной Секретариатом ООН для подготовки Конференции (март 1971 г.). Эта формулировка предусматривала в качестве первого основного принципа, что «каждый имеет фундаментальное право на безопасную и здоровую окружающую среду для полного удовлетворения основных прав человека, включающих право на уровень жизни, соответствующий его здоровью и благополучию». Второй принцип первоначального проекта Декларации предусматривал «ответственность каждого за охрану окружающей среды»[1].

В процессе обсуждения на заседаниях межправительственной рабочей группы было внесено предложение об объединении этих двух принципов. Представитель Всемирной организации здравоохранения предложил измененную формулировку: «Каждый обладает основным правом на такую среду, которая обеспечивает здоровье настоящего и последующих поколений с тем, чтобы он мог полностью пользоваться своими основными правами человека, включая право на уровень жизни, который обеспечивал бы ему благосостояние». Представитель ФАО предложил, чтобы ссылка на соответствующий уровень жизни включала в себя право на незагрязненные продукты питания[2].

В конечном счете, в проекте Декларации, представленном Стокгольмской конференции ООН, было записано: «Человек имеет основное право на благоприятные условия жизни в окружающей среде, обладающей качеством, которое позволяет вести жизнь, полную достоинства и процветания, и несет главную ответственность за охрану и улучшение окружающей среды перед будущими поколениями»[3].

В принятой Декларации этот текст немного изменен и дополнен: «Человек имеет основное право на свободу, равенство и благоприятные условия жизни в окружающей среде, качество которой позволяет вести достойную и процветающую жизнь, и несет главную ответственность за охрану и улучшение окружающей среды на благо нынешнего и будущих поколений. В связи с этим политика поощрения или увековечения апартеида, расовой сегрегации, дискриминации и других форм угнетения и иностранного господства всегда осуждается и должна быть прекращена»[4].

В определенной взаимосвязи с развитием международной доктрины и практики относительно концепции о правах человека происходили и происходят определенные сдвиги и в национальном праве ряда стран мира. В основные законодательные акты вносились поправки и дополнения, отражающие общую тенденцию к определенному юридическому выражению и охране прав человека на благоприятную окружающую среду.

---

[1] Приложение I к док. ООНА/Conf. 48/PC/W 9. I/CRP 8. 19 мая 1971 г.

[2] Law, Institutions and the Global Environment. N. Y. 1972, p. 78, 79.

[3] Док. ООН A/Conf. 48/4. 11 апреля 1972 г.

[4] Док. ООН A/Conf. 48/14. 3 июля 1972 г.

Что касается Советского Союза и других социалистических стран, то они с первых шагов своего существования концентрируют основное внимание именно на решении проблем, связанных с повышением материального и культурного уровня жизни людей. В соответствии с этим, как уже было сказано, надлежащее качество окружающей человека природной среды признается элементом материального благосостояния людей. Соответственно, далее, вся система мер и средств социализма, подчиненная девизу: «все для человека», обеспечивает наряду с реализацией и защитой политических и других основных прав человека также право людей на благоприятное состояние окружающей среды.

Социалистический общественный строй обеспечивает постоянный рост материального благосостояния и культуры народа, улучшение условий труда, быта и отдыха. В СССР и других социалистических странах осуществляется широкая система социально-экономических, технических, правовых, воспитательных мероприятий, способствующих охране жизни, здоровья и благополучия людей. Это, однако, не исключает развёрнутой правовой регламентации отношений, связанных с установлением, реализацией и защитой прав человека на благоприятное состояние окружающей среды в условиях социалистического общества.

Основанное на Конституции СССР советское природоохранительное законодательство развивается по пути установления универсальных правовых норм охраны природы и формирования отраслей, специализированных применительно к основным природным объектам — земле, ее недрам, водам, лесам и животному миру. Среди важнейших законов, касающихся охраны природной среды, особое значение имеют Основы земельного законодательства Союза ССР и союзных республик (1968 г.), Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о здравоохранении (1969 г.), Основы водного законодательства Союза ССР и союзных республик (1970 г.), Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах (1975 г.).

Основы законодательства о здравоохранении установили, что охрана здоровья населения является обязанностью всех государственных органов, предприятий, учреждений и организаций. Граждане СССР также должны бережно относиться к своему здоровью и здоровью других членов общества. Охрана здоровья населения СССР обеспечивается системой социально-экономических и медико-санитарных мероприятий, в числе которых мероприятия по оздоровлению внешней среды, обеспечению санитарной охраны водоемов, почвы и атмосферного воздуха.

Основы законодательства о здравоохранении придают большое значение профилактическим санитарно-гигиеническим и санитарно-противоэпидемическим мероприятиям. С этой целью они предусматривают ряд требований по охране природной среды, связанных с устройством быта, производственной деятельности и отдыха.

Так, планировка и застройка населенных пунктов должны предусматривать создание наиболее благоприятных условий для жизни и здоровья населения. Руководители предприятий и учреждений, проектных, строительных и других организаций, правления колхозов обязаны при проектировании строительства, реконструкции и эксплуатации предприятий и коммунально-бытовых объектов предусматривать и осуществлять меры по предупреждению загрязнения атмосферного воздуха, водоемов, подземных вод и почвы и несут за невыполнение

этих обязанностей ответственность, установленную законодательством Союза ССР и союзных республик[1].

Запрещен ввод в эксплуатацию новых и реконструированных предприятий, цехов, участков, установок и иных объектов, не обеспечивающих эффективной очистки, обезвреживания, улавливания вредных выбросов, отходов и отбросов. Органы санитарно-эпидемиологической службы вправе запрещать или временно приостанавливать эксплуатацию действующих объектов, могущих причинить вред здоровью людей выбросами, отходами или отбросами.

Исполнительные комитеты местных Советов депутатов трудящихся, другие государственные органы, предприятия, учреждения и организации обязаны проводить мероприятия по предупреждению, снижению интенсивности и устранению шума в производственных, жилых и общественных зданиях, во дворах, на улицах и площадях городов и других населенных пунктов. Соблюдение правил по предупреждению и снижению шума в бытовых условиях является обязанностью всех граждан. Основы законодательства о здравоохранении предусматривают надзор за производством, применением, хранением и транспортировкой радиоактивных, ядовитых и сильнодействующих веществ, регламентируют меры по предупреждению и ликвидации инфекционных заболеваний, устанавливают порядок выработки стандартов качества окружающей человека природной среды, норм предельно допустимых концентраций загрязняющих веществ в атмосферном воздухе, водоемах и на земной поверхности.

Если право граждан на благоприятную окружающую среду является субъективным правом граждан, то оно должно быть защищаемо государством и известным образом гарантировано. Во всяком случае оно должно заключать в себе возможность (помимо других элементов содержания) для каждого гражданина обратиться за помощью и защитой к компетентным государственным органам.

В Советском Союзе такие гарантии существуют. Но они требуют обсуждения с точки зрения повышения их эффективности. Речь может идти, в частности, о формах этих гарантий — вправе ли гражданин обратиться в суд или в административный орган или другим путем добиваться устранения помех, препятствующих осуществлению его права, а также об их достаточности.

В СССР доминирует прямой административный порядок защиты права граждан на благоприятную окружающую среду.

Административный порядок в данном случае имеет ряд конкретных преимуществ перед судебным порядком, действующим, например, в США. Во-первых, он позволяет компетентным государственным органам более оперативно воздействовать на положение дел, что для повышения эффективности охраны природы является особенно важным. Во-вторых, он позволяет концентрировать в руках органов охраны природы и анализировать большой дополнительный материал (в дополнение к регулярным наблюдениям за состоянием окружающей среды).

Что же касается судебной процедуры, то она, как правило, затягивает сроки решения дела по существу. К тому же судебные решения все равно исполняются в административном порядке. Материалы судебных дел малодоступны для тех государственных органов, которые призваны обеспечивать охрану природы по существу.

---

[1] «Ведомости Верховного Совета СССР», 1969, № 52, ст. 466.

В СССР имеются судебные дела по охране субъективных прав на благоприятную среду, но они обычно связаны с защитой имущественных интересов граждан.

В ст. 10 Конституции СССР закреплен принцип охраны личной собственности граждан, которая служит определенным выражением материального благополучия людей. Охрана личной собственности включает и охрану ее от всякого рода ущерба, возникающего в результате отрицательных изменений качества окружающей среды, происходящих под влиянием деятельности предприятий, учреждений, организаций и граждан. Меры охраны личной собственности, предусмотренные в советском гражданском и ином законодательстве, а также деятельность судов и других государственных органов по применению этих мер косвенно служат и целям защиты прав и интересов граждан, связанных с благоприятным состоянием окружающей природной среды.

Характерным примером может служить следующее дело, рассматривавшееся в суде г. Новочеркасска Ростовской области. Житель Новочеркасска гр-н Н. обратился в суд с иском к Новочеркасскому машиностроительному заводу им. Никольского, требуя возмещения убытков, возникших вследствие подтопления принадлежащего гр-ну Н. жилого дома и придомового участка с садом. Подтопление, по утверждению истца, является результатом подъема уровня грунтовых вод, что было вызвано действиями ответчика, нарушившего существовавший ранее благоприятный режим поверхностного стока вод при прокладке трубопровода и подъездных автомобильных дорог. В суде истцу не удалось доказать причинную связь между действиями ответчика и наступившими вредными последствиями. Поэтому ему в иске было отказано. Но сама возможность обращения в суд для защиты материального благополучия в случаях порчи, ухудшения качества окружающей природной среды была им использована.

Целям признания и защиты права граждан на благоприятную окружающую среду косвенно служит и законодательство о личном страховании жизни, здоровья и имущества.

Далее, следует обратить внимание на то, что в Конституции СССР, конституциях союзных и автономных республик содержатся такие общие принципиальные положения, которые в совокупности образуют политический базис правового регулирования охраны окружающей природной среды в стране. Речь идет, в частности, о ст. 4, 6 и 11 Конституции СССР и соответствующих статьях конституций союзных и автономных республик, закрепляющих социалистические основы народного хозяйства, государственную собственность на главные природные объекты — землю, ее недра, воды и леса, а также устанавливающих основные начала социалистического планирования экономики. Общая обязанность граждан СССР беречь и охранять социалистическую собственность, предусмотренная в ст. 131 Конституции СССР, распространяется и на охрану природных объектов, являющихся собственностью государства.

Таким образом, в Советском Союзе имеется широкий комплекс конституционных положений, которые определяют и защищают права граждан на благоприятное состояние окружающей природной среды, устанавливая вместе с тем адекватные правам обязанности.

Многие страны мира также пошли по пути конституционного регулирования основных государственно-правовых отношений, складывающихся в области охраны природы. Статьи об охране природы содержатся в конституциях Поль-

ши, Чехословакии, ГДР, Болгарии, Швейцарии, Швеции и ряда других капиталистических стран[1].

В Конституции Чехословакии (ст. 15 § 2) прямо говорится о природоохранительной функции государства: «Государство заботится об улучшении и всесторонней охране природы, о сохранении природных красот нашей Родины, чтобы тем самым создавать все более богатые источники благосостояния народа и благоприятные условия для укрепления здоровья и для отдыха трудящихся».

Конституция ГДР (ст. 15) говорит об обязанности социалистического государства, всего общества в целом и каждого гражданина в обеспечении рационального использования земли, содержания в чистоте вод и воздуха, охране растительного и животного мира, сохранении красоты ландшафта.

Конституция Народной Республики Болгарии, принятая путем всенародного голосования (референдума) 16 мая 1971 г., содержит ст. 31, которая гласит: «Защита и сохранение природы и природных богатств, вод, воздуха и почв, как и культурных памятников, является обязанностью государственных органов и предприятий, кооперативных и общественных организаций и долгом каждого гражданина».

Как показывает зарубежный опыт, решение вопросов охраны окружающей природной среды в конституционном законодательстве идет по пути регулирования природоохранительной функции государства и закрепления соответствующих прав и обязанностей граждан.

Если обратиться к природоохранительной функции государства, то она прежде всего определяется как общая задача всего государственного аппарата в обеспечении рационального использования природных ресурсов, сохранении, восстановлении и улучшении благоприятных природных условий страны. Затем, в развитие этой общей задачи, провозглашается обязанность государственных органов, предприятий, учреждений и организаций, а также кооперативных и других общественных организаций по охране окружающей природной среды.

Граждане являются управомоченными и в то же время обязанными субъектами. Они обязаны бережно относиться к природе, не допускать загрязнения, засорения и порчи природных угодий, принимать меры к пресечению всякого рода нарушений природоохранительного законодательства. Разумеется, такое определение обязанностей граждан является универсальным. В конкретных случаях обязанности тех или иных граждан могут быть выражены более детально. Например, граждане, имеющие малолетних или несовершеннолетних детей, обязаны их воспитывать в духе бережного отношения к природе, в определенной мере руководить их поступками по отношению к окружающей природе и т. п.

Охрана окружающей природной среды является, как известно, органическим элементом системы социализма. Коммунизм также не может быть построен без охраны природы. При коммунизме между природой и обществом будет поддерживаться постоянная гармония на оптимальном уровне, основанная на регулировании поведения людей в соответствии с познанными законами развития природы и общества. Все это может быть достигнуто только в результате систе-

[1] Н.М. Забелинаи Н. В. Шкарбан. Современное состояние охраны природы. М., 1969, стр. 6. См. также: А.А. Файнштейн. Природоохранительное законодательство зарубежных стран. — «Ученые записки ВНИИСЗ», вып. 26. М., 1972, стр. 140.

матической последовательной организующей деятельности социалистического государства.

Исходя из того, что правовое регулирование охраны окружающей природной среды в СССР последовательно развивается в направлении оптимизации взаимодействия общества и окружающей природы, целесообразно в процессе этого развития постоянно заботиться о более полном и всестороннем отражении в действующем законодательстве как роли социалистического государства, так и правового статуса граждан в области охраны природы.

Необходимо в этом плане прежде всего подчеркнуть, что доброкачественная природная среда является основой благополучия общества. Каждый человек, все социалистическое общество, а вместе с ними и государство кровно заинтересованы в сохранении и поддержании благоприятных природных условий, необходимых людям ничуть не меньше, чем пища, одежда, жилище, средства труда и отдыха, предметы быта и культуры.

Сохранение и непрерывное поддержание природной среды в таком качественном состоянии, которое гарантирует продолжение жизни на Земле и благополучие человечества, обладает приоритетом по отношению к любым видам экономической выгоды, которую могут получить живущие поколения людей путем промышленной эксплуатации природных ресурсов или иного использования окружающей природы. Данный принцип является исключительно важным и прогрессивным, он не противоречит по своей сущности требованиям экономического развития, роста производительных сил общества и дает возможность достаточно четко выразить природоохранительную функцию социалистического государства, раскрыть ее содержание, основные направления и способы ее осуществления.

В соответствии с изложенным было бы целесообразно в законодательстве СССР отразить основные принципиальные положения о политике Советского социалистического государства в отношении охраны окружающей среды.

В законодательстве желательно зафиксировать, что охрана окружающей природной среды в СССР представляет собой не только одну из важнейших государственных задач, но и обязанность всех государственных органов, предприятий, организаций и учреждений, кооперативных и других общественных организаций и обществ трудящихся, а также граждан СССР. Что касается государства в целом, то оно, осуществляя присущую ему функцию охраны природы, принимает меры к сохранению, восстановлению и улучшению природной среды, благоприятной для жизни людей, развития материального производства и культуры, обеспечивает рациональное использование природных богатств в интересах наиболее полного удовлетворения разнообразных потребностей живущего и будущих поколений людей.

Советское социалистическое государство совместно с другими заинтересованными государствами и международными организациями, основываясь на общепризнанных принципах и нормах международного права, разрабатывает и осуществляет международные меры охраны окружающей природной среды, необходимые для поддержания благоприятных природных условий на Земле и в Космосе, в пределах отдельных континентов и регионов, во всех средах.

В заключение следует подчеркнуть важность правильного понимания обязанности граждан беречь природу, выполнять правила природопользования,

принимать меры к предотвращению загрязнения, засорения, истощения, порчи и иного ухудшения окружающей среды.

Иногда природоохранительные обязанности граждан трактуются слишком узко. Сами граждане как субъекты этих обязанностей рассматриваются абстрактно — только в качестве жителей городов, поселков и других населенных пунктов, либо в качестве туристов, охотников, рыболовов и иных подобных категорий лиц. Между тем, обязанность охранять природу должна быть адресована не только и не столько жителям населенных пунктов и туристам, а главным образом и в первую очередь людям определенных профессий, постоянно занятым в общественном производстве. Именно от этих людей более всего зависит экологически правильное применение современных мощных средств воздействия общества на окружающую природу. От них зависит предотвращение отрицательного влияния на природу различных отраслей экономики — промышленности, энергетики, транспорта, сельского хозяйства и т. п. Поэтому юридическая обязанность граждан охранять природу должна стать профессиональной, служебной обязанностью людей, ответственных за принятие и осуществление хозяйственных решений, — плановиков, снабженцев, финансистов, администраторов, специалистов отдельных видов производства, инженеров, техников, рабочих, работников государственных органов, учреждений, предприятий, организаций.

ГЛАВА ТРЕТЬЯ. ПРАВОВЫЕ СИСТЕМЫ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Ленинские декреты об охране природы

Отношение советского социалистического общества к проблеме охраны природы ясно выражено в решениях партии и правительства, в нашем законодательстве, в повседневной практической деятельности государственных органов и миллионов советских людей. Охрана природы в СССР является одной из важнейших государственных задач и делом всего народа.

Современная теория и практика охраны природы в Советском Союзе основывается на тех положениях марксистско-ленинской науки, которые отражают объективно развивающееся взаимодействие общества и окружающей природы. Многие из этих положений связаны с именем Владимира Ильича Ленина. Они были выдвинуты и обоснованы В.И. Лениным либо по его инициативе и при его содействии начали претворяться в жизнь в нашей стране.

В основе правильного взаимодействия общества с природой лежит краеугольное положение диалектического материализма об объективном характере законов природы, которые люди не могут отменить или изменить и поэтому вынуждены учитывать их действие в своем поведении. Но люди могут познать эти законы и в определенной мере управлять их действием.

Будучи учеником К. Маркса и Ф. Энгельса и гениальным продолжателем их учения, В.И. Ленин в своих многочисленных произведениях показал действительное значение природных условий для жизни людей и развил положения об объективном характере законов природы, определяющих взаимодействие общества с окружающей природной средой.

Исходя из материалистического понимания истории, он подчеркивал, что «господство над природой, проявляющее себя в практике человечества, есть результат объективно-верного отражения в голове человека явлений и процессов природы»[1]. В.И. Ленин усиленно отстаивал то положение, что при определенных условиях люди могут овладевать силами природы, пользоваться ими как естественными производительными силами, и в связи с этим резко выступал против тех теоретиков, которые не придавали надлежащего значения природному фактору в развитии общества.

Критикуя швейцарского экономиста Сисмонди и его русских последователей из народников, Владимир Ильич писал: «В такой «теории» нечего даже и разбирать, ибо одного маленького примечания Рикардо против «труда природы» более чем достаточно. А в этом примечании сказано: «Разве природа ничего не делает для человека в мануфактурной промышленности? Разве силы ветра и воды… не имеют никакого значения? Давление атмосферы и упругость пара, посредством которых мы приводим в движение самые удивительные машины, — разве это не дары природы? Не говоря о действии теплоты, размягчающей и расплавляющей металлы… нет ни одной отрасли мануфактуры, в которой бы природа не оказывала помощи человеку, и притом помощи даровой и щедрой»[2].

Использование сил природы и природных богатств, однако, обусловлено познанием законов природы и их правильным применением.

Вооруженный знаниями законов природы и мощной техникой, человек способен внести весьма существенные и даже коренные изменения в состояние природных условий. И возрастающая с каждым годом сила воздействия людей на природу увеличивает опасность неблагоприятных изменений и требует повышения ответственности людей за свои действия по отношению к природе. Люди должны все более внимательно учитывать действие законов природы и предвидеть все возможные последствия каждого мероприятия по преобразованию природы, ибо «человеческие проекты, не считающиеся с великими законами природы, приносят только бедствия»[3]. Как известно, основным путем практического обеспечения охраны природы В.И. Ленин считал рациональную эксплуатацию ее богатств.

Требование рациональной эксплуатации, т. е. наиболее полного, эффективного, хозяйственно целесообразного и научно обоснованного использования природных богатств Советской России в целях подъема экономики страны и сохранения благоприятных природных условий для жизни людей выдвигается в ряде работ В.И. Ленина, относящихся к началу 1919 г., таких как «Главная задача наших дней», «Очередные задачи Советской власти», «Набросок плана научно-технических работ».

Позднее В.И. Ленин еще более заострял вопрос о надлежащем использовании природных богатств. В частности, в беседе с делегацией ученых 27 января 1921 г., характеризуя ответственность науки перед Советским государством, В.И. Ленин обратил внимание на выполнение неотложных задач, к числу которых он отнес

---

[1] В.И. Ленин. Полн. собр. соч., т. 18, стр. 198.

[2] В.И. Ленин. Полн. собр. соч., т. 2, стр. 168.

[3] В.И. Ленин. Конспект переписки К. Маркса и Ф. Энгельса 1844–1883 гг. М» 1968., стр. 398.

прежде всего выяснение богатств нашей страны, естественных производительных сил и их надлежащее хозяйственное использование[1].

Та же мысль выражена в докладе В.И. Ленина «О концессиях», с которым он выступил 11 апреля 1921 г. на заседании коммунистической фракции ВЦСПС. Говоря об условиях допуска иностранных концессионеров к разработке природных богатств Советской России, он подчеркнул необходимость бережной, рациональной эксплуатации всех богатств. «Для того чтобы охранить источники нашего сырья, — говорил он, — мы должны добиться выполнения и соблюдения научно-технических правил. Например, если речь будет идти о сдаче леса, то надо предусмотреть, чтобы правильно велось лесное хозяйство. Если речь идет о сдаче нефти, то надо предусмотреть борьбу с обводнением. Таким образом, тут нужно соблюдение научно-технических правил и рациональная эксплуатация»[2].

Большое значение В.И. Ленин придавал комплексному использованию благ природы. На это обстоятельство он обращает внимание, например, в письме к П. Серебровскому от 2 апреля 1921 г.: «Еще один вопрос: правильно ли ставится в Баку вопрос о нефти с точки зрения согласования разных сторон народного хозяйства? Ведь край богатейший: леса, плодородная (при орошении) земля и т. п. Качаем воду (с нефтью) и не употребляем эту воду на орошение, которое бы дало гигантские урожаи сена, риса, хлопка?...Можно ли развить нефтепромышленность, не развивая орошения и земледелия вокруг Баку? Думает ли кто и работает ли кто над этим как следует?»[3].

Таким образом, самая основная ленинская идея, касающаяся охраны природы, заключается именно в том, что, используя природные богатства, естественные производительные силы в процессе развития экономики, люди должны учитывать действие законов природы и правильно их применять. Научно обоснованное, рациональное, комплексное использование благ природы служит основным путем сохранения, восстановления и улучшения благоприятных природных условий жизни людей и является главным средством выполнения Марксова завета о том, что люди должны оставить Землю улучшенной для грядущих поколений.

В соответствии с ленинским пониманием охраны природы и под руководством В.И. Ленина Советское государство, несмотря на тяжелые хозяйственные условия, создавшиеся в результате гражданской войны и иностранной интервенции, уделило много внимания организации рационального природопользования и с первых лет Советской власти заложило прочный фундамент для развития дела охраны природы в нашей стране.

Вполне определенно указывая, что природа заключает в себе естественные производительные силы общества и является объективным условием жизни людей, В.И. Ленин обращал внимание на то, что при капитализме природные богатства используются хищнически, а благоприятные природные условия разрушаются.

На полях книги народника В.П. Воронцова «Судьба капитализма в России», где было сказано: «при чем здесь крупное производство, при чем здесь даже

[1] См.В. И. Ленин. Полн. собр. соч., т. 42, стр. 576.
[2] В.И. Ленин. Полн. собр. соч., т. 43, стр. 174.
[3] В.И. Ленин. Полн. собр. соч., т. 52, стр. 124.

сельскохозяйственная культура; здесь есть только грабеж земли и человека, грабеж настоящих и будущих поколений», В.И. Ленин, подчеркнув последние слова, написал: «Верно! Это-то и знаменует несомненно начало капитализма»[1].

В.И. Ленин неоднократно отмечал паразитизм капитализма по отношению к природе. В книге «Развитие капитализма в России» он привел десятки фактов, свидетельствующих о катастрофическом истреблении лесов России в условиях капиталистического способа производства.

По воспоминаниям А.М. Горького, Владимир Ильич в беседе с ним в 1907 г. в Лондоне «заговорил об анархии производства при капиталистическом строе, о громадном проценте сырья, которое расходуется бесполезно, и кончил сожалением, что до сей поры никто не догадался написать книгу на эту тему…

Года через два на Капри, беседуя с А.А. Богдановым-Малиновским об утопическом романе, он сказал ему: — Вот Вы бы написали для рабочих роман на тему о том, как хищники капитализма ограбили землю, растратив всю нефть, все железо, дерево, весь уголь. Это была бы очень полезная книга, синьор махист»[2].

Значительно позднее (в 1921 г.) В.И. Ленин вновь характеризует капитализм с этой стороны, определяя в качестве его основного свойства «неспособность заботиться о научно-правильной эксплуатации как земли, так и рабочей силы»[3].

Из современной практики мы знаем, что высокое развитие техники в сочетании со стремлением монополистических объединений урвать как можно больше богатств для себя, не заботясь ни о настоящем, ни о будущем благополучии общества, сделало капиталистический строй самым опасным врагом природы. Характеристика капитализма, данная В.И. Лениным, подтверждается повседневно, хотя все большее число представителей капиталистического мира осознает, что деградация окружающей природной среды, угрожающая человечеству, угрожает вместе с тем и существованию самого капитализма. Осознанный таким образом совокупный интерес класса капиталистов толкает современное буржуазное общество и государство к проведению мер по охране окружающей среды.

Отрицая способность капитализма рационально эксплуатировать природные богатства и последовательно обеспечивать охрану природы, В.И. Ленин считал, что только при социализме с установлением власти трудящихся возникнут действительно широкие возможности для наиболее производительного и бережного использования богатств природы и сохранения благоприятных природных условий.

В выступлении на заседании Совнаркома 4 марта 1918 г. в связи с обсуждением вопросов организации социалистического хозяйства В.И. Ленин отметил: «Основным условием является у нас дисциплина и организованная передача всей собственности народу, всех источников богатства в руки Советской республики и строгое, дисциплинированное распоряжение ими»[4].

В статье «Главная задача наших дней» В.И. Ленин дал исчерпывающий ответ на вопрос, что требуется для того, чтобы из «убогой и бессильной» наша страна стала «могучей и обильной»[5].

---

[1] Ленинский сборник XXXIII, стр. 26.
[2] М. Горький. В.И. Ленин. М., 1968, стр. 20,–21.
[3] В.И. Ленин. Полн. собр. соч., т. 43, стр. 173
[4] В.И. Ленин. Полн. собр. соч., т. 35, стр. 412.
[5] В.И. Ленин. Полн. собр. соч., т. 36, стр. 79.

Но возможности, какими бы широкими они ни были, сами по себе не решают дела. Они должны быть энергично, целеустремленно, правильно реализованы. Именно поэтому Владимир Ильич, будучи руководителем Коммунистической партии и главой Советского правительства, при громадной занятости разнообразными текущими делами, уделил достаточно много внимания практическому налаживанию дела охраны природы. Он провел огромную работу по организации изучения природных богатств Советской России и их рационального использования для блага народа, для развития производительных сил страны.

В начале апреля 1918 г. В.И. Ленин составил набросок плана научно-технических работ, который был положен в основу развития науки в первые годы Советской власти. В соответствии с этим ленинским документом Российская Академия наук была привлечена к экономическим и техническим исследованиям, а Совет Народных Комиссаров на заседании 12 апреля 1918 г. принял постановление, предусматривающее финансирование работ Академии по изучению природных богатств и организации их рационального использования. Постановление поставило перед Академией наук «особенно важную и неотложную задачу разрешения проблем правильного распределения в стране промышленности и наиболее рациональное использование ее хозяйственных сил»[1].

Много внимания уделил В.И. Ленин развитию электрификации России. Еще до утверждения знаменитого плана ГОЭЛРО (декабрь 1920 г.) он предпринял ряд мер по организации строительства Шатурской и Волховской электростанций. Он беседовал с инженером И.И. Радченко о перспективах использования торфа в качестве энергетического топлива, а с инженером А.А. Винтером обсуждал условия строительства Шатурской ГРЭС. Через заведующего электроотделом ВСНХ П.Г. Смидовича он дает задание инженеру Г.О. Графтио подготовить все проектные материалы на строительство Волховской ГЭС. 22 апреля 1918 г. заседание СНК под председательством В.И. Ленина обсуждало вопрос о строительстве гидроэлектростанций на Волхове, Свири, Иматре и других реках, а 13 июля 1918 г. Ленин подписал декрет СНК о финансировании строительства Волховской ГЭС[2].

По инициативе В.И. Ленина Совнарком принял декрет об ассигновании 50 млн. рублей на проведение работ по орошению земель в Туркестане[3], а группа специалистов Высшего Совета Народного Хозяйства разработала проект орошения Голодной степи как будущей хлопковой базы страны. В.И. Ленин как никто другой понимал народнохозяйственное значение и будущее Курской магнитной аномалии. В одном из писем он отметил, что богатство КМА «способно перевернуть все дело металлургии»[4]. В.И. Ленин писал: «Тов. Кржижановский сообщил мне, что, по сведениям инженеров, с которыми он беседовал, почти доказано, что мы имеем там неслыханно богатый запас чистого железа. Тов. Мартенс считает это уже доказанным… Надо обсудить, следует ли послать с ним еще какого-либо инженера из Госплана, более знакомого с русскими условиями и способного проверить, нет ли тут какого-либо увлечения» [5].

[1] Декреты Советской власти, т. II. М., 1959, стр. 94.
[2] Декреты Советской власти, т. III. М., 1964, стр. 551.
[3] СУ РСФСР, 1918, № 37, ст. 494.
[4] В.И. Ленин. Полн. собр. соч., т. 54, стр. 227.
[5] В.И. Ленин. Полн. собр. соч., т. 54, стр. 226.

Вопреки мнению специалистов Горного совета ВСНХ о несвоевременности и бесперспективности разведок Курской магнитной аномалии, В.И. Ленин дал указание заняться этой проблемой немедленно.

В конце лета 1918 г. Советское правительство поручило академику П.П. Лазареву создать комиссию для изучения КМА, а 10 февраля 1919 г. на заседании Совета Рабоче-Крестьянской Обороны под председательством В.И. Ленина было принято решение, обязывающее наркома Л.Б. Красина с помощью сообщения в печати привлечь к исследованиям КМА широкую общественность. Были выделены необходимые финансовые средства для исследований этого уникального месторождения железной руды.

24 августа 1920 г. В.И. Ленин подписал постановление СТО «О разведывании района Курской магнитной аномалии». В постановлении говорилось: «Ввиду исключительного значения для Республики скорого окончания работ по разведке района Курских магнитных аномалий все советские, гражданские и военные власти обязуются оказывать означенным работам полное содействие, отнюдь не допуская междуведомственных трений и волокиты»[1].

Из приведенных примеров не трудно увидеть, что В.И. Ленин принимал самые энергичные меры в целях организации скорейшего освоения природных богатств Советской России, но в то же время не допускал излишней поспешности в проведении таких мероприятий, которые глубоко затрагивали состояние природной среды. Любое крупное вмешательство в природу, по мысли В.И. Ленина, было допустимо лишь после тщательного научного исследования и обоснования. Необходимо отметить, что данная черта ленинской практики организации природопользования получила существенное развитие в современном правовом регулировании отношений по освоению природных богатств в Советском Союзе. Любому сколько-нибудь существенному преобразованию природы путем проведения хозяйственных мероприятий по действующему законодательству должны предшествовать научно-исследовательские работы, проектирование и всесторонняя научная экспертиза проектов.

Наряду с теоретическим обоснованием необходимости рационального использования и охраны благоприятных природных условий страны и практической организацией этого дела В.И. Ленин придавал большое значение развитию природоохранительного законодательства. Ленинские идеи об охране природы нашли яркое выражение в законодательных актах, касавшихся регулирования природопользования — декретах и постановлениях Совета Народных Комиссаров, Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета, Высшего Совета Народного Хозяйства, а также в некоторых других правовых актах, подготовленных непосредственно В.И. Лениным, при его участии или по его указанию.

Через законодательство, выраженное в виде правовых норм, ленинские идеи об охране природы воплощались в жизнь, проникали в сознание широких слоев трудящихся, приобретали значение организующей силы в практической деятельности государственных органов, предприятий, учреждений, организаций и всего населения Советской страны.

Важнейшей предпосылкой проведения государственных мероприятий по охране природы была социалистическая национализация земли и других

[1] Ленинский сборник XXXIV, стр. 351.

природных богатств, т. е. отмена частной собственности на них и обращение их в собственность всего народа в лице государства рабочих и крестьян. Как известно, национализация земли, ее недр, вод, лесов и живых сил природы была проведена на основании ленинского декрета «О земле», принятого Вторым съездом Советов 26 октября 1917 г.

Декрет «О земле» стал называться ленинским в связи с тем, что В.И. Ленин разработал теорию социалистической национализации земли применительно к условиям России, лично подготовил проект этого декрета и предложил его на рассмотрение съезда Советов, а также принял горячее участие в его практической реализации, обосновывая необходимость наиболее полного, научно обоснованного и бережного использования всех природных богатств, принадлежащих народу.

С момента принятия декрета «О земле» вся земля и природные богатства нашей страны состоят в исключительной собственности государства, используются и охраняются как всенародное достояние. В декретах, законах и других правовых актах Советского государства, принятых в развитие декрета «О земле», последовательно и неуклонно проводились и проводятся ленинские идеи о бережном отношении к природным богатствам, об охране природы.

Основные положения о порядке использования земель были предусмотрены декретом ВЦИК от 19 февраля 1918 г. «О социализации земли»[1] и постановлением от 14 февраля 1919 г. «О социалистическом землеустройстве и о мерах перехода к социалистическому земледелию»[2]. В первом из них было указано, что в задачи распоряжения землей входит создание условий, благоприятствующих росту производительных сил страны. Второе давало право государственным земельным органам переводить земли в свое заведование в целях охранения естественных богатств земли от истощения.

Целая система мер по обеспечению рационального использования и охраны земель была предусмотрена в первом Земельном кодексе РСФСР, утвержденном 30 октября 1922 г., и земельных кодексах других союзных республик.

Порядок использования и охраны месторождений полезных ископаемых был сначала определен декретом СНК РСФСР от 30 апреля 1920 г. «О недрах земли», подписанным В.И. Лениным, а затем — «Положением о недрах земли и разработке их», принятым 7 июля 1923 г. 2-й сессией ВЦИК десятого созыва[3].

Согласно указанным правовым актам, обеспечение правильной эксплуатации запасов полезных ископаемых было возложено на Горный совет, а затем на Главное управление горной промышленности ВСНХ. Высшему Совету Народного Хозяйства предоставлялось право по соглашению в соответствующих случаях с НКЗ, НКВД, НКПС, а также Народным комиссариатом по военным делам и Народным комиссариатом здравоохранения устанавливать полные или частичные запрещения разработки определенных участков недр в целях их охраны или для достижения каких-либо специальных целей государства.

Представляют значительный интерес первые законодательные меры Советского государства, касавшиеся охраны водных ресурсов.

---

[1] СУ РСФСР, 1918, № 25, ст. 346.

[2] СУ РСФСР, 1919, № 4, ст. 43.

[3] СУ РСФСР, 1920, № 36, ст. 171; 1923, № 54, ст. 532.

14 мая 1919 г. В.И. Ленин подписал декрет СНК «Об учете буровых на воду скважин». Этим декретом Научно-техническому отделу ВСНХ предписывалось в срочном порядке учесть все имеющиеся в пределах Республики буровые на воду скважины «в целях выработки необходимых мероприятий по рациональному использованию и охране от истощения и загрязнения вод, являющихся одним из главнейших источников снабжения населения доброкачественной водой»[1].

Несколько ранее, 20 февраля 1919 г. Высший Совет Народного Хозяйства принял постановление «О Центральном комитете водоохранения». Комитет водоохранения был учрежден «в целях охраны водоемов от загрязнения сточными водами и выработки мер борьбы с вредом, причиняемым сточными водами фабрик, заводов и других предприятий окрестному населению и государственным интересам». В функции Комитета входило обследование всех условий сброса сточных вод, определение мер охраны водоемов от загрязнения, рассмотрение и утверждение проектов очистных установок, выдача заключений при сооружении новых фабрик, заводов и других предприятий, постоянная или временная приостановка работы тех предприятий, которые загрязняют водоемы. Как видно, принципы, положенные в основу создания Комитета водоохранения, были по-ленински прогрессивными, отражающими передовые научные идеи того времени. Эти принципы сохраняют свое значение и в настоящее время, когда проблема охраны вод от загрязнения стала еще более острой.

Исключительно важную роль в развитии законодательства об охране природы в первые годы Советской власти сыграл подписанный Я.М. Свердловым и В.И. Лениным декрет от 27 мая 1918 г. «О лесах»[2].

В соответствии с указанным декретом лесные органы Советской власти имели право по предложению граждан или по своему усмотрению устанавливать меры охраны лесов. Они были обязаны заботиться о возобновлении лесов, вести строгий контроль за лесоустройством и лесовозобновлением, охранять памятники природы. Граждане должны были содействовать лесовозобновлению и охране лесов, всеми доступными средствами охранять их от пожаров, потрав, порчи, нападения насекомых и т. п., а также заботливо относиться к общественному благу и возможно бережно расходовать полученные лесные материалы. Дети привлекались к участию в праздниках лесонасаждения, обязательных в программе занятий всех учебных заведений.

Хозяйство во всех лесах, как указывалось в декрете, следовало вести в интересах общего блага и на основах планомерного лесовозобновления. Предусматривалось выделение особо охраняемых защитных лесов, необходимых для защиты почв, истоков рек, их водного режима, берегов и т. п., укрепления песков и оврагов, сохранения благоприятного влияния лесов на климат, улучшения гигиенических условий жизни людей, осуществления эстетических и других культурных задач.

Декрет «О лесах», получивший название ленинского основного закона о лесах, действовал вплоть до 1923 г., пока не был введен в действие Лесной кодекс РСФСР. Декрет выражал передовые для того времени идеи рациональной эксплуатации и охраны лесных богатств и открывал широкие возможности для ор-

[1] СУ РСФСР, 1919, № 19, ст. 233.
[2] СУ РСФСР, 1918, № 42, ст. 522.

ганизации хорошо поставленного государственного лесного хозяйства. Основные положения декрета «О лесах» пережили сам декрет и воплощены в юридических нормах современного лесного законодательства.

Заботясь об охране лесов как народного достояния, В.И. Ленин подчеркивал особое значение охраны пригородных лесов и зеленых насаждений внутри и вокруг населенных пунктов.

Во время одной из загородных прогулок летом 1919 г. В.И. Ленин столкнулся с беспорядочной хищнической рубкой деревьев в Сокольническом лесу работниками фабрики «Богатырь» (для использования в качестве промышленного топлива) и местным населением. Глубоко возмутившись таким отношением к пригородному лесу, который может служить местом отдыха трудящихся, он потребовал немедленно прекратить уничтожение деревьев в Сокольниках и организовать охрану пригородных лесов и парков. С этим эпизодом связано издание 29 апреля 1920 г. совместного постановления народных комиссаров внутренних дел и здравоохранения «Об охране зеленой площади (садов, парков, пригородных лесов и других зеленых насаждений)». В этом постановлении предлагалось принять меры к тщательной охране и расширению всех существующих в городах, пригородах и поселках страны зеленых насаждений, воспретив их уничтожение и вырубку без разрешения специальных органов надзора[1].

Принимая во внимание разностороннюю ценность для страны рыбных запасов (как важнейшего источника продовольствия) и других биологических ресурсов водоемов, В.И. Ленин принимал самые энергичные меры к организации высококультурного рыбного хозяйства страны. С этой целью в декабре 1918 г. было образовано Главное управление по рыболовству и рыбопромышленности (Главрыба) при Народном комиссариате продовольствия с соответствующими местными органами[2]. Наряду с другими обязанностями этому Главку поручалась выработка мер охраны водных объектов (морей, озер, рек и т. п.) в интересах сбережения природных рыбных запасов, установление запретных для лова пространств и сроков, общее руководство по регулированию рыболовства и практическое осуществление государственного массового искусственного рыборазведения. Специальный декрет СНК РСФСР от 24 мая 1921 г. был посвящен охране рыбных запасов и звериных угодий в Северном Ледовитом океане и Белом море[3].

В.И. Ленин много внимания уделял вопросам регулирования охоты и охраны животного мира. Первым охотничьим законом — декретом СНК РСФСР от 27 мая 1919 г. «О сроках охоты и о праве на охотничье оружие», подписанным В.И. Лениным, была повсеместно запрещена охота в весеннее и летнее время до 1 августа 1919 г., за исключением охоты с научной целью по особым разрешениям Наркомзема[4]. Кроме того, была постоянно запрещена охота на лосей и коз, а также собирание птичьих яиц. Для подкрепления запрета весенне-летней охоты была запрещена и торговля свежеубитой дичью до 1 августа 1919 г. Наркомзему и ВСНХ поручалось выработать и представить на утверждение СНК подробные

[1] СУ РСФСР, 1920, № 32, ст. 167.
[2] СУ РСФСР, 1918, № 96, ст. 969.
[3] СУ РСФСР, 1921, № 49, ст. 259.
[4] СУ РСФСР, 1919, № 21, ст. 256.

правила охоты, включающие регулирование сроков и способов охоты, установление заповедных мест и т. д. Было подтверждено право лиц, имеющих свидетельство на право охоты, владеть и пользоваться охотничьим оружием. Тем самым впервые предусматривался один из основных принципов охотничьего хозяйства: пользоваться охотничьим оружием, добывать дичь может лишь тот, кто имеет право на охоту, надлежаще удостоверенное документом.

Факт издания декрета СНК РСФСР от 27 мая 1919 г. свидетельствовал о том, что даже в трудный период гражданской войны советское правительство придавало государственное значение регулированию охоты и охране фауны. В основу охранительных мероприятий было положено поддержание благоприятных условий обитания животных, особенно в период их размножения. Именно с этой целью была запрещена весенняя охота. В отношении тех видов животных, которые оказались на грани полного уничтожения, предусматривалось изъятие их из хозяйственной эксплуатации на длительный период. Известно, что благодаря более чем тридцатилетнему запрету охоты на лосей численность этого вида животных восстановлена до таких размеров, которые в настоящее время позволяют вести их добычу в порядке планомерного промысла. Такой же результат достигнут в результате многолетних запретов охоты на сайгаков, соболей и некоторые другие виды промысловых животных.

Таким образом в декрете «О сроках охоты и о праве на охотничье оружие» были определены важнейшие принципы и требования, направленные на прекращение хищнического использования богатств животного мира и упорядочение охотничьего хозяйства Советской России. В дальнейшем эти принципы и требования дополнялись, развивались и совершенствовались в охотничьем законодательстве.

Придавая первостепенное значение законодательной регламентации природопользования — землепользования, пользования недрами земли, водами, лесами и живыми силами природы, Советское государство во главе с В.И. Лениным уделяло самое серьезное внимание охране особо ценных природных объектов, имеющих исключительное научное или культурное значение. Охрана таких природных объектов стала осуществляться путем организации заповедников и выделения подлежащих охране памятников природы.

В.И. Ленину и в деле организации заповедников принадлежит выдающаяся роль.

Первый советский государственный заповедник — Астраханский — возник при самом деятельном участии Владимира Ильича. Вопрос об этом заповеднике был поставлен по инициативе Астраханского краевого отдела народного образования. 16 января 1919 г. по данному вопросу состоялась беседа В.И. Ленина с представителем Астраханского губисполкома Н.Н. Подъяпольским. Ознакомившись с предложениями об организации заповедника в дельте Волги, В.И. Ленин их одобрил и сказал, что дело охраны природы имеет значение не только для Астраханского края, но и для всей Республики, и что он придает ему срочное значение. Владимир Ильич предложил Н.Н. Подъяпольскому разработать проект декрета об охране природы. Такой проект был подготовлен и на следующий день представлен Ленину. Проект содержал в основном правила, касающиеся порядка организации и деятельности заповедников. Он предусматривал, что «делу заповедания участков суши, вод и недр земли придается государственное значение и го-

сударственный масштаб»[1]. Решение вопроса о создании заповедника в каждом конкретном случае предполагалось отнести к ведению Совнаркома РСФСР.

В.И. Ленин предварительно ознакомился с проектом и распорядился, чтобы на рассмотрение и утверждение Совета Народных Комиссаров он был представлен Народным комиссариатом просвещения. Впоследствии этот проект частично вошел в содержание декрета СНК РСФСР от 16 сентября 1921 г. «Об охране памятников природы, садов и парков»[2], подписанного В.И. Лениным.

Декретом СНК РСФСР от 14 мая 1920 г., изданным за подписью В.И. Ленина, был решен вопрос о создании Ильменского минералогического заповедника на Южном Урале, а затем о создании Байкальского государственного заповедника на основании постановления Малого Совнаркома от 31 января 1921 г. «в целях сохранения и разведения ценных пушных зверей, в частности соболя, а также парнокопытной ценной дичи»[3].

Характерным свойством ленинских декретов о заповедниках было само понятие заповедника. В декретах провозглашался принцип неприкосновенности участков земли, объявленных государственными заповедниками. Значение этого принципа состоит в том, что на территории заповедника не допускается эксплуатация природных богатств для удовлетворения хозяйственных потребностей и что такой запрет установлен на бесконечно длительный срок, практически навечно. Вполне понятно отсюда, что создание заповедников имеет смысл при условии сохранения их в неприкосновенности в течение длительного срока, охватывающего периоды жизни нескольких поколений людей. Если же заповедник создается на короткий срок, если через 10–20 лет он ликвидируется и если даже затем восстанавливается, то он имеет мало ценности и практически не может оправдать своего назначения. Именно поэтому в последующем законодательстве о заповедниках вопрос о гарантиях их неприкосновенности становится одним из центральных вопросов, от которого зависит социальная эффективность этого законодательства.

Декреты и другие правовые акты первых лет Советской власти, создававшиеся при непосредственном участии В.И. Ленина, дают нам хороший пример государственной регламентации охраны природы, показывают, насколько большое значение придавалось делу охраны природы и насколько глубоко верно понималась сама сущность этого дела. Современное поколение людей в нашей стране обязано бережно относиться к идеям и принципам охраны природы, выраженным в декретах, под которыми поставил свою подпись В.И. Ленин. Эти идеи и принципы — часть великого ленинского наследия.

Развитие советского природоохранительного законодательства

Становление и развитие советского законодательства об охране природы, связанное с именем В.И. Ленина, происходило главным образом в период до образования Союза ССР. Ленинские декреты об охране природы — это законы Российской Федерации, которые действовали на территории РСФСР. Но они служили образцом законотворчества для других советских республик и поэтому

[1] Н. Подъяпольский. Владимир Ильич и охрана природы. — «Охрана природы». 1929. № 2. С. 36.
[2] СУ РСФСР, 1921, № 65, ст. 492.
[3] Заповедники СССР, т. I. М., 1951, стр. 46.

оказали творческое влияние на развитие природоохранительного законодательства во всех республиках, образовавшихся после Великой Октябрьской социалистической революции на территории бывшей России и в 1922 г. объединившихся в единое союзное государство.

После образования СССР начинают издаваться и союзные законы, разрешающие ряд вопросов по охране природы общегосударственного значения. Например, принимаются постановление Президиума ЦИК СССР от 13 июля 1923 г., распространившее на СССР действие республиканского Положения о недрах земли и их разработке[1], постановление ЦИК и СНК СССР от 21 ноября 1924 г. «Об основах организации рыбного хозяйства Союза ССР»[2], постановление СНК СССР от 2 февраля 1926 г. «Об ограничении промысла морских котиков и морских бобров»[3].

В этот же период развертывается общественное движение содействия охране природы. Организуются центральные и местные бюро краеведения, имеющие секции охраны природы. В 1924 г. возникает Всероссийское общество охраны природы, первый устав которого утвержден НКВД РСФСР 29 ноября 1924 г.[4]

В период развертывания социалистической индустриализации страны и сплошной коллективизации сельского хозяйства законодательное регулирование эксплуатации природных ресурсов с учетом их сохранения и возобновления выступает на первый план. Законодательная деятельность Советской власти в области охраны природы в этот период характеризуется изданием нормативных актов, определяющих природоохранительные обязанности организаций и лиц, которые в той или иной мере пользуются благами природы. Издаются также нормы об ответственности за неисполнение этих обязанностей, за нарушение природоохранительного режима[5].

В целях улучшения организации промышленной разработки месторождений полезных ископаемых издается Горное положение СССР[6]. В нем вопросы охраны недр впервые находят достаточно подробное законодательное разрешение. В ст. 128 Горного положения Союза ССР раскрывается содержание понятия охраны недр как совокупности геологического, технического и маркшейдерского контроля за деятельностью горнопромышленных предприятий. Учреждается Горный надзор при ВСНХ, органам которого предоставляется право вести дознания и привлекать к уголовной ответственности лиц, нарушающих

---

[1] «Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР», 1923, № 1, ст. 19.

[2] СЗ СССР, 1924, № 25, ст. 214.

[3] СЗ СССР, 1926, № 24, ст. 154.

[4] «Устав Всероссийского общества охраны природы». М., 1925.

[5] Наиболее важные акты по охране природы, изданные в период развертывания индустриализации и коллективизации, освещаются ниже. Кроме того, см.: Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 25 октября 1926 г. «Об использовании берегов сплавных рек и озер в интересах сплава леса» (СУ РСФСР, 1926, № 70, ст. 552); Положение о рыбном хозяйстве РСФСР 1927 г. (СУ РСФСР, 1927, № 102, ст. 684); Положение о лесах местного значения 1927 г. (СУ РСФСР, 1928, № 10, ст. 95); постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 21 июня 1927 г. «О задачах переустройства сельского хозяйства засушливой области и пути их разрешения» (СУ РСФСР, 1927, № 57, ст. 394); постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 20 октября 1936 г. «Об охране городских, пригородных, парковых, курортных, водоохранных, берегозащитных и почвозащитных лесов» (СУ РСФСР, 1936, № 22, ст. 155) и др.

[6] СЗ СССР, 1927, № 68, ст. 688.

законы и распоряжения об охране недр и технической правильности горных работ.

Мощное развитие металлургии, химической промышленности и транспорта, строительство электростанций, работающих на минеральном топливе, вызвали необходимость усилить борьбу против загрязнения атмосферы и водоемов. В связи с этим было урегулировано создание зон санитарной охраны вокруг источников водоснабжения (постановление СНК РСФСР от 6 июля 1928 г.)[1], укреплена система санитарных органов и определены их права по надзору за устранением вредного влияния деятельности промышленных предприятий (постановление СНК СССР от 26 июня 1935 г.)[2].

Для охраны плодородия почв как основы высокопроизводительного земледелия важное значение имели Общие начала землепользования и землеустройства 1928 г.[3], которые обеспечивали устойчивое пользование землей на социалистических началах и возлагали на землепользователей обязанность целесообразно использовать предоставленную им землю. Устойчивость землепользования создавала заинтересованность пользователей в охране плодородия почв путем введения правильных севооборотов, облесения оврагов, балок, песков, а также проведения других противоэрозийных мероприятий.

10 февраля 1920 г. ВЦИК и СНК РСФСР утвердили Положение об охотничьем хозяйстве[4], в котором определили основные принципы организации промысловой и спортивной охоты, а также порядок проведения мероприятий по восстановлению и сохранению охотничьих фондов. Этим Положением на облкрайисполкомы и СНК АССР возложена обязанность издавать правила охоты, устанавливать охотничьи заказники, регулировать сроки и способы охоты с учетом местных особенностей и в интересах правильного ведения охотничьего хозяйства. В 1932 г. постановлением СНК СССР[5] установлена ответственность заготовительных организаций в виде штрафа за скупку невыходной и незаконно добытой пушнины. Год спустя было принято постановление ЦИК и СНК СССР от 17 августа 1933 г. — общесоюзный закон об организации охотничьего промысла[6].

По-новому был решен вопрос об организации рыбного хозяйства. Постановлением СНК СССР от 25 сентября 1935 г. «О регулировании рыболовства и охране рыбных запасов»[7] руководство рыбным хозяйством было изъято из ведения Наркомзема и передано в ведение Наркомпищепрома, в составе которого образовано Главное управление охраны и регулирования рыболовства, рыбоводства и рыбохозяйственной мелиорации — Главгосрыбвод. Органам Главгосрыбвода были предоставлены широкие права вплоть до права задержания нарушителей правил рыболовства и изъятия орудий лова.

Значительное число законодательных актов было издано по вопросам охраны лесов. Среди них следует указать на постановление ВЦИК и СНК РСФСР

[1] СУ РСФСР, 1928, № 79, ст. 546.
[2] СУ РСФСР, 1935, № 41, ст. 346.
[3] СУ РСФСР, 1928, № 79, ст. 546.
[4] СУ РСФСР, 1930, № 9, ст. 109.
[5] СЗ СССР, 1932, № 35, ст. 215.
[6] СЗ СССР, 1933, № 53, ст. 309.
[7] СЗ СССР, 1935, № 50, ст. 420.

от 10 декабря 1928 г. «Об обязательных постановлениях местных исполкомов об охране лесов и насаждений от хищений и истребления и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке»[1], постановление СНК СССР от 14 мая 1931 г. «Об охране лесов от пожаров» и постановление СНК СССР от 31 июля 1931 г. «Об организации лесного хозяйства»[2], по которому все леса СССР подразделялись на две зоны — лесокультурную и лесопромышленную — с различными режимами рубки. В 1936 г. была особо выделена водоохранная зона лесов. Все это способствовало дальнейшему упорядочению лесного хозяйства в нашей стране.

Произошли изменения и в системе органов, возглавлявших дело охраны природы. Междуведомственный комитет по охране природы при Наркомпросе РСФСР (вместе с междуведомственными комиссиями на местах) был ликвидирован. Вместо него был создан Комитет по заповедникам при Президиуме ВЦИК, в задачи которого входила координация природоохранительных мероприятий с производственной деятельностью социалистических предприятий. В целом можно отметить, что в начале 30-х годов произошло рассредоточение природоохранительных функций между различными ведомствами — Наркомземом, Наркомпищепромом, Комитетом по заповедникам, Госсанинспекцией, Горным надзором и местными органами власти. К компетенции последних, согласно Положению об издании местными исполкомами и Советами обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке, утвержденному постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 30 марта 1931 г.[3], было отнесено издание обязательных постановлений по вопросам: проведения санитарных мероприятий, агрикультурных: улучшений территории, охраны лесов, производства рыбного промысла и охоты.

В обозреваемый период как законодательство, так и все дело охраны природы были дважды подвергнуты обстоятельной критике на Всероссийском (сентябрь 1929 г.) и на Всесоюзном (январь 1933 г.) съездах по охране природы[4]. Было отмечено, что существенным препятствием на пути улучшения охраны природы является односторонний, узковедомственный подход, проявляемый хозяйственными организациями при использовании благ природы. Для устранения этого препятствия было признано необходимым образовать в центре специальный орган, который бы осуществлял систематический контроль за деятельностью всех предприятий и организаций, независимо от их ведомственной принадлежности, с точки зрения сочетания интересов охраны природы с интересами развития производства. На съездах были выработаны предложения о мерах улучшения охраны природы в СССР, которые послужили основой для издания ряда важных законодательных актов — постановлений ВЦИК и СНК РСФСР от 20 июня 1930 г. «Об охране и развитии природных богатств РСФСР» и от 20 августа 1933 г. «Об организации Комитета по заповедникам при Президиуме ВЦИК», а также Положения о заповедниках от 1 апреля 1934 г.[5]

---

[1] СУ РСФСР, 1929, № 7, ст. 71.

[2] СЗ СССР, 1931, № 31, ст. 241, ст. 313.

[3] СУ РСФСР, 1931, № 17, ст. 186.

[4] «Труды 1-го Всероссийского съезда по охране природы». М., 1930 и «Труды 1-го Всесоюзного съезда по охране природы в СССР», М., 1935.

[5] СУ РСФСР, 1930, № 30, ст. 397; СУ РСФСР, 1933, № 53, ст. 228; СУ РСФСР, 1934, № 15, ст. 98.

После принятия Конституции СССР 1936 г. внимание законодателя направляется на упорядочение хозяйственной эксплуатации и охраны природных ресурсов. Ряд законодательных актов этого периода предусматривает мероприятия по подъему плодородия почв — постановления СНК СССР и ЦК ВКП (б) о дальнейшем подъеме зернового хозяйства в колхозах и совхозах восточных районов СССР, об осушении болот в БССР и др.[1] Издается Положение о государственной лесной охране (26 августа 1939 г.)[2], а также очень важный для охраны лесов акт — Инструкция о порядке привлечения к ответственности лесонарушителей в лесах государственного и местного значения, утвержденная СНК СССР 22 декабря 1939 г.[3] В ней установлены как составы лесонарушений, так и порядок судебного разрешения дел о лесонарушениях.

В законодательстве предвоенных лет находят разрешение вопросы санитарной охраны водоемов, почв и атмосферы. Надзорная деятельность санитарных органов усиливается благодаря образованию в начале 1936 г. союзного Наркомата здравоохранения, в ведение которого была передана Госсанинспекция. Постановлением СНК СССР от 8 декабря 1936 г.[4] вводится единообразный порядок взимания штрафов, налагаемых органами Госсанинспекции. Постановление ЦИК и СНК СССР от 17 мая 1937 г.[5], наряду с установлением основных правил санитарной охраны водопроводов и источников водоснабжения, предусматривает право органов санитарной инспекции налагать штрафы за спуск в водоемы неочищенных сточных вод.

В период Великой Отечественной войны 1941–1945 гг. и в послевоенные годы охрана природы продолжает оставаться одной из задач хозяйственно-организаторской деятельности Советского государства. Это находит подтверждение в издании в конце военных лет ряда важных для охраны природы законов. Так, постановлением СНК СССР от 21 июня 1945 г.[6] были утверждены Правила отпуска леса на корню в лесах союзного значения, действовавшие до 1955 г. Помимо установления порядка отвода и использования лесосечного фонда, Правила устанавливают обязанности заготовителей по охране леса. Месяц спустя правительство СССР издает постановление о мерах по восстановлению и освоению севооборота, с помощью которых сохраняется и улучшается плодородие почв в интересах получения высоких урожаев сельскохозяйственных культур[7].

В 1944–1945 гг. проводятся мероприятия по улучшению охотничьего хозяйства, издаются законы о запрещении охоты на лосей, об истреблении волков, наносивших большой вред животноводству и охотничьей фауне[8]. 15 марта 1944 г. СНК РСФСР утвердил Положение о государственных заповедниках на

[1] «Известия», 21 апреля 1940 г. и 7 марта 1941 г.
[2] СП СССР, 1939, № 51, ст. 426.
[3] СП СССР, 1940, № 2, ст. 29.
[4] СЗ СССР, 1936, № 62, ст. 458.
[5] СЗ СССР, 1937, № 35, ст. 143.
[6] СЗ СССР, 1945, № 4, ст. 58.
[7] «Известия», 22 июля 1945 г.
[8] Постановления СНК РСФСР от 13 января 1944 г. «О мерах по истреблению волков на территории РСФСР» (СП РСФСР, 1944, № 5, ст. 25), от 19 февраля 1945 г. «О мероприятиях по истреблению волков в 1945 году» (СП РСФСР, 1945, № 3, ст. 19), от 26 мая 1945 г. «О запрещении охоты на лосей» (СП РСФСР, 1945, № 4, ст. 27).

территории РСФСР, Положение о Главном управлении по заповедникам при СНК РСФСР и Устав службы охраны государственных заповедников[1]. Изданием указанных законодательных актов была создана прочная юридическая база для организации и деятельности заповедников.

В период восстановления и дальнейшего развития народного хозяйства СССР после Великой Отечественной войны законодательство об охране природы идет по пути совершенствования правового регулирования использования природных благ в интересах промышленности, сельского хозяйства и для удовлетворения культурно-бытовых нужд населения. Важным для охраны природы актом послевоенного времени является постановление Совета Министров СССР и ЦК ВКП (б) от 20 октября 1948 г.[2], которое предусматривало создание в больших масштабах на юге и юго-востоке Европейской части страны почвозащитных и водозащитных лесных полос, облесение песков, оврагов, балок и берегов рек, строительство прудов и водоемов, введение травопольных севооборотов. Несмотря на то, что в процессе применения указанного постановления были допущены ошибки (вскрытые и устраненные за последние годы), оно сыграло и продолжает играть важную роль в деле охраны и восстановления плодородия почв в засушливых районах Европейской части СССР.

Быстрый рост промышленности и повышение интенсивности эксплуатации сил природы обусловливают необходимость усиления природоохранительного контроля. В 1947 г. учреждается Главное управление государственного горного надзора при Совете Министров СССР, полномочия которого по сравнению с ранее действовавшими органами горного надзора расширены[3]. В 1949 г. издается новое Положение о Госсанинспекции, также расширившее возможности санитарной охраны водоемов и атмосферы. Этим вопросам посвящены и специальные нормативные акты — постановления Совета Министров СССР «О мерах по ликвидации загрязнения и санитарной охране водных источников» от 31 мая 1947 г. и «О мерах борьбы с загрязнением атмосферного воздуха и об улучшении санитарно-гигиенических условий населенных мест» от 29 мая 1949 г.

В целях улучшения ведения лесного хозяйства в 1947 г. образовано Министерство лесного хозяйства СССР. Изданы Правила сенокошения и пастьбы скота в лесах (17 августа 1947 г.)[4], Правила пожарной безопасности в лесах СССР (6 апреля 1949 г.)[5], Положение о колхозных лесах (17 мая 1948 г.). В послевоенные годы почти во всех республиках, краях и областях издаются новые правила охоты и рыболовства. Начиная с 1946 г. охота на наиболее ценные или редкие виды зверей разрешается только по лицензиям, выдаваемым госохотинспекцией и заготовительными органами[6].

---

[1] СП РСФСР, 1944, № 6, ст. 32.

[2] СП СССР, 1948, № 6, ст. 80.

[3] Постановление Совета Министров СССР от 17 октября 1947 г. «Об образовании Главного управления государственного горного надзора при Совете Министров СССР» (СП СССР, 1947, № 9, ст. 154).

[4] СП СССР, 1947, № 6, ст. 116.

[5] СП СССР, 1949, № 11, ст. 88.

[6] «Инструкция о порядке планово-выборочного отстрела лосей», утвержденная СНК РСФСР 30 декабря 1945 г. («Охрана природы», сб. I. 1948, стр. 137).

В 1954 г. были улучшены охрана рыбных запасов и регулирование рыболовства в водоемах СССР. В середине1955 г. обновлено законодательство, регулирующее ведение лесного хозяйства в лесах союзного и местного значения, а также в колхозных лесах[1].

В 1956 г. была усилена ответственность руководителей предприятий за спуск в рыбохозяйственные водоемы неочищенных сточных вод. Ряд союзных и республиканских законодательных актов, изданных за последние годы, посвящены охране отдельных объектов природы — ореховых и плодовых лесов в Киргизии, северных оленей, моржей, морских котиков и морских бобров и т. п.

В конце 50-х и начале 60-х годов во всех союзных республиках, изданы законы об охране природы, выражающие принципиально новый, комплексный подход к охране природы. По этим законам природа охраняется не только как источник ресурсов, но главным образом как жизненная среда человека.

Новый этап в развитии охраны природы связан с принятием Программы КПСС и последующих решений партийных съездов и пленумов ЦК КПСС.

В течение 60-х годов была развернута кодификация законодательства, касающегося охраны природы. В декабре 1968 г. Верховный Совет СССР утвердил Основы земельного законодательства Союза ССР и союзных республик, в соответствии с которыми во всех союзных республиках изданы новые земельные кодексы. В новых актах земельного законодательства основное внимание сосредоточено на вопросах рационального использования и охраны продуктивных сельскохозяйственных угодий.

В 1969 г. утверждены Основы законодательства о здравоохранении Союза ССР и союзных республик, в соответствии с которыми в республиках изданы законы о здравоохранении. Они предусматривают обширную систему мер и требований, направленных на предотвращение загрязнения окружающей среды и обеспечение благоприятных санитарно-гигиенических условий жизни людей.

В соответствии с Основами водного законодательства Союза ССР и союзных республик, утвержденными Верховным Советом СССР 10 декабря 1970 г., также приняты водные кодексы союзных республик. 9 июля 1975 г. Верховный Совет СССР утвердил Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах.

В постоянных комиссиях Верховного Совета СССР ведется подготовка проекта Основ лесного законодательства.

По отдельным важнейшим проблемам охраны природы приняты и проводятся в жизнь специальные постановления партии и правительства, например, постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 20 марта 1967 г. «О неотложных мерах по защите почв от ветровой и водной эрозии»[2], Правила пожарной безопасности в лесах СССР, утвержденные постановлением Совета Министров СССР от 18 июня 1971 г.[3], постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 13 марта 1972 г. «О мерах по предотвращению загрязнения бассейнов рек Волги и Урала неочищенными сточными водами»[4] и другие. Большое число

[1] «Правила отпуска леса на корню в лесах СССР», утвержденные Советом Министров СССР 29 июня 1956 г. («Лесное хозяйство», 1955, № 12, стр. 70–79).

[2] СП СССР, 1967, № 9, ст. 45.

[3] СП СССР, 1971, № 12, ст. 89.

[4] СП СССР, 1972, № 5, ст. 30.

правовых актов, посвященных вопросам охраны природы, издано в союзных республиках.

Вопросы судебной практики, связанной с применением законодательства об охране природы, рассмотрены на Пленуме Верховного Суда СССР (11 апреля 1972 г.), на Пленуме Верховного Суда Белорусской ССР, а также Верховными Судами ряда других союзных республик.

Для совершенствования и развития дела охраны природы в нашей стране большое значение имеет постановление 4-й сессии Верховного Совета СССР восьмого созыва от 20 сентября 1972 г. «О мерах по дальнейшему улучшению охраны природы и рациональному использованию природных ресурсов»[1]. Это постановление предусматривает необходимость совершенствования планирования в интересах охраны природы, повышение ответственности министерств, ведомств, предприятий и организаций за строгое соблюдение законодательства, направленного на подлинно хозяйское отношение к природным ресурсам, повышение личной ответственности граждан за сохранение окружающей природной среды и т. п.

Крупнейшим актом развития советского природоохранительного законодательства является издание постановления Центрального Комитета КПСС и Совета Министров СССР от 29 декабря 1972 г. «Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов»[2].

В этом документе, во исполнение и в развитие постановления Верховного Совета СССР от 20 сентября 1972 г., решены наиболее актуальные вопросы усиления охраны природы. При этом основное внимание уделено совершенствованию организации и правовых форм государственного управления в области охраны природы, планированию, финансированию и материально-техническому обеспечению мероприятий по охране природы, развитию научных исследований, обучению и воспитанию населения в духе охраны природы. Постановление предусматривает меры по улучшению учета природных ресурсов и обеспечению их рационального использования, по улучшению проектирования промышленных предприятий и планировки городов и других населенных пунктов, а также по созданию общегосударственной службы наблюдения и контроля за уровнем загрязнения атмосферы, почвы и водных объектов. Советам Министров союзных республик совместно с Министерством мелиорации и водного хозяйства СССР, Министерством здравоохранения СССР, Министерством рыбного хозяйства СССР и другими заинтересованными министерствами и ведомствами поручено разработать мероприятия, обеспечивающие полное прекращение сброса в водоемы неочищенных или недостаточно очищенных и обезвреженных сточных вод, в первую очередь в бассейны рек, где наблюдается большая загрязненность вод или ожидается напряженность водного баланса. Министерствам и ведомствам СССР и Советам Министров союзных республик установлены конкретные задания по разработке, освоению производства и изготовлению новых видов оборудования и приборов для сооружений по очистке сточных вод городов и промышленных предприятий, приборов по контролю качества природных поверхностных и сточных вод, а также

[1] «Ведомости Верховного Совета СССР», 1972, № 39, ст. 346.
[2] СП СССР, 1973, № 2, ст. 6.

задания по осуществлению в 1973–1975 гг. разработки и внедрения новых методов очистки сточных вод.

В целях улучшения санитарного состояния городов, пригородных зон, рабочих поселков и сельских населенных пунктов Советам Министров союзных республик предложено обеспечить в 1973–1980 гг. проведение работ по расширению в городах и пригородных зонах площади зеленых насаждений (создание новых парков, скверов, бульваров, защитных зеленых зон и лесопарков, особенно на рекультивируемых землях), а также организовать эффективные системы по удалению и переработке бытового мусора.

Государственному Комитету Совета Министров СССР по науке и технике, министерствам и ведомствам СССР поручено обеспечить активное участие соответствующих советских организаций в разработке и осуществлении программ международного сотрудничества в области изучения окружающей природной среды и защиты ее от неблагоприятных воздействий.

Таким образом, в Советском Союзе проведены и далее проводятся широкие и разносторонние правовые мероприятия, обеспечивающие сохранение, восстановление и улучшение природных условий страны, благоприятных для жизни людей, развития производства и культуры советского социалистического общества, строящего коммунизм.

Советское законодательство об охране природы развивается и совершенствуется. Но в связи с этим возникает ряд проблем, которые требуют теоретического обсуждения. Это в основном проблемы соотношения общесоюзного и республиканского законодательства, проблемы его кодификации и проблемы соотношения советского законодательства и международного права.

Анализ законов об охране природы союзных республик

Как уже отмечалось, в период 1957–1963 гг. во всех 15 союзных республиках были приняты законы об охране природы. Принятие этих законов знаменует собой важный исторический этап в развитии советского законодательства об охране природы в целом. Большая положительная роль этих законов состоит прежде всего в том, что они пробудили с новой силой широкий интерес населения к проблемам охраны природы, а также приковали к этим проблемам внимание государственных органов и общественных организаций.

Законы об охране природы союзных республик выразили озабоченность советского общества и государства сохранением, восстановлением и улучшением благоприятных природных условий в стране в процессе дальнейшего развития социалистического общества по пути к коммунизму. Эта озабоченность в дальнейшем получила более глубокое осознание и широкое признание, что прозвучало в словах Генерального секретаря ЦК КПСС Л.И. Брежнева, произнесенных в докладе «50 лет великих побед социализма»: «Хозяйское, рачительное использование естественных ресурсов, забота о земле, о лесе, о реках и чистом воздухе, о растительном и животном мире — все это наше кровное коммунистическое дело. Мы должны сохранить и украсить нашу землю для нынешних и будущих поколений советских людей»[1].

[1] Л.И. Брежнев. Ленинским курсом, т. 2. М., 1970, стр. 103.

Современное отношение советского социалистического общества к проблеме охраны природы, активное формирование которого получило важные стимулы в виде законов об охране природы союзных республик, выражено и в постановлении Верховного Совета СССР от 20 сентября 1972 г. «О мерах по дальнейшему улучшению охраны природы и рациональному использованию природных ресурсов»[1].

Законы об охране природы союзных республик в большинстве своем отразили наиболее прогрессивный подход к проблеме охраны природы.

В докладе о проекте Закона об охране природы в РСФСР на третьей сессии Верховного Совета РСФСР пятого созыва основной смысл Закона был охарактеризован следующим образом:«Центр тяжести в предлагаемом Законе сосредоточен на правильном, комплексном использовании природных богатств, на охране природы, на развитии органической природы, ее восстановлении, развитии и обогащении. В нем отражены обязанности по учету и планированиюиспользования природных богатств государственными органами, по усилению контроля за охраной природы и широкому привлечению к этому общественности. Таким образом, он является документом, отражающим новый подход к охране природы, осуществление которого открывает широчайшие возможности наиболее эффективного использования природных богатств для новых успехов коммунистического строительства»[2].

В Законе РСФСР и в законах об охране природы других республик выражена система принципов охраны природы, соответствующих научно обоснованным представлениям о современном состоянии взаимодействия природы и общества. Достаточно сказать, что в этих законах впервые сформулирован принцип: охрана природы является важнейшей государственной задачей и делом всего народа.

Законы об охране природы союзных республик дали новый толчок развитию всего советского законодательства об охране природы. После принятия этих законов и в развитие сформулированных в них принципов было издано значительное число законодательных и других правовых актов, посвященных регулированию рационального использования природных богатств, предотвращению загрязнения окружающей среды, мерам борьбы с нарушениями требований охраны природы.

Вместе с тем законы об охране природы союзных республик стимулировали научную правовую мысль, поставив перед учеными юристами ряд сложных теоретических проблем, таких как сущность охраны природы, понимание охраны природы в узком и широком смысле, соотношение общесоюзного и республиканского законодательства, вопросы квалификации отрасли природоохранительного законодательства и др.

Получившие широкую поддержку и признание законы об охране природы союзных республик стали не только средством правового регулирования отношений по рациональному использованию природных богатств и охране природы, но и фактором повышения культуры масс населения, основой для органи-

[1] «Ведомости Верховного Совета СССР», 1972, № 33, ст. 346.

[2] «Заседания Верховного Совета РСФСР пятого созыва, Третья сессия». Стеногр. отчет. М., 1960, стр. 155.

зации природоохранительного воспитания и обучения людей (в школах, вузах, общественных организациях и т. п.).

Однако, отмечая в целом большое прогрессивное значение законов об охране природы союзных республик, отдельные специалисты выражали некоторую неудовлетворенность их содержанием. Наибольшее число замечаний касалось отсутствия в текстах законов ряда союзных республик, специальных статей, предусматривающих конкретные меры уголовной, административной, гражданской или иной ответственности за их нарушение. По этой причине ставилась под сомнение юридическая действенность указанных законов.

Так, анализируя с этой точки зрения Закон об охране природы Украинской ССР от 30 июня 1960 г., В.Л. Мунтян писал: «В законе нет основного: отсутствует санкция, предусматривающая ответственность за его нарушение. Вследствие этого закон уже с момента своего рождения оказался бессильным». В.Л. Мунтян полемизирует со сторонниками противоположной точки зрения, которые указывают на наличие в законе отсылочной нормы, связывающей нарушение закона с применением соответствующих уголовных, административных и гражданско-правовых санкций. По его мнению, однако, уголовное, административное и гражданское законодательство не содержат достаточных санкций, которые бы охватили всю совокупность отношений охраны природы. К тому же «сам закон не содержит даже перечня всех объектов, подлежащих охране».

В книге «Правовые проблемы рационального природопользования» В.Л. Мунтян вновь обращается к Закону об охране природы УССР, отмечая, что в борьбе с конкретными правонарушениями «закон действует лишь как документ морального характера, поскольку в нем отсутствуют санкции за правонарушения»[1]. Он утверждает, что многие ученые и специалисты считают отсутствие в нем санкций основной причиной декларативного характера Закона об охране природы. Однако в качестве иллюстрации отсылает к мнению Г.Н. Полянской (на мой взгляд, весьма неудачно, ибо Г.Н. Полянская придерживается противоположной точки зрения, не рассматривая отсутствие прямых санкций в Законе как его недостаток).

Мнение В.Л. Мунтяна разделяет Г.А. Аксененок. Оценивая республиканские законы об охране природы, отмечая их определенные достоинства, он пишет: «… По своему содержанию они носят в основном декларативный характер и своими нормами не охватывают многообразной и сложной области отношений по охране и использованию природных богатств. Законы об охране природы не определяют даже конкретных составов правонарушений в области охраны природы и соответствующих им мер ответственности»[2].

Однако такая оценка законов об охране природы союзных республик представляется весьма необоснованной. Думается, совершенно права Г.Н. Полянская, которая, подробно анализируя значение законов об охране природы как нормативных актов, отмечает, что «санкция и правило поведения не обязательно долж-

---

[1] В.Л. Мунтян. О правовой охране природы в СССР. — «XXII съезд КПСС и проблемы колхозного и земельного права». М., 1962, стр. 324; В.Л. Мунтян. Правові проблеми раціонального природокористування. Київ, 1973, стр. 138.

[2] Г.А. Аксененок. Состояние законодательства об охране природы и проблемы его совершенствования. — «Правовые проблемы охраны природы в СССР». Тезисы докладов. М., 1969. С. 26.

ны быть представлены в одной правовой норме и даже в одном правовом акте»[1]. Она далее убедительно показывает, что санкции неуместны в законах об охране природы, что если допустить включение санкций в содержание законов, то они потонули бы в них и фактически превратились бы в кодексы гражданско-правовой и административно-правовой ответственности за повреждение отдельных видов природных ресурсов, а включение уголовных санкций в законы об охране природы при всех условиях недопустимо, так как в соответствии с Основами уголовного законодательства СССР и союзных республик уголовная ответственность устанавливается только уголовным законом. Г.Н. Полянская права, что законы об охране природы союзных республик недостаточно увязаны с другим законодательством об использовании и охране природных богатств, недостаточно подкреплены подзаконными правовыми нормами и не всегда в достаточной степени согласованы с нормативными положениями общесоюзного характера. Ярким примером тому может служить ст. 14 Закона об охране природы в РСФСР, которая предусматривает необходимость планирования использования природных богатств и соблюдения определенных требований охраны природы в процессе планирования народного хозяйства. Поскольку система государственного планирования народного хозяйства в СССР построена строго централизованно, а общесоюзные правовые нормы не предусматривали соответствующей природоохранительной регламентации планирования, ст. 14 Закона об охране природы в РСФСР продолжительное время фактически не применялась. И только после того, как были приняты правительственные решения о планировании охраны природы на уровне Союза ССР, правила Закона об охране природы в РСФСР возымели реальную силу.

В настоящее время постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 29 декабря 1972 г. «Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов» предусмотрена обязанность министерств и ведомств, начиная с 1974 г., обеспечить разработку проектов перспективных и годовых планов проведения мероприятий по охране природы и рациональному использованию природных ресурсов и представление их в Госплан СССР одновременно с проектами планов развития народного хозяйства. Соответствующие обязанности возложены на Госплан СССР, которому предписано организовать отдел охраны природы в составе центрального аппарата Госплана.

После издания Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик и нового Земельного кодекса РСФСР оказалось неясным действие ст. 2 Закона об охране природы в РСФСР. Дело в том, что все необходимые положения, касающиеся охраны земель, теперь предусмотрены Основами земельного законодательства и Земельным кодексом РСФСР. Ст. 2 Закона об охране природы в РСФСР оказалась перекрытой нормами земельного законодательства.

---

[1] Г.Н. Полянская. Законы об охране природы — новая форма природоохранительного законодательства. — «Правовые вопросы охраны природы в СССР». М., 1963, стр. 42.
Следует отметить, что Г.Н. Полянская отстаивает это мнение и в связи с обсуждением содержания будущего общесоюзного закона об охране природы. Она пишет: «Ответственность за нарушение норм закона об охране природы Советского Союза должна быть предусмотрена не в самом этом законе, а в законодательстве, его конкретизирующем» (Г.Н. Полянская. К вопросу о содержании закона об охране природы Советского Союза. — «Проблемы взаимодействия общества и природы». Тезисы докладов к теоретической конференции. М., 1974, стр. 111).

Аналогичное положение сложилось со ст. 4 Закона об охране природы в РСФСР, предусматривающей порядок охраны вод, после принятия Основ водного законодательства Союза ССР и союзных республик и Водного кодекса РСФСР.

Следует сказать, что законы об охране природы союзных республик нуждаются в более тщательном согласовании со всей системой правовых норм, регулирующих отношения по использованию и охране природы и находящихся в различных отраслях права и различных правовых актах.

Хотелось бы обратить внимание на то, что во всех 15 законах об охране природы существуют известные различия в содержании, разностильность в форме изложения.

Так, законы всех союзных республик, за исключением Украинской ССР, имеют специальные статьи, определяющие круг подлежащих охране природных объектов.

Законы об охране природы Российской Федерации, Украинской ССР, Белорусской ССР, Латвийской ССР и Киргизской ССР имеют статьи, предусматривающие меры охраны отдельных природных объектов. Законы других республик таких статей не содержат. В то же время охрана атмосферного воздуха предусмотрена только Законом об охране природы Украинской ССР, а охрана курортов предусматривается только в РСФСР, Казахской ССР, Латвийской ССР и Киргизской ССР.

Многие законы об охране природы не содержат статей, предусматривающих планирование мер охраны природы, контроль за выполнением требований охраны природы, участие общественности в охране природы. В законах Литовской ССР, Таджикской ССР и Армянской ССР имеются статьи об обязанностях землепользователей по охране природы. Некоторые законы (УССР, ГрузССР, АзССР, ЛитССР, ТаджССР) определяют понятие, содержание и способы охраны природы. Многие законы, не прибегая к позитивному изложению требований и мер охраны природы, перечисляют запрещенные действия.

В законах об охране природы РСФСР, БССР, КазССР, ЛатССР, КиргизССР, ЛитССР статьи имеют наименования. В законах других республик наименования статей отсутствуют. В Законе об охране природы Украинской ССР поименованы разделы. Кроме того, в этом законе вместо охраны земель говорится об охране почв, вместо охраны вод — об охране водоемов, вместо охраны животного мира — об охране рыбных запасов и фауны.

Наконец, и по количеству статей законы об охране природы союзных республик совершенно не схожи. В Законе РСФСР 22 статьи, Украинской ССР — 32, Белорусской ССР — 18, Узбекской ССР — 8, Казахской ССР — 20, Грузинской ССР — 9, Азербайджанской ССР –11, Литовской ССР — 9, Молдавской ССР — 8, Латвийской ССР — 21, Киргизской ССР — 20, Таджикской ССР — 10, Армянской ССР — 7, Туркменской ССР — 20, Эстонской ССР — 5.

Выбор путей и методов совершенствования республиканского природоохранительного законодательства нуждается в детальном и глубоком исследовании, выходящем за рамки настоящей работы. Но здесь, видимо, можно коснуться самых существенных моментов.

Прежде всего, было бы желательно ограничить содержание указанных законов вопросами, которые действительно нуждаются в решении на уровне союз-

ной республики, исключить дублирование между нормами законов об охране природы союзных республик и иными правовыми нормами.

Действенность закона той или иной союзной республики, естественно, определяется тем, насколько полно в его содержании учитываются специфические местные природные, хозяйственные и культурные условия. Вместе с тем необходимо подчеркнуть, что экономическое развитие всех союзных республик осуществляется в рамках единого общесоюзного народнохозяйственного комплекса, все нации и народности нашей страны объединены узами братской дружбы и сотрудничества, и государственные, общесоюзные интересы являются основными, главенствующими в любой сфере национальной жизни. Одна из основных особенностей политики КПСС состоит в том, что партия во всей своей деятельности учитывает интересы всех классов и групп, наций и народностей и направляет их в единое русло. Поэтому существует широкая сфера вопросов, которые, хотя и относятся к тем или иным сторонам жизни союзных республик, тем не менее могут быть правильно решены только в рамках общесоюзного законодательства, которое в связи с этим не может ограничиваться установлением общих принципов, а в ряде случаев должно быть рассчитано на полное, детальное, а иногда и исчерпывающее правовое регулирование тех или иных видов отношений.

В законах об охране природы союзных республик целесообразно, как представляется, отказаться от установления специальных требований и правил охраны отдельных видов природных объектов (земли, ее недр, вод, лесов, растительного и животного мира, атмосферного воздуха и т. п.), имея в виду, что такого рода правила и требования должны быть предусмотрены соответствующими отраслевыми правовыми нормами. Целесообразно сосредоточить внимание на решении вопросов комплексного подхода к регулированию использования и охране окружающей природной среды.

В законах об охране природы союзных республик желательно сильнее отразить хозяйственно-правовую сторону регулирования использования и охраны природы. В частности, надо более тщательно регламентировать обязательность и условия планирования с учетом требований охраны природы, предусмотреть решение вопросов финансирования и материально-технического снабжения. Желательно определить правила, предусматривающие увязку вопросов охраны природы с социалистическим соревнованием, с оценкой результатов хозяйственной деятельности предприятий всех отраслей народного хозяйства и с мерами материального и морального поощрения коллективов предприятий за своевременное и досрочное выполнение и перевыполнение производственных планов.

Вопросы учета природных объектов, регулярных наблюдений за состоянием окружающей природной среды и осуществления контроля за выполнением всеми правил и требований охраны природы также должны найти свое место в законах об охране природы союзных республик.

Однако самое важное заключается в том, чтобы определить оптимальное соотношение содержания и форм правовых актов об охране природы на разных уровнях в условиях советской социалистической федерации — общесоюзном, союзно-республиканском, автономно-республиканском, областном, краевом, районном, городском, поселковом, сельском. Для этих целей необходимо внимательно изучить и проанализировать предшествующий опыт правового регулирования охраны природы в СССР, а также принять во внимание опыт других

стран с федеративным устройством — Югославии, Чехословакии, США, Канады, Швейцарии, ФРГ, Австрии, Австралии и Бразилии. Вместе с тем необходимо выработать представления о содержании и общесоюзного закона об охране природы.

Закон об охране природы Союза ССР

Необходимость принятия общесоюзного закона об охране природы давно получила широкое признание. Редкая публикация, касавшаяся правового регулирования охраны природы в СССР, не сопровождалась предложениями о принятии такого закона. Ряд публикаций был специально посвящен обсуждению необходимости принятия и содержания будущего закона об охране природы в СССР.

Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 29 декабря 1972 г. «Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов», которое довольно подробно и детально решило ряд важных вопросов охраны природы, также не сняло вопроса о необходимости общесоюзного закона об охране природы. Это справедливо отметили Г.А. Аксененок и Н.А. Сыродоев.

Верховный Совет СССР, обсудивший состояние дела охраны природы в стране, принял постановление от 20 сентября 1972 г. «О мерах по дальнейшему улучшению охраны природы и рациональному использованию природных ресурсов». Само по себе это постановление чрезвычайно важно, так как оно касается исключительно острых вопросов практического соблюдения действующего законодательства. Но вместе с тем оно не исключает необходимости дальнейшего совершенствования законодательства, в том числе и принятия закона об охране природы в СССР.

Необходимость принятия общесоюзного закона об охране природы обусловлена рядом причин внутреннего и международного характера.

Прежде всего она вытекает из практических потребностей совершенствования всего природоохранительного законодательства. Требуется согласовать и скоординировать правовые акты, касающиеся регулирования использования и охраны природы на всех уровнях.

Следует иметь в виду, что многочисленные хозяйственные мероприятия, проводимые общесоюзными министерствами и ведомствами, сплошь и рядом не считаются с требованиями республиканского законодательства об охране природы. Между тем, общесоюзный закон об охране природы связал бы все природоохранительные требования в единую систему, безусловно обязательную для всех министерств и ведомств.

Существует необходимость в законодательном закреплении принципов комплексного подхода к окружающей природе. В особенности это важно для практики проведения крупных мероприятий по преобразованию природы — гидроэнергетических, мелиоративных, промышленных, урбанистических и т. п.

Требуют общесоюзного законодательного урегулирования вопросы функций государства в области охраны природы и прав человека на благоприятное состояние окружающей среды. Законодательная регламентация этих вопросов подчеркнула бы глубокую озабоченность Советского Союза относительно будущих условий существования человеческого общества на Земле, способствовала бы раскрытию несостоятельности искаженной интерпретации апологетами буржуазного строя сущности природоохранительной политики нашего государства.

Все приведенные выше доводы, на мой взгляд, достаточно веско говорят в пользу необходимости общесоюзного закона об охране природы.

Против этих доводов выдвигается иногда только одно возражение: все вопросы можно решить и без закона об охране природы, в рамках отраслевого законодательства — земельного, водного, горного, лесного и др. Для закона об охране природы будто бы не остается никакой правовой материи. Такого рода возражение может быть принято или отвергнуто только после обсуждения содержания будущего Закона об охране природы в СССР.

Содержание будущего общесоюзного закона об охране природы должно охватить, на мой взгляд, как минимум следующий круг вопросов.

1. Охрана природы как постоянная самостоятельная функция социалистического государства. Здесь в развитие законодательства СССР должно быть указано, как именно обеспечивается осуществление этой функции.

2. Права граждан на благоприятное состояние окружающей природной среды и их обязанности по охране природы.

3. Планирование и плановое обеспечение, материально-техническое снабжение и финансирование мероприятий по охране окружающей природной среды.

4. Оценка производственных, экономических результатов деятельности предприятий, вопросы социалистического соревнования, моральное и материальное стимулирование деятельности по охране природы.

5. Разработка научных основ охраны окружающей среды, организация широких экологических исследований глобального и местного масштаба, координация научной деятельности и порядок внедрения в практику достижений науки и техники.

6. Организация глобальных наблюдений за состоянием всей природной среды, своевременная информация об изменении важнейших ее параметров, предсказание вероятных изменений в состоянии окружающей среды, система оповещения об угрожающих стихийных бедствиях.

7. Принципы комплексного подхода к регулированию использования и охраны природы.

8. Строжайшая научная экспертиза проектов и планов преобразования природы.

9. Возможность широкого предварительного обсуждения важнейших или всех проектов и планов хозяйственных мероприятий, влияющих на окружающую среду.

10. Основные принципы системы государственного управления, контроля и надзора в области охраны окружающей среды.

11. Ключевые установки, основные начала, касающиеся юридической ответственности государственных органов, предприятий, учреждений, кооперативных и других общественных организаций, а также должностных лиц и граждан за нарушение правовых требований охраны природы.

12. Воспитание населения в духе бережного отношения к окружающей природе, пропаганда идей охраны природы, общеобразовательное и профессиональное обучение населения правилам поведения в интересах рационального использования и охраны природы.

13. Деятельность общественных организаций по охране природы.

14. Порядок выполнения на территории СССР международных правовых требований охраны окружающей среды, охрана природы в районах, приле-

гающих к государственным границам СССР, и в пределах континентального шельфа.

15. Основы международного сотрудничества Советского Союза по вопросам организации рационального использования международных ресурсов и охраны окружающей среды в мире.

Как видно, все перечисленные вопросы составляют единый комплекс. Все они должны быть решены взаимосвязано и согласованно. Они не могут быть поделены между земельным, водным, горным, лесным и другим законодательством, а должны составить содержание единого правового акта. Таким актом должен быть Закон об охране природы или об охране окружающей среды в СССР.

Предлагавшаяся ранее Н.Д. Казанцевым структура (схема) общесоюзного закона об охране природы (Основ природоохранительного законодательства) не выдерживает критики, ибо она предусматривает решение таких вопросов, которые действительно принадлежат к сфере отраслевого законодательства[1]. В частности, он предлагал решить в общесоюзном законе вопросы охраны почв. Но эти вопросы уже решены в рамках Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик и республиканских земельных кодексов. Он предлагал решить в общесоюзном законе вопросы охраны вод. Но они полностью решены в рамках Основ водного законодательства Союза ССР и союзных республик, водных кодексов союзных республик и других правовых актов водного законодательства. Вообще говоря, все, что касается специально охраны отдельных видов природных объектов и отдельных элементов окружающей природной среды, не должно присутствовать в общесоюзном законе об охране природы, а должно решаться в специализированных правовых актах[2]. Закон должен решить только такие вопросы, которые относятся к охране природы или окружающей природной среды в целом. Например, решить все вопросы, касающиеся комплексного подхода к природе.

Если по вопросу о необходимости принятия общесоюзного закона об охране природы подавляющее большинство ученых юристов и практических специалистов в области охраны природы единодушно, то по вопросу о форме этого закона мнения расходятся.

В основном обсуждаются две позиции: одни предлагают принять Закон об охране природы Союза ССР, а другие — Основы природоохранительного законодательства Союза ССР и союзных республик, в развитие которых в каждой республике принять кодекс охраны природы. Наиболее концентрированно эти позиции выразили Г.Н. Полянская и Н.Д. Казанцев.

Полемическое мнение Г.Н. Полянской достаточно отчетливо выражено в следующих словах:

«Мы не можем согласиться также с другим предложением проф. Н.Д. Казанцева, поддержанным членом-корреспондентом Академии наук СССР Г.А. Аксененком, касающимся формы общесоюзного закона об охране природы. С его точки зрения, это должны быть «Основы», которым будут корреспондировать кодексы об охране природы союзных республик.

---

[1] Н.Д. Казанцев. О состоянии и задачах научно-исследовательской работы в области природоохранительного законодательства. — «Ученые записки ВНИИСЗ», вып. 26, 1972, стр. 125. Ранее Н.Д. Казанцев также предлагал варианты схем содержания общесоюзного закона.

[2] Эта мысль подчеркивается Г.Н. Полянской в ее статье «Закон об охране природы в СССР». — «Ученые записки ВНИИСЗ», вып. 26, 1972, стр. 133.

Мы же полагаем, что нормы закона об охране природы в СССР должны быть развиты в Основах земельного, водного, горного, лесного законодательства и в соответствующих кодексах союзных республик, в законе о планировании и в издаваемых в соответствии с этими общесоюзными и республиканскими законами подзаконных актах. Поэтому вряд ли целесообразна конкретизация его положений еще и в республиканских кодексах об охране природы и вряд ли к этому закону о комплексном природопользовании применима такая законодательная форма, как «Основы — кодексы».

Конкретизация в республиканских кодексах норм всесоюзного акта об охране природы, по самому характеру своему обобщающих, нарушит самый смысл этого закона и неизбежно приведет к дублированию в этих кодексах отраслевого республиканского законодательства о земле, лесах, недрах и др.

Отказываясь от идеи издания республиканских кодексов охраны природы, мы в то же время полагаем, что союзные республики, если в этом будет необходимость, могут издавать в развитие общесоюзного Закона об охране природы соответствующие республиканские законы, также касающиеся всего природного комплекса, но не отдельных ресурсов»[1].

Полностью разделяя приведенное мнение Г.Н. Полянской, со своей стороны хотел бы обратить внимание на то, что в законодательной практике Верховного Совета СССР сложилась своего рода традиция принимать акты под названием «Основы» преимущественно в отношении целой самостоятельной отрасли законодательства. Так, были изданы Основы уголовного, гражданского, семейного, трудового, исправительно-трудового, уголовно-процессуального, гражданско-процессуального, земельного, водного законодательства. Исключение составляют Основы законодательства о здравоохранении и о народном образовании. Природоохранительное законодательство, на мой взгляд, еще не составляет единой отрасли, а поэтому не может быть выражено в форме Основ и кодексов охраны природы.

Основы законодательства о природе в целом (так называемого природоресурсового законодательства) в принципе были бы возможны. Но для этого потребовалось бы отменить Основы земельного и водного законодательства, уточнить Основы законодательства о здравоохранении и не принимать Основы лесного и горного законодательства. Думается, такая мера была бы исторически преждевременной.

В современных условиях более всего необходимо провести последовательно и целеустремленно меры развития и кодификации отраслевого законодательства — земельного, водного, лесного, горного, об использовании и охране животного мира, атмосферного воздуха, особо ценных природных объектов и комплексов, издать законы о борьбе против шума и т. п. Уже имеется большой задел кодификации законодательства по отраслям. При этих условиях было бы нежелательно круто изменять направление работ.

Если же смотреть далеко в будущее, то Закон об охране природы Союза ССР нельзя рассматривать как завершающий шаг развития. Оптимальный вариант будущего интегрированного законодательства должен предусматривать создание

[1] Г.Н. Полянская. Закон об охране природы в СССР. — «Ученые записки ВНИИСЗ», вып. 26, 1972, стр. 135.

Свода законов о природе или об окружающей среде. В этом случае будет уместно воспользоваться теми соображениями, которые Г.Н. Полянская высказала в отношении Свода законов о земле и ее ресурсах и которые высказал Н.Д. Казанцев в отношении содержания и форм так называемого природоресурсового права[1]. Но это только в будущем. В настоящее время необходим Закон об охране природы или окружающей среды Союза ССР в том содержании, о котором уже говорилось.

Советское национальное законодательство о природе и международное право

Вопрос о соотношении советского национального законодательства о природе и международного права приобретает большое практическое значение. С одной стороны, правильное решение этого вопроса необходимо потому, что многие принципы и требования охраны природы, выраженные в советском законодательстве, могут быть в полной мере осуществлены только в результате согласованных действий внутри страны и в международных отношениях. С другой стороны, реализация международных принципов и требований охраны природы не может быть обеспечена без соответствующей деятельности государства на национальном уровне, т. е. действий, включающих и соответствующее правовое регулирование отношений внутри страны.

Такого рода вопрос возникает, разумеется, не только в отношении советского законодательства, но и законодательства любой другой страны.

Общее состояние проблемы соотношения советского законодательства и международного права исследовано в работе Н.В. Миронова, который отметил, что «являясь различными по своей природе, самостоятельными и неподчиненными правовыми системами, национальное законодательство и международное право в то же время находятся в диалектической связи друг с другом, влияют друг на друга. Основой этой связи и взаимовлияния являются связь и взаимозависимость между внешней и внутренней функциями, между внешней и внутренней политикой каждого государства»[2].

Соотношение советского законодательства и международного права в области использования и охраны природы было ранее рассмотрено и охарактеризовано применительно к использованию и охране водных ресурсов[3]. Содержание этой характеристики сводится к следующему.

---

[1] Г.Н. Полянская. Теоретические вопросы систематизации советского земельного законодательства. Гл. XIV в кн. «Теоретические вопросы систематизации советского законодательства». Под ред. С.Н. Братуся и И.С. Самощенко. 1962, стр. 437 и др. Н.Д. Казанцев. Природоресурсовое право и его пределы как интегрированной отрасли права. — «Вестник Московского университета», 1967, № 6, стр. 7 и др.

[2] Н.В. Миронов. Советское законодательство и международное право. М., 1968, стр. 17.

[3] Пользование международными (пограничными) материковыми водами и регулирование их режима имеет ряд особенностей, в силу которых отношения между государствами по поводу этих вод требуют специального международно-правового регулирования. Под влиянием такой необходимости в мировой практике сложилась особая отрасль международного права, получившая сначала наименование речного права (А.Д. Кейлин. Актуальные вопросы современного международного морского и речного права. — «Советский ежегодник международного права. 1962». М., 1963. А.Д. Кейлин и Ю.Я. Баскин. Международно-правовой режим рек в социалистических странах. — «Советский ежегодник международного права. 1963». М., 1965. Петко С. Стайнов.

Советское водное законодательство развивается в основном в соответствии с внутренними потребностями нашей страны. Но оно вступает в определенное взаимодействие с нормами международного права в связи с необходимостью регулирования водопользования и охраны вод на водных объектах, расположенных на смежной территории СССР и соседних государств[1].

Примерно одна треть сухопутных границ СССР проходит по рекам, озерам и другим водоемам. Кроме того, имеется довольно много рек и ряд каналов, пересекаемых государственными границами. На территории, прилегающей к этим водоемам, проживает некоторая часть населения СССР, развивается сельское хозяйство, промышленность, транспорт и т. п. Водные ресурсы указанных водоемов все более активно используются для удовлетворения разнообразных потребностей населения и народного хозяйства. При этом в силу ограниченности водных ресурсов, неравномерности естественного распределения речного стока территориально и во времени, а также в силу необходимости научно обоснованного сочетания многочисленных видов водопользования на пограничных водах также возникла проблема обеспечения рационального, в особенности комплексного использования вод. Развитие городов и возросшие масштабы производства усилили опасность загрязнения пограничных вод производственными и бытовыми отходами, в связи с чем появилась необходимость в проведении специальных мер по их защите от загрязнения.

Международные водоемы, связанные с территорией СССР, весьма активно используются и сопредельными государствами, перед которыми также встают проблемы обеспечения рационального использования и охраны вод. Решение этих проблем не может быть достигнуто каждой страной в отдельности, а требует определенного сотрудничества между странами. Это обусловлено тем, что наиболее крупные водоемы, в силу объективно присущих водным ресурсам свойств, в физико-географическом и хозяйственном отношениях выступают как единые объекты — водные бассейны. При этом интенсивное использование либо существенное изменение гидрологического режима или загрязнение водных ресурсов в одной части того или иного бассейна, как правило, влияет на состояние другой или других частей бассейна и тем самым затрагивает интересы государств, расположенных в этом бассейне, которые таким образом оказываются взаимно заинтересованными в согласовании объемов и способов водопользования, видов, сроков и масштабов гидротехнических работ, в обмене информацией о состоянии водоема и т. д. Это не означает, что государства, прилежащие к бассейну одного и того же международного водоема, в силу этого факта становятся юридически обязанными друг перед другом. Это означает лишь, что такие государства самой жизнью поставлены перед необходимостью взаимного сотрудничества и, следовательно, перед необходимостью юридического оформления такого сотрудничества.

Следуя принципу единства водного бассейна, Советский Союз, однако, твердо придерживается краеугольного положения международного права о том, что

Международно-правовое регулирование охраны чистоты международных рек. София, 1964, и др.). Но поскольку данная отрасль охватывает своим регулированием использование всех материковых международных вод, а не только рек, ее следовало бы именовать международным водным правом (см. Устав Международной ассоциации водного права, 1967, на англ. яз. отд. издание).

[1] О.С. Колбасов. Водное законодательство в СССР. М., 1972, стр. 33–39.

каждому государству в пределах его границ принадлежит суверенный контроль над любым международным водоемом. Но этот контроль должен проводиться так, чтобы осуществление суверенных прав одним государством не превращалось в произвол в отношении других государств.

Во взаимоотношениях с соседними странами по поводу использования и охраны пограничных вод Советский Союз придерживается политики мирного дружественного сотрудничества, опирается на общепризнанные принципы международного права вообще и водного (речного) права, в частности, и своей практикой содействует возникновению и развитию новых, самых прогрессивных правовых форм и принципов международного сотрудничества стран.

СССР со всеми соседними странами заключил соглашения (договоры), в которых с различной степенью полноты и детальности определяются условия и требования совместного использования и охраны пограничных вод[1].

Таким образом, исторически сложилось, что отношения по использованию пограничных вод СССР и их охране от загрязнения, засорения и истощения регулируются как советским водным законодательством, так и нормами международного права. При этом нормы нашего внутреннего водного законодательства оказываются в некоторой взаимосвязи с нормами международного права, а характер их взаимосвязи, их действительное соотношение влияет на решение основных задач обеспечения рационального использования и охраны вод.

Опыт Советского Союза показал, что правильным, т. е. отвечающим задачам рационального использования и охраны вод, может быть признано только такое соотношение норм международного права и внутреннего водного законодательства, при котором те и другие нормы согласованы между собой в силу их общей согласованности политическому и экономическому курсу данной страны, но при условии, что нормы внутреннего водного законодательства должны следовать нормам международного права.

Такой принцип выражен, в частности, в Указе Президиума Верховного Совета СССР от 5 августа 1960 г., где говорится, что судоходство, рыболовство, сплав леса, водопользование и устройство различных гидросооружений на пограничных реках и озерах осуществляется и регулируется на основе соглашений Союза ССР с сопредельными государствами. При отсутствии соглашений — на основе внутренних правил по согласованию с пограничными войсками.

Такой же принцип, но иными словами, выражен, в частности, в ст. 10 Советско-финляндского соглашения о пограничных водных системах, в котором говорится, что при решении вопросов использования и охраны водных ресурсов пограничных водных систем надлежит руководствоваться постановления-

[1] Например, Договор о режиме Советско-афганской государственной границы от 18 января 1958 г. («Ведомости Верховного Совета СССР», 1958, № 28, ст. 441); Соглашение между СССР и Норвегией об использовании гидроресурсов реки Паатсо-Иоки от 18 декабря 1957 г. («Ведомости Верховного Совета СССР», 1958, № 14, ст. 170); Соглашение между СССР и Ираном об экономическом и техническом сотрудничестве от 27 июля 1963 г. («Ведомости Верховного Совета СССР», 1965, № 30, ст. 431); Соглашение между СССР и Финляндской Республикой о пограничных водных системах от 24 апреля 1964 г. («Ведомости Верховного Совета СССР», 1965, № 21, ст. 326); Соглашение между СССР и Польской Народной Республикой о водном хозяйстве на пограничных водах от 17 июля 1964 г. («Ведомости Верховного Совета СССР», 1965, № 17, ст. 223).

ми действующего в каждой стране законодательства, если данное соглашение не предусматривает иного.

Как известно, внутреннее водное законодательство призвано регулировать все отношения по использованию и охране вод внутри страны. Его нормы непосредственно распространяются на предприятия, учреждения, организации и граждан, которые пользуются водами и своими действиями обусловливают состояние водоемов, как внутренних, так и международных.

Международное водное право распространяется лишь на государство в целом, а последнее своими внутренними актами, в частности, путем издания соответствующих норм внутреннего водного законодательства должно обеспечить распространение требований международного права на деятельность предприятий, учреждений, организаций и граждан, пользующихся международным водоемом. Другими словами, если государство по международному соглашению приняло на себя какие-либо обязательства, касающиеся пользования международной рекой, то соблюдение обязательств надлежит обеспечивать не только при пользовании самим государством, но и при регулировании водопользования иных субъектов.

Если государство приняло международное обязательство воздержаться от возведения на международной реке каких-либо гидросооружений без предварительной консультации с другим государством, расположенным в бассейне данной реки, то оно должно в своем внутреннем водном законодательстве предусмотреть или иметь соответствующую норму, запрещающую отдельным предприятиям, учреждениям и организациям возводить гидросооружения на международной реке без соблюдения указанного выше условия. Если международное водное право запрещает загрязнять воды международного водоема, то и внутреннее водное законодательство должно содержать аналогичное запрещение и т. д. При этом в случае коллизии должна действовать норма международного водного права.

Практически согласование норм международного права и внутреннего водного законодательства происходит как в момент заключения соглашения заинтересованных стран о совместном использовании водных ресурсов того или иного международного водоема, так и в процессе исполнения соглашения. При заключении соглашения каждое из заинтересованных государств с учетом действующего внутреннего водного законодательства и состояния использования водных ресурсов решает для себя, насколько приемлемы те или иные международные обязательства, а затем, когда международные обязательства, касающиеся использования и охраны международного водоема, уже приняты, государство уточняет свое внутреннее водное законодательство с учетом международных обязательств.

Таким образом, при совместном использовании водных ресурсов международного водоема заинтересованными государствами, заключившими между собой соглашение, нормы внутреннего водного законодательства этих государств должны соответствовать их международным обязательствам, вытекающим из соглашения, а равно другим общепринятым нормам международного права.

В тех случаях, когда расположенные в бассейне одного и того же международного водоема государства не заключили соглашения о совместном использовании водных ресурсов, водопользование на данном водоеме регулируется

в пределах территории каждого из государств только внутренним водным законодательством. Но и в этих случаях внутреннее водное законодательство должно быть согласовано с общепринятыми нормами международного права, связанными с регулированием использования водных ресурсов, например, нормами Устава ООН об экономическом и культурном сотрудничестве, о мирном решении международных споров. Правильное соотношение норм международного права и внутреннего водного законодательства в известной мере зависит от того, как определяются пространственные пределы действия соглашений между государствами и иных международных актов, содержащих нормы международного водного права.

Выше отмечалось, что во взаимоотношениях с соседними странами Советский Союз, как правило, исходит из признания того или иного международного водоема единым объектом совместного водопользования, но стремится к тому, чтобы при заключении международных соглашений было точно установлено, на какую часть водоема — весь бассейн, только главное русло, либо на главное русло с несколькими основными, точно указанными притоками распространяется действие каждого соглашения или отдельных его статей. Это дает возможность ясно представлять, в каких пространственных пределах фактическое пользование водами международного водоема должно удовлетворять требованиям международно-правовых норм и в какой части водопользование на международном водоеме регулируется только нормами внутреннего водного законодательства.

Разумеется, при выяснении пространственных пределов действия международных соглашений по использованию и охране вод необходимо всегда иметь в виду физико-географическое и хозяйственное единство водных бассейнов. И если, например, по соглашению стороны обязались не загрязнять главное русло международной реки, не распространив такого обязательства на ее притоки, то практически для охраны от загрязнения главного русла необходимо не допустить и загрязнения притоков, так как через последние загрязняющие вещества могут поступить и в главное русло реки.

Наконец, для решения вопроса о правильном соотношении норм международного права и внутреннего водного законодательства требуется уточнить, какие именно виды водопользования и с какой степенью детальности регулируются международными соглашениями.

В подавляющем большинстве случаев соглашения заинтересованных государств о совместном использовании водных ресурсов международного водоема касаются не всех видов водопользования, а иногда касаются их лишь в самой общей форме, оставляя детальное регулирование водных отношений как сферу или задачу внутреннего законодательства. При этих условиях нормы внутреннего водного законодательства становятся как бы дополнительными к нормам международного права, действующим в пределах бассейна какого-либо водоема.

Таким образом, использование и охрана пограничных вод международных водоемов на территории нашей страны регулируется, как правило, советским водным законодательством в соответствии с общепринятыми нормами международного права и международными соглашениями с участием СССР. Если в отношении какого-либо пограничного водоема не имеется международных соглашений, а также если в нормах международного права какие-либо вопросы использования и охраны вод не решены, то в отношении указанных водных объ-

ектов из числа пограничных вод и в указанных случаях применяются лишь нормы нашего внутреннего водного законодательства.

Принципиально в таком же ключе следует решать вопрос о соотношении советского законодательства о природе в целом и международного права. Но хотелось бы сделать несколько дополнительных пояснений.

Прежде всего, следует принять во внимание существующие в современном мире стремительные темпы развития как национального законодательства, так и международного права. В этих условиях требуется более тщательно и оперативно анализировать развитие того и другого, добиваться установления более тесной связи между национальными и международно-правовыми нормами, не допускать возникновения коллизий между ними. Все это приведет к повышению социальной эффективности правового регулирования охраны природы в стране и в мире.

Нельзя допускать большого разрыва в темпах развития национального законодательства и международного права. Если международное право в своем развитии уйдет слишком далеко вперед, а национальное законодательство будет отставать, то международное право может потерять «почву под ногами». Многие его положения, не подкрепленные средствами национального законодательства, не будут исполняться, «повиснут в воздухе», превратятся в благие пожелания.

Если, наоборот, будет отставать развитие международного права, то возникнут затруднения в осуществлении целей национального законодательства. Например, самые строгие меры национально-правовой охраны мигрирующих (перелетных) птиц на территории СССР не дадут желаемого результата, если за пределами СССР, на территории других стран или в международных пространствах эти птицы не будут охраняться столь же строго. То же самое можно отнести к мерам охраны рыбных запасов, охраны водоемов и атмосферы от загрязнения и т. д.

Однако действительные темпы развития национального законодательства и международного права должны определяться в соответствии с реальными возможностями и условиями. Нельзя допускать отставания права от потребностей жизни. Но нельзя и забегать вперед, ибо это может привести к ослаблению правового воздействия в области охраны окружающей среды, к понижению престижа права.

Таким образом, только в полной мере согласованное и скоординированное правовое регулирование отношений охраны окружающей среды на национальном и международном уровнях открывает наибольшие возможности для достижения успеха в решении возникающих перед народами и государствами задач сохранения, восстановления и улучшения природных условий, необходимых для жизни людей на Земле, развития материального производства и культуры.

Концепции права окружающей среды

Стремительно нарастающий во всем мире интерес к проблемам охраны окружающей среды вызвал не только бурную деятельность в практике развития соответственно ориентированных, целеустремленных государственных и правовых мер, но и привел к появлению новых тенденций в правовой идеологии, к попыткам модернизации взглядов и конструкций в теории права. К числу этих последних явлений следует отнести идеи о формировании специальной и само-

стоятельной отрасли права — природоохранительного права, или права окружающей среды.

Выраженные в разнообразных словесных формулировках, высказанные с разной степенью полноты и детальности, по-разному аргументированные, подобного рода идеи можно встретить в трудах советских и зарубежных юристов. Их содержание относится как к международному, так и к национальному праву отдельных стран, но все они в конечном счете затрагивают один общий вопрос — об эволюции системы права, обусловленной некоторыми происходящими изменениями исторических условий жизни общества, в первую очередь научно-технической революцией.

Новейшие труды советских ученых по общей теории права убеждают, как мне думается, в том, что о существовании, формировании или отмирании какой-либо отдельной отрасли права нельзя сделать правильного вывода, если не принять во внимание общие представления о системе права, отражающие его динамичную структуру, если не учитывать, как эта отдельная отрасль уложится в признанную схему и как в связи с этим изменится система права. Данное условие должно быть принято во внимание и при решении вопроса о праве окружающей среды или (равно) природоохранительном праве как отрасли. Разумеется, надо при этом вполне осознать и согласиться с тем, что решение не будет, вероятно, одинаковым для международного и национального права, ибо системы того и другого развиваются хотя и взаимосвязанно, но все же достаточно самостоятельно, что объясняется специфическими особенностями каждой сферы общественных отношений — международных и внутригосударственных.

Бесспорно одно общее исходное положение: обострение проблем охраны окружающей среды вызвало потребность перестройки в системах как международного, так и национального права. Но в чем состоит сущность перестройки и как удовлетворить эту потребность — вот вопросы, которые нуждаются в исследовании.

Признание существования той или иной отрасли права тесно связано с пониманием реально существующего единства и дифференциации правовых норм.

Довольно часто право рассматривается как совокупность общеобязательных норм — правил поведения людей, выражающих при помощи определенных государственных велений волю экономически господствующего класса. В такой конструкции каждая норма представляет собой первичную ячейку права, которая велением государственной власти адресована субъектам общественных отношений — физическим и юридическим лицам (гражданам, организациям, предприятиям, учреждениям). С точки зрения общего определения права, правовая норма есть абстракция, лишенная качества. В действительности же, правовые нормы по своему содержанию качественно различны. Их различия обусловлены различиями общественных отношений, на регулирование которых они направлены. В зависимости от качественных различий или общности своего содержания правовые нормы определенным образом группируются, образуя внутри права структурные подразделения. Так складывается система права. Она в сущности является отражением системы регулируемых правом общественных отношений, опосредованных сознанием людей.

В советской и зарубежной научной литературе было дано множество разнообразных определений и характеристик систем права. Поскольку, однако, пред-

ставления о системе права у различных авторов не совпадают и поскольку вообще эти представления исторически изменчивы, как исторически изменчивы сами системы права, время от времени в науке возникают дискуссии, в результате которых обычно изменяются официальные представления о системе права.

За последние годы в советской правовой науке все большее распространение получают новые взгляды относительно системы советского права, обусловленные новейшими историческими изменениями, происходящими в нашем обществе.

По мнению В.М. Чхиквадзе, «поступательное движение социальной жизни, появление новых социальных проблем, развитие производственных и иных общественных отношений диктуют необходимость нового подхода к пониманию единства и различия развивающихся правовых институтов и отраслей права». На этом основании В.М. Чхиквадзе приходит к выводу, что «за последние годы отпочковались или отпочковываются от основных отраслей такие отрасли, как водное, горное, хозяйственное, транспортное, изобретательское, социальное обеспечение, охрана природы, торговое, космическое и др.»[1].

С.С. Алексеев, признавая существование в советском праве основных и комплексных отраслей, относит к числу основных отраслей права, например, земельное право, а такие отрасли, как водное, горное и лесное — считает комплексными[2].

Позднее он уточнил свою точку зрения, на мой взгляд, не лучшим образом. Во-первых, например, такая фундаментальная отрасль права, как водное право в его новой версии трактовки системы оказалось всего лишь видом транспортных отраслей— внутренне-водным правом. Можно предполагать, что С.С. Алексеев отождествил водное и внутренне-водное транспортное право, вступив в явное противоречие с действительностью. Внутренне-водное право как вид транспортного права не имеет ничего общего с советским водным правом как отраслью, предназначенной для регулирования водных отношений, т. е. отношений по использованию и охране вод и борьбе с их вредным воздействием. Во-вторых, комплексные отрасли права С.С. Алексеев подразделил на специализированные и интегрированные. При этом горное и лесное оставлены в числе специализированных отраслей права, а среди интегрированных комплексных отраслей упомянуты природоохранительное и природоресурсовое право[3].

Мне уже приходилось вступать в обсуждение вопроса о положении земельного, водного, горного и лесного права, как отраслей в системе советского социалистического права. Основная мысль состоит в том, что эти отрасли совершенно равноправны между собой и с другими отраслями, но различаются по степени своего развития, что сопряжено с определенными историческими условиями[4].

Выделение в системе права нескольких категорий видов отраслей различного ранга — основных профилирующих и основных других (в принципе, должны еще быть и не основные отрасли, так сказать, второстепенные) комплексных специализированных и комплексных интегрированных (в принципе, должны

[1] В.М. Чхиквадзе. Государство, демократия, законность. М., 1967, стр. 358, 359.

[2] С.С. Алексеев. Об отраслях права. — «Советское государство и право», 1972, № 3, стр. 14.

[3] С.С. Алексеев. Проблемы теории права. Курс лекций в двух томах, т. I. Свердловск, 1972, стр. 143.

[4] О.С. Колбасов. Водное законодательство в СССР, стр. 8–15.

еще быть и некомплексные, так сказать, простые) не способствует преодолению трудностей в понимании системы права. Кстати говоря, в Советском Союзе, да и в других странах система права не закреплена законом. Так не лучше ли вообще не связывать себя никакими представлениями о системе права, если возможно достаточно широко, а может быть, и произвольно судить о количестве, наименовании и взаимодействии отраслей права. Мне думается, что именно такие выводы в конечном счете возможны из той характеристики системы права, которая содержится в упомянутой работе С.С. Алексеева.

Основная трудность в понимании системы права состоит в отсутствии четкого критерия деления права на отрасли. Поскольку качество правовых норм зависит в основном от видовых (и родовых) свойств регулируемых ими общественных отношений, то, возможно, до построения системы права было бы целесообразно построить систему регулируемых правом общественных отношений. К сожалению, на эту сторону дела теоретики права обращают слишком мало внимания.

Что же представляют собой при этих условиях природоохранительное и природоресурсовое право?

Чтобы ответить на этот вопрос, необходимо рассмотреть те воззрения ученых юристов, которые предшествовали новым взглядам специалистов в области общей теории права.

В первые годы Советской власти и в течение двадцатых годов земельное, горное, водное, лесное право рассматривались обычно как самостоятельные отрасли права (разумеется, в меру тех общих представлений об отраслях права, которые в те годы реально существовали). Ни о природоохранительном, ни о природоресурсовом праве не было речи, хотя об охране природы было хорошо известно, поскольку она в те годы довольно интенсивно и широко осуществлялась. Было и законодательство об охране природы.

В тридцатые годы существование земельного, водного, горного и лесного права как самостоятельных отраслей в системе советского права отрицалось. Господствовала теория так называемого земельно-колхозного права.

В начале сороковых годов земельно-колхозное право разделилось. В науке советского права стали официально признаваться такие самостоятельные отрасли, как земельное и колхозное. При этом земельное право трактовалось в широком смысле, т. е. как совокупность юридических норм, направленных на регулирование не только земельных, но и горных, водных, лесных и других отношений, связанных с использованием и охраной природных богатств. Возникла теория «земельного права в широком смысле». По существу земельное право в широком смысле было прообразом природоресурсового права, мысль о котором позднее выдвинул Н.Д. Казанцев и которую восприняли специалисты общей теории права.

Однако уже в пятидесятые годы начинает пробивать себе дорогу идея о том, что земельное право можно понимать и в узком смысле. В таком случае горное, водное и лесное право должны быть признаны подотраслями или даже самостоятельными отраслями права. Долгие годы были затрачены на полемику между сторонниками и противниками разделения «земельного права в широком смысле» на его составные части — земельное право в узком (собственном) смысле, горное, водное, лесное. К началу семидесятых годов в основном возобладала точ-

ка зрения, выражающая дифференцированный подход к земельному, горному, водному и лесному праву[1].

На первый взгляд может показаться, что к этому времени восстановилось положение, существовавшее в двадцатых годах. В действительности, однако, современные представления о земельном, горном, водном и лесном праве как самостоятельных отраслях советского права являются более квалифицированными и теоретически обоснованными. К тому же в шестидесятых годах постепенно были выработаны представления о существовании специфической области отношений по охране природы, которой соответствует в определенной мере обособленная система правовых норм.

Именно в таких исторических условиях появились и первые идеи о природоохранительном праве.

Еще в 1961 г. Н.Д. Казанцев высказал мысль о постепенном формировании отрасли природоохранительного законодательства.

«Советское законодательство об охране природы является в одних случаях составной частью земельного законодательства (включающего в себя законодательство о землепользовании, о пользовании недрами, лесами и водами), в других случаях — продолжением его.

В условиях развернутого строительства коммунизма законодательство об охране природы в СССР обособляется в отдельную отрасль советского законодательства, как самостоятельная отрасль оно будет развиваться и дальше. Вопросы охраны природы в той или иной мере будут находить отражение и в других отраслях законодательства»[2].

В последующие годы, развивая и совершенствуя свою точку зрения, Н.Д. Казанцев пришел к выводу о существовании природоохранительного права, которое является равным по рангу таким отраслям права, как земельное (в узком смысле), горное, водное и лесное, а также о формировании природоресурсового права, которое является супер-отраслью, интегрируя все названные выше отрасли права.

Н.Т. Осипов отметил «как несомненную заслугу» попытку Н.Д. Казанцева «найти новый подход к проблеме повышения эффективности правового регулирования отношений, объектами которых являются земля, недра, леса, воды и другие объекты природы»[3]. В то же время он считает, что предложенная Н.Д. Казанцевым конструкция «противоречит общепризнанным положениям общей теории права о понятии отрасли права, правового института, системы отрасли права и системы права в целом». По мнению Н.Т. Осипова, «Н.Д. Казанцев, с одной стороны, признавал тот факт, что земельное, водное, горное и лесное право являются самостоятельными отраслями права в системе советского права, а с другой, полностью лишал их права на самостоятельное существование, объединяя в новой отрасли — «природоресурсовом праве»[4].

---

[1] Подробный анализ развития взглядов от земельного права в широком смысле к земельному праву в узком смысле содержится в книге Н.Т. Осипова «Теоретические проблемы советского земельного права» (Л., 1972, стр. 7–18).

[2] Н.Д. Казанцев. К вопросу о научных основах кодификации законодательства об охране природы. — «Вестник МГУ», 1962, № 1, стр. 18.

[3] Н.Т. Осипов. Теоретические проблемы советского земельного права, стр. 21.

[4] Там же, стр. 19, 21.

Критика, содержащаяся в работе Н.Т. Осипова, до некоторой степени обоснована, поскольку в позиции Н.Д. Казанцева есть немало уязвимых моментов, о которых будет сказано далее. Но Н.Т. Осипов, соглашаясь с происходящими в праве явлениями дифференциации и интеграции и не соглашаясь с конструкцией Н.Д. Казанцева, сам не высказывает никакого позитивного мнения, не отвечает на им же самим поставленные вопросы относительно существования природоохранительного и природоресурсового права.

Другие советские авторы, касавшиеся этих вопросов, также соглашаются в принципе с тем, что дифференциация и интеграция отраслей в системе советского права имеет место. Они даже признают существование природоохранительного законодательства в системе советского законодательства. Но не делают вывода о природоохранительном праве, поскольку считают, что признание отрасли законодательства не влечет за собой признания отрасли права. Тем более они не выдвигают каких-либо окончательных суждений о природоресурсовом праве.

Между тем Н.Д. Казанцев так аргументировал свои предложения.

В современных условиях, когда непрерывно возрастает использование природных ресурсов, законодательная деятельность направляется на их охрану для их рационального использования. Этим объясняется развитие природоохранительного законодательства и права как самостоятельных отраслей.

По мнению Н.Д. Казанцева, совершенно четко определились в качестве самостоятельных следующие отрасли советского законодательства: 1) земельное, 2) водное, 3) лесное, 4) горное, 5) природоохранительное. В этой связи возникает вопрос о том, чтобы земельное, водное, лесное, горное и природоохранительное право считать самостоятельными отраслями советского права. Для этого имеются все основания: особые объекты правового регулирования, наличие особых отраслей законодательства, регулирующих соответствующие общественные отношения, и государственная заинтересованность в выделении этих отраслей права, что находит уже конкретное выражение в проводимой в настоящее время кодификации законодательства, регулирующего использование и охрану природных ресурсов.

Дифференциация отраслей права, регулирующих отношения по использованию и охране природных ресурсов, по мнению Н.Д. Казанцева, выдвигает проблему интеграции этих отраслей и конструирования природоресурсового права[1].

«Основными институтами природоресурсового права, — писал Н.Д. Казанцев, — следует признать следующие: а) право исключительной государственной собственности на природные ресурсы; б) единый государственный фонд природных ресурсов; в) кадастр природных ресурсов СССР; г) право пользования природными ресурсами; д) принципы охраны природы; е) ответственность за нарушение норм права, регулирующих использование и охрану природных ресурсов. Это общая часть природоресурсового права как интегрированной отрасли права. В этом случае земельное, водное, лесное, недренное и природоохранительное право, сохраняя свою самостоятельность в качестве отраслей права

[1] Н.Д. Казанцев. О состоянии и задачах научно-исследовательской работы в области природоохранительного законодательства. — «Ученые записки ВНИИСЗ», вып. 26. М., 1972, стр. 125, 126.

в общепринятом понимании этого термина, составят особенную часть природоресурсового права как интегрированной отрасли права»[1].

Приведенные высказывания сами по себе представляют ценность только в том случае, если они подкрепляются конкретным анализом содержания предлагаемых отраслей права. Но Н.Д. Казанцев этим не занимался. В то же время все его попытки составить схему содержания природоохранительного и природоресурсового права приводили практически к старой концепции земельного права в широком смысле. И можно вполне согласиться с Г.Н. Полянской, которая, возражая против предложений Н.Д. Казанцева, считает, что, по всей вероятности, последовательное проведение такой позиции ведет к ликвидации отраслевого законодательства, к суммированию его в рамках закона об охране природы, что явно нецелесообразно[2].

Исследованию природоохранительных отношений посвятил свою работу Н.С. Макаревич. По его мнению, «теоретически вопрос о признании экологического права (так он называет природоохранительное право. — *О. К.)* в качестве самостоятельной отрасли системы советского права следует решить положительно уже сейчас». В доказательство он ссылается на такие аргументы: 1) наличие специфических предмета и метода правового регулирования, а также объективных тенденций развития правового регулирования отношений по охране природы; 2) наличие разветвленного природоохранительного законодательства; 3) целесообразность повышения активной роли науки в содействии формированию новой отрасли права; 4) необходимость более широкой общетеоретической характеристики системы права.

Вместе с тем Н.С. Макаревич считает, что экологическое право и природоресурсовое право (как интегрированная отрасль) не исключают друг друга[3].

Слабость позиции Н.С. Макаревича в том, что он вопросы природоохранительного и природоресурсового права рассматривает в отрыве от анализа всей системы советского права. Он не смог доказать, что существуют какие-либо общественные отношения по охране природы, отличающиеся от отношений земельных, водных, горных, лесных, фаунистических, воздушных, уголовных, гражданских, административных, трудовых и т. п., что явилось бы основным критерием признания отрасли природоохранительного права.

Для большинства специалистов в настоящее время совершенно ясно, что задачи правовой охраны природы нельзя решать путем формирования отрасли природоохранительного права. Правовая охрана природы обеспечивается всеми отраслями советского права в целом. Практика идет по пути известной целевой переориентации и определенной перестройки, дополнения, развития содержания всех отраслей права. Поэтому правовые нормы охраны природы в настоящее время имеются в государственном, административном, гражданском, хозяйственном, уголовном, трудовом, колхозном, земельном, водном, горном, лесном, фаунистическом, воздушном праве. И было бы весьма искусственно отрывать

---

[1] Н.Д. Казанцев. Природоресурсовое право и его пределы как интегрированной отрасли. — «Вестник МГУ», 1967, № 6, стр. 6.

[2] Г.Н. Полянская. Закон об охране природы в СССР. — «Ученые записки ВНИИСЗ», вып. 26, 1972, стр. 134.

[3] Н.С. Макаревич. Правовое регулирование общественных отношений по охране природы в СССР. Автореф. канд. дисс. Саратов, 1973, стр. 20.

правовые нормы об охране земель от отрасли земельного права, нормы об охране вод — от водного права и т. д. Других же правовых норм охраны природы, кроме норм об охране земель, вод и всех других природных объектов, охватываемых существующими отраслями права, практически не существует, ибо не существует общественных отношений, которые бы находились вне сферы действия сложившихся отраслей права.

Речь может идти лишь о различных уровнях развития отраслей права. Земельное право, например, в современных условиях оказалось более развитым, чем горное. Слабо развита такая отрасль права, как ее можно было бы назвать, — фаунистическое право. Оно должно охватывать всю совокупность отношений по использованию и охране животного мира. Фактически же на сегодня существуют лишь охотничье и рыболовное право как в некотором смысле самостоятельные отрасли. Еще хуже обстоит дело с правовым регулированием отношений по использованию и охране атмосферного воздуха. Может быть, эти отношения еще не вполне сложились, но логически они должны были бы составлять предмет самостоятельной отрасли воздушного права.

Таким образом, в современных условиях было бы в высшей степени проблематично доказывать существование природоохранительного (экологического, энвайроментального) права как самостоятельной отрасли советского права. Следует, видимо, исходить из того, что охрана окружающей природной среды как комплексная общечеловеческая проблема решается средствами всех отраслей советского права. Однако сами термины «природоохранительное (экологическое, энвайроментальное) право» было бы возможно и даже полезно использовать для обозначения направления теоретических исследований или учебной дисциплины, не связывая содержание этих терминов системой советского права.

Можно ли говорить о наличии тенденции к формированию природоохранительного (экологического, энвайроментального) права в качестве самостоятельной отрасли? Ответ на этот вопрос в первую очередь зависит от того, как будет оценено развитие общественных отношений и системы советского права в целом. Во всяком случае, было бы бесперспективно настаивать на формировании природоохранительного права как самостоятельной отрасли, пока не выяснены критерии для определения круга общественных отношений, являющихся предметом регулирования данной отрасли и не совпадающие с их предметами регулирования других отраслей, таких, как земельное, горное, водное, лесное, фаунистическое, воздушное.

Н.С. Макаревич предлагает «выделить материальные общественные отношения между людьми, имеющие своим объектом природу, т. е. складывающиеся по поводу природы и вследствие этого отличающиеся от других видов общественных отношений. Отношения по охране природы являются частным видом этих отношений»[1].

Но земельные, горные, водные, лесные, фаунистические, воздушные — это тоже отношения по поводу природы, а отношения по охране земель, недр, вод, лесов, фауны, атмосферы — тоже отношения по охране природы. Как их отграничить от природоохранительных отношений, Н.С. Макаревич не указывает.

[1] Н.С. Макаревич. Указ. соч., стр. 7.

Иногда в доказательство формирования природоохранительного права ссылаются на законы об охране природы, изданные в союзных республиках. Но эти законы, как и многие другие советские законы, являются комплексными правовыми актами, т. е. не принадлежат к какой-то одной отрасли права, а содержат нормы различных отраслей. Они решают комплекс вопросов, относящихся к одной проблеме — охране природы, но используют для этого средства права в целом.

Кроме того, законы об охране природы не решают абсолютно всех вопросов охраны природы. Очень многие из них решаются в отраслевом законодательстве. Особенно это относится к таким вопросам охраны, которые неразрывно связаны с отношениями по распределению и использованию природных богатств.

Однако законам об охране природы присуща одна очень важная особенность — они содержат правовые нормы, выражающие общие принципы охраны природы в целом. Данные принципы и выражающие их правовые нормы относятся ко всем природным объектам и стоят как бы над отраслями права земельного, горного, водного, лесного, фаунистического, воздушного. Они являются установочными по отношению к названным отраслям. Но это обстоятельство, на мой взгляд, говорит не в пользу природоохранительного права, а свидетельствует о тенденции к так называемой интеграции отраслей права, регулирующих отношения по использованию и охране всех видов природных богатств.

Издание общесоюзного закона об охране природы, о котором уже говорилось, не изменит положения, не даст возможности увидеть тенденцию к формированию природоохранительного права, но, несомненно, усилит тенденцию к интеграции природоресурсовых отраслей права.

Сама идея, выдвинутая Н.Д. Казанцевым, о том, что под влиянием определенных исторических условий в системе права действуют противоположно направленные тенденции к дифференциации и интеграции отраслей права, является правильной. Но вопрос о путях и формах реализации этих тенденций требует основательной теоретической разработки. Необходимо, в частности, глубже изучить и оценить опыт происходящей кодификации отраслей права.

Итак, на мой взгляд, невозможно доказать существование отрасли природоохранительного права. Возможно весьма условно говорить лишь о тенденции к формированию такой отрасли права. Вместе с тем, следует признать, что существует и усиливается тенденция к интеграции, лучше сказать, консолидации всех отраслей права, регулирующих использование и охрану природы. Для этого есть веские основания. Они состоят не только в единстве принципов охраны природы, но и в общности правового статуса всех природных объектов в СССР, в единстве принципов собственности, пользования и государственного управления использованием природных богатств, которые явно отличаются от принципов собственности, пользования, государственного управления использованием и охраны имущественных ценностей, не являющихся природными объектами.

Консолидация советского права в области использования и охраны природы через некоторое время станет, на мой взгляд, основным направлением его совершенствования. Но это не будет простым возвращением к земельному праву в широком смысле, ибо это произойдет после того, когда в основном завершится текущий период кодификации природоресурсовых отраслей права, когда будет ликвидировано отставание в развитии горного, фаунистического, воздушного

права, когда будет издан закон об охране природы Союза ССР и общие природоохранительные принципы будут выражены в праве вполне совершенно. Тогда можно ожидать возникновения интегрированной отрасли права, которая, на мой взгляд, достойна называться не природоресурсовым, а экологическим правом. Но и тогда охрана окружающей природной среды останется, вероятно, общеправовой комплексной проблемой.

Развитие права в области использования и охраны природы в других социалистических странах под влиянием обостряющихся проблем охраны окружающей среды происходит несколько иными путями, что в известной мере связано с историческими традициями формирования и развития права этих стран в целом. Там, в частности, не было такой градации отраслей права, как в советском праве. Но было бы неправильно утверждать, что во всех странах — ГДР, ПНР, ЧССР, ВНР, СРР, НРБ, СФРЮ, МНР, КНДР, КНР, ДРВ, НРА и Республике Куба существовал и осуществляется одинаковый подход к правовому регулированию охраны природы и построению связанных с этим отраслей права.

В Германской Демократической Республике, например, получил наибольшее распространение комплексный подход к правовому регулированию отношений в области использования и охраны природы. Прежде всего это нашло отражение в ст. 15 Конституции ГДР, принятой 6 апреля 1968 г. В развитие Конституции Народная палата ГДР приняла 14 мая 1970 г. комплексный закон, регламентирующий всю совокупность отношений по охране природы и охватывающий все виды природных объектов. Сама данная область отношений и предназначенных для их регулирования правовых норм получила специфическое название — социалистическая культура земли, или социалистическая земельная культура.

Охрана природы и регулирование использования природных объектов не ограничиваются названными законами. Этим вопросам в ГДР посвящено много других специализированных законов и иных правовых актов. В частности, на основании закона от 14 мая 1970 г. Совет Министров ГДР издал четыре постановления — об охране растительного и животного мира, красот ландшафта и ухода за ними, содержании в чистоте городов и общин и использовании отходов, о защите от шума[1]. Кроме того, в ГДР ведется разработка кодексов о лесах, о водах и о воздухе.

Можно ли при таких условиях сделать вывод, что в ГДР существует или складывается в качестве самостоятельной отрасли права природоохранительное или природоресурсовое право либо право окружающей среды?

Думается, что на этот вопрос нельзя ответить категорически. Во всяком случае, немецкие авторы этот вопрос не ставят[2].

Однако все те реформы в содержании права, относящегося к области регулирования использования и охраны природы, которые произошли за последние годы в ГДР, дают основание полагать, что существует довольно ясно выраженная тенденция к объединению правовых норм, регулирующих использование и охрану природы, к приведению их в какую-то единую стройную систему, которая, на

[1] Landeskulturgesetz. Kommentar zum Gesetz fiber die planmaBige Gestaltung der sozialistischen Landeskultur in der Deutschen De- mokratischen Republik vom 14. Mai 1970. Berlin, 1973, s. 350–382.
[2] А.Сум. Охрана окружающей среды в странах — членах СЭВ. Прага, 1972, стр. 61–70; А.А. Файнштейн. Природоохранительное законодательство зарубежных стран. — «Ученые записки ВНИИСЗ», вып. 26, стр. 140.

мой взгляд, может служить значительным шагом по пути формирования консолидированной отрасли права — права экологического или права окружающей природной среды.

Тенденция к консолидации права в области использования и охраны природы довольно отчетливо выражена в практике Народной Республики Болгарии. В целях обеспечения комплексного подхода к решению вопросов регулирования использования и охраны природы и установления главных правовых принципов в этой области отношений Национальное собрание НРБ 16 июня 1967 г. утвердило Закон об охране природы («Закон за защита на природата»). Закон содержит пять разделов, регламентирующих общие положения, предмет охраны, охрану особо ценных природных объектов, деятельность государственных органов и организаций по охране природы, порядок ответственности за нарушения правил охраны природы. Правила о порядке применения Закона об охране природы, утвержденные постановлением Совета Министров НРБ от 10 апреля 1969 г., содержат указания о путях реализаций общих требований Закона об охране природы и о соотношении его с другими правовыми актами в области охраны природы[1].

Помимо Закона об охране природы в Болгарии действует Закон об охране воздуха, вод и почвы от загрязнения, изданный в октябре 1963 г., а также специализированные законы о лесах, водах, об охоте, о рыболовстве и т. п.

Анализируя развитие болгарского законодательства об охране природы и подчеркивая необходимость согласованного правового регулирования использования и охраны природы, академик Петко С. Стайнов тем не менее заметил, что «едва ли было бы рационально изъять все положения об охране природных богатств из специальных законов и включить их в единый текст — Кодекс охраны природы…»[2].

В Польской Народной Республике тенденция к консолидации правового регулирования в области использования и охраны природы выражена больше в области управленческой деятельности государственных органов, чем в законодательстве. В 1972 г. в ПНР образовано Министерство местного хозяйства и окружающей среды, в компетенцию которого входит широкий круг вопросов охраны окружающей среды[3].

Однако Закон об охране природы ПНР, принятый 6 апреля 1948 г., отражает широко распространенную в то время в европейских странах концепцию охраны природы в узком смысле — как охрану лишь достопримечательностей природы[4]. Основная масса правовых норм, обеспечивающих рациональное использование и охрану отдельных видов природных богатств, сосредоточена в отраслевых правовых актах. Например, 30 мая 1962 г. Сейм ПНР принял закон под названием «Водное право». В нем содержатся почти все необходимые нормы, предназначенные для регулирования отношений в области использования и охраны вод[5].

---

[1] Гори, лов, риболов и др. Сб. нормативни разпоредби. София, 1971, стр. 233–246.

[2] Петко Стайнов. Охрана природы (правовые исследования). София, 1970, стр. 33.

[3] Waclaw Brzezinski. Legal protection of natural environment in Poland. Warszawa, 1974, p. 149.

[4] Dz.U. Nr. 25, poz. 180. См. также Jan Julian Nowak. Prawo i organizaeja ochrony przyrody w Polsce. Warszawa, 1964.

[5] Dz.U. Nr. 34, poz. 158. См. также; Waclaw Tarasiewicz, Stanislava Surowiec, Zygmunt Rybicki. Prawo wodne. Komentarz, prze- pisy wykonawczei zwiazkowe. Warszawa, 1965.

Проф. В. Бжезиньский, который глубоко и всесторонне исследовал существующую в ПНР систему правового регулирования отношений в области охраны окружающей человека природной среды («биологической среды человека»), не отметил тенденции к консолидации правовых норм в данной области отношений в какую-то единую систему. Рассматривая проблему охраны окружающей человека среды как общенаучную комплексную проблему, имеющую свои аспекты в естественных, технических и медицинских науках, он отмечает, что с точки зрения права она охватывается всей правовой системой ПНР. Он усматривает большую роль административного права в регулировании отношений по охране окружающей среды, в особенности в решении той группы вопросов, которая касается планирования народного хозяйства, технического нормирования, промышленного и гражданского строительства. И можно вполне с ним согласиться в том, что в решении проблем охраны окружающей человека природной среды громадная роль принадлежит «строительному праву», которое в ПНР охватывает комплекс отношений, связанных с размещением, проектированием и строительством всех видов хозяйственных объектов капитального типа. Разумеется, проблемы охраны окружающей среды отмечены В. Бжезиньским и в области гражданского и уголовного права[1].

Автор не ставил перед собой задачи ответить на вопрос о формировании природоохранительного, энвайроментального или экологического права, на мой взгляд, главным образом потому, что в польском праве не придается такого важного формального значения определению отраслей и институтов права, как это имеет место в советском праве, что, впрочем, вполне объяснимо и оправдано. Но все-таки само содержание книги, круг отношений, отобранных автором для исследования, косвенно говорят о существовании какой-то внутренней тенденции к более тесному сближению и консолидации правовых норм, предназначенных для регулирования отношений по использованию и охране природы в ПНР.

В Чехословацкой Социалистической Республике правовое регулирование охраны окружающей человека природной среды представляет такое же сложное явление, как и в других странах, именно с точки зрения количества и разнообразия правовых норм и решаемых вопросов. До настоящего времени вопросы охраны окружающей среды в Чехословакии регулируются разрозненными нормами, не отнесенными к одной отрасли права. Поэтому отдельные законоположения и правовые нормы, касающиеся охраны окружающей среды, содержатся в рамках административного, хозяйственного, сельскохозяйственного, уголовного, государственного и других отраслей права.

Однако, по мнению чехословацких специалистов, «в настоящее время подготавливается единая система правовых норм, которая в случае необходимости будет доведена до единого Кодекса окружающей среды. Эти работы проходят в Чехословакии как на национальном уровне, так и в рамках координационной комплексной программы Совета Экономической Взаимопомощи. Это стремление к комплексности решения отвечает и рекомендациям, принятым на симпозиуме ЕЭК об окружающей среде (1971 г.), и результатам Конференции ООН

[1] Waclaw Brzezinski. Ochrona prawna biologicznego srodowiska czlowieka. Warszawa, 1971, s. 30–37.

об окружающей среде, состоявшейся в Стокгольме в 1972 г., которым уделяется большое внимание в нашей стране»[1].

В Венгерской Народной Республике основной правовой акт — Указ Президиума Национального собрания от 24 декабря 1961 г. об охране природы и постановление Совета Министров ВНР от 17 июня 1962 г. о применении этого Указа исходят из понимания охраны природы в узком смысле и содержат лишь правовые нормы по охране достопримечательностей природы. Все другие многочисленные вопросы правового регулирования использования и охраны различных видов природных богатств решаются в рамках отраслевого законодательства или отдельными специализированными правовыми актами.

В Социалистической Республике Румынии декрет Великого Национального собрания № 237 (1950 г.) и постановление Совета Министров № 518 (1954 г.) регламентируют исключительно порядок охраны памятников природы. Отношения по использованию и охране земель, вод, лесов, недр земли, растительного и животного мира регламентируются специальным законодательством. В СРР действует Лесной кодекс с изменениями, внесенными Декретом № 45 (1969 г.). 20 апреля 1972 г. Великое Национальное Собрание СРР приняло новый водный закон № 5, посвященный регулированию всего комплекса отношений по использованию и охране вод[2]. Имеется специальный закон об охране сельскохозяйственных земель. Ряд важных вопросов об охране окружающей среды решен в законе № 8 от 25 ноября 1972 г. «О плановом социально-экономическом развитии Румынии». В ст. 20 этого Закона, например, записано: «Должны приниматься необходимые меры против загрязнения и деградации среды, по сохранению естественных богатств и обеспечению благоприятных условий для жизни, труда и отдыха населения»[3].

20 июня 1973 г. Великое Национальное Собрание СРР приняло закон № 9 по защите окружающей среды, в котором всесторонне и комплексно урегулированы отношения по рациональному использованию и охране благоприятных природных условий страны. Закон состоит из шести частей, содержащих 82 статьи. Осуществление политики защиты окружающей среды является в соответствии с Законом основной постоянной обязанностью государственных органов и организаций, кооперативов и других общественных органов и организаций и граждан страны. Защита окружающей среды имеет своей целью сохранение экологического равновесия, сохранность и улучшение качества природных факторов, развитие природных ценностей страны, обеспечение некоторых условий жизни и работы для настоящего и будущих поколений. Защита окружающей среды осуществляется путем рационального использования природных ресурсов, предупреждения и предотвращения ухудшения окружающей среды и вредных последствий природных явлений[4].

Как видно, указанный Закон СРР олицетворяет весьма высокую степень консолидации природоохранительных правовых норм, но он все же не исключает

---

[1] Зденек Мадар и Антонин Сум. Правовое урегулирование охраны окружающей среды в Чехословацкой Социалистической Республике. Прага, 1973. Введение.

[2] Bui.Of. RSR, nr. 42, din 24 aprilie 1972.

[3] Bui.Of. RSR, nr. 76 din 25 novembre 1972.

[4] Bui.Of. RSR, nr. 91 din 23 iunie 1973.

существования отраслей земельного, водного, лесного, горного и иного законодательства.

Социалистическая Федеративная Республика Югославия не имеет федерального закона об охране природы. Однако в течение последних десяти лет в Югославии принят ряд законодательных актов об охране окружающей человека природной среды. Приняты не только союзные (федеральные), но и республиканские нормативные акты, а также акты общин. Основные принципы охраны лесов, вод и земель содержатся в федеральной и республиканских Конституциях. В целях усиления охраны природы в Югославии создан Совет защиты естественной среды человека СФРЮ, который предпринимает шаги в целях совершенствования правового порядка использования и охраны природы[1].

Не только в социалистических, но и во многих капиталистических странах вынуждены обратиться к реконструкции правовых систем в интересах усиления правового регулирования отношений по использованию и охране природы. Например, в правовой теории и практике США уже довольно широко применяется понятие энвайроментального права. Ряд новых учреждений носит это название. В частности, организован специализированный частный научно-исследовательский институт энвайроментального права.

Однако твердого определения понятия энвайроментального права в США не выработано. Некоторые авторы ограничивают его содержание охраной природных ресурсов, другие считают, что оно должно охватывать вопросы градостроительства и питания[2].

По мнению многих авторов, содержание энвайроментального права составляют те правовые нормы, которые содержатся в законах, регулирующих использование, распределение и контроль за использованием всех видов природных ресурсов, в законах о полной защите природы (национальные парки, резерваты и т. п.), в законах, направленных на предупреждение и устранение деформаций качества окружающей среды (борьба с загрязнением, истощением природных ресурсов, борьба с шумом, опасной радиоактивностью и т. п.), в законах по здравоохранению, в законах, регламентирующих собственность на землю, земельный рынок и отношения землепользования. Разумеется, в содержание энвайроментального права входят и обычное право, и законодательство, и судебный прецедент.

Все упомянутые области американского права развиваются самостоятельно, но за последние годы постепенно реконструируются в направлении более тесного объединения, согласования и систематизации вокруг цели сохранения и поддержания благоприятного качества окружающей человека природной среды.

В конце 1969 г. в США была проведена первая национальная конференция юристов-природоохранителей на тему «Закон и окружающая среда»[3]. Вскоре после этого, в декабре 1969 г., Конгресс США принял Закон о национальной политике в области окружающей среды[4].

---

[1] Р. Джурович. Правовая охрана природы в Югославии. — «Советское государство и право», 1973, № 7, стр. 77.

[2] Joseph J. Brecher & Manuel E. Nestle. Environmental Law Handbook. Berkeley, California, 1970, pp. 70, 84–89.

[3] Law and the Environment. Ed. by Malcolm Baldwin and James K. Page. 1970.

[4] National Environmental Policy Act of 1969. Pub. L. 91–190, 83 Stat. 852. Codifiet at 42 U.S. C. 4331 et seq.

Основная часть правовых норм, составляющих федеральное законодательство США в области охраны окружающей среды, инкорпорировано в Своде законов США (раздел 16 «Охрана природы»). Данный раздел Свода законов США содержит главы, в которых помещены нормы, регулирующие использование и охрану всех видов природных объектов и элементов природы. Каждый вновь принимаемый акт в зависимости от круга затронутых вопросов помещается в ту или иную главу раздела. Один и тот же нормативный акт может быть разбит на части, которые включаются в разные главы раздела, а иногда и в другие разделы Свода законов США.

В США проводится большая исследовательская работа в области энвайроментального права, издано много монографий, брошюр и журнальных статей, посвященных научному обсуждению наиболее актуальных вопросов развития энвайроментального права, повышения социальной эффективности права в интересах охраны качества окружающей среды. Активную работу проводят университеты. Например, в 1970 г. юридические факультеты Калифорнийского, Стенфордского и Колумбийского университетов учредили Общество национального энвайроментального права, в рамках которого организовали проведение научных исследований и обучение специалистов.

В некоторых юридических учебных заведениях стали читаться курсы энвайроментального права. Примерно в 40 юридических факультетах университетов созданы студенческие общества энвайроментального права. В период 1970–1971 годов вышли в свет пять учебных пособий по энвайроментальному праву[1].

Все это свидетельствует о происходящих в американской правовой системе изменениях, направленных как на углубление правового регулирования отношений по использованию и охране природы, так и на формирование такой специфической области права, каким можно рассматривать энвайроментальное право. Было бы, вероятно, преждевременно утверждать о возникновении новой отрасли права в американской системе права, но можно вполне признать, что энвайроментальное право в США стало отраслью правовой науки.

В большинстве стран Западной Европы, в которых, как известно, проблема охраны окружающей среды является очень острой, проводятся разнообразные организационные мероприятия, направленные на борьбу с загрязнением окружающей среды и на поддержание благоприятных природных условий. В их числе и мероприятия правового характера.

За последние 10–15 лет в Великобритании, Франции, Федеративной Республике Германии, Италии, Швейцарии и особенно в Скандинавских странах существенно обновилось законодательство по использованию и охране земель, вод, лесов, животного мира. Принято много правовых актов, касающихся охраны от загрязнения производственными и бытовыми отходами атмосферного воздуха, водоемов и поверхности земли. Так, новые водные законы изданы в Великобритании (1963 г.), Дании (1962 г.), Бельгии (1963 г.), Франции (1964 г.), ФРГ (1964 г.). Законы об охране атмосферного воздуха появились в Италии,

[1] Frank P. Grad. Environmental Law Sources and problems (1971); Oscar S. Grey. Environmental Law (1970); Louis L. Jaffe arid Lawrence FI. Tribe. Environmental Protection (1971); James Frier. Environmental Law and Policy, Readings, Materials and Notes on Air Pollution and related problems (1971); Daniel R. Mendelker. ManagingoururbanEnvironment (1971).

ФРГ, Швейцарии, Нидерландах, Бельгии, Франции, Великобритании и других странах.

Большое число новых правовых норм, направленных на обеспечение охраны окружающей среды, внесено в законодательные акты, регулирующие различные виды предпринимательской деятельности. Так, Закон о строительстве (ФРГ, 1962) предписывает любым учреждениям, осуществляющим мероприятия, которые могут изменить ландшафт, проводить предварительные консультации с природоохранительными организациями. Федеральный закон ФРГ о территориальном планировании (1965) также оказал большое влияние на развитие охраны природных ландшафтов в процессе территориального размещения производительных сил. Этим же целям служат законы о земельном планировании, принятые в некоторых землях ФРГ (Баден-Вюртемберг, Бавария, Гессен, Северный Рейн-Вестфалия, Саар, Шлезвиг-Гольштейн)[1].

В обновленных законах об охране природы наблюдается постепенный отход от понимания охраны природы в узком смысле к обеспечению комплексного подхода в регулировании отношений по использованию и охране природы.

Так, в Швеции в 1964 г. принят Закон об охране природы[2], заменивший одноименный закон, принятый в 1952 г. Новый закон уделяет много внимания так называемому «социальному аспекту охраны природы». Он предусматривает меры, способствующие общению человека с природой и предупреждению вредного влияния хозяйственной деятельности. По новому закону определяется такой порядок устройства и содержания национальных парков и природных резерватов, который учитывает интересы населения в сохранении благоприятных природных условий. Законом вводятся ограничения на добычу строительных материалов, которая допускается при условии разрешения государственных органов, которым предприниматель обязан представить план рационального использования месторождения строительных материалов. Закон предоставляет местным государственным органам Швеции право контроля за строительством, рубками леса, прокладкой дорог и т. п.

Принцип комплексного подхода к регулированию отношений по использованию и охране природы с различной степенью полноты и определенности выражен также в новых законах об охране природы, принятых в Нидерландах (1966 г.), Дании (1967 г.), Швейцарии (1967 г.).

Однако еще более ярким примером, выражающим тенденцию консолидации права в области охраны окружающей среды, может служить шведское Положение об охране окружающей среды, вступившее в силу 1 июля 1969 г.[3]

Это Положение обнимает собой обширное законодательство, нацеленное на охрану окружающей среды. В него вошли предыдущие постановления по названной отрасли, а также ряд новых положений, относящихся, например, к охране от загрязнения воздуха и вод, борьбе против шума, вибраций, радиоактивных загрязнений и других помех, которые ранее не охватывались правом.

---

[1] GermanyLawonEnvironment, 1972, p. 114–151.

[2] Национальная монография по проблемам окружающей среды, представленная правительством Швеции (Док. ООН, ENV/Conf.), B. 3. 10 June 1970, p. 10.

[3] Национальная монография по проблемам окружающей среды, представленная правительством Швеции (Док. ООН, ENV/Conf.), B. 3. 10 June 1970, p. 7–8.

В соответствии с Положением, тот, кто занимается или намеревается заниматься деятельностью, могущей повредить окружающей среде, обязан просить разрешения. Если деятельность, о которой идет речь, вредит или будет вредить окружающей среде, то ответственное лицо или лица обязаны, не навлекая на себя непомерных издержек, избрать такое местоположение, чтобы деятельность могла проводиться с минимумом препятствий и помех по отношению к среде. Положение предусматривает далее, что необходимые предохранительные меры должны соответствовать новейшим технологическим усовершенствованиям. В расчет следует также принять местные условия и требования, а также особенности и виды отрицательных последствий, которые могут наступить в окружающей среде.

Строго в соответствии с Положением ходатайство о разрешении какой-либо деятельности, влияющей на окружающую среду, должно рассматриваться Государственной концессионной комиссией Швеции по охране окружающей среды, которая представляет собой независимый от правительства орган, подобный суду. Однако на практике большинство прошений о разрешениях рассматривается Государственным управлением охраны природы, которое может освободить от обязанности обращения в Концессионную комиссию, если проситель удовлетворяет определенным требованиям.

Положение содержит основные принципы, сформулированные в общих выражениях. В развитие этих принципов компетентные государственные органы должны издавать правила и рекомендации, основанные на разносторонних научных исследованиях, которые ведутся под руководством Управления охраны природы Швеции.

Таким образом, краткий обзор состояния права в области использования и охраны природы ряда развитых в промышленном отношении стран позволяет сделать вывод, что объективные потребности совершенствования правовых систем в данной области отношений все более широко осознаются и побуждают народы и государства к проведению определенных правовых реформ. При этом действуют как тенденция к детализации правового регулирования различных видов отношений, что влечет дифференциацию правовых норм, институтов и отраслей права, так и тенденция к объединенному комплексному правовому регулированию всей совокупности отношений по использованию и охране окружающей среды, что влечет постепенную консолидацию права в этой области отношений. В дальнейшем это может завершиться формированием в каждой стране весьма фундаментальной отрасли права — права окружающей среды или экологического, энвайроментального права. Эта отрасль права будет опосредовать широкий круг отношений по использованию и охране природы.

Вместе с тем, необходимо подчеркнуть, что перспективы, пути и средства правового обеспечения охраны окружающей среды в капиталистическом мире находятся в постоянном антагонизме с господствующим экономическим и политическим строем общества. В отличие от социализма, где природоохранительная деятельность гармонически связана с самой сущностью социально-политической системы и отвечает интересам всех членов общества, при капитализме охрана окружающей среды глубоко противоречит сущности эксплуататорской системы производства и интересам господствующих классов. Нередко мероприятия по охране природы, необходимость которых порождена хищничеством

капитализма, проводятся за счет трудящихся. Поэтому и развитие законодательства по охране окружающей среды в капиталистических странах происходит с определенными затруднениями и идет сложными путями.

Поскольку обостряющиеся проблемы охраны окружающей среды имеют не только национальный, но и международный аспект, в мире создаются условия, оказывающие большое влияние на содержание и систему международного права. В международном праве, как и в национальном, наблюдаются за последние годы явления специализации правовых норм в направлении углубленного правового регулирования некоторых концентрированных областей международных отношений и обнаруживаются тенденции к формированию новых отраслей международного права.

Общая картина наиболее существенных изменений, происшедших в общем международном праве после Великой Октябрьской социалистической революции, охарактеризована в книге проф. Г.И. Тункина «Теория международного права». Он отмечает появление ряда новых отраслей международного права, в числе которых называет и такие отрасли, которые связаны с регулированием использования и охраны природных объектов. Это морское, воздушное и космическое право[1].

Другие авторы обращают внимание на появление еще нескольких новых отраслей международного права — атомного, водного (которое ранее именовалось речным) и права охраны природы, или права окружающей среды. А.И. Иойрыш, посвятивший свои исследования атомному праву, доказывает факт появления атомного права как на национальном, так и на международном уровне[2].

С.А. Малинин, развивая идею международного атомного права, пишет, что «предметом регулирования международного атомного права являются общественные отношения, складывающиеся в ходе международного сотрудничества по ядерному разоружению (полное запрещение, нераспространение ядерного оружия, безъядерные зоны, запрещение испытаний ядерного оружия и т. д.) и по практическому применению атомной энергии в мирных целях (атомная энергетика, научные изыскания в атомной области, использование радиоактивных изотопов, морская атомная деятельность, возмещение ядерного ущерба и т. д.)»[3]. С.А. Малинин считает атомное право комплексной отраслью международного права.

Представляет большой интерес возникновение и развитие международного речного или, в современном наименовании, водного права. Оно отличается от международного морского права тем, что распространяется на отношения по поводу использования и охраны континентальных международных водоемов — рек, озер, каналов, подземных вод. На воды океанов и морей оно не распространяется.

Возникновение отрасли международного водного права исторически связано с использованием международных рек и других континентальных международных водоемов (включая пограничные воды) для нужд судоходства, рыболов-

---

[1] Г.Я. Тункин. Теория международного права. М., 1970, стр. 278.

[2] А.И. Иойрыш. Атом и право. М., 1969, стр. 27 и др.

[3] С.А. Малинин. Мирное использование атомной энергии. Международноправовые вопросы. М., 1971, стр. 11.

ства, ирригации. Пользование континентальными международными водоемами и регулирование их режима имеет ряд особенностей, в силу которых отношения между государствами по поводу установления порядка и правил водопользования на этих водоемах требуют специального международноправового регулирования. Под влиянием такой необходимости в мировой практике постепенно сложилась и в определенной мере обособилась совокупность юридических норм, получившая название международного речного права. Это название возникло в тот период, когда при относительно низком уровне развития видов водопользования проблемы специального международного регулирования их решались применительно лишь к одной категории водоемов — международных рек. В настоящее время такое название уже не отвечает ни сущности регулируемых данной отраслью международного права отношений, ни содержанию появившихся юридических норм, определяющих условия и порядок использования и охраны водных ресурсов международных водоемов.

В связи с ростом населения, увеличением числа городов, развитием промышленного и сельскохозяйственного производства усилилась эксплуатация водных ресурсов международных водоемов. Помимо нужд водного транспорта, рыболовства и ирригации, водные ресурсы международных водоемов стали широко использоваться в целях энергетики, централизованного хозяйственно-питьевого водоснабжения, организации курортов и массового отдыха населения. Использование водных ресурсов не ограничивается пределами международных рек, а охватывает и другие виды поверхностных и подземных вод. Соответственно появились международноправовые нормы, распространяющиеся не только на международные реки, но и на все другие международные водоемы. При этих условиях сохранить старое название рассматриваемой отрасли международного права было бы неправильно, а целесообразно именовать ее в соответствии с действительным содержанием — международное водное право.

Международное водное право представляет собой еще сравнительно мало изученную часть международного права. Долгое время исследования ее ограничивались проблемами судоходства на международных реках и некоторыми вопросами, связанными с этими проблемами. В современный период, в условиях расширяющегося использования водных ресурсов международных водоемов для различных способов водопользования, влияющих на состояние водоемов в целом (строительство гидроузлов, добыча воды с помощью машин большой мощности и т. д.), при реально ощутимой и возрастающей опасности загрязнения водоемов производственными и бытовыми отходами исследования международного водного права усилились во многих странах и охватывают весьма широкий круг проблем[1].

В советской юридической литературе также имеются публикации, посвященные исследованию актуальных вопросов международного водного права[2].

---

[1] F. Berber. Rivers in International Law. L. — N. Y., 1959. «Pro seedings of a Seminar on the Dewelopment and Administration of the International Rivers Basin».Vancouver, 1963. «International Law Association. Report of the Fifty-Second Conf. 1967»; Петко С. Стайнов. Международноправната регламентация по опознаване чистотата на международните реки. София, 1964.

[2] А.Д. Кейлин. Актуальные вопросы современного международного морского и речного права. — «Советский ежегодник международного права. 1962». М., 1963; Б.М. Клименко. Международные реки. М., 1969 и др.

Само название отрасли — «водное право» получило международное признание, когда по инициативе юристов ряда стран в мае 1967 г. была основана Международная ассоциация по водному праву. Целями этой Ассоциации являются проведение научных исследований, организация публикаций, обмен опытом, распространение идей и информации, касающихся развития водного права. Имеется в виду, в частности, добиваться более эффективного правового регулирования использования водных ресурсов и охраны вод от загрязнения, засорения и истощения[1].

Все более настоятельно дает о себе знать общественная потребность в теоретической оценке и официальном признании развивающейся отрасли международного права — права окружающей среды, или права охраны природы, экологического, энвайроментального права.

Первые идеи, касающиеся формирования права охраны природы как отрасли международного права, были высказаны советским ученым В.А. Чичвариным. Он считает, что международное сотрудничество по охране природы и рациональному использованию природных ресурсов мира дает новый мощный импульс прогрессивному развитию современных международных отношений и права. В его основе лежат не конъюнктурные факторы, а объективно действующие закономерности естественно-научного, социально-экономического, международноправового характера.

Одна из самых ярких особенностей развития международного права в наши дни заключается именно в том, что его значимость и сфера применения резко расширяются, в частности, за счет принципов и норм охраны природы. Под воздействием не менее 250 международных договоров, имеющих природоохранительное значение, многочисленных международных программ по изучению природы и сохранению ее богатств, нескольких тысяч рекомендаций, принятых постоянными и временными международными организациями по охране природы, в позитивном международном праве происходят становление и кристаллизация ряда общих норм сохранения и развития запасов мировой фауны, региональной комплексной охраны природы, предохранения среды обитания человека от заражения и загрязнения, взаимопомощи в борьбе с губительными болезнями и вредителями живой природы и т. д. Все они являются конкретным проявлением и конкретизацией качественно нового международноправового принципа рационального взаимовыгодного научно обоснованного природопользования.

Природоохранительный общий принцип международного права требует от государств предпринимать в случае необходимости односторонние и совместные меры по бережливому пользованию международными естественными богатствами, эксплуатировать принадлежащие им природные ресурсы таким образом, чтобы это не наносило ущерба положению и состоянию как международных, так и национальных богатств природы, находящихся под суверенитетом других народов и государств. Наступило время кодифицировать сущность и все проявления указанного принципа в едином международноправовом акте, предпочтительно в форме Всеобщей Декларации по охране природы и природных ресурсов на благо народов по типу Всеобщей Декларации прав человека[2].

---

[1] Charter of the International association for water law (IAWL). WashingtonD. C. 1967.

[2] В.А. Чичварин. Правовые аспекты охраны природы за рубежом и в международных отношениях. — «Правовые проблемы охраны природы в СССР. Тезисы докладов». М., 1969, стр. 45, 46.

Продолжая обсуждение этой мысли, В.А. Чичварин отметил, что «международная охрана природы все более и более развивается как международно-правовая, т. е. как совокупность норм универсального международного права, способствующих установлению на основе принципов мирного сосуществования единства действий государств по отношению к природе…» и что «международно-правовая охрана природы представляет собой не только совокупность определенных действующих принципов и норм, но и одну из отраслей науки между народного права…»[1].

Идеи формирования международного энвайроментального права высказывались и многими правоведами — международниками зарубежных стран.

Выражением официального признания формирующейся отрасли международного энвайроментального права можно рассматривать Декларацию Стокгольмской конференции ООН об окружающей человека среде. По существу в этой Декларации сформулированы основные начала международного энвайроментального права. С одной стороны, Декларация как бы объединяет все действующие в международном праве принципы и нормы по использованию и охране природы на основе определенных критериев, отражающих сущностные положения современного международно-правового регулирования отношений по охране окружающей среды. С другой стороны, Декларация стимулирует инициативу государств и международных организаций в развитии международного права, целеустремленном, широко организованном и скоординированном по содержанию в рассматриваемой области отношений. Декларация, получившая широкую поддержку мировой общественности, проводится в жизнь при содействии ООН.

Учитывая потребности развития международного энвайроментального права, Совет управляющих Программы ООН по окружающей среде на своей второй сессии (Найроби, март 1974 г.) рекомендовал приступить к организованному сотрудничеству с целью разработки международного права по окружающей среде и провести по этому вопросу необходимые консультации с правительствами всех стран и заинтересованными международными организациями[2]. По мнению ряда специалистов, следует стремиться к разработке и принятию фундаментального и всеобъемлющего правового акта — Международного кодекса поведения по отношению к окружающей природной среде, который бы олицетворял целую отрасль международного энвайроментального права.

Однако формирование отрасли международного права окружающей среды требует не только доктринального или легального признания. Оно нуждается в научных рекомендациях и соответствующем теоретическом обосновании. В частности, требуется обосновать ряд положений, предопределяющих объективную необходимость выделения отрасли права окружающей среды в системе международного права, которая в современных условиях характеризуется высокой динамичностью, наличием существенных сдвигов. Во всяком случае, необходимо выявление и подробное обсуждение общих критериев для признания той или иной совокупности международно-правовых норм отраслью международного права.

В советской науке общей теории государства и права до сего времени не уделялось внимания глубокому анализу состояния и развития системы междуна-

[1] В.А. Чичварин. Охрана природы и международные отношения. М., 1970, стр. 31, 36.
[2] См. док. UNEP/GG/26, 10 апреля 1974 г.

родного права и не исследовалась взаимосвязь систем международного и национального права. Обсуждение системы права относилось только к национальному праву. Международное право в сущности выпадало даже из самого понятия права, система которого анализировалась. Исследователи не допускали мысли или отрицали факт существования мирового права, считая, что не может быть никакого представления о праве человечества. Между тем, право как социальное явление присуще человечеству в целом. И его первым крупным делением является в сущности деление его на международное и национальное. Каждое из них характеризуется множеством специфических особенностей и имеет свои внутренние подразделения, именуемые отраслями.

В основе деления международного (как и национального) права на отрасли должны лежать какие-то объективные признаки — критерии. Видимо, для признания той или иной совокупности международно правовых норм отраслью международного права необходимы по меньшей мере следующие условия: 1) наличие специфически обособленной области международных отношений, определяемой потребностями развития общества; 2) заинтересованность государств и международных организаций в специальном правовом регулировании этих отношений; 3) наличие некоторой консолидации нормативного материала, внутренне связанного по содержанию, определенным образом ориентированного, сплоченного вокруг фундаментальных международно правовых принципов.

Решая вопрос о признании одной отрасли права, необходимо каждый раз оценивать все состояние международного права, чтобы яснее представить себе соотношение новой отрасли с уже существующими и развивающимися. Надо иметь в виду, что появление новой отрасли часто сопровождается перераспределением имеющегося нормативного материала между отраслями и изменениями сфер регулирования всех или многих отраслей международного права.

В связи с формированием отрасли международного права окружающей среды важно проследить его соотношение с такими отраслями, как публичное и частное, а также с отраслями морского, водного, воздушного, космического права и права международных организаций. Видимо, надо заранее согласиться с тем, что часть международно правовых норм, регулирующих отношения по использованию и охране природы, временно или постоянно будет занимать пограничное, промежуточное положение, выполняя некоторую дополнительную функцию связующего звена между отраслями права.

Весь этот научный аппарат поможет государствам и международным организациям более квалифицированно и, стало быть, более эффективно решить практические задачи по обеспечению правового регулирования в мире отношений по использованию и охране окружающей природной среды. Полезность достижений правовой науки будет тем выше, чем более своевременно они будут взяты на вооружение практики.

Происходящие во всем мире существенные перестройки в праве обусловлены новыми потребностями людей в охране окружающей среды. Жизнь выдвигает новые задачи и перед учеными юристами всех стран, призывая их потрудиться, чтобы выработать совершенную систему правовых норм и институтов, обеспечивающую человечеству оптимальные возможности для организации сохранения, восстановления и улучшения благоприятных природных условий в ходе поступательного развития общества.

ГЛАВА ЧЕТВЕРТАЯ. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ПРИРОДЫ

Понятие и особенности государственного управления в области охраны природы

Достижение целей охраны природы в современных условиях невозможно без хорошо поставленного и непрерывно функционирующего государственного управления.

Под государственным управлением в СССР понимается организующая деятельность компетентных государственных органов по практическому осуществлению целей и задач, стоящих перед Советским государством и выраженных в законодательстве.

Понятием государственного управления в области охраны природы охватываются следующие виды деятельности: издание подзаконных нормативных актов и актов применения права (инструкций, положений, правил, постановлений, приказов, распоряжений и т. п.); изучение и учет состояния и использования природных ресурсов, целых природных комплексов и окружающей природной среды; планирование рационального использования, сохранения, восстановления и улучшения всех видов природных богатств и природной среды в целом; осуществление оперативных хозяйственных, исполнительно-распорядительных мер, связанных с выполнением задач охраны природы; контроль и надзор за выполнением законов об охране природы; борьба с нарушениями природоохранительного законодательства.

Практически государственное управление в области охраны природы распространяется на очень широкую сферу общественных отношений. Оно касается не только непосредственно отношений природопользования, но и отношений науки, культуры, воспитания, просвещения, здравоохранения, организации и технологии всех видов производства, территориального и отраслевого народнохозяйственного планирования, градостроительства, улучшения условий быта и отдыха населения и т. д.

Государственное управление в области охраны природы в СССР имеет значительные преимущества, обусловленные исключительной государственной собственностью на природные богатства, социалистической системой народного хозяйства, подлинным демократизмом Советской власти, широким участием народных масс в делах государства при руководящей роли Коммунистической партии Советского Союза, развитием науки и культуры социалистического общества.

Советское государственное управление в целом и в области охраны природы, в частности, постоянно развивается и совершенствуется. После восстановления отраслевой системы управления существенно повысился уровень централизованного руководства народным хозяйством. В соответствии с решениями партии промышленность была переведена на новую систему планирования и экономического стимулирования, что позволило приостановить развитие некоторых нежелательных тенденций в экономике, наметившихся в предшествующие годы. Линия на дальнейшее развитие демократических основ нашла выражение в более широком привлечении трудящихся к управлению производством, в расши-

рении хозяйственной компетенции республик и областей, а также оперативной самостоятельности предприятий[1].

За последние годы проведена большая работа по совершенствованию государственного аппарата. В частности, уточнены функции ряда министерств и ведомств в области охраны природы и обеспечения рационального использования природных ресурсов.

Разносторонняя деятельность органов по управлению в области охраны природы, организационная структура этих органов, формы и методы их работы основаны на определенных принципах, закрепленных в нормах советского права.

В основе государственного управления в области охраны природы лежат как общие принципы управления в СССР (руководящая роль КПСС, демократический централизм, национальное равноправие, социалистическая законность, соотношение производственно-отраслевых и функциональных начал и т. п.), так и специфические принципы, свойственные только природоохранительным отношениям (комплексный подход в решении вопросов охраны природы, организация управления с учетом не только административно-территориального деления, но и природно-географического районирования страны, разделение хозяйственно-организаторских и контрольно-надзорных функций).

Комплексный подход в решении вопросов охраны природы обусловлен объективным законом единства природы, всеобщей взаимосвязи происходящих в природе процессов и явлений. В силу этого закона воздействие людей на одну или некоторые части природы отражается прямо или косвенно на других ее частях и может повлиять на качественное состояние окружающей природной среды в целом в пределах обширных пространств.

Стремясь избежать неблагоприятных изменений природной среды, люди пытаются всесторонне оценить характер влияния на природу разных видов деятельности. В сфере государственного управления данное явление выражается в виде постоянных функций государственных органов и проявляется, в частности, в проведении научной и технической экспертизы планов, технических проектов, стандартов, в специальной процедуре приемки в эксплуатацию новых или реконструированных хозяйственных объектов, в постоянных наблюдениях за состоянием среды и степенью воздействия на природу разных видов деятельности и т. п.

Принцип учета природно-географического районирования в организации государственного управления в области охраны природы имеет разнообразные проявления.

В области рационального использования и охраны вод, например, он выступает как бассейновый принцип. Его сущность состоит в том, что государственное управление использованием и охраной вод в СССР осуществляется как союзными, республиканскими, краевыми и областными водохозяйственными органами, так и управлениями (инспекциями) по регулированию использования и охране вод, образованными применительно к гидрографическим бассейнам основных внутренних морей, рек, озер.

С одной стороны, Министерство мелиорации и водного хозяйства СССР управляет использованием и охраной вод через одноименные министерства

[1] См.: Материалы XXIV съезда КПСС. М., 1971, стр. 66.

союзных республик и подчиненные им управления водного хозяйства в АССР, краях и областях (районное звено водохозяйственных органов имеется только в некоторых республиках развитого орошаемого земледелия). С другой стороны, использование и охрана вод управляются специальными бассейновыми (территориальными) управлениями и инспекциями, часть из которых входит в систему Министерства мелиорации и водного хозяйства СССР. Эти управления и инспекции осуществляют главным образом распорядительные и контрольно-надзорные функции на площадях водных бассейнов, в состав которых могут входить территории нескольких республик, краев, областей.

Так, деятельность Управления по охране водных ресурсов Каспийского моря распространяется на часть территории четырех союзных республик. Деятельность Московско-Окской бассейновой инспекции по использованию и охране вод Министерства мелиорации и водного хозяйства РСФСР охватывает территории Московской, Калининской, Калужской и Рязанской областей.

Бассейновый принцип применяется также в организации государственного управления использованием и охраной рыбных запасов страны. Управления и инспекции рыбоохраны образованы применительно к бассейнам основных рыбохозяйственных водоемов.

Управление использованием и охраной недр осуществляется с учетом существующих геологических особенностей формирования месторождений полезных ископаемых. Территориальные геологические управления и округа горного надзора включают обычно в зону своей деятельности территории нескольких республик, краев, областей.

Принцип учета природно-географического районирования оказывает воздействие и в системах государственного управления водопользованием и охраной земель, лесов, животного мира суши, атмосферного воздуха.

Разделение хозяйственно-организаторских и контрольно-надзорных функций в организации государственного управления охраной природы как принцип проявляется в создании государственных комитетов по охране природы, освобожденных от обязанностей по эксплуатации природных ресурсов и уполномоченных осуществлять контроль за природопользованием, в выделении специальных подразделений по охране природной среды в системе органов здравоохранения, сельского, лесного, рыбного, водного хозяйства, гидрометеорологической службы и т. д.

Но все же данный принцип еще недостаточно последовательно проводится в жизнь. Существует объективная необходимость в целях усиления охраны природы развивать систему государственных комитетов по охране природы в союзных республиках и образовать в Союзе ССР специальный орган по охране природы. Соответствующие предложения были высказаны депутатами Верховного Совета СССР при обсуждении вопроса о мерах по дальнейшему улучшению охраны природы и рациональному использованию природных ресурсов[1].

Государственное управление в области охраны природы в Советском Союзе осуществляют различные виды государственных органов, наделенных разной компетенцией, функционирующих на разных уровнях. На практике эти органы

[1] Заседания Верховного Совета СССР восьмого созыва. Четвертая сессия, (19–20 сентября 1972 г.). Стенограф. отчет. М., 1972, стр. 54, 85, 110 и др. Более подробное обсуждение данного вопроса см. ниже.

классифицируются двумя способами. Во-первых, различаются органы общегосударственного и ведомственного хозяйственно-отраслевого управления. Во-вторых, органы общесоюзные, республиканские и местные.

Органы общегосударственного управления наделены универсальной компетенцией, их власть распространяется на все виды деятельности по использованию природных богатств и охране природы на определенной территории. К их числу относится Совет Министров СССР, Советы Министров союзных и автономных республик, исполнительные комитеты краевых, областных, районных, городских, поселковых и сельских Советов депутатов трудящихся, Госкомитет по науке и технике, Госплан, Госстрой и некоторые другие органы, являющиеся органами общей компетенции, а также комитеты, управления, инспекции и т. п., являющиеся органами специальной компетенции, поскольку их деятельность специализирована только по вопросам регулирования использования природных богатств и охраны природы. Органы общегосударственного управления как общей, так и специальной компетенции соответственно подразделяются на органы Союза ССР, республиканские и местные (т. е. краев, областей, районов, городов, поселков городского типа и сельских населенных пунктов, а также природно-географических районов).

В число органов отраслевого управления охраной природы входят хозяйственно-отраслевые министерства и ведомства вместе с их органами на местах. В частности, к ним относятся общесоюзные и союзно-республиканские министерства СССР (см. ст. 77, 78 Конституции СССР), министерства союзных и автономных республик, органы Всесоюзного объединения «Сельхозтехника» и т. п. Власть этих органов распространяется только на подведомственные им предприятия и организации данной отрасли народного хозяйства. Они обязаны обеспечивать наряду с решением производственных хозяйственно-отраслевых задач выполнение требований охраны природы подведомственными предприятиями и организациями, проводить необходимые организационные мероприятия, например, в связи со строительством и эксплуатацией очистных сооружений, рекультивацией земель и т. п., а также осуществлять систематический контроль за выполнением законодательства об охране природы в своей отрасли.

В решении задач охраны природы очень велика роль специализированных органов общегосударственного управления, действующих на разных уровнях. На них возложены наиболее ответственные функции, связанные с оперативным воздействием на министерства, ведомства, предприятия, организации, учреждения, которые пользуются природными богатствами или влияют на качественное состояние природной среды. Поскольку власть данных органов по специальным вопросам охраны природы распространяется на все отрасли народного хозяйства, их называют часто межотраслевыми или подведомственными природоохранительными органами. Учитывая значение этих органов, необходимо охарактеризовать их систему и компетенцию более подробно.

Система и компетенция органов охраны природы на уровне Союза ССР

В систему органов охраны природы на уровне Союза ССР входят прежде всего ряд государственных комитетов Совета Министров СССР, наделенных универсальными руководящими функциями, ряд министерств, имеющих в своей

структуре природоохранительные службы и подразделения, снабженные межотраслевыми полномочиями, и ряд ведомств.

Из числа государственных комитетов Совета Министров СССР наиболее близко к делам охраны природы стоят Госплан СССР, Госстрой СССР и Госкомитет по науке и технике.

Госплан СССР является союзно-республиканским органом, осуществляющим общегосударственное планирование развития народного хозяйства СССР и контроль за выполнением народнохозяйственных планов.

В соответствии с Положением о Государственном плановом комитете Совета Министров СССР (Госплане СССР), утвержденным постановлением Совета Министров СССР от 9 сентября 1968 г., главной задачей Госплана СССР является разработка в соответствии с Программой КПСС, директивами Центрального Комитета КПСС и решениями Совета Министров СССР государственных народнохозяйственных планов, обеспечивающих пропорциональное развитие народного хозяйства СССР, непрерывный рост и повышение эффективности общественного производства в целях создания материально-технической базы коммунизма, неуклонного повышения уровня жизни народа и укрепления обороноспособности страны[1]. Практически Госплан СССР имеет возможность и обязан профессионально управлять развитием всей экономики страны. Естественно, от его деятельности во многом зависит и состояние дела охраны природы в стране.

В условиях планового социалистического народного хозяйства наиболее важные экономические и хозяйственно-технические мероприятия по охране природы не могут проводиться, если они не предусмотрены планами развития народного хозяйства. В то же время многие из этих мероприятий по своей сущности являются комплексными, имеющими многостороннюю полезность. Например, внедрение наиболее совершенных видов технологии в тех или иных отраслях производства обычно преследует цель повышения экономической эффективности производства и вместе с тем служит целям охраны природы. Однако природоохранительный аспект такого рода мероприятий в народнохозяйственных планах не отражался. И хотя Советское государство проводило и проводит природоохранительные мероприятия в огромных масштабах, выявить действительное экономическое содержание этих мероприятий было весьма затруднительно, ибо оно оставалось завуалированным как в плановых показателях, так и в показателях отчетности.

Учитывая эти обстоятельства и принимая во внимание необходимость усиления охраны природы, Центральный Комитет КПСС и Совет Министров СССР установили, что впредь начиная с 1974 г. мероприятия по охране природы выделяются в самостоятельные разделы народнохозяйственных планов, а для текущего руководства и практического осуществления планирования охраны природы организуется отдел охраны природы в составе центрального аппарата Госплана СССР. Эти меры рассчитаны на то, чтобы усилить целенаправленное экономическое и организующее влияние Советского государства на состояние и развитие дела охраны природы в стране.

В решении вопросов охраны природы велика роль науки и техники. Научно-технический прогресс, который, с одной стороны, влечет отрицательные

[1] СП СССР, 1968, № 17, ст. 113.

последствия для состояния окружающей среды, с другой стороны, таит в себе огромные возможности для устранения и предупреждения таких отрицательных последствий. И эти возможности необходимо использовать в полной мере.

Задачи управления научно-техническим прогрессом в стране возложены на Государственный комитет Совета Министров СССР по науке и технике. Этот Комитет в соответствии с Положением о нем, утвержденным постановлением Совета Министров СССР от 1 октября 1966 г., является общесоюзным органом, призванным обеспечивать в соответствии с директивами партии и правительства проведение единой государственной политики в области научно-технического прогресса и всемерного использования достижений науки и техники в народном хозяйстве[1].

Учитывая такое высокое положение Госкомитета по науке и технике в системе органов государственного управления, Центральный Комитет КПСС и Совет Министров СССР возложили на него разработку совместно с соответствующими министерствами и ведомствами и утверждение планов научных исследований по вопросам рационального использования природных ресурсов и охраны природы, координацию деятельности научных учреждений по разработке важнейших проблем в этой области и обеспечение финансирования предусмотренных в этих планах важнейших научно-исследовательских работ, а также контроль за их выполнением.

Государственному комитету Совета Министров СССР по науке и технике совместно с Академией наук СССР поручено организовать при Комитете Междуведомственный научно-технический совет по комплексным проблемам охраны окружающей природной среды и рациональному использованию природных ресурсов. Такой Совет организован в мае 1973 г., и на него, в соответствии с постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 29 декабря 1972 г. «Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов», возложены следующие функции: анализ современного состояния охраны окружающей природной среды и рационального использования природных ресурсов в СССР и за рубежом; разработка с участием министерств и ведомств СССР и Советов Министров союзных республик предложений, направленных на улучшение использования природных ресурсов, сохранение и воспроизводство возобновляемых природных ресурсов и защиту окружающей природной среды; рассмотрение вопросов контроля и надзора в области охраны окружающей природной среды и рационального использования природных ресурсов и разработка предложений по их улучшению; рассмотрение предложений по установлению норм и правил по рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов, охране окружающей природной среды и контролю за уровнем ее загрязнения; определение основных научно-технических проблем в области охраны окружающей природной среды и рационального использования природных ресурсов, разработка с участием министерств, ведомств и других заинтересованных организаций координационных планов работ по их решению, а также рассмотрение годовых планов исследований и объемов финансирования этих работ; методическое руководство работами, проводимыми министерствами и ведомствами СССР в области создания новых технологических процессов,

[1] СП СССР, 1966, № 21, ст. 193.

позволяющих исключить или резко снизить вредные выбросы в водоемы, атмосферу и почву[1].

Междуведомственный научно-технический совет по комплексным проблемам охраны окружающей природной среды и рациональному использованию природных ресурсов состоит при Государственном комитете Совета Министров СССР по науке и технике и является преимущественно научно-координационным и научно-консультативным органом. Однако он имеет возможность оказать прямое влияние на деятельность министерств и ведомств через их представителей, входящих в состав Совета. Вместе с тем, министерства и ведомства, научно-исследовательские и проектно-конструкторские организации в соответствии с решениями, предложениями и рекомендациями Междуведомственного совета разрабатывают и в установленном порядке осуществляют мероприятия, направленные на улучшение использования природных ресурсов, сохранение и воспроизводство возобновляемых природных ресурсов и защиту окружающей природной среды, и проводят научные исследования по этим проблемам.

Для выполнения текущих задач руководства и управления в области охраны окружающей среды в структуре аппарата Государственного комитета Совета Министров СССР по науке и технике в дополнение к ранее существовавшим подразделениям, которые несли часть функций по управлению развитием природоохранительной науки и техники, создан отдел природопользования и защиты окружающей среды. Этот отдел в первую очередь и главным образом обязан осуществлять координацию научно-исследовательских работ в области охраны окружающей среды, ведущихся в любых исследовательских организациях, независимо от их ведомственной принадлежности. На этот отдел возложена также обязанность по организации выполнения решений, принятых указанным выше Междуведомственным научно-техническим советом.

Независимо от создания Междуведомственного научно-технического совета по комплексным проблемам охраны окружающей природной среды и рациональному использованию природных ресурсов при Государственном комитете Совета Министров СССР по науке и технике образован Научный совет по проблемам биосферы при Президиуме АН СССР. Его основной задачей является координация деятельности академических учреждений в разработке проблем, связанных, с одной стороны, с обеспечением оптимальных условий жизни и деятельности человека, более полным удовлетворением его потребностей в отношении качества и разнообразия окружающей природной среды, и, с другой стороны, с сохранением и улучшением природного потенциала.

Таким образом, к настоящему времени на уровне Союза ССР сложились довольно авторитетные и влиятельные подразделения государственного аппарата, способные решительно улучшить как экономическое планирование мероприятий по охране природы, так и организацию соответствующих научных исследований.

Остается еще одна очень важная область хозяйственной политики, от которой во многом зависит достижение целей охраны окружающей среды, — это область капитального строительства.

Накопленный жизненный опыт достаточно убеждает в том, что наиболее распространенными источниками всякого рода отрицательных влияний на

[1] СП СССР, 1973, № 2, ст. 6.

окружающую среду являются предприятия, здания, сооружения и другие произведения строительной индустрии, созданные без учета требований охраны природы. Опыт также показывает, что эти источники отрицательных влияний очень трудно устранить. Ликвидировать или перестроить заводы, фабрики, дороги, города и т. п., созданные с нарушением требований охраны природы, гораздо сложнее, чем предупредить их создание. Поэтому за последние годы в хозяйственной политике и практике Советского Союза уделяется особое внимание профилактическим природоохранительным мероприятиям в области капитального строительства. Это, в частности, связано с совершенствованием деятельности Госстроя СССР.

Государственный комитет Совета Министров СССР по делам строительства (Госстрой СССР) является союзно-республиканским органом и выполняет следующие главные задачи: проводит единую техническую политику, направленную на ускорение технического прогресса в строительстве и повышение эффективности строительства; улучшает дело градостроительства и архитектуры, планировки и застройки городов, поселков и сельских населенных пунктов; совершенствует техническое и экономическое нормирование в строительстве; организует разработку и утверждение общесоюзных нормативных документов в области строительства (правила, инструкции, указания, технические условия и проч.) и государственных стандартов на строительные материалы, конструкции и изделия; осуществляет архитектурно-строительный контроль; организует разработку схем генеральных планов промышленных узлов и т. д.[1]

С учетом специфических функций Госстроя СССР Центральный Комитет КПСС и Совет Министров СССР своим постановлением от 29 декабря 1972 г. «Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов»[2] обязали его усилить методическое руководство разработкой и пересмотром нормативных документов по проектированию и застройке городов и других населенных пунктов, а также по проектированию и строительству сооружений для водоснабжения, канализации, очистки и обезвреживания сточных вод и сооружений для очистки вредных выбросов в атмосферу, исходя из передового отечественного и зарубежного опыта. Госстрою СССР поручено установить регулярный контроль за выполнением проектировщиками и строителями нормативных требований по очистке воды и сбрасываемых промышленных и бытовых стоков, по защите атмосферы от вредных промышленных выбросов, по утилизации, нейтрализации и сжиганию хозяйственно-бытовых и промышленных отходов, по рациональной разработке полезных ископаемых и по рекультивации земель. Госстрой СССР также обязан при экспертизе проектов на строительство новых и реконструкцию действующих предприятий и сооружений обеспечить проверку выполнения требований, исключающих возможность отрицательного воздействия проектируемого предприятия или сооружения на окружающую природную среду.

Из изложенного не трудно видеть, что в современных условиях деятельность органов управления в области капитального строительства, как и деятельность

[1] См. Положение о Госстрое СССР, утвержденное постановлением Совета Министров СССР от 26 января 1968 г. (СП СССР, 1968, № 3, ст. 14).
[2] СП СССР, 1973, № 2, ст. 6.

органов планирования и руководства наукой, сильно ориентированы в направлении задач охраны окружающей среды, что позволяет надеяться на достижение новых успехов в решении этих задач.

Однако общая картина системы и компетенции органов управления в области охраны природы на уровне Союза ССР пока что более всего зависит от организации и деятельности специализированных общегосударственных органов охраны природы и их подразделений. К числу таковых относятся: Министерство сельского хозяйства СССР; Министерство мелиорации и водного хозяйства СССР; Министерство геологии СССР; Государственный комитет лесного хозяйства Совета Министров СССР; Министерство рыбного хозяйства СССР; Министерство здравоохранения СССР; Министерство внутренних дел СССР; Государственный комитет по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору при Совете Министров СССР; Главное управление гидрометеорологической службы при Совете Министров СССР; Министерство химического и нефтяного машиностроения СССР.

Министерство сельского хозяйства СССР имеет в своем составе три специализированных природоохранительных подразделения: Главное управление по охране природы, заповедникам и охотничьему хозяйству, Главное управление землепользования и землеустройства, междуведомственную Комиссию по минеральным удобрениям и ядохимикатам.

Главное управление по охране природы, заповедникам и охотничьему хозяйству Министерства сельского хозяйства СССР образовано Советом Министров СССР 18 мая 1965 г.

Согласно Временному положению об этом Главном управлении его основными задачами являются: а) осуществление общего руководства охраной природы, заповедниками и охотничьим хозяйством в стране; б) участие совместно с заинтересованными организациями и союзными республиками в планировании народнохозяйственных мероприятий, связанных с комплексным использованием природных ресурсов и преобразованием природы; в) контроль за соблюдением законодательства Союза ССР и союзных республик по охране природы, заповедному делу и охотничьему хозяйству; г) координация в установленном порядке деятельности общественных организаций по охране природы, а также союзов охотников и рыболовов; д) осуществление представительства Союза ССР в международных организациях по охране природы, заповедному делу и охотничьему хозяйству.

Главное управление по охране природы, заповедникам и охотничьему хозяйству Министерства сельского хозяйства СССР координирует в установленном порядке деятельность специализированных органов (союзных республик и СССР), осуществляющих функции по охране природы, ведению заповедного дела и охотничьего хозяйства, а также органов надзора (республиканских и ведомственных) за отдельными видами природных объектов. Во исполнение законодательства это Главное управление разрабатывает проекты основных требований по охране природы, а также выполняет ряд других природоохранительных функций.

Главное управление по охране природы, заповедникам и охотничьему хозяйству Министерства сельского хозяйства СССР не имеет своей системы республиканских и местных органов. Ему непосредственно подчинены 14 государ-

ственных заповедников: Астраханский, Березинский, Воронежский, Кавказский, Красноводский, Кызыл-Агачский, Лазовский, Окский, Приокско-Террасный, Сары-Челекский, Сихотэ-Алинский, Хоперский, Центрально-Лесной, Чаткальский.

Главное управление землепользования и землеустройства Министерства сельского хозяйства СССР обеспечивает главным образом охрану земель. В соответствии с Положением о государственном контроле за использованием земель, утвержденным постановлением Совета Министров СССР от 14 мая 1970 г., начальник этого Главного управления и его заместители являются по должности соответственно Главным государственным инспектором по использованию и охране земель СССР и его заместителями[1].

В обязанности данного Главного управления входит: осуществление контроля за выполнением требований рационального использования и охраны земель предприятиями, учреждениями и организациями независимо от их ведомственной принадлежности, а также отдельными гражданами; участие в планировании мероприятий, направленных на правильное использование и охрану земель; организация борьбы с нарушениями законодательства об охране земель; руководство работой общественных инспекторов по использованию и охране земель и т. д.

В систему Главного управления землепользования и землеустройства Министерства сельского хозяйства СССР входят землеустроительные органы союзных и автономных республик, краев, областей и районов.

Помимо перечисленных функций Министерство сельского хозяйства СССР несет ответственность за организацию правильного применения в сельском хозяйстве ядохимикатов, за развитие и широкое применение биологических средств борьбы с болезнями и вредителями сельскохозяйственных культур и насаждений. Выполнение этих задач возложено на Междуведомственную комиссию по минеральным удобрениям и ядохимикатам при Министерстве сельского хозяйства СССР.

Союзно-республиканское Министерство геологии СССР в соответствии с Положением о нем, утвержденным постановлением Совета Министров СССР от 24 октября 1968 г.[2], обеспечивает планомерное геологическое изучение недр страны, разрабатывает с участием заинтересованных министерств и ведомств основные направления развития минерально-сырьевой базы и геологоразведочных работ по СССР в целом и представляет их в Совет Министров СССР и Госплан СССР.

Данное Министерство осуществляет в соответствии с действующим законодательством государственный геологический контроль за правильным проведением на территории СССР геологоразведочных работ, проводит государственную регистрацию геологоразведочных работ, выполняемых организациями и предприятиями, независимо от их ведомственной подчиненности. Оно осуществляет также государственный контроль за использованием подземных вод и за их охраной от истощения и загрязнения (за исключением гидроминеральных ресурсов).

Министерство геологии СССР передает другим министерствам и ведомствам в установленном порядке разведанные месторождения полезных ископа-

[1] СП СССР, 1970, № 9, ст. 71.
[2] СП СССР, 1968, № 20, ст. 144.

емых для проектирования и строительства на их базе новых предприятий. Оно, наконец, обеспечивает выполнение требований охраны недр при проведении геологоразведочных работ.

В систему Министерства геологии СССР входят одноименные министерства (управления) в союзных республиках и их местные органы.

Государственный комитет по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору при Совете Министров СССР (Госгортехнадзор СССР) в соответствии с Положением о нем, утвержденным постановлением Совета Министров СССР от 1 февраля 1968 г.[1], осуществляет государственный надзор за правильностью эксплуатации месторождений полезных ископаемых и за охраной недр.

В составе Госгортехнадзора СССР имеется управление по контролю за охраной недр, состоящее из двух отделов — маркшейдерского и горно-геологического контроля.

В качестве республиканского звена органов горного надзора и охраны недр выступают отделы или группы по контролю за охраной недр в комитетах и управлениях Госгортехнадзора союзных республик (имеются не во всех республиках). Следующую ступень составляют отделы или группы по контролю за охраной недр в управлениях горных округов, образованных независимо от административно-территориального деления страны. В каждом округе имеется несколько районных горнотехнических инспекций, включающих группы инспекторов по зонам и постоянных инспекторов на отдельных предприятиях.

Управление по контролю за охраной недр и подчиненные ему республиканские и окружные органы отвечают за правильность эксплуатации и охраны недр, полноту и комплексность извлечения разведанных запасов полезных ископаемых, а также за сохранение земной поверхности от разрушения и за охрану месторождений минеральных вод. Управление контролирует правильность маркшейдерского и геологического обслуживания горнодобывающих предприятий.

Министерство мелиорации и водного хозяйства СССР, в составе которого имеются Государственная инспекция по охране водных источников и Главное управление комплексного использования водных ресурсов страны, осуществляет в установленном порядке государственный контроль за рациональным использованием вод, а также за проведением мероприятий по охране водоемов от загрязнения, засорения и истощения. Оно утверждает правила охраны вод, обязательные для всех предприятий, организаций, учреждений и граждан, и осуществляет контроль за проведением мероприятий по борьбе с вредным воздействием вод.

В соответствии с Положением о Министерстве мелиорации и водного хозяйства СССР, утвержденным постановлением Совета Министров СССР от 19 марта 1971 г.[2], указанное Министерство решает вопросы, связанные с межреспубликанским распределением стока рек и установлением режима работы водохранилищ, водные ресурсы которых используются предприятиями, организациями и учреждениями нескольких союзных республик. Оно осуществляет подготовку сводных планов использования вод по основным бассейнам поверхностных

[1] СП СССР, 1968, № 4, ст. 17.
[2] СП СССР, 1971, № 6, ст. 49.

и подземных вод с учетом предложений Советов Министров союзных республик, министерств и ведомств СССР, контроль за диспетчерским регулированием использования вод, а также за обеспечением предусмотренных планом межреспубликанских и межсистемных переброс воды. Оно также утверждает с учетом предложений заинтересованных министерств и ведомств правила комплексного использования водохранилищ для нужд энергетики, водного транспорта и других отраслей народного хозяйства.

Приказы и инструкции Министра мелиорации и водного хозяйства СССР по вопросам использования и охраны вод, изданные в пределах компетенции Министерства, обязательны для всех предприятий, учреждений и организаций, независимо от их ведомственной подчиненности.

В систему Министерства мелиорации и водного хозяйства СССР входят одноименные министерства союзных республик (в Эстонской ССР — Госкомитет Совета Министров по мелиорации и водному хозяйству), управления, отделы мелиорации и водного хозяйства Советов Министров автономных республик, исполкомов краевых и областных Советов депутатов трудящихся, низовые подразделения указанных управлений и отделов, а также бассейновые, республиканские, областные и зональные инспекции по использованию и охране вод вместе с гидрохимическими лабораториями.

Государственный комитет лесного хозяйства Совета Министров СССР в соответствии с Положением о нем, утвержденным постановлением Совета Министров СССР от 23 сентября 1969 г.[1], осуществляет государственный надзор за обеспечением рационального использования лесных ресурсов в стране, всемерно развивает лесное хозяйство, организует создание и выращивание защитных лесных полос и других лесных насаждений, а также своевременное восстановление лесов государственного значения на основе широкого использования научно-технических достижений для нужд народного хозяйства и населения.

Госкомитет лесного хозяйства обязан вести учет и изучение государственного лесного фонда, обеспечивать охрану лесов от пожаров, самовольных порубок и других лесонарушений, а также защиту лесов от вредных насекомых и болезней. Этот Комитет разрабатывает и утверждает основные положения и правила ведения лесного хозяйства, использования лесных ресурсов, рубок леса, осуществляет планирование лесохозяйственных работ, контроль за правилами лесопользования и т. д.

В систему Государственного комитета лесного хозяйства Совета Министров СССР входят одноименные комитеты и министерства союзных республик, министерства и управления в автономных республиках, краях и областях, имеющие в своем подчинении лесхозы и другие нижестоящие лесохозяйственные органы.

Определенная часть должностных лиц и специалистов лесохозяйственных органов входит в состав Государственной лесной охраны СССР, которая возглавляется начальником Главного управления охраны и защиты лесов Госкомитета лесного хозяйства.

Министерство рыбного хозяйства СССР наряду с обеспечением промысловой добычи рыбы и производства рыбной продукции осуществляет регулирование рыболовства всех видов, охрану и воспроизводство рыбных запасов

[1] СП СССР, 1969, № 23, ст. 134.

в водоемах СССР. Оно утверждает правила рыболовства, определяет и предоставляет в пользование рыбопромысловые участки, осуществляет контроль за выполнением требований рационального использования и охраны рыбных запасов всеми предприятиями, учреждениями и организациями, независимо от их ведомственной принадлежности, а также гражданами. Министерство рыбного хозяйства СССР обеспечивает также охрану естественных богатств континентального шельфа страны.

В системе Министерства рыбного хозяйства СССР выделены органы, которым специально поручено выполнение функций по охране рыбных запасов и которые поэтому именуются органами рыбоохраны.

Во главе органов рыбоохраны находится Главное управление по охране и воспроизводству рыбных запасов и регулированию рыболовства МРХ СССР. Под его руководством действует 42 бассейновых управления (по бассейнам основных рыбохозяйственных водоемов). В свою очередь, бассейновые управления имеют в своем подчинении областные и районные инспекции рыбоохраны (по промысловым районам). Непосредственные наблюдения за состоянием рыбохозяйственных водоемов и выполнением требований рыбоохранного законодательства ведут районные, старшие и младшие участковые инспектора, ихтиологи-наблюдатели, а также некоторые другие сотрудники персонала органов рыбоохраны (на правах инспекторов).

Основными задачами Главного управления по охране и воспроизводству рыбных запасов и регулированию рыболовства являются:

а) охрана запасов рыб и других водных животных и растений, разработка и осуществление мероприятий по их воспроизводству и регулированию промысла в рыбохозяйственных водоемах СССР, а также в открытых водах в районах действия международных соглашений, участником которых является Советский Союз;

б) планирование, организация и проведение работ по увеличению запасов рыб и других водных животных и растений, их искусственному разведению и акклиматизации, рыбохозяйственной мелиорации, зарыблению водоемов; контроль за выполнением планов рыбохозяйственной мелиорации, спасения молоди промысловых рыб и других работ по повышению продуктивности рыбохозяйственных водоемов, осуществляемых рыбодобывающими предприятиями, рыболовецкими колхозами и другими организациями;

в) контроль за выполнением решений Правительства СССР и приказов Министерства по вопросам охраны и воспроизводства запасов рыб и других водных животных и растений и регулирования промысла;

г) надзор за состоянием рыбохозяйственных водоемов и осуществлением мероприятий по предотвращению их загрязнения, засорения и других видов вредного воздействия на рыбные запасы (взрывные, дноуглубительные работы и т. д.);

д) выдача заключений по проектам на строительство гидросооружений и предприятий, сбрасывающих сточные воды, а также по технической документации на заготовку, сплав и обработку леса в части обеспечения, охраны и воспроизводства рыбных запасов.

Всесоюзное объединение по газоочистке и пылеулавливанию («Союзгазоочистка»), существовавшее до 1973 г. при Министерстве нефтеперерабатыва-

ющей и нефтехимической промышленности СССР, выполняло обязанности по организации хозяйственно-технических мероприятий, связанных с обеспечением охраны атмосферного воздуха от загрязнения отходами промышленных предприятий. Это объединение занималось разработкой наиболее эффективных методов очистки газообразных и пылевых выбросов, внедряло их в практику работы предприятий различных отраслей промышленности, осуществляло методическое руководство и контроль за правильностью эксплуатации очистных сооружений.

В структуре «Союзгазоочистки» находилась инспекция технического надзора за эксплуатацией газоочистительныхи пылеулавливающих сооружений с местными органами — зональными отделениями технического надзора (Новосибирское, Свердловское, Куйбышевское, Днепровское и др.).

Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР «Об усилении охраны природы и улучшения использования природных ресурсов» признано необходимым взамен «Союзгазоочистки» образовать в составе Министерства химического и нефтяного машиностроения СССР Главное управление по разработке и производству газоочистного и пылеулавливающего оборудования с подчиненной ему Государственной инспекцией по контролю за работой газоочистных и пылеулавливающих установок.

Министерство здравоохранения СССР в соответствии с Положением о нем, утвержденным постановлением Совета Министров СССР от 17 июля 1968 г.[1], обеспечивает всемерное развитие здравоохранения, осуществление мероприятий по развитию профилактического направления в охране здоровья населения, санитарно-эпидемическое благополучие страны. Оно осуществляет в установленном порядке государственный санитарный надзор, в том числе надзор за санитарным состоянием окружающей природной среды.

Положение о государственном санитарном надзоре в СССР, утвержденное постановлением Совета Министров СССР от 31 мая 1973 г.[2], установило, что основной задачей государственного санитарного надзора в СССР является осуществление контроля за проведением санитарно-гигиенических и санитарно-противоэпидемических мероприятий, направленных на ликвидацию и предупреждение загрязнения внешней природной среды (водоемов, почвы и атмосферного воздуха), на оздоровление условий труда, обучения, быта и отдыха населения, а также контроля за организацией и проведением мероприятий, направленных на предупреждение и снижение заболеваемости.

Для выполнения функций государственного санитарного надзора в составе Министерства здравоохранения СССР организовано Главное санитарно-эпидемиологическое управление, возглавляемое Главным санитарным врачом СССР — заместителем Министра здравоохранения. Государственная санитарная служба СССР, существующая уже более 50 лет, объединяет почти 200 тысяч санитарных врачей, инженерных и других сотрудников, которые работают более чем в 4 тыс. санитарно-эпидемиологических станциях и учреждениях.

Ответственность за обеспечение проведения мероприятий по охране атмосферного воздуха в городах и других населенных пунктах от загрязнения несут

[1] СП СССР, 1968, № 14, ст. 91.
[2] СП СССР, 1973, № 16, ст. 86.

Советы Министров союзных и автономных республик, облисполкомы, крайисполкомы и горисполкомы.

Часть функций по охране атмосферного воздуха от загрязнения выхлопными газами автомобилей возложена на Государственную автомобильную инспекцию Министерства внутренних дел СССР.

Кроме того, Министерство внутренних дел СССР осуществляет совместно с Министерством здравоохранения СССР надзор за соблюдением санитарных правил содержания улиц, дворов и других территорий населенных пунктов, а также загородных мест отдыха трудящихся и пляжей. Министерство внутренних дел также оказывает содействие соответствующим природоохранительным органам в осуществлении мер по охране от загрязнения природных богатств, борьбе с браконьерством и нарушением правил охоты и рыболовства.

Главное управление гидрометеорологической службы при Совете Министров СССР (ГУГМС) производит сбор, обобщение и распространение гидрометеорологической информации по территории СССР, зарубежных стран и акватории Мирового океана. В задачи ГУГМС и возглавляемой им гидрометеорологической службы СССР входит разработка и внедрение в практику методов активного воздействия на погодные, климатические и гидрологические процессы, изучение химического состава атмосферного воздуха, вод, суши, морей, океанов.

Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР «Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов» Главному управлению гидрометеорологической службы при Совете Министров СССР предложено организовать общегосударственную службу наблюдений и контроля за уровнем загрязнения атмосферы, почвы и водных объектов.

Система и компетенция органов охраны природы в союзных республиках и на местах

В союзных республиках не существует единой или хотя бы одинаково построенной системы природоохранительных органов. Общегосударственные специализированные органы охраны природы в союзных республиках отличаются чрезвычайным разнообразием видов структуры и компетенции, а поэтому не могут быть охарактеризованы здесь подробно.

Можно привести лишь перечень республиканских министерств и ведомств, в составе которых выделены подразделения, специально занимающиеся вопросами охраны природы, с указанием их природоохранительной специализации.

Однако сначала следует назвать те республиканские органы охраны природы, которые имеются во всех союзных республиках и выполняют однозначные функции. К числу таких органов относятся прежде всего министерства сельского хозяйства, которые во всех союзных республиках обеспечивают охрану земель, и министерства здравоохранения, которые выполняют функции по организации санитарной охраны окружающей среды. Далее, во всех республиках имеются управления гидрометеорологической службы, которые ведут наблюдения за состоянием окружающей среды, обеспечивая регулярную и экстренную информацию о наступающих изменениях качества окружающей среды. Министерства внутренних дел во всех союзных республиках (за исключением РСФСР) одинаково несут обязанности по охране атмосферного воздуха от загрязнения выхлопными газами автомобилей и должны содействовать другим природо-

охранительным органам в борьбе с браконьерством, уничтожением или порчей зеленых насаждений.

Этим сходство в организации государственного управления охраной природы в союзных республиках исчерпывается. Все остальные республиканские органы охраны природы в разной степени различны. Поэтому ниже по каждой из союзных республик кратко охарактеризованы органы охраны природы в дополнение к названным выше.

В Российской Федерации функции общегосударственного специализированного управления в области охраны природы возложены на: Министерство мелиорации и водного хозяйства (охрана вод), Министерство лесного хозяйства (охрана лесов), Министерство геологии (геологический контроль), Главное управление охотничьего хозяйства и заповедников при Совете Министров РСФСР (охрана животного мира суши и заповедников). В РСФСР на республиканском уровне не имеется органов горного надзора и органов внутренних дел, поскольку соответствующие функции выполняются непосредственно Госгортехнадзором СССР и Министерством внутренних дел СССР. Имеющееся в республике Министерство рыбного хозяйства не выполняет функции охраны рыбных запасов, ибо эти функции принадлежат централизованно построенной общесоюзной системе органов рыбоохраны Министерства рыбного хозяйства СССР. В РСФСР не имеется Государственного комитета по охране природы и нет специализированных республиканских органов, которые бы обеспечивали наблюдение за состоянием окружающей среды, управляли охраной памятников природы, обеспечивали руководство мероприятиями по борьбе с загрязнениями среды пестицидами, по борьбе с шумом, электромагнитными излучениями, вибрациями и т. п. Эти функции возложены либо на общесоюзные органы, либо переданы в ведение местных природоохранительных органов.

В Украинской ССР функции общегосударственного специализированного управления в области охраны природы возложены на: Министерство мелиорации и водного хозяйства (охрана всех вод), Министерство геологии (государственный геологический контроль и охрана подземных пресных вод), Госгортехнадзор УССР (государственный горный надзор и охрана подземных минеральных вод), Министерство лесного хозяйства (охрана всех лесов, управление охотничьим хозяйством и охрана наземных животных), Министерство лесной и деревообрабатывающей промышленности УССР (охрана лесов на территории Закарпатской, Ивано-Франковской и Черновицкой областей), Государственный комитет Совета Министров УССР по охране природы (охрана природы в целом)[1].

Помимо перечисленных органов на территории Украинской ССР действуют четыре бассейновых инспекции рыбоохраны союзного подчинения (Укррыбвод, Азоврыбвод, Крымчеррыбвод, Запчеррыбвод). Имеющиеся в Украинской ССР государственные заповедники находятся в ведении Министерства сельского хозяйства СССР, южного отделения Всесоюзной академии сельскохозяйственных наук имени В.И. Ленина, Академии наук Украинской ССР, Министерства лесного хозяйства УССР, Министерства лесной и деревообрабатывающей промышленности УССР, Министерства высшего и среднего специального образования

[1] Более подробно о системе и компетенции органов охраны природы Украинской ССР см.: В.Л. Мунтян. Правовая охрана природы УССР. Киев, 1973, стр. 61–71 (на укр. языке).

УССР[1]. Отличительной особенностью системы и компетенции органов охраны природы Украинской ССР является наличие Государственного комитета по охране природы, созданного в 1967 г.

Государственный комитет Совета Министров УССР по охране природы в соответствии с Положением о нем, утвержденным постановлением Совета Министров УССР от 25 марта 1968 г.[2], осуществляет контроль за сбережением, рациональным использованием и воспроизводством природных ресурсов, сбережением объектов и памятников природы, которые имеют историческое, научное, эстетическое и культурное значение. В частности, Госкомитет осуществляет контроль за охраной земель и полезащитных лесонасаждений, хранением и использованием ядохимикатов, правильным ведением охотничьего и рыбного хозяйства, порядком охраны лесов, выполнением планов по лесоразведению и озеленению населенных пунктов, охраной недр и выполнением мероприятий по рекультивации земель, освободившихся после горных разработок, охраной атмосферного воздуха, выполнением законодательства о заповедниках и памятниках природы.

В Белорусской ССР функции общегосударственного специализированного управления в области охраны природы возложены на: Управление геологии при Совете Министров БССР (охрана недр путем контроля за рациональным использованием минерально-сырьевых ресурсов, в том числе водных), Госгортехнадзор БССР (надзор за правильностью эксплуатации месторождений полезных ископаемых), Министерство лесного хозяйства (охрана всех лесов, управление охотничьим хозяйством), Госкомитет Совета Министров БССР по охране природы (охрана всей природы). В БССР нет республиканского органа охраны рыбных запасов, а имеется лишь Белорусское бассейновое управление по охране и воспроизводству рыбных запасов и регулированию рыболовства — Белрыбвод, подчиненное непосредственно Министерству рыбного хозяйства СССР. Управление рыбного хозяйства при Совете Министров БССР не наделено функциями охраны рыбных запасов.

Государственный комитет Совета Министров Белорусской ССР по охране природы в соответствии с Положением о нем, утвержденным постановлением Совета Министров БССР от 28 марта 1961 г., является республиканским органом Совета Министров БССР по вопросам охраны природы и рационального использования природных богатств республики[3]. В структуре Госкомитета имеются 5 отделов (водохозяйственных балансов; охраны водных ресурсов; по рассмотрению проектов и научно-исследовательской работе; по охране земельных, лесных угодий и атмосферного воздуха; финансово-хозяйственный) и управление по делам охотничьего хозяйства и заповедников[4].

В Узбекской ССР общегосударственное специализированное управление охраной природы осуществляют: Министерство мелиорации и водного хозяйства (охрана вод), Государственный комитет лесного хозяйства Совета Министров УзССР (охрана лесов и других объектов растительного мира, заповедни-

[1] А.Л. Лыпа и А.П. Федоренко. Заповедники и памятники природы Украины. Киев, 1969, стр. 9–23 (на укр. языке).
[2] ЗП УССР, 1968, № 3, ст. 45.
[3] СЗ БССР, 1961, № 11, ст. 99.
[4] Органы государственного управления Белорусской ССР (1919–1967). Минск, 1968, стр. 152.

ков и наземных животных), Госгортехнадзор УзССР (горный надзор и охрана подземных минеральных вод), Управление геологии при Совете Министров УзССР (геологический контроль, охрана подземных пресных вод). Охрана рыбных запасов на территории Узбекской ССР осуществляется Аральским и Узбекским бассейновыми управлениями рыбоохраны, подчиненными Министерству рыбного хозяйства СССР.

В Казахской ССР функции общегосударственного специализированного управления в области охраны природы возложены на: Министерство мелиорации и водного хозяйства (охрана вод), Министерство геологии (геологический контроль, охрана подземных пресных вод), Госгортехнадзор КазССР (горный надзор, охрана гидроминеральных ресурсов), Комитет лесного хозяйства Совета Министров КазССР (охрана лесов), Главное управление заповедников и охотничьего хозяйства (охрана наземных животных и достопримечательных природных объектов). Охрану рыбных запасов на территории Казахской ССР осуществляют бассейновые управления рыбоохраны Министерства рыбного хозяйства СССР: Уралкаспрыбвод, Аралрыбвод и Казахрыбвод. Кроме того, охрану вод на части территории Казахской ССР осуществляет Гурьевская бассейновая инспекция Управления по охране водных ресурсов Каспийского моря Министерства мелиорации и водного хозяйства СССР.

В Грузинской ССР охраной природы управляют: Управление геологии при Совете Министров ГрузССР (геологический контроль, охрана подземных пресных вод), Госгортехнадзор ГрузССР (горный надзор, охрана подземных минеральных вод), Государственный комитет Совета Министров ГрузССР по использованию и охране водных ресурсов (охрана всех вод), Государственный комитет лесного хозяйства Совета Министров ГрузССР (охрана лесов), Управление заповедников и охотничьего хозяйства при Совете Министров ГрузССР (охрана наземных животных и достопримечательных природных объектов), Государственный комитет Совета Министров ГрузССР по охране природы (охрана всей природы). Охрана рыбных запасов на территории Грузинской ССР обеспечивается Грузинско-Черноморским бассейновым управлением рыбоохраны — Грузчеррыбвод Министерства рыбного хозяйства СССР.

Общегосударственное специализированное управление охраной природы в Азербайджанской ССР обеспечивают: Управление геологии при Совете Министров АзССР (охрана недр), Государственный комитет Совета Министров АзССР по водоснабжению, охране и использованию водных ресурсов (охрана вод), Комитет лесного хозяйства Совета Министров АзССР (охрана лесов), Государственный комитет Совета Министров АзССР по охране природы (охрана всей природы в целом, наземных животных и заповедников).

Министерство мелиораций и водного хозяйства АзССР не наделено функциями по охране вод. Эти функции принадлежат указанному выше Госкомитету. Вместе с тем, охрану вод на некоторой части территории АзССР осуществляет Азербайджанская прикаспийская инспекция Управления по охране водных ресурсов Каспийского моря Министерства мелиорации и водного хозяйства СССР.

Охрану рыбных запасов осуществляет Южно-Каспийское управление рыбоохраны Министерства рыбного хозяйства СССР.

Органами, осуществляющими специализированное общегосударственное управление охраной природы в Литовской ССР, являются: Министерство мели-

орации и водного хозяйства (охрана вод), Управление геологии при Совете Министров ЛССР (охрана недр, подземных пресных вод), Госгортехнадзор ЛССР (горный надзор, охрана подземных минеральных вод), Министерство лесного хозяйства ЛССР (охрана лесов), Комитет по охране природы при Совете Министров ЛССР (охрана всей природы, в особенности наземных животных, рыбных запасов, достопримечательных природных объектов). Охрану рыбных запасов на территории Литовской ССР наряду с Комитетом по охране природы осуществляет Западно-Балтийское управление рыбоохраны Министерства рыбного хозяйства СССР.

В Молдавской ССР функции общегосударственного специализированного управления в области охраны природы возложены на: Министерство мелиорации и водного хозяйства МССР (охрана вод), Управление геологии при Совете Министров МССР (охрана недр), Комитет лесного хозяйства Совета Министров МССР (охрана лесов), Управление государственного надзора за безопасным ведением работ в промышленности и горного надзора при Совете Министров МССР (контроль за правильностью эксплуатации месторождений полезных ископаемых и за охраной недр), Государственный комитет Совета Министров МССР по охране природы (охрана природы в целом). Охрану рыбных запасов на территории МССР осуществляет Западно-Черноморское бассейновое управление рыбоохраны Министерства рыбного хозяйства СССР (Молдавская государственная инспекция рыбоохраны).

Общегосударственное специализированное управление в области охраны природы в Латвийской ССР осуществляют: Министерство мелиорации и водного хозяйства (охрана вод), Министерство лесного хозяйства и лесной промышленности (охрана лесов, животного мира и заповедников), Управление геологии при Совете Министров ЛатвССР (охрана недр и подземных пресных вод), Государственная инспекция по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору при Совете Министров ЛатвССР (горный надзор, охрана подземных минеральных вод). Охрана рыбных запасов на территории Латвийской ССР возложена на Балтийское бассейновое управление по охране и воспроизводству рыбных запасов и регулированию рыболовства Министерства рыбного хозяйства СССР.

Для обеспечения координации и улучшения деятельности министерств, ведомств, исполнительных комитетов городских и районных Советов депутатов трудящихся, научных и общественных организаций в области охраны природы постановлением Совета Министров Латвийской ССР от 10 апреля 1967 г. образована Комиссия Совета Министров Латвийской ССР по охране природы в составе: первого заместителя председателя Совета Министров Латвийской ССР, министра лесного хозяйства и лесной промышленности, министра мелиорации и водного хозяйства, министра сельского хозяйства, заместителя председателя Госплана республики, заместителя министра здравоохранения, вице-президента Академии наук ЛатвССР, председателя Общества охраны природы и памятников Латвийской ССР[1]. Решения, принятые Комиссией по вопросам охраны природы, рационального использования и воспроизводства природных ресурсов, обязательны для министерств, ведомств, исполнительных комитетов местных

[1] «Ведомости Верховного Совета и Правительства Латвийской ССР», 1967, № 21.

Советов депутатов трудящихся и организаций Латвийской ССР, а также для предприятий и организаций союзного подчинения, находящихся на территории Латвийской ССР.

В Киргизской ССР функции общегосударственного специализированного управления в области охраны природы возложены на: Министерство мелиорации и водного хозяйства (охрана вод), Комитет лесного хозяйства Совета Министров Киргизской ССР (охрана лесов, животного мира и заповедников), Управление геологии при Совете Министров Киргизской ССР (охрана недр, подземных пресных вод), Госгортехнадзор Киргизской ССР (горный надзор, охрана подземных минеральных вод). Охрану рыбных запасов на территории Киргизской ССР осуществляет Киргизское бассейновое управление по охране, воспроизводству рыбных запасов и регулированию рыболовства Министерства рыбного хозяйства СССР.

Общегосударственное специализированное управление охраной природы в Таджикской ССР возложено на: Министерство мелиорации и водного хозяйства (охрана вод), Комитет лесного хозяйства Совета Министров Таджикской ССР (охрана лесов, животного мира и заповедников), Управление геологии при Совете Министров Таджикской ССР (охрана недр, подземных пресных вод), Госгортехнадзор Таджикской ССР (горный надзор, охрана подземных минеральных вод). Охрана рыбных запасов на территории Таджикской ССР обеспечивается Киргизским бассейновым управлением по охране и воспроизводству рыбных запасов и регулированию рыболовства Министерства рыбного хозяйства СССР.

Охрана природы в Армянской ССР управляется на уровне союзной республики системой органов, в числе которых: Государственный комитет Совета Министров Армянской ССР по использованию и охране поверхностных и подземных вод (охрана вод), Государственный комитет лесного хозяйства Совета Министров Армянской ССР (охрана лесов, животного мира и заповедников), Управление геологии при Совете Министров республики (охрана недр), Госгортехнадзор Армянской ССР (охрана недр, горный надзор). Охрану рыбных запасов на территории Армянской ССР осуществляет Армянское бассейновое управление рыбоохраны Министерства рыбного хозяйства СССР.

В Туркменской ССР функции управления в области охраны природы выполняют: Министерство мелиорации и водного хозяйства (охрана вод), Управление геологии при Совете Министров республики (охрана недр, подземных пресных вод), Госгортехнадзор Туркменской ССР (горный надзор, охрана подземных минеральных вод), Государственный комитет лесного хозяйства Совета Министров республики (охрана лесов, животного мира и заповедников). Охрану рыбных запасов осуществляет Восткаспрыбвод Министерства рыбного хозяйства СССР.

Общегосударственное специализированное управление в области охраны природы в Эстонской ССР осуществляют: Государственный комитет Совета Министров Эстонской ССР по мелиорации и водному хозяйству (охрана вод), Управление геологии при Совете Министров республики (охрана недр, подземных пресных вод), Госгортехнадзор Эстонской ССР (горный надзор, охрана подземных минеральных вод), Министерство лесного хозяйства и охраны природы (охрана лесов, животного мира, заповедников, заказников и памятников природы). Охрану рыбных запасов на территории Эстонской ССР осуществляет Восточно-Балтийское бассейновое управление рыбоохраны Министерства рыбного хозяйства СССР.

Общегосударственное специализированное управление охраной природы в автономных республиках, краях, областях, районах, городах и других населенных пунктах также представляет собой сложную систему отношений, в которых участвует большое число государственных органов.

Охрана земель входит в компетенцию землеустроительной службы сельскохозяйственных органов — управлений (отделов) по землепользованию, землеустройству, полезащитному лесоразведению и охране земель министерств сельского хозяйства автономных республик, управлений сельского хозяйства исполкомов краевых и областных Советов депутатов трудящихся, а также групп главных (старших) инженеров-землеустроителей управлений сельского хозяйства районных Советов депутатов трудящихся. В соответствии с Положением о государственном контроле за использованием земель, утвержденным постановлением Совета Министров СССР от 14 мая 1970 г., руководящие должностные лица и специалисты перечисленных органов являются по должности государственными инспекторами по охране земель[1].

В городах и поселках городского типа управленческие функции охраны земель возложены на архитектурную службу и органы коммунального хозяйства.

Местными органами по охране вод являются бассейновые (территориальные) управления и инспекции по регулированию использования и охране вод. Министерства мелиорации и водного хозяйства автономных республик, краевые, областные и районные (где они имеются) управления мелиорации и водного хозяйства не выполняют управленческих функций по государственной охране вод, а занимаются преимущественно вопросами сельскохозяйственных мелиораций.

В настоящее время в Советском Союзе действуют 160 бассейновых (территориальных) управлений, инспекций и крупных линейных участков, которым приданы гидрохимические лаборатории[2]. Все они находятся в прямом подчинении органов охраны вод союзных республик.

Что касается местных органов охраны лесов, то их система включает министерства лесного хозяйства автономных республик, автономнореспубликанские, краевые и областные управления лесного хозяйства, три лесных инспекции (в Ивано-Франковской, Закарпатской и Черновицкой областях УССР), районные лесхозы, леспромхозы (ведущие лесное хозяйство) и лесничества. Ряд должностных лиц перечисленных органов наделен специальными полномочиями работников государственной лесной охраны, действующей в соответствии с Положением о государственной лесной охране СССР, утвержденным постановлением Совета Министров СССР от 22 марта 1950 г.[3] В соответствии с названным Положением основными задачами государственной лесной охраны СССР являются: борьба с лесными пожарами, самовольными порубками и порчей лесов, контроль за выполнением правил ведения лесного хозяйства и требований охраны лесов в процессе лесопользования, а также пользования другими природными богатствами.

Местными органами охраны недр являются территориальные геологические управления и управления округой горного надзора, которые подчиняются непо-

---

[1] СП СССР, 1970, № 9, ст. 71.

[2] Ю.П. Беличенко и Р.И. Воронова. Организация и методы охраны водных ресурсов. — «Гидротехника и мелиорация», 1973, № 4, стр. 79, 80.

[3] Охрана природы. Сб. нормативных актов. 1971, стр. 105.

средственно органам охраны недр союзных республик. В каждом округе горного надзора имеется несколько районных горно-технических инспекций, в состав которых входят не только районные инспектора горного надзора, но и постоянные инспектора на отдельных наиболее крупных предприятиях.

Вся эта централизованно построенная (независимо от административно-территориального деления) система местных органов обязана обеспечивать строгое выполнение требований по охране недр, как в процессе их разведки, так и промышленной разработки.

Местными органами охраны рыбных запасов являются бассейновые управления рыбоохраны, подчиненные непосредственно Главрыбводу Министерства рыбного хозяйства СССР. В каждом управлении рыбоохраны имеются инспекции — областные и районные, которые в свою очередь делятся на участки. Задачи, права и обязанности каждого из звеньев системы органов рыбоохраны определяются в соответствии с действующим законодательством, Положением о Главном управлении по охране и воспроизводству рыбных запасов и регулированию рыболовства, утвержденным приказом министра рыбного хозяйства СССР от 29 апреля 1966 г.[1], и другими нормативными актами. Основными задачами этих органов являются: всемерная охрана запасов рыб, других водных животных и растений в водоемах СССР, а также в открытых водах, надзор за состоянием рыбохозяйственных водоемов, организация и контроль за выполнением профилактических мероприятий в целях охраны рыбных запасов, надзор за выполнением правил рыболовства.

Охрана животного мира суши (наземных животных) на местах обеспечивается: автономно-республиканскими, краевыми и областными государственными охотничьими инспекциями и управлениями охотничье-промыслового хозяйства, а также районными охотоведами и охотничьими инспекторами (РСФСР); областными государственными инспекциями охотничьего хозяйства (Казахская ССР); областными инспекциями охраны природы (Белорусская ССР); областными управлениями лесного хозяйства и лесхозами (Украинская ССР); лесхозами (Молдавская ССР, Туркменская ССР, АрмянскаяССР, Эстонская ССР). Во многих союзных республиках охрану животного мира непосредственно осуществляют охотничьи инспекторы и егеря, районные инспекторы по охране природы, инженеры по охране и защите леса и другие должностные лица, действующие непосредственно в системе союзно-республиканских органов охраны животного мира.

В союзных республиках, где существуют государственные комитеты по охране природы, имеются местные органы этих комитетов: в Украинской и Белорусской республиках — областные инспекции по охране природы; в Азербайджанской ССР — межрайонные государственные инспекции по охране природы; в Молдавской ССР и Литовской ССР — районные (участковые) инспектора по охране природы, подчиненные республиканским государственным комитетам, а в Грузинской ССР — зональные.

Что касается органов здравоохранения и МВД, то они построены строго в соответствии с административно-территориальным делением: министерства — в автономных республиках, управления (отделы) — краях, областях, рай-

[1] Сборник руководящих документов по охране рыбных запасов в водоемах СССР. Рига, 1968, стр. 13.

онах, городах и других населенных пунктах. Система «Главгазоочистки» вообще не имеет местных органов, а в системе Главного управления гидрометеослужбы в союзных республиках имеются управления гидрометеослужбы при Советах Министров республик и существует сеть наблюдательных метеорологических станций, расположенных вне зависимости от административно-территориального деления республик.

Таким образом, из изложенного видно, что в союзных республиках действует довольно сложная система органов государственного управления в области охраны природы. В определенной мере система и компетенция этих органов во всех республиках совпадают. Это имеет место в тех случаях, когда в основу организации управления положен исключительно принцип построения органов применительно к административно-территориальному делению страны (министерства сельского хозяйства и здравоохранения). Но различий гораздо больше. Ознакомление с историей возникновения и развития тех или иных органов охраны природы в союзных республиках убеждает в том, что эти различия обусловлены не какими-либо национальными, культурными, природными, экономическими или государственно-политическими различиями между союзными республиками, а могут быть объяснены обстоятельствами случайными.

Например, трудно понять, почему в десяти союзных республиках охрана вод возложена на министерства мелиорации и водного хозяйства, входящие в систему Министерства мелиорации и водного хозяйства СССР, в одной республике (Эстонской ССР) — на Государственный комитет Совета Министров республики по мелиорации и водному хозяйству, который тоже входит в систему союзного министерства, а в четырех республиках (Белорусской ССР, Грузинской ССР, Армянской ССР и Азербайджанской ССР) министерства мелиорации и водного хозяйства охраной вод не занимаются. В этих четырех республиках есть другие органы охраны вод, не входящие в систему Министерства мелиорации и водного хозяйства СССР. Особенность этих органов состоит в том, что они почти не обременены производственными функциями. В принципе, это обстоятельство способствует более высокой эффективности управления системой охраны вод. Но настоящего научного анализа деятельности этих органов еще не сделано. Вот почему исследование организации и деятельности системы республиканских органов охраны окружающей природной среды является одной из актуальнейших задач советской правовой науки.

В шести республиках (на Украине, в Белоруссии, Литве, Азербайджане, Грузии и Молдавии) образованы государственные комитеты по охране природы, в Латвийской ССР — Комиссия Совета Министров республики по охране природы, а в Эстонской ССР — Министерство лесного хозяйства и охраны природы. Чем объяснить такое положение, почему только в данных республиках образованы подобные органы охраны природы, следует ли развивать практику этих республик, — чтобы ответить на эти вопросы, необходимо провести серьезные и глубокие исследования. Но они еще не проведены.

Появление республиканских комитетов по охране природы несомненно является положительным фактом. Но в работе этих комитетов много недостатков. Все они имеют различную компетенцию и разный объем полномочий. Например, в обязанности Комитета по охране природы при Совете Министров Литовской ССР и Государственного комитета Совета Министров Белорусской ССР по ох-

ране природы не входит охрана лесов, тогда как на Украине, в Молдавии и Азербайджане такая обязанность у комитетов по охране природы имеется. Комитеты по охране природы Литвы и Азербайджана не обязаны заниматься охраной вод, а другие комитеты несут соответствующие обязанности. Кроме того, функции комитетов по охране природы в определенной мере совпадают с одноименными функциями ряда министерств и ведомств союзных республик.

Так, Государственный комитет Совета Министров Украинской ССР по охране природы обязан обеспечивать охрану и рациональное использование всех видов природных богатств и осуществлять природоохранительный контроль. Но наряду с Комитетом в УССР имеются Министерство сельского хозяйства, Министерство мелиорации и водного хозяйства, Министерство лесного хозяйства, Министерство здравоохранения, которые выполняют государственные распорядительные и контрольно-надзорные функции соответственно по охране почв, вод, лесов и атмосферного воздуха. На территории Украинской ССР действуют также не подчиненные Комитету по охране природы управления горных округов (по охране недр), бассейновые инспекции рыбоохраны и ряд других органов.

В структуре Государственного комитета Совета Министров Молдавской ССР по охране природы имеются инспекции по охране и рациональному использованию почв и недр (3 чел.), водных ресурсов и воздуха (3 чел.), флоры, фауны и ландшафтов (3 чел.). В то же время в республике имеются отдел охраны почв Министерства сельского хозяйства МССР (19 чел.), отдел охраны и защиты леса и охотничьего хозяйства Комитета лесного хозяйства (24 чел.), группа охраны недр в Управлении геологии при Совете Министров Молдавской ССР (5 чел.), республиканская бассейновая инспекция по охране водных источников Министерства мелиорации и водного хозяйства (23 чел.) и др.[1]

Такое дублирование названных органов и функций могло бы быть оправданным при наличии обоснованных различий в формах и методах деятельности органов, установления их надлежащей координации и субординации. Однако на практике этого нет, а возникающие в связи с этим вопросы не исследовались и не обсуждались. Комитеты по охране природы Литвы, Белоруссии, Украины, Молдавии, Грузии и Азербайджана являются республиканскими органами, не подчиненными ни одному из союзных органов, их деятельность не обобщается и не подвергается сравнительному анализу.

Следует отметить, что государственное управление в области охраны природы союзных республик еще недостаточно согласовано с системой союзных органов. Например, в отличие от Министерства сельского хозяйства СССР ни одно из подчиненных ему министерств сельского хозяйства союзных республик не имеет задач по охране природы в целом, регулированию охотничьего хозяйства и охране фауны, управлению заповедниками. Министерство мелиора-

[1] Депутат Верховного Совета СССР Д.Х. Рашкулов, выступая на сессии Верховного Совета СССР 20 сентября 1972 г., сказал: «По нашему мнению, усилия министерств и ведомств в области охраны природы и использования ее ресурсов не всегда достигают цели из-за отсутствия координации их действий. Надзор ведут многие отраслевые инспекции. В Молдавии, например, 7 инспекций с общей численностью более 100 штатных единиц. Находясь в ведомственном подчинении, они не в состоянии осуществлять комплексную охрану природы и работают разобщенно, зачастую параллельно» (Заседания Верховного Совета СССР восьмого созыва. Четвертая сессия. Стеногр. отчет. М., 1972, стр. 159).

ции и водного хозяйства СССР осуществляет функции по охране вод в основном через одноименные министерства союзных республик, за исключением Грузии, Армении, Азербайджана и Белоруссии, где существуют органы охраны вод вне союзного министерства. Более ста имеющихся в СССР заповедников управляются семнадцатью не связанными между собой ведомствами.

В то же время ведомственно-отраслевые системы органов охраны природы организованы по разным принципам. Органы охраны почв и лесов построены в соответствии с административно-территориальным делением страны. Органы охраны недр образованы по горным округам, а органы рыбоохраны — по бассейнам, независимо от административно-территориального деления. Существующая система органов охраны вод базируется на сочетании бассейнового и административно-территориального принципов. Система органов Главного управления по разработке и производству газоочистного и пылеулавливающего оборудования Министерства химического и нефтяного машиностроения СССР является строго централизованной, не связанной с административно-территориальным делением страны.

Таким образом, существующие органы охраны природы в союзных республиках не образуют единой системы и их деятельность нуждается в дальнейшем совершенствовании.

Проблема консолидации системы государственного управления в области охраны природы

Приведенная выше более или менее подробная характеристика системы и компетенции государственных органов охраны природы в СССР носит в основном описательный характер и, вероятно, может вызвать чувство неудовлетворенности у читателя. Но это описание все же необходимо, ибо без него нельзя представить и понять всей сложности проблемы устройства и функционирования государственного аппарата, обеспечивающего оптимальный уровень управления и достижения великих целей в области охраны окружающей среды. Без этого описания невозможно приступить к обсуждению сложных вопросов о путях совершенствования системы государственного управления, в частности, вопроса о консолидации системы органов природоохранительного управления. Под консолидацией системы органов природоохранительного управления имеется в виду объединение органов общегосударственного специализированного управления в области охраны природы в единую сплоченную систему, которая гарантировала бы воплощение целей охраны природы, обеспечила бы единство государственной политики в этой важной области практики.

Консолидация не означает простого механического объединения существующих природоохранительных органов. Конечно, для образования единой системы органов природоохранительного управления будет необходимо часть подразделений изъять из тех министерств и ведомств, в которых они неуместны, и передать в эту единую систему, которая, очевидно, должна возглавляться высокоавторитетным полномочным органом Совета Министров СССР. Но при этом в системе хозяйственно-отраслевых министерств и ведомств должны быть оставлены, а может быть, и вновь организованы такие подразделения, которые необходимы для организации и контроля охраны природы в рамках соответствующей отрасли народного хозяйства или сферы деятельности. Совершенно

ясно, что образование единой системы органов общегосударственного специализированного управления в области охраны природы не освобождает отраслевые министерства и ведомства от обязанностей по охране природы, исполнение которых необходимо надлежащим образом организовать в рамках каждой отрасли. Об этом уже было достаточно много сказано в советской юридической литературе[1].

Необходимость консолидации государственного управления в области охраны природы обусловлена, по крайней мере, двумя важными причинами — необходимостью полнее учитывать в практике социального развития и правильно применять объективные законы единства природы, взаимосвязи и взаимодействия всех элементов и явлений природы и необходимостью четко выделить и надлежащим образом официально представить и защищать в полной мере заинтересованность общества в сохранении, восстановлении и улучшении природных условий жизни людей в настоящем и в будущем.

Как известно, сложившаяся к настоящему времени организация управления в области охраны природы в СССР основана на ведомственно-отраслевом принципе. Органы управления специализированы применительно к охране отдельных элементов природной среды — земли, ее недр, вод, лесов, животного мира, атмосферного воздуха.

С одной стороны, такая специализация полезна и необходима, ибо она связана с исторически сложившейся специализацией использования природных ресурсов.

Ясно, что использование земли по своему характеру и содержанию отличается от использования недр, вод, лесов, животного мира и атмосферного воздуха. Соответственно и охрана земель отличается от охраны других элементов природной среды. Поэтому должны быть различия в формах и методах управления. Не учитывать эти обстоятельства было бы неправильно.

Но, с другой стороны, очень часто использование земель ведется такими способами и приемами, которые влекут за собой отрицательные, сплошь и рядом разрушительные последствия для других элементов природы. А органы охраны земель в силу своей специальной компетенции не обязаны и в действительности не могут обеспечивать охрану вод, лесов, недр, животного мира и атмосферного воздуха. В таком же положении оказались и другие специализированные органы охраны природы.

Таким образом, объективные законы единства природы диктуют необходимость консолидации специализированного общегосударственного управления в области охраны природы при сохранении общего руководства делом охраны природы в целом со стороны верховных органов власти и сохранении ведомственно-отраслевого управления природоохранительной деятельностью. Все это тесно связано с проявлением самостоятельной и постоянной природоохранительной функции социалистического государства.

Другая объективная предпосылка консолидации специализированного общегосударственного управления в области охраны природы заключается в необ-

[1] Некоторый обзор научных взглядов по этому вопросу приведен в статье Л.А. Заславской «О создании специального государственного органа по охране природы» («Ученые записки ВНИИСЗ», вып. 23. М., 1971, стр. 187–197).

ходимости разделения хозяйственно-производственных и природоохранительных функций в деятельности органов государственного управления, что в свою очередь обусловлено несовпадением содержания и целей эксплуатации природных богатств и охраны природы. Другими словами, здесь проявляет себя одно из социальных противоречий, на путях преодоления которого могут осуществляться цели охраны природы.

В литературе было уже довольно много сказано о том, что использование природных богатств и охрана природы тесно взаимосвязаны, что обеспечить охрану природы практически невозможно вне отношений природопользования, что отношения рационального природопользования включают в себя и полностью покрывают все требования охраны природы.

Действительно, тесная взаимосвязь использования природных богатств и охраны природы является очень важным условием, которое необходимо учитывать в теории и практике охраны природы. Без определенного регулирования отношений природопользования невозможно обеспечить охрану природы, ибо через использование природных богатств общество более всего и сильнее всего оказывает свое влияние на окружающую природную среду. Именно поэтому с каждым годом возрастает значение правовых природоохранительных требований, которые предъявляются субъектам природопользования, и повышается роль природоохранительного управления и особенно контроля за выполнением требований охраны природы теми организациями и лицами, которые эксплуатируют природные ресурсы.

Однако хотелось бы решительно возразить против отождествления рационального использования природных богатств и охраны природы.

Дело в том, что рациональное использование природных богатств, как оно осуществляется в современных условиях, таит в себе возможность противоречия интересам охраны природы. Для любого производителя товаров главное заключается в том, чтобы при использовании природных богатств получить реально в самое короткое время как можно больше товарной продукции при наименьших издержках производства. Затраты же данного товаропроизводителя на охрану природы, как правило, не дают ему самому никакой прибавки в товарной продукции, ибо они являются полезными только для всего общества в целом или даже только для будущих поколений людей. Таким образом, потенциально, по своей внутренней сущности товаропроизводитель сегодня не заинтересован в охране природы, ибо экономически и технически он может произвести больше товарной продукции и его затраты (издержки производства) будут меньше, если он не будет затрачивать средства на цели охраны природы. Производитель товаров заинтересован в таком использовании природных ресурсов, при котором он в каждый текущий момент избавлен от расходов, не увеличивающих массы (стоимости) его товарной продукции.

Разумеется, охарактеризованное выше отношение к природным богатствам представляет собой весьма обобщенную схему. Приложение этой схемы к конкретным условиям требует дальнейших рассуждений с учетом важных качественных различий между капиталистическим и социалистическим производством.

Но каким же образом в современных условиях удается побуждать товаропроизводителей к выполнению требований охраны природы?

В основном это делается путем принуждения — государственного и общественного: установления юридических требований охраны природы, контроля за выполнением этих требований, создания неблагоприятного для товаропроизводителей общественного мнения. Есть и экономические стимулы, но они носят искусственный и зачастую принудительный характер: налоги, штрафы, взыскание убытков с виновных товаропроизводителей, покрытие расходов отдельных товаропроизводителей на охрану природы за счет фондов государства, различного рода субсидии, кредиты, надбавки к ценам на реализуемые товары и т. д. Однако важно обратить внимание именно на то, что управление и контроль в области охраны природы, поскольку они олицетворяют принудительную силу государства по отношению к товаропроизводителям, должны быть реально по своему положению независимыми от подконтрольных социальных систем, чтобы они могли наилучшим образом выполнять свою общественную функцию.

Именно поэтому в системе органов государственного аппарата целесообразно выделить орган, способный подняться выше экономических интересов любой отрасли производства и любого ведомства.

Применительно к условиям Советского Союза рассмотренная выше объективная потребность консолидации государственного управления в области охраны природы приводит обычно к выдвижению предложения о создании Государственного комитета Совета Министров СССР по охране природы. Такое предложение выдвигается уже давно и находит широкую поддержку.

Представляется, что основными направлениями деятельности этого Комитета и его системы должны быть: координация всех мероприятий, направленных на сохранение, восстановление и улучшение благоприятных природных условий страны; контроль за обеспечением рационального использования природных ресурсов и выполнением всех требований охраны окружающей среды; разработка предложений о долгосрочных и краткосрочных мероприятиях по улучшению состояния (качества) окружающей природной среды.

Каждое из трех указанных направлений является весьма содержательным по числу и разнообразию функций конкретных задач, прав и обязанностей.

Например, координация природоохранительных мероприятий предполагает не только распространение соответствующей информации и установление требований, но и корректировку хозяйственных планов и программ. При этом Госкомитет по охране окружающей среды (такое название, на мой взгляд, лучше) будет обязан проверять природоохранительную обоснованность планов развития народного хозяйства и представлять по этому вопросу свои заключения Совету Министров СССР. Он должен стать, следовательно, одним из основных оппонентов Госплана СССР.

Думается, Госкомитет по охране окружающей среды не следует превращать в орган планирования мероприятий по охране природы, как это предлагает проф. В. Бжезиньский (применительно к условиям ПНР). Он пишет: «Органом Совета Министров в области руководства плановым хозяйством является Плановая комиссия при Совете Министров. Было ли бы целесообразным передать Плановой комиссии также вопросы планового руководства в области охраны окружающей среды, коль скоро эти вопросы должны быть включены в систему планового хозяйства?

Это было бы наиболее простым, но неправильным решением. Вся деятельность Плановой комиссии направлена, в первую очередь, на осуществление планов и достижение наивысших экономических эффектов. Вопросы же охраны окружающей среды являются, как известно, конфликтными вопросами, причем противоречия возникают, как правило, между интересами охраны и интересами осуществления хозяйственных планов. Для тех и других интересов такого высокого порядка нежелательно, чтобы их разрешение наступало в рамках одного органа, ибо возникает опасение, что в таком случае предпочтение будет отдаваться одной из сторон, в ущерб интересам государства. Для того чтобы каждое дело, которое должно быть представлено Совету Министров, было изложено в надлежащем освещении и, в случае надобности, продискутировано на началах паритета, необходимо, чтобы при таком порядке рассмотрения интересы обеих сторон представлялись отдельными равностоящими органами»[1].

Однако в случае возложения на Госкомитет по охране окружающей среды функции планирования и ответственности за планирование будет нарушено единство государственного народнохозяйственного планирования, при этом планы мероприятий по охране природы окажутся оторванными от планов хозяйственных (экономических) мероприятий, что вряд ли будет полезно.

Весьма дискуссионным является вопрос о правах Госкомитета по охране окружающей среды в области распоряжения природными ресурсами.

В настоящее время наиболее широкими правами в этой области обладают Советы Министров союзных республик и некоторые специализированные органы по регулированию использования и охраны природных богатств. Собрать и объединить все эти права в рамках единой системы природоохранительных органов в принципе было бы возможно, но необходимо ли это делать — данный вопрос требует специального глубокого исследования, прежде чем на него можно было бы дать обоснованный ответ.

Во всяком случае Госкомитет по охране окружающей среды должен обладать достаточной властью, чтобы гарантировать советскому обществу правильность принимаемых решений по преобразованию природы, чтобы не допустить крупных и непоправимых ошибок в этом деле. Речь идет, например, о таких мероприятиях, как переброска стока северных рек на южный склон, регулирование водного режима Каспийского и Азовского морей, строительство крупных гидроузлов и мелиоративных систем, освоение крупных массивов земель и лесов и т. п. В конечном счете необходимо добиться такого положения, чтобы все хозяйственные и технические проекты, затрагивающие состояние окружающей природной среды, были взяты под контроль Госкомитета или органов, входящих в его систему.

Предварительный профилактический контроль за хозяйственной и технической деятельностью должен занять основное место в работе Госкомитета по охране окружающей среды.

Вместе с тем, текущий государственный контроль за выполнением требований рационального использования природных богатств и охраны окружающей природной среды целесообразно сосредоточить в системе Госкомитета по охра-

[1] В. Бзежиньский. Актуальные правовые вопросы охраны окружающей среды. — «Современное польское право», 1973, № 19, стр. 50.

не окружающей среды. За министерствами сельского хозяйства, мелиорации и водного хозяйства, геологии, рыбного хозяйства, госкомитетами по лесному хозяйству, горному надзору и т. п. должны сохраниться лишь функции внутрихозяйственного контроля, т. е. контроля в рамках соответствующих отраслей народного хозяйства.

За последние годы все большее значение приобретает развертывание специальной деятельности по наблюдению за состоянием (качеством) окружающей природной среды, изменяющейся под влиянием воздействия общества. Это наблюдение должно быть повседневным, регулярным, охватывающим всю территорию страны и все элементы природной среды, чтобы оно дало возможность своевременно заметить наступающие отрицательные изменения среды, которые угрожают здоровью и благополучию населения.

В настоящее время обязанности по наблюдению за состоянием и уровнем загрязнения окружающей среды возложены на Главное управление гидрометеорологической службы при Совете Министров СССР. Этот орган и его территориальные подразделения должны контролировать уровень загрязнения атмосферы, почвы и водных объектов по физическим, химическим и гидробиологическим показателям и обеспечить экстренную информацию о резких изменениях загрязненности среды. Они обязаны также обеспечивать заинтересованные организации и учреждения систематической информацией и прогнозами об уровнях загрязнения атмосферы, почвы, водных объектов и о возможности их изменения под влиянием хозяйственной деятельности и гидрометеорологических условий.

Однако наблюдения за загрязнениями среды не исчерпывают полной характеристики состояния (качества) среды. Внимание должно быть сосредоточено также на наблюдениях за глобальными изменениями среды, на анализе состояния и тенденций изменения природного равновесия экологических систем, балансов природных ресурсов и т. п. В конечном счете вся работа по оценке состояния (качества) окружающей природной среды в целом должна быть отнесена к ведению Госкомитета по охране окружающей среды, которому надлежит, основываясь на знаниях всех условий реальной действительности, разрабатывать предложения о программах мероприятий по охране природы, об основах государственной политики в данной области отношений.

Таким образом, создание Государственного комитета Совета Министров СССР по охране окружающей среды вместе с системой периферийных органов представляется мерой вполне возможной и необходимой в целях повышения уровня деятельности государства, стоящего перед лицом грандиозных задач сохранения, восстановления и улучшения благоприятных природных условий, предопределяющих существование людей, развитие производства и культуры.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Предложенная читателю работа освещает ряд важных сторон экологической политики и права. К ним относятся понимание сущности и исторической обусловленности охраны окружающей среды, общая оценка политической линии государства по отношению к данной проблеме, анализ в крупном плане правовых средств, необходимых для закрепления и проведения в жизнь этой поли-

тики, освещение тех элементов государственного и правового механизма, которые полностью или в значительной мере мобилизованы для решения текущих и перспективных задач сохранения, восстановления и улучшения благоприятных природных условий.

Рассмотрены основные теоретические концепции развития природоохранительного права и управления. Затронуты и дискуссионные вопросы. В частности, это необходимость признания охраны окружающей среды одной из основных постоянных функций государства, провозглашение права на благоприятное состояние окружающей среды как одного из видов основных прав граждан, наличие тенденции к формированию самостоятельной отрасли природоохранительного (экологического, энвайроментального) права в системе национального и международного права, создание авторитетной и эффективно действующей государственной службы, которая обеспечила бы управление обществом в его взаимодействии с окружающей природой.

Однако этот достаточно широкий круг рассмотренных вопросов не исчерпывает содержания темы. Тема в действительности гораздо шире и глубже затрагивает многие важные стороны жизни современного общества. Поэтому еще весьма значительный круг вопросов экологической политики и права нуждается в обсуждении, которое могло бы быть продолжением настоящего исследования и, вероятно, составило бы содержание одной или нескольких последующих книг на эту же тему.

В краткой характеристике вопросов дальнейшего исследования экологической политики и права следует прежде всего коснуться характера содержания экологических правовых требований, которые должны быть выражены в законах и подзаконных актах. Здесь именно нужно добиться максимальной естественнонаучной обоснованности права. Право должно регламентировать поведение людей по отношению к окружающей природе, основываясь на познанных объективных законах природы, на достаточном знании того, как природа будет реагировать на те или иные варианты поведения общества.

Безусловно, заслуживает большого внимания группа вопросов, отражающих организационно-хозяйственную сторону дела, которая заключает в себе условия реализации экологических требований в экономике.

Известно, что отличительными особенностями советского социалистического народного хозяйства являются исключительная государственная собственность на природные объекты и основные средства производства и единая централизованная система государственного планирования. Естественно, возникает заинтересованность в понимании характера зависимости между правом исключительной государственной собственности на природные объекты и социальной эффективностью всей системы мер охраны окружающей среды.

Большой теоретический и практический интерес представляет также исследование правовых основ реализации экологических требований в планировании, финансировании и материально-техническом обеспечении экономического развития страны. Исследование этой стороны проблемы особенно интересно потому, что планирование, финансирование и материально-техническое обеспечение составляют решающую сферу функционирующего хозяйственного механизма, который содержит материальные гарантии осуществления политики охраны окружающей среды.

Чрезвычайно важное значение в политике приобретает профилактика экологического благополучия общества.

С этим в значительной мере связано правовое регулирование процедур принятия хозяйственных решений, затрагивающих состояние окружающей природной среды. Задача состоит в том, чтобы в процессе принятия таких решений были обеспечены гарантии против экологических ошибок. Вообще в этом аспекте требует глубокого исследования правовое регулирование охраны окружающей среды в отношениях по капитальному строительству главным образом в связи с созданием промышленно-территориальных и аграрно-промышленных комплексов, строительством крупных гидроузлов, транспортных коммуникаций, созданием крупных городов, использованием других прогрессивных форм расселения людей, развитием курортов и зон массового отдыха населения.

Специальный научный интерес представляет исследование влияний хозрасчетного положения и деятельности социалистических предприятий на их отношение к выполнению задач охраны окружающей среды. Речь идет о разработке и применении экологических корректив к системе оценок результатов хозяйственной деятельности предприятий, а также мер материального и морального стимулирования коллективов трудящихся к добросовестному выполнению природоохранительных требований в процессе своей профессиональной деятельности.

Необходимо добиться, чтобы работа предприятий оценивалась не только по количеству и качеству произведенной и реализованной товарной продукции, но и в зависимости от выполнения ими правил охраны окружающей среды, бережного отношения к земле, атмосферному воздуху, рекам, лесам, растительному и животному миру. Премии, первые места в соревновании, любые поощрения за производственные и хозяйственно экономические достижения должны предоставляться с учетом оценок работы коллективов трудящихся по выполнению своих природоохранительных обязанностей.

Еще одна группа вопросов экологической политики и права касается рационального освоения и наиболее эффективного использования различных видов природных ресурсов и пространственных резервов страны, научно обоснованного регулирования демографических процессов в обществе и процессов расселения людей по территории страны, управления развитием потребностей людей с целью их максимальной рационализации, по возможности искоренения таких потребностей, которые являются надуманными или извращенными, но удовлетворение которых сопряжено с существенным нарушением оптимального взаимодействия между обществом и окружающей природой.

Одним из перспективных и актуальных направлений политики в области охраны окружающей среды является организация использования достижений научно-технического прогресса для устранения и предотвращения отрицательного воздействия общества на окружающую природу. Возникающие в связи с этим сложные общественные отношения, на мой взгляд, недостаточно эффективно опосредствованы правом. Во всяком случае, можно сказать, что совершенствование правового регулирования отношений технического прогресса в экологии является неотложной потребностью современности. Особенно это касается научной разработки и широкого внедрения новых экологически обоснованных технологий во всех отраслях промышленности, сельского хозяйства,

энергетики, транспорта, разработки недр, градостроительства и бытового обслуживания населения. К данной сфере задач близко примыкают вопросы природоохранительной стандартизации и экологического контроля за состоянием и изменением качества окружающей среды.

Особо стоят задачи воспитания населения в духе бережного отношения к природе, обучения людей профессиональным приемам и навыкам, необходимым для выполнения тех или иных экологических требований, формирования определенным образом ориентированного общественного мнения и его влияния на осуществление природоохранительной политики.

Еще одну специальную область исследований в рамках общей темы относительно экологической политики и права составляет борьба с правонарушениями в области охраны окружающей среды. Разумеется, здесь в первую очередь заслуживает критического анализа механизм юридической ответственности, т. е. система норм-санкций и деятельность правоприменительных учреждений. Немаловажное значение имеет также профилактика правонарушений в рассматриваемой области отношений, состояние которой нуждается в теоретическом освещении и обосновании.

Наконец, привлекает внимание раздел экологической политики и права в международных отношениях. За последние годы все более отчетливо вырисовываются проблемы глобальной экологической стратегии. Наибольший интерес вызывает оценка ее содержания, выделение приоритетных направлений, а также изыскание наиболее эффективных форм и степени участия государств в ее разработке и реализации. Возрастает в этом деле роль международных организаций, структура и деятельность которых также должны получить надлежащее освещение. Вместе с тем, ждут теоретического исследования вопросы внешней политики Советского Союза, всех видов и форм его международного сотрудничества в интересах сохранения, восстановления и улучшения благоприятных природных условий жизни людей на Земле.

Таким образом, существует весьма обширный комплекс вопросов, нуждающихся в теоретическом обсуждении. Соответственно продолжение исследований в столь широком диапазоне должно способствовать научному обоснованию и освещению путей совершенствования практической деятельности советского общества и государства в решении одной из грандиознейших проблем человечества — охраны окружающей природной среды

ОХРАНА ПРИРОДЫ И ВОСПРОИЗВОДСТВО ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ[1]

Оглавление

Введение 175
Глава I. Осознание проблемы 176
Глава II. Развитие учения о функциях государства и о правах граждан на благоприятную окружающую среду
1. Природоохранительная функция социалистического государства 186
2. Конституционное закрепление природоохранительной функции социалистического государства. 190
3. Реализация природоохранительной функции социалистического государства в деятельности Советов народных депутатов 192
4. Право граждан СССР на благоприятную окружающую среду. 193
Глава III. Теоретические концепции права окружающей среды и проблемы совершенствования законодательства
1. Разработка понятийного аппарата в науке правовой охраны окружающей среды 195
2. Экологическая сущность права 198
3. Эволюция взглядов относительно права окружающей среды, как самостоятельной отрасли советского права. 200
4. Пути дальнейшего развития природоохранительного законодательства . . . 207
5. Необходимость союзного Закона об охране окружающей среды. 210
Глава IV. Право исключительной государственной собственности на землю, ее недра, воды и леса
1. Значение и сущность исключительности права государственной собственности на землю и ее недра, воды, леса в СССР 213
2. Объекты права исключительной государственной собственности на землю, ее недра, воды и леса 220
3. Субъект права исключительной государственной собственности на землю, ее недра, воды и леса 224
4. Содержание права исключительной государственной собственности на землю, ее недра, воды и леса 227
Глава V. Совершенствование государственного управления в области охраны окружающей среды
1. Проблемы консолидации природоохранительного управления. 231
2. Проблемы совершенствования управленческой деятельности 235
Глава VI. Ответственность за нарушения природоохранительных требований
1. Потребности практики и правовые исследования 239
2. Разработка проблем уголовно-правовой охраны окружающей среды 244
3. Вопросы административной ответственности 249

[1] Колбасов О.С. Охрана природы и воспроизводство природных песурсов: Монография. М., 1978. (Серия: Правовые исследования по охране окружающей среды. Т. 5).

4. Гражданско-правовая ответственность за нарушения требований охраны окружающей природы. 255
Глава VII. Исследования по международному праву окружающей среды
1. Международные аспекты проблемы охраны окружающей среды 269
2. Разработка общей теории международного права окружающей среды 270
3. Международно-правовой режим природных объектов, являющихся основными компонентами окружающей природной среды 279
4. Социалистические принципы международного сотрудничества и право окружающей среды 289
5. Вопросы статуса в компетенции международных организаций в области охраны окружающей среды 293
6. Соотношение международного и национального права в области охраны окружающей среды 296
Вместо заключения 299

В настоящей работе содержится аналитический обзор основных правовых исследований в области охраны окружающей человека среды в СССР, проведенных советскими специалистами в период 1968–1977 гг.

ВВЕДЕНИЕ

Как отмечено в Постановлении ЦК КПСС «О 60-й годовщине Великой Октябрьской социалистической революции», последнее десятилетие было насыщено событиями огромной исторической важности. Несомненно, в числе этих событий — важные решения и грандиозные мероприятия по охране окружающей среды, проведенные в нашей стране и на международном фоне. Оценка значения данной проблемы, масштабы сил и средств, мобилизуемых для ее решения в нашей стране, возрастают от съезда к съезду. Цели, пути и конкретные меры охраны окружающей природной среды предусмотрены в Программе КПСС, в решениях XXIII и XXIV съездов КПСС.

Определяя очередные задачи КПСС в области внутренней и внешней политики и основные направления развития народного хозяйства СССР на 1976–1980 гг., XXV съезд КПСС с новой силой подчеркнул необходимость усиления охраны окружающей среды.

Заботой об охране окружающей среды проникнуты и положения, содержащиеся в новой Конституции СССР.

В текущей пятилетке приняты меры к тому, чтобы обеспечить более полное и последовательное осуществление советской природоохранительной политики, соответствующей масштабам возрастания экономического потенциала нашей страны и, следовательно, масштабам возрастания «давления» общества на природу. Речь идет в конечном счете о том, чтобы на основе использования новейших научно-технических средств обеспечить контроль за состоянием окружающей среды и источниками ее загрязнения, внедрять новые эффективные способы и системы разработки месторождений полезных ископаемых, вести борьбу с вредными выбросами веществ в атмосферу, производственными, транспортными и иными шумами, вибрациями, воздействиями электрических и магнитных полей и излучений, осуществлять меры по комплексному и рациональному использованию и охране земельных, водных и лесных ресурсов, совершенствовать прогнозирование влияния производства на окружающую среду и учитывать его возможные последствия при подготовке и принятии проектных решений.

Советский Союз стремится сделать все необходимое как внутри страны, так и в международных отношениях, чтобы обеспеспечить сохранение, восстановление и улучшение благоприятных природных условий, необходимых для жизни людей на Земле, для дальнейшего развития современной цивилизации. Политика Советского государства в области охраны окружающей природной среды исходит из того, что не только живущие, но и последующие поколения людей

должны иметь возможность пользоваться всеми благами, которые дает природа Земли. Эта политика активно проводится в жизнь всеми выработанными к настоящему времени правовыми средствами. Однако возрастающее значение проблемы охраны окружающей среды увеличивает потребности практики в научном обосновании и освещении путей дальнейшего развития права и управления в рассматриваемой области отношений. Не случайно поэтому в докладе Л.И. Брежнева на XXV съезде КПСС сказано: «Из поля зрения советских ученых не должны выпадать обострившиеся за последнее время проблемы окружающей среды и народонаселения. Улучшение социалистического природопользования, разработка эффективной демографической политики — важная задача целого комплекса естественных и общественных наук». (Материалы XXV съезда КПСС. Политиздат, 1976 г., стр. 73).

Советская правовая наука в сотрудничестве с философией, экономикой, историей, педагогикой, естественными и техническими науками активно участвует в решении проблем охраны окружающей среды. Основная цель правовых исследований в этой области заключается в том, чтобы способствовать достижению более совершенного, всесторонне обоснованного и эффективного правового регулирования всех видов деятельности людей, связанных с воздействием на окружающую природу, в целях обеспечения рационального использования природных богатств, сохранения, восстановления и улучшения благоприятных природных условий страны.

К настоящему времени в результате этих исследований уже накоплен солидный багаж знаний и практически сложилось новое направление науки — правовая охрана окружающей среды, которое в комплексе охватывает все стороны проблемы и опирается на достижения всех отраслей советской правовой науки. В содержание данного научного направления входят как вопрос общей теории государства и права (например, охрана окружающей природной среды как функция социалистического государства, права граждан на благоприятные природные условия жизни), так и вопросы государственного, административного, хозяйственного, гражданского, уголовного, земельного, водного, горного, лесного и других отраслей права, которые касаются регулирования, использования и охраны отдельных элементов окружающей природы.

В настоящей работе содержится аналитический обзор основных правовых исследований, проведенных советскими специалистами в рассматриваемой области права в период 1968–1977 годов.

ГЛАВА I. ОСОЗНАНИЕ ПРОБЛЕМЫ

Становление и развитие законодательства вашей страны об охране природной среды тесно связано с именем В.И. Ленина, который придавал важное значение этой проблеме. За истекшие 60 лет существования и развития Советского государства в духе ленинских идей проведены широкие в разносторонние правовые мероприятия, обеспечивающие сохранение, восстановление и улучшение благоприятных природных условий первой в мире страны социализма.

Однако научные правовые исследования в области охраны природы развернулись сравнительно недавно — только в конце 50-х годов. До этого времени основное внимание советской правовой науки было сосредоточено на разработке теоретических положений земельного, водного, горного, лесного права, а также правового регулирования охоты и рыболовства. Необходимость комплексного (интегрированного) подхода к природе как к единому целому в правовой науке до 50-х годов не проявилась, к тому же и акцент в исследованиях делался не на вопросы охраны, а на обеспечение наиболее полного использования природных ресурсов для развития промышленности, сельского хозяйства, транспорта и других важных отраслей экономики.

Исторически это было вполне объяснимо. Производительные силы нашего общества еще не достигли такого высокого уровня развития, при котором стали обнаруживаться заметные негативные последствия воздействия общества на окружающую природу. На практике еще сравнительно редко возникали острые конфликтные ситуации, которые бы требовали своего разрешения правовыми средствами.

К середине 50-х годов стало ясно, что положение изменилось. К этому времени уже достаточно назрели практические потребности в научном обосновании государственных и правовых мероприятий по охране природы. Значительно активизировались разработки естественнонаучных аспектов природоохранительной деятельности. В 1955 г. при Отделении биологических наук АН СССР была образована Комиссия по охране природы, на которую в целях содействия охране и воспроизводству природных богатств было возложено проведение научной, координационной, научно-методической и научно-организационной работы. Комиссия издавала бюллетень «Охрана природы и заповедное дело в СССР», Комиссии по охране природы была созданы также в академиях наук союзных республик.

Все это оказало влияние и на правовую науку.

Осознанию проблемы охраны окружающей природной среды в нашей правовой науке непосредственно предшествовали также фундаментальные исследования, содержащиеся в монографиях Л.И. Дембо «Основные проблемы советского водного законодательства» (1948), Г.А. Аксененка «Право государственной собственности на землю в СССР» (1950), «Земельные правоотношения в СССР» (1958), Г.Н. Полянской «Право государственной собственности на леса в СССР» (1959) и «Охрана права государственной собственности на леса» (1956) и некоторых других работах.

Вопрос о правовой охране природы как о научной проблеме был впервые освещен в одном из докладов на Межвузовской научной конференции, состоявшейся в начале декабря 1957 г. в Ленинградском университете. Вскоре появилась первая публикация — статья «Советское законодательство об охране природы за 40 лет» («Правоведение», 1958, № 1).

В этой статье было дано общее определение охраны природы в СССР как системы разносторонних, проводимых государством и населением мероприятий, направленных на сохранение, восстановление и умножение природных богатств страны. В методическом плане охрана природы состоит как в полном изъятии из хозяйственного пользования отдельных ее объектов, так и в установлении правильного режима использования сил природы для нужд народного хозяйства

и населения в целях сохранения и улучшения благоприятных природных условий развития социалистического общества путем научно обоснованного регулирования процессов воздействия человека на природу по всем возможным направлениям.

«Одним из основных средств, при помощи которых в настоящее время разрешается проблема охраны природы в нашей стране, — говорится в статье, — является советское социалистическое право. Оно закрепляет и делает общеобязательным научно обоснованный порядок использования благ природы для промышленного и сельскохозяйственного производства, для удовлетворения хозяйственно-бытовых и культурных потребностей трудящихся».

Статья содержала не только сводный анализ 40-летнего опыта предшествующего развития советского законодательства, но и обсуждение назревших проблем, требующих теоретического и практического решения. В частности, были поставлены фундаментальные вопросы о кодификации природоохранительного законодательства и создании союзного органа, обеспеченного широкими полномочиями по осуществлению надзора и руководства делом охраны природы. В стране вопросам уделялось много внимания во всех последующих исследованиях, но они все еще остаются актуальными и по сей день.

С самого начала в ходе правовых исследований было уделено также большое внимание изучению ленинского наследия, касающегося теоретических взглядов относительно понимания сущности и задач охраны природы.

В.И. Ленин любил природу, бережно относился к ней и старался привить такое же отношение всем трудящимся. Он не раз указывал, что богатства природы, составляющие теперь достояние, надо использовать разумно, не истощая имеющихся запасов. Основным путем обеспечения охраны природных ресурсов В.И. Ленин считал их рациональную, комплексную эксплуатацию при соблюдении научно-технических правил.

Ленинская мысль об охране природных богатств в самой их эксплуатации нашла закрепление в природоохранительном законодательстве первых лет Советской власти. Была создана и система контрольно-надзорных органов, обязанных следить за неуклонным исполнением правил природопользования. В. И. Ленин требовал строжайшего наказания лиц, расхищающих или уничтожающих блага природы.

За годы Советской власти в нашей стране вместе с ростом социалистического народного хозяйства неуклонно росла забота народа, Коммунистической партии и Советского правительства об охране природы. Но в современных условиях, когда успешно развивается обычная и атомная энергетика, химическая промышленность, транспорт, сельское хозяйство, необходимы новые пути и меры для сохранения благоприятных природных условий развития общества. Ленинские идеи об охране природы требуют теперь особенного внимания и творческого осуществления.

Дальнейшие шаги в теоретической разработке правовых проблем охраны окружающей природной среды связаны с работами Г.Н. Полянской, Н.Д. Казанцева, Г.А. Аксененка и ряда других специалистов.

В сборнике был издан сборник статей, посвященных охране природы Российской Федерации. Сборник содержит 6 статей; Роль советского законодательства в охране природы Российской Федерации (О.С. Колбасов); Охрана вод и рыбных запасов (И.А. Коэткина); Охрана охотничье-промысловых животных (Б.А. Лисковец); Охрана лесов и зеленых насаждений (Г.Н. Полянская); Охрана атмосферного воздуха городов и рабочих поселков (Л.А. Заславская); Охрана государственных заповедников (Б.А. Лисковец).

Научное и практическое значение этого сборника состояло в том, что он послужил некоторой теоретической базой для разработки Закона об охране природы в РСФСР 27 октября 1960 г. Основные научные положения, разработанные в статьях этого сборника, особенности идеи комплексного правового регулирования природоохранной деятельности и увязка требований охраны природы с развитием народного хозяйства нашли отражение в содержании этого закона и во многом предопределили его прогрессивные начала. Как известно, Закон об охране природы РСФСР от 27 октября 1960 г., развивая идеи принятых ранее законов об охране природы Эстонии, Латвии, Литвы, Молдавии, Грузии, Армении, Таджикистана, полностью воспринял концепцию охраны природы в широком смысле, не сводя природоохранительную деятельность лишь к охране достопримечательностей природы.

В статье 1 Закона об охране природы в РСФСР указано, что государственной охране и регулированию использования на территории РСФСР подлежат все природные богатства, как вовлеченные в хозяйственный оборот, так и неэксплуатируемые. Этим же законом предусмотрено, что планирующие и хозяйственные органы при разработке планов развития народного хозяйства обязаны всесторонне увязывать задачи охраны природы и развитие социалистической экономики.

Весьма важное значение в разработке теорий права в области охраны окружающей природной среды принадлежит коллективному исследованию, проведенному группой сотрудников Всесоюзного института юридических наук, опубликованному в виде сборника статей «Правовые вопросы охраны природы в СССР» в 1963 г. под редакцией Г.Н. Полянской. В сборнике содержатся следующие статьи: О.С. Колбасов. Природа как объект правовой охраны; Г.Н. Полянская. Законы об охране природы — новая форма природоохранительного законодательства; Л.А. Заславская, О.С. Колбасов, Г.Н. Полянская, Л.Н. Усова. Государственный и общественный контроль над использованием природных ресурсов; О.С. Колбасов. Возмещение вреда, причиненного неправомерным использованием природных объектов; О.С. Колбасов. Административная ответственность за нарушение правил охраны природы; Т.Л. Сергеева. Охрана природы по советскому уголовному законодательству; Ю.Г. Жариков. Некоторые вопросы правовой охраны почв; Б.А. Лисковец. Правовые вопросы охраны недр; Б.А. Лисковец. Правовые вопросы охраны водных ресурсов; Х.И. Шварц. Правовая охрана живых ресурсов открытого моря.

Ценность данного исследования заключается не только в концентрированном освещении и анализе всех основных проблем данной области науки, но и в научной глубине, фундаментальности их обсуждения и обоснованности разработанных теоретических концепций. Не случайно поэтому, как отмечается

в позднейших публикациях, данная работа оказалась основным источником для многих последующих научных исследований в течение более десятка лет, особенно при подготовке докторских и кандидатских диссертаций.

Существенным теоретическим достижением данной работы является разработка правового статуса природных объектов в СССР как объектов права исключительной государственной собственности, а поэтому не являющихся товаром, не имеющих стоимости и денежной оценки. При этом были впервые предложены общие теоретические критерии разграничения «природы» и «неприроды». Показана исторически сложившаяся реальность, что среди материальных предметов, составляющих внешний мир современного общества, можно выделить две категории: материальные предметы, образующие природную среду, и материальные предметы, являющиеся соединением вещества природы с человеческим трудом, оторванные от природной среды, не образующие товарно-материальные ценности общества. При этом в природную среду включаются и искусственно воспроизведенные природные объекты (насаженный лес, разведенные и выпущенные в природные угодья дикие животные и т. п.), если они не оторваны от природной среды, не выведены из-под действия стихийных сил. Эти положения имеют фундаментальное значение для определения сферы действия права и управления в области охраны окружающей среды, для выявления наиболее эффективных форм и методов реализации экологических требований.

Одним из конкретных направлений развития общей теории правового статуса природы как объекта охраны в СССР явилась разработка принципов юридического механизма возмещения имущественного вреда, причиненного в результате нарушения правил природопользования и охраны окружающей среды.

И по этому ключевому положению теории в книге «Правовые вопросы охраны природы в СССР» содержатся всесторонне обоснованные суждения, которые впоследствии не только способствовали прогрессу теории права в данной области отношений, но и послужили основой совершенствования законодательства, судебной и арбитражной практики. Главным теоретическим достижением по этому вопросу является обоснование типовой структуры убытков, возникающих как результат нарушения правовых экологических требований.

Природа и труд — два фактора, две силы, создающие материальные блага общества. Если ослабляется один из них, материальные блага общества уменьшаются. Ухудшение природных условий при данном уровне развития производительных сил лишает общество возможности получить какое-то количество необходимой продукции, часто сводит на нет значение искусственных улучшений природной среды (лесопосадок, рыборазведения и т. п.), а также вынуждает затрачивать средства и труд на восстановление благоприятного состояния окружающей природной среды. В соответствии с этим доказано, что, как правило, убытки, возникающие в результате нарушения правовых экологических требований, состоят в следующих отрицательных последствиях имущественного характера: а) в недополучении определенного количества сырья для народного хозяйства; б) в неиспользовании затрат материальных средств и труда, ранее вложенных в природные объекты; в) в необходимости новых затрат материальных средств и труда на восстановление благоприятного состояния природной среды.

Существенная особенность этой типовой структуры убытков состоит в том, что в ней отсутствует категория стоимости самих утраченных или испорченных

природных объектов, поскольку они не являются товарами, не имеют стоимости и денежной оценки.

Разумеется, в результате тех или иных экологических правонарушений может быть причинен прямой имущественный вред в виде уничтожения или порчи наличных товарно-материальных ценностей (зданий, сооружений, средств производства, предметов потребления). Но эти имущественные ценности не являются природными объектами. Поэтому компенсация за их утрату или порчу происходит наряду с убытками, исчисляемыми по приведенной типовой схеме, в соответствии с обычными правилами советского гражданского или хозяйственного права, то есть здесь компенсируется стоимость самого имущества либо стоимость его ремонта, исправления.

Следует отметить, что типовая схема содержания убытков, подлежащих возмещению в случаях незаконной добычи, порчи или уничтожения природных объектов, сыграла важную роль в развитии «такс ущерба», то есть системы унифицированных твердо установленных денежных показателей возмещения вреда применительно к каждой единице незаконно добытой продукции, уничтоженных или испорченных природных объектов. Типовая схема содержания убытков, подлежащих возмещению в рассматриваемых случаях, отражена также в постановлении Пленума Верховного Суда СССР по вопросам применения природоохранительного законодательства в судебной практике, а также реализована в инструктивных указаниях Государственного арбитража СССР.

Исключительную научную ценность представляет сравнительный анализ содержания законов об охране природы всех 15-ти союзных республик, содержащийся в книге «Правовые вопросы охраны природы в СССР». Особенно важным явилось теоретическое решение вопроса о соотношении законов об охране природы с законодательством о земле, лесах, водах, недрах и других природных объектах. Суть этого решения в том, что в современный исторический период необходимо развивать как специализированные отрасли законодательства — земельное, водное, горное, лесное и т. п., так и общие правовые нормы об охране окружающей природы в целом, имея в виду в более или менее отдаленной перспективе соединение всех отраслей законодательства о земле, лесах, водах, недрах и др. в единый свод законов о земле и ее ресурсах на основе общих принципов земельного права в широком смысле слова. («Правовые вопросы охраны природы в СССР», М., Госюриздат, 1963, стр. 39).

Как известно, именно такое направление развития законодательства и было воспринято на практике. Проведена кодификация земельного, водного, горного, лесного законодательства. Идет процесс совершенствования законодательства об охране и использовании животного мира, атмосферного воздуха. Поставлен вопрос об издании союзного закона об охране окружающей среды. Принято решение о подготовке Свода законов Советского государства, в котором законодательство об окружающей природной среде в целом составит, видимо, самостоятельный раздел.

Наконец, следует отметить теоретическую разработку вопроса о едином государственном органе по охране природы. Этот вопрос на практике остается еще не решенным, хотя он более 20 лет обсуждается в научной литературе. Объясняется это, по-видимому, исключительной сложностью взаимосвязей различных сторон управления деятельностью по использованию природных богатств

и охране окружающей среды. Вместе с тем, следует признать, что в научных разработках юристов не было предложено эффективного решения этого сложного вопроса.

Авторы книги «Правовые вопросы охраны природы в СССР» пришли к выводу, что необходим союзно-республиканский Государственный комитет Совета Министров СССР по охране природы, который должен участвовать в планировании хозяйственных мероприятий, связанных с использованием природных ресурсов и преобразованием природы, разрабатывать предложения по охране природы, координировать деятельность специализированных органов надзора за отдельными природными ресурсами и осуществлять высший контроль над использованием природных ресурсов. Указанный Государственный комитет, по мысли авторов книги, не должен был заменить собой специализированные природоохранительные инспекции, находящиеся в составе различных министерств и ведомств.

Ясно, что такое решение не является эффективным, ибо сохраняется распыленность государственного управления использованием природных богатств и охраной окружающей среды, а предлагаемый Государственный комитет наделяется слишком ограниченными функциями, которые не дадут ему возможности позитивно повлиять на хозяйственную практику природопользования в духе достижения гармонии между развитием экономики и сохранением благоприятных природных условий страны. Тем не менее, обсуждение в книге «Правовые вопросы охраны природы в СССР» теоретических положений об организации государственного управления использованием природных богатств и охраной окружающей среды стимулировало дальнейший научный прогресс по данному вопросу.

В период, когда происходило осознание юридической сущности проблемы охраны окружающей природной среды большую роль сыграли труды Н.Д. Казанцева, который опубликовал ряд статей в журнале «Вестник Московского университета», начиная со статьи «О правовом регулировании охраны природы» (1960). Здесь он осветил вопрос о системе будущего союзного закона об охране природы, предлагая включить в его содержание следующие разделы: общие положения, охрана почвы, вод, лесов, воздуха, недр, заповедников, курортов. Однако это предложение можно считать лишь самым начальным, пробным, которое еще не дает правильного представления о соотношении отраслевого законодательства (земельного, водного, горного, лесного) с общими законами об охране природы. Данное предложение Н.Д. Казанцев дорабатывает и уточняет, согласует со своими последующими взглядами относительно двух одновременно действующих тенденций в развитии законодательства об охране природы: 1) дифференциации, т. е. разработки правовых норм, детально регулирующих различные стороны широкой природоохранной деятельности; 2) интеграции, т. е. разработки и закреплении в праве общих принципов природоохранительной деятельности. С этими тенденциями связаны и последующие идеи относительно формы развития законодательства в смысле создания полнокровных отраслевых правовых актов — Основ законодательства Союза ССР и союзных республик, соответствующих республиканских кодексов и примыкающих к ним правовых актов по земельному, водному, горному, лесному законодательству и законодательству об использовании и охране животного мира, атмосферного воздуха — при

одновременной консолидации наиболее общих правовых норм в виде союзного закона об охране окружающей природной среды.

Следует отметить, что анализ научных основ дифференциации и интеграции законодательства, регулирующего использование и охрану природных ресурсов, является наиболее значительным теоретическим достижением Н.Д. Казанцева. Большинство его публикаций было посвящено вопросам преподавания учебного курса «Правовая охрана природы» студентам юридических вузов. Он, в частности, является соавтором первого учебного пособия по этому курсу.

Исключительную активность в разработке правовых проблем охраны природы и обеспечения рационального использования природных богатств на начальном этапе развития правовых исследований проявил В.Л. Мунтян (преимущественно на украинском языке), который опубликовал ряд статей и монографий по вопросам развития природоохранительного законодательства и обеспечения его неуклонного исполнения: «О правовой охране природы в СССР» (1962), «Кодификация водного законодательства и охрана водных ресурсов Украинской ССР» (1962), «Правовая охрана лесов Украинской ССР» (1964), «Законодательство об охране природы Украинской ССР» (1965), «Правовая охрана природы Украинской ССР» (1966) и др. Заслуживает быть особо отмеченной настойчивая и последовательная критика нарушений правил охраны природы в хозяйственной деятельности министерств, ведомств, предприятий, учреждений и организаций и разработка В.Л. Мунтяном обоснованных предложений о необходимости добиваться строгого исполнения действующего законодательства наряду с проведением работ по его кодификации.

Одним из инициаторов всестороннего развития исследования правовых проблем охраны природы был Г.А. Аксененок — основатель современной советской школы юристов — аграрников. В монографиях и в ряде статей — «Земельные правоотношения в СССР» (1958), «Правовое обеспечение комплексного и наиболее эффективного использования природных богатств и их охрана» (1964) и др. — он посвятил немало страниц вопросам кодификации природоохранительного законодательства и совершенствования государственного управления в области использования и охраны природных богатств.

Как и Н.Д. Казанцев, Г.А. Аксененок выступает сторонником кодификации природоохранительного законодательства в форме общесоюзных Основ и республиканских кодексов. Он считает, что такое решение проблемы дает лучшие возможности для установления правильного соотношения общесоюзного и республиканского законодательства, для более полного учета особенностей союзных республик в рамках общих принципов природопользования и охраны природы, установленных на уровне Союза ССР.

Выступая за создание единой системы природоохранительных органов, Г.А. Аксененок особенно подчеркивает необходимость разделения функций по управлению эксплуатацией отдельных видов природных богатств и по контролю за выполнением требований охраны природы. Хозяйственно-организаторские управленческие функции применительно к отдельным видам природных богатств, по его мнению, должны возлагаться на отраслевые министерства. Для осуществления контроля в области охраны природы должен быть создан надведомственный орган, которому не следует брать на себя функции «хозяина всех природных богатств», ибо с такого рода обязанностями он просто не справится.

Этот орган должен заниматься лишь координацией и планированием природоохранительной деятельности и следить за выполнением природоохранительных требований во всех отраслях природного хозяйства и всеми гражданами.

Значительный вклад в начальную теоретическую разработку международно-правовой охраны природной среды внес В.А. Чичварин. Он подготовил сборник правовых актов, относящихся к проблеме охраны природы (1966), учебное пособие «Международно-правовая охрана природы» (1967), а также ряд статей: «Сохранение природных богатств Антарктики — международная проблема» (1965), «Защита моря от загрязнения нефтью в нормах международного права» (1966), «Международное сотрудничество — важное условие сохранения лесных богатств мира» (1966), «Защита растений и международное право» (1967), «Насущные проблемы международной охраны птиц» (1967), «Основы и характер международно-правовой охраны природы Арктики» (1967), «Принцип недопустимости радиоактивного заражения океанов и морей в современном международном праве» (1967) и другие.

В 1967 г. В.А. Чичварин защитил кандидатскую диссертацию на тему «Правовые аспекты международной охраны природы», представив в концентрированной форме свои научные разработки.

В правовые исследования проблем охраны окружающей природной среды на начальном этапе включилось значительное число специалистов (помимо упомянутых выше), которые разрабатывали отдельные аспекты правового регулирования природоохранительной деятельности на уровне Союза ССР и в отдельных союзных республиках, в частности, получили известность юридические публикации (разработки) Р.Д. Боголепова об охране зеленых насаждений в городах, Г.Г. Булатова об охране животного мира, Ю.Г. Жарикова об охране почв, Л.А. Заславской об охране колхозных лесов, Б.Н. Звонкова и Н.Т. Некипелова об уголовно-правовой охране природных богатств, Б.А. Лисковца о правовом регулировании использования и охраны недр, Е.И. Немировского об охране государственного лесного фонда.

В союзных республиках также появились соответствующие исследования. Наиболее полно и последовательно проблемы новой охраны природы обсуждаются не только в трудах В.Л. Мутина, о котором говорилось выше, но и в работах ряда других специалистов. Х.И. Шварц и Ю.И. Тютекин опубликовали монографию «Правовая охрана природы Молдавии» (Кишинев, 1964), а также ряд статей в журналах и сборниках. Н.С. Ломсадзе опубликовал на грузинском языке монографию «Правовое регулирование защиты природы в Грузинской ССР» (Тбилиси, 1966). Появились также отдельные публикации на природоохранительные темы С. Байсапова (Казахская ССР), Л.А. Барат-Заде (Азербайджанская ССР), Р. Джабарова (Таджикская ССР), Н. Жакипова (Узбекская ССР), В.П. Кельдер (Эстонская ССР), А. Марпионаса (Литовская ССР), И.И. Моисеенко (Белорусская ССР).

Итоги более чем 10-летнего начального периода развития правовых исследований в области охраны окружающей природной среды были подведены на научной конференции по данной проблеме, проведенной Институтом государства и права АН СССР в июне 1969 г.

На конференции было заслушано 6 докладов и около 40 выступлений научных и практических работников — представителей различных учреждений, ор-

ганизаций и ведомств, связанных с охраной природы, из Москвы и из союзных республик, краев и областей страны. С докладами выступили: Б.Н. Богданов (начальник Главного управления по охране природы, заповедникам и охотничьему хозяйству Министерства сельского хозяйства СССР) «Организация охраны природы в СССР», академик Н.В. Мельников (председатель Комиссии по изучению производительных сил и природных ресурсов при Президиуме АН ХСР с темой «Состояние и использование природных ресурсов в ХСР»); академик И.П. Герасимов (председатель Научного совета Государственного комитета Совета Министров СССР по науке и технике по проблеме «Изучение, комплексное использование и воспроизводство природных ресурсов») «Преобразование природы в целях рационального использования естественных ресурсов и улучшения среды жизни людей»; член-корреспондент АН СССР Г.А. Аксененок (заведующий сектором земельного права ИГПАН) «Состояние законодательства об охране природы и проблемы его совершенствования»; доктор юридических наук О.С. Колбасов (старший научный сотрудник ИГПАН) «Охрана природы и задачи правовой науки»; кандидат юридических наук В.А. Чичварин (старший научный сотрудник ИГПАН) «Правовые аспекты охраны природы за рубежом и в международных отношениях».

В докладах и выступлениях отмечалось, что за сравнительно короткий срок был создан широкий фронт правовых исследований в области охраны окружающей природной среды, который охватил теоретическую разработку как общих юридических положений базисного характера, так и прикладные исследования отдельных аспектов внутреннего советского н международного права. Было уделено определенное внимание совершенствованию законодательства, управления, контроля, а также ответственности за нарушение требований охраны окружающей среды. В процесс исследования включалось значительное число специалистов из центральных и республиканских исследовательских учреждений и вузов. Некоторые из них не только вели теоретическую работу, но и успешно внедряли в практику результаты этой работы путем непосредственного участия в подготовке законопроектов, консультирования практической деятельности органов управления, инспекций, прокуратуры, суда, арбитража, общественных организаций. В целом проведенные исследования оказались полезными как для дальнейшего развития теории, так и для совершенствования практики правовой охраны окружающей среды.

Вместе с тем, были отмечены и недостатки, заключающие в том, что научные исследования ведутся без достаточной организованности и целенаправленности. Преобладает увлечение разработкой частных вопросов правовой охраны природы и популяризацией законодательства, в то время как коренные вопросы теории в этой области знаний разрабатываются слабо, налажена координация научной работы, не выделены основные» направления и проблемы. Признано необходимым сосредоточить внимание на исследовании проблем общей теории права окружающей среды, анализе соотношения естественнонаучных, экономических и правовых аспектов охраны окружающей среды, совершенствования природоохранительного законодательства и улучшения, повышения социальной эффективности, механизма юридической ответственности, развития международного сотрудничества Советского Союза в интересах решения глобальных задач охраны окружающей среды. Отмечено, что проблемы правовой охраны

природы нельзя решить успешно с позиций узкой научной специализации. Для обоснования государственных и правовых природоохранительных мероприятий необходимо полнее использовать теоретические разработки и выводы всего комплекса естественных и общественных наук. Следует также поднять уровень и значительно улучшить организацию правовых научных исследований.

Со времени данной конференции прошло девять лет. Уже пополнена большая работа в развитии тех идей, которые были высказаны на конференции. Вместе с тем проведены серьезные исследования, отвечающие духу решений партии и правительства, которые вопросам охраны окружающей среды придают большее значение. Много удалось добиться на пути внедрения научных разработок в практику. Одновременно происходило углубление анализа, повышение теоретического уровня работ и благодаря этому создание весомого задела для дальнейших исследований. В организационно-научном плане положение также улучшилось. Создан при Президиуме АН СССР Научный совет по проблемам биосферы, в составе которого имеется правовая секция, призванная координировать и направлять соответствующие исследования. В составе Института государства и права создан сектор правовых проблем охраны окружающей среды, который проводит фундаментальные исследования и участвует в координационной работе. Некоторые итоги всей этой работы рассматриваются в последующих главах.

ГЛАВА II. РАЗВИТИЕ УЧЕНИЯ О ФУНКЦИЯХ ГОСУДАРСТВА И О ПРАВАХ ГРАЖДАН НА БЛАГОПРИЯТНУЮ ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ

1. Природоохранительная функция социалистического государства

Одним из наиболее значительных теоретических результатов новейших правовых исследований природоохранительной деятельности Советского государства является вывод о том, что охрана окружающей природной среды в СССР представляет собой постоянную и основную самостоятельную функцию развитого общенародного социалистического государства, что поэтому установившиеся представления о функциях социалистической государства должны быть пересмотрены, а система государственных учреждений и институтов, олицетворяющих эту функцию, должна быть усовершенствована.

Данный вывод имеет существенное значение, прежде всего как факт развития учения о функциях государства, то есть учения, составляющего один из главных разделов марксистско-ленинской науки общей теории государства и права.

Как известно, под функциями социалистического государства понимаются основные или главные направления и стороны его деятельности, обусловленные задачами государства на определенных этапах его развития. «Функции социалистического государства — это основные направления (и стороны) его деятельности, в которых выражается его классовая сущность, служебная роль, задачи и цели по построению социализма и коммунизма». (Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Социалистическое государство. М., Юридическая литература, 1972, стр. 125).

«Под функциями социалистического государства понимаются выражающие его классовую сущность и социальное направление, основные направления

(и стороны) деятельности по решению задач строительства социализма и коммунизма». (Теория государства и права. Учебник. Изд. 2-е. М., «Юр. лит.», 1974, стр. 276).

Принято считать, что в современный исторический период социалистическое государство осуществляет две категории функций: внутренние (хозяйственно-организаторская, культурно-воспитательная, охрана социалистической собственности, контроль за мерой труда и мерой потребления, охрана социалистического правопорядка, прав и интересов граждан, забота о материально-бытовых и социально-культурных интересах граждан) и внешние (организация защиты страны от нападения извне, организация и проведение политики мирного сосуществования стран с различными социально-политическими системами, организация сотрудничества и взаимопомощи социалистических стран).

Как видно, в приведенном перечне функций социалистического государства отсутствует охрана окружающей среды. И до недавнего времени в науке общей теории государства и права не было сделано никаких попыток к пересмотру этого перечня с намерением привести его в соответствие с изменившимися историческими задачами государства в ряде областей практики, включая регулирование взаимодействия общества и природы. Между тем, в научных исследованиях правовой охраны окружающей среды такая необходимость отмечалась довольно давно и неоднократно. Сложность задач охраны окружающей среды, их глубокая и обширная взаимосвязь со всеми сторонами жизни общества, нарастающая интенсивность природоохранительных мероприятий обратили на себя внимание юристов-экологов и обусловили постепенное формирование научного мнения о том, что деятельность социалистического государства по охране окружающей природной среды носит характер его самостоятельной постоянной функции.

Обзор и анализ теоретических положений, обосновывающих признание охраны окружающей среды основной самостоятельной функцией зрелого общенародного социалистического государства содержится в книге «Экология: политика — право» и в некоторых других работах.

Здесь отмечается, что среди юристов, занимающихся разработкой общей теории государства и права, одним из первых, кто выступил за признание охраны окружающей среды основной самостоятельной функцией социалистического государства, был Н.С. Макаревич. В своей диссертационной работе он обосновал мнение о том, что охрана окружающей среды обособилась в качестве основной самостоятельной функции нашего государства в связи с возникновением соответствующей исторической задачи и мобилизацией государственного механизма для ее решения.

Вскоре один из известных специалистов в области теории функций государства Н.В. Черноголовкин также высказал мысль, что охрана окружающей среды является самостоятельной функцией социалистического государства. Однако он, в отличие от Н.С. Макаревича, считает охрану окружающей среды не основной, а комплексной функцией государства.

В учебнике по теории государства и права, с одной стороны, отрицалась самостоятельность такой функции, но в то же время было выражено мнение, что охрана окружающей природной среды представляет собой «комплексную деятельность государства, соединяющую в себе элементы хозяйственно-органи-

заторской и социальной функции». (Теория государства и права. М., «Юрлит», 1974, с. 94, 95).

Вряд ли с этим возможно согласиться, если учесть, что деятельность общества, проявляющаяся в настоящее время главным образом как государственная деятельность по охране окружающей природной среды, является элементом вечного процесса взаимодействия общества и природы, а поэтому носит постоянный характер и имеет хотя и обширную, но довольно четкую собственную локализацию.

На дискуссии за «круглым столом», организованной журналом «Советское государство и право» в 1975 г., были высказаны противоположные взгляды относительно возможности признания охраны окружающей природной среды одной из самостоятельных функций социалистического государства.

Г. Ильясов выразил убеждение в том, что охрану природы нельзя считать самостоятельной функцией социалистического государства, а следует рассматривать как вторичную функцию, производную от хозяйственно-организаторской и правоохранительной функций. Он мотивировал свое мнение тем, что проблема охраны окружающей природы возникла в связи с научно-техническим прогрессом и определенным под его влиянием направлением развития производства. Поэтому охрана природы неотделима от производства и будет решена в рамках руководства экономикой, то есть в сфере хозяйственно-организаторской функции.

Наоборот, Г.И. Петров считал, что «имеет смысл подумать о выделении охраны природы в качестве одной из функций социалистического государства». Он отметил, что природоохранительная деятельность Советского государства не совпадает с хозяйственно-организаторской и культурно-воспитательной функциями государства по своему характеру и особенностям осуществляемых задач. С этим можно согласиться.

Ю.И. Тютекин, исследовавший государственно-правовые аспекты охраны окружающей среды, пришел к выводу, что нашему государству присуща функция руководства рациональным природопользованием. Такое наименование, по мнению автора, в большей степени соответствует действительности, чем какое-либо иное.

Достоинства предлагаемого Ю.И. Тютекиным наименования функции представляются все же не бесспорными, ибо возникает представление о неоднородности, множественности сфер деятельности государства: речь идет, по крайней мере, о двух самостоятельным сферах руководства — природопользованием и охраной природы. Да и само природопользование подразделятся на рациональное и просто природопользование, при этом последнее остается вне сферы государственного руководства.

Однако во всех исследованиях главное заключается все же не в наименовании функции, а в признании того факта, что одним из исторических предназначений социалистического государства является обеспечение благоприятного состояния окружающей природной среды на всем пути дальнейшего развития общества вплоть до построения коммунизма, отмирания государства и достижения устойчивой динамической гармонии между непрерывно развивающимся обществом и благоприятным состоянием окружающей его природы.

Доказыванию существования природоохранительной функции социалистического государства специально посвятил свою работу О. Амархуу. Он считает,

что охрана окружающей среды в полной мере обладает признаками, совокупность которых образует понятие функции государства, а именно: — охрана окружающей среды представляет собой одну из важнейших общегосударственных задач, в которой выражается сущность и социальное назначение социалистического государства; — природоохранительная деятельность социалистического государства преследует цель создания наиболее благоприятных природных условий для жизни человека, его здоровья, трудовой деятельности и отдыха; — природоохранительную деятельность в рамках своей компетенции осуществляют все звенья механизма социалистического государства, все его органы и учреждения; — в социалистических странах быстрыми темпами развивается законодательство, регулирующее отношения по охране окружающей среды; — природоохранительная деятельность социалистического государства характеризуется спецификой своего объекта, своей сферы приложения.

Наличие у советского социалистического государства основной самостоятельной функции охраны окружающей среды отмечается за последнее время в трудах многих исследователей: Ю.И. Ляпунова, И.И. Бергхольцаса, В.Л. Мунтяна, Ю.С. Шемшученко и других. К настоящему времени практически сложилась такая обстановка, когда почти каждый исследователь, разрабатывающий правовые проблемы природоохранительного характера, считает своим долгом заявить о согласии с признанием охраны окружающей среды основной самостоятельной функцией нашего социалистического государства. А это означает, что данное теоретическое положение получило, в сущности, всеобщее признание.

Обращает на себя внимание, однако, небольшая деталь, заключающаяся в том, что функция охраны окружающей природной среды трактуется в работах многих исследователей лишь как внутренняя функция нашего государства. Между тем, проблема охраны окружающей среды не является исключительно внутренней. Она представляет собой общечеловеческую проблему и поэтому имеет как внутренний, так и международный характер.

В сфере международных отношений она решается на двустороннем, региональном или глобальном уровнях. При этом международная сторона проблемы не менее важна, чем деятельность внутри государства. Соответственно, социалистические государства, обеспечивая достижение целей охраны окружающей среды, не ограничиваются деятельностью внутри своих стран, а проводят большую международную работу в сотрудничестве с другими государствами и международными организациями. Отсюда следует, что охрану окружающей природной среды правильнее было бы считать универсальной функцией социалистического государства, включающей в свое содержание как внутренние, так и международные аспекты.

И только в одной работе, изданной в 1976 г., говорится, что «представляется целесообразным поставить на обсуждение вопрос о расширении объема и содержания хозяйственно-организаторской и социальной функции социалистического государства до признания деятельности государства в области охраны окружающей среды одним из важнейших направлений внешнеэкономических связей». Но это лишь постановка вопроса.

Как было отмечено выше, вывод о наличии у социалистического государства основной самостоятельной функции охраны окружающей среды, конечно, в первую очередь развивает учение о функциях государства и тем самым обогащает

науку общей теории государства и права. Но и для науки правовой охраны окружающей среды этот вывод имеет большое значение, ибо он официально выражает одно из главных положений теории взаимодействия общества и окружающей природы — объективный характер постоянства природоохранительной деятельности. В этом выводе реализуется тезис о том, что охрана окружающей природной среды не кратковременная кампания, а постоянный элемент взаимодействия общества с природой и условие его благополучия.

Рассматриваемый теоретический вывод представляет огромную ценность и для практики. В политическом отношении он говорит об ответственности государства перед населением своей страны за обеспечение экологического благополучия жизни современных и будущих поколений людей. Вместе с тем данный теоретический вывод стимулирует и направляет процесс практического совершенствования государственного и правового механизма, регулирующего все виды деятельности и поведения людей, связанные с воздействием на природу. Он уже нашел отражение в новой Конституции СССР и в законодательстве, определяющем компетенцию различных звеньев Советов народных депутатов, других государственных органов, а также предприятий, учреждений и организаций.

2. Конституционное закрепление природоохранительной функции социалистического государства

Советские юристы — исследователи правовых проблем охраны окружающей среды обосновали необходимость конституционного закрепления природоохранительной функции социалистического государства и разработали конкретные предложения по этому вопросу. Сегодня можно считать, что предложение о конституционном закреплении природоохранительной функции советского социалистического государства внедрено в практику.

Конституция СССР 1977 г. всем своим содержанием — буквой и духом — выразила социалистическую концепцию бережного отношения общества развитого социализма к окружающей его природной среде. Государству при этом отводится решающая роль.

В статье 18 Конституции СССР установлено, что в интересах настоящего и будущих поколений в СССР принимаются необходимые меры для охраны и научно обоснованного, рационального использования земли и ее недр, водных ресурсов, растительного и животного мира, для сохранения в чистоте воздуха и воды, обеспечения воспроизводства природных богатств и улучшения окружающей человека среды.

Эти меры проводятся в жизнь многообразными путями.

Прежде всего — путем охраны социалистической собственности, что предусмотрено в ряде статей Конституции. Статья 11 Конституции СССР, например, закрепила право исключительно собственности советского социалистического государства на землю, ее недра, воды, леса. А это означает, что применительно к данным природным объектам, подобно другим предметам государственной собственности, применяется правило статьи 10 Конституции СССР об обязанности государства охранять социалистическую собственность и создавать условия для ее преумножения, а также правило статьи 61 об обязанности каждого гражданина СССР беречь и укреплять социалистическую собственность.

Другим конституционным путем осуществления мер по охране окружающей природной среды является соответствующее правовое регулирование деятельности государственных органов.

Можно отметить, что в духе признания и реализации природоохранительной функции советского государства изложены статьи 73, 131, 147 Конституции СССР.

Статья 73 относит к ведению Союза Советских Социалистических Республик в лице его высших органов государственной власти и управления наряду с другими основными вопросами общегосударственного значения определение общих мероприятий по рациональному использованию и охране природных ресурсов.

Согласно статье 131 Конституции СССР Совет Министров СССР правомочен решать все вопросы государственного управления, отнесенные к ведению Союза ССР, поскольку они не входят, согласно Конституции, в компетенцию Верховного Совета СССР и Президиума Верховного Совета СССР. В пределах своих полномочий Совет Министров СССР, в частности, разрабатывает и осуществляет меры по рациональному использованию и охране природных ресурсов. Эту задачу решают также все министерства и ведомства, входящие в состав Правительства СССР, в пределах своей компетенции.

Статья 147 Конституции СССР говорит о том, что на подведомственной территории и в пределах своих полномочий местные Советы народных депутатов также решают определенные вопросы охраны окружающей среды. Они, в частности, наряду с осуществлением других видов деятельности координируют и контролируют деятельность предприятий, учреждений и организаций вышестоящего подчинения в области землепользования и охраны природы.

Таким образом, если учесть, что Конституция СССР 1936 года даже не упоминала об охране окружающей природной среды, не трудно увидеть, какой замечательный прогресс в этой области наступил с принятием Конституции СССР 1977 года: новая Конституция СССР широко и убедительно выразила природоохранительную функцию — одну из основных самостоятельных функций социалистического государства.

В полном соответствии с Конституцией СССР природоохранительная функция выражена и во многих правовых актах общесоюзного и республиканского законодательства, прежде всего, в Основах земельного, водного, лесного законодательства Союза ССР и союзных республик, в Основах законодательства о недрах, в соответствующих кодексах союзных республик (земельных, водных, лесных, о недрах), в законах, определяющих права и обязанности различных звеньев Советов народных депутатов, их исполнительных органов и других органов управления народным хозяйством, а также в решениях партии и правительства по наиболее актуальным вопросам жизни нашего общества.

Достигнутое положение является прямым результатом огромной работы Коммунистической партии Советского Союза и Советского государства по усилению охраны природы и улучшению использования природных ресурсов, которая получила заслуженное одобрение на XXV съезде КПСС. В докладе съезду Л.И. Брежнев подчеркнул: «Очень хорошо, что теперь у нас есть обоснованные юридические нормы, позволяющие целеустремленно вести работу в защиту природы». В этом прогрессивном результате есть определенный вклад и правовых научных исследований, проведенных за последние годы.

3. Реализация природоохранительной функции социалистического государства в деятельности Советов народных депутатов

Обширная и многосторонняя деятельность по регулированию использования природных ресурсов и сохранению благоприятных природных условий страны осуществляется всей системой органов советского социалистического государства. Однако общее руководство этой деятельностью принадлежит Советам народных депутатов. Советы играют особенно большую роль в разработке и осуществлении мероприятий по охране окружающей среды в пространственно-территориальном аспекте. Вполне закономерно поэтому изучению роли всех звеньев Советов народных депутатов в реализации природоохранительной функции социалистического государства, анализу организационных форм и методов проведения ими в жизнь правовых природоохранительных принципов и требований уделено так много внимания в работах И.И. Бергхольцаса, Н.С. Макаревича, Ю.С. Шемшученко и ряда других советских ученых-юристов.

Обзорная характеристика правотворческой, организаторской и контрольно-надзорной деятельности Верховного Совета СССР, Верховных Советов союзных и автономных республик, а также местных Советов народных депутатов в области охраны окружающей среды приведена в работе «Экология: политика — право». Здесь особенно подчеркивается возросшая за последние годы активность высших органов государственной власти Союза ССР и союзных республик в совершенствовании природоохранительного законодательства, планировании мероприятий по рациональному использованию природных ресурсов и охране природы, которая оказалась исключительно плодотворной.

Довольно подробный и глубокий анализ природоохранительной деятельности местных Советов народных депутатов содержите в работах И.И. Бергхольцаса. Представляет особенно большой интерес обобщение им опыта работы местных Советов в рассматриваемой области практики, освещение основных направлений и форм природоохранительной деятельности этого важного звена государственных органов.

И.И. Бергхольцас исходит из того, что в современных условиях Советы в области охраны природы: распоряжаются главными природными ресурсами (землей, лесами, водами и др.), осуществляют государственное руководство кооперативно-колхозными организациями и управление совхозами, подведомственными государственными предприятиями и организациями на своей территории, координируют и контролируют деятельность неподчиненных предприятий, учреждений и организаций; обеспечивают вместе с другими государственными органами (судебными, прокурорскими и др.) охрану права государственной собственности на природные ресурсы и соблюдение природоохранительного законодательства. На этом фоне он рассматривает деятельность местных Советов по планированию природоохранительных мероприятий, изданию нормативных актов, распоряжению находящимися в их ведении материальными и финансовыми ресурсами, координации мер охраны природы и контролю за соблюдением законности в данной сфере.

Местные Советы народных депутатов планируют свою собственную природоохранительную деятельность и участвуют в планировании мероприятий по охране природы, проводимых неподведомственными предприятиями, учреж-

дениями, организациями. Кроме того, они обеспечивают составление балансов использования местных строительных материалов и топлива, ежегодно рассматривают и утверждают балансы земельных и водных ресурсов. За последние годы в плановой деятельности местных Советов возросла доля территориального планирования (схемы районных планов, планы застройки и т. п.), а также перспективных комплексных планов развития хозяйства в целом или по отраслям, в рамках которых и вопросы охраны природы.

Вместе с планово-регулирующей деятельностью важное значение для улучшения окружающей среды имеет координация местными Советами мероприятий по охране окружающей среды в связи с развитием отраслей народного хозяйства, имеющихся на подведомственной территории. В порядке координации местные Советы организуют использование средств, выделяемых предприятиями, учреждениями и организациями (независимо от подведомственной подчиненности) для строительства очистных сооружений, озеленения территории и других работ по благоустройству.

Приобретает исключительную важность контрольно-надзорная деятельность местных Советов народных депутатов, главной задачей которой является обеспечение соблюдения всеми министерствами, ведомствами, предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами правовых требований рационального использования природных ресурсов и охраны природы.

Аналитический обзор работы всех звеньев Советов народных депутатов, содержащийся в работах по правовым проблемам охраны окружающей среды, свидетельствует о том, что данные органы государственной власти проводят огромную по размеру и содержанию организационную работу, которая, хотя и имеет свои недостатки, оказывает большое положительное влияние на решение государственной задачи охраны природы. В общей сложности роль всех звеньев Советов в осуществлении функции советского социалистического государства по охране природы за последние годы заметно возросла и стала мощным постоянным фактором регулирования всей практики сохранения, восстановления и улучшения благоприятных природных условий страны.

4. Право граждан СССР на благоприятную окружающую среду

Наряду с развитием учения о функциях государства в правовых исследованиях по общей теории государства и права, а также в исследованиях природоохранительного характера был поставлен вопрос о надлежащем закреплении и юридическом оформлении права граждан на благоприятную окружающую среду.

Н.И. Матузов в монографии «Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права», изданной в 1972 г., отметил, что «тема субъективных прав актуальна сейчас и в этом отношении, что она, будучи тесно связанной с общим современным научно-техническим прогрессом и его ускорением, выдвигает ряд новых проблем, которые раньше не стояли. В частности, в связи с тем, что в настоящее время в небывалых масштабах (особенно в странах развитого капитализма) происходит загрязнение и отравление природы, возникает проблема юридического обоснования и закрепления таких элементарных и вместе с тем жизненно важных субъективных прав (особой их группы), как право на обеспечение благоприятной окружающей среды, право дышать чистым воздухом, право пить чистую воду, употреблять безопасные и безвредные продук-

ты, пользоваться естественными, не отравленными плодами и благами природы и т. д. Народы вправе требовать от своих государств и правительств принятия неотложных и эффективных мер для защиты земли, воды, атмосферы и людей от вредного воздействия, сохранения самой жизни человека».

В книге «Экология: политика — право» проведено обобщение теории и практики по данному вопросу. В частности, в ней содержится обзор и анализ положений международного и советского (внутреннего) права, а также национального права ряда социалистических стран, отражающих факт осознания и юридического закрепления в разнообразных формах, включая вопросы защиты, прав граждан на благоприятное состояние окружающей природной среды. Вместе с тем здесь рассмотрено правовое регулирование обязанностей граждан по охране окружающей среды, адекватных названному выше субъективному праву.

На основе анализа международного и внутреннего права, а также теоретических положений о правах и обязанностях граждан в области охраны окружающей среды разработаны предложения о дальнейшем совершенствовании советского конституционного законодательства в этой области. Было предложено, в частности, записать в законодательстве, что охрана окружающей природной среды в СССР представляет собой не только одну из важнейших государственных задач, но и обязанность всех государственных органов, предприятий, организаций и учреждений, кооперативных и других общественных организаций и обществ трудящихся, а также граждан СССР.

Сегодня можно отметить, что это предложение в значительной степени реализовано в статьях 18, 67, 73, 131, 147 Конституции СССР.

В ряде работ дается определенное толкование пониманию прав и обязанностей граждан СССР по охране окружающей среды.

Граждане, конечно, вправе рассчитывать на благоприятные природные условия своей жизни. И этому праву корреспондирует обязанность государств принимать меры по сохранению, восстановлению и улучшению надлежащих природных условий страны. Однако граждане являются не только управомоченными, но и обязанными субъектами. Они обязаны бережно относиться к природе, не допускать загрязнения, засорения и порчи природных угодий, принимать меры к пресечению всякого рода нарушений природоохранительного законодательства. Этой обязанности граждан в свою очередь корреспондирует право государства в лице его компетентных органов рассчитывать на поддержку со стороны граждан в обеспечении охраны окружающей природы и право требовать от граждан бережного отношения к природе, то есть экологически правильного поведения.

Иногда природоохранительные обязанности граждан трактуются слишком узко. Сами граждане как субъекты этих обязанностей рассматриваются абстрактно: только в качестве жителей городов, поселков и других населенных пунктов, либо в качестве туристов, охотников, рыболовов и иных подобных категорий лиц.

Между тем, обязанность охранять окружающую природу должна быть адресована не только и не столько жителям населенных пунктов и туристам, а главным образом и в первую очередь людям определенных профессий, постоянно занятым в общественном производстве. Именно от этих людей больше всего зависит экологически правильное применение современных мощных средств

воздействия общества на окружающую природу. От них зависит предотвращение отрицательного влияния на благоприятные природные условия различных отраслей экономики — промышленности, энергетики, транспорта, сельского хозяйства и т. п. Поэтому юридическая обязанность граждан охранять природу должна рассматриваться как профессиональная, служебная обязанность людей, ответственных за принятие и осуществление важных с экологической точки зрения хозяйственных решений и действий — плановиков, снабженцев, финансистов, администраторов, специалистов отдельных видов производства, инженеров, техников, рабочих, работников государственных органов, учреждений, предприятий, организаций.

Все эти положения в общей сложности нашли свое место в тексте новой Конституции СССР.

ГЛАВА III. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ КОНЦЕПЦИИ ПРАВА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

1. Разработка понятийного аппарата в науке правовой охраны окружающей среды

Одним из основных практических результатов теоретических исследований в рамках юридической науки является развитие права, т. е. системы изданных или санкционированных компетентными государственными органами общеобязательных правил поведения людей, соблюдение которых обеспечивается принудительной силой государства.

В современных условиях указанные правила поведения объективно выражены в словесной письменной форме в виде предписаний, велений, установлений и т. п., имеющих нормативное значение. Такие нормативные правила, в отличие от индивидуальных (не нормативных юридических решений, издаваемых на основе права), адресованы вообще всем или отдельным категориям субъектов права — гражданам или юридическим лицам и рассчитаны на многократное применение. В формулировках юридических правил используются всем понятные слова, образы, понятия, выражающие типичные, постоянно повторяющиеся ситуации и жизненные явления, в условиях которых живущие люди вынуждены взаимодействовать и вступать в отношения друг с другом. Не случайно поэтому юристы как много внимания уделяют терминологии, разработке понятийного аппарата права.

В области охраны окружающей среды данный аспект исследований также занимает большое место. Стремление юристов к глубокому обсуждению природоохранительной терминологии тем более оправдано, что в данной области права многие важнейшие юридические понятия по смыслу в большей или меньшей степени отличаются от аналогичных житейских, естественно-научных и технических понятий, а поэтому требуют специального объяснения и юридического толкования. Часто эти отличия заключаются в том, что юридические понятия имеют более узкий или, во всяком случае, строго ограниченный смысл, они более определенны и формализованы. Этим качествам придается большое значение при разработке понятийного аппарата в области правовой охраны окружающей среды.

Во многих исследованиях, проведенных в период 1968–1971 годов, всесторонне обсуждаются понятия, которые имеют фундаментальное значение в действующем праве, такие как «общество», «окружающая среда», «природопользование», «охрана окружающей среды» и т. п. Подвергается анализу также соотношение этих понятий, значимое для права.

Большинство исследователей разделяет мнение о том, что в сфере правового регулирования взаимодействия общества и природы под обществом понимается сложная социальная реальность, не только совокупность живущих людей, но и совокупность принадлежащих им социальных вещей — материальных предметов, выделенных трудом людей из окружающего материального мира и предназначенных для удовлетворения каких-либо человеческих потребностей. Характерно, что эти социальные вещи представляют овеществленный труд и вместе с тем они отделены от природы, в основном, изъяты из-под действия ее стихийных сил.

Природа же представляет собой мир материальных предметов вне общества, где господствующим фактором являются стихийные силы. Предметы природы, как и социальные вещи, могут представлять собой овеществленный труд (когда они являются результатом искусственного воспроизводства или последствием иного человеческого воздействия на природу), но в отличие от социальных вещей они не изъяты из-под действия стихийных сил, не отделены от основной массы природных объектов, возникших и существующих вне зависимости от человеческой воли и сознания. Это обстоятельство, однако, нередко недооценивается.

Разумеется, разграничение природных объектов и социальных вещей является относительным, условным и даже можно сказать формально-юридическим. Но оно необходимо, ибо с этим различием связаны различия в правовом режиме вещей, в порядке их использования и охраны.

Понятие природы многие исследователи сравнивают с понятиями биосферы и окружающей среды.

Приводя известные в естественных науках определения понятия биосферы, сформулированные в работах академиков В.И. Вернадского, А.П. Виноградова, И.П. Герасимова и других специалистов экологического направления в науке, юристы — исследователи однако не придают этому понятию юридического значения. Они не связывают с характерными чертами биосферы какие-либо юридические конструкции, правовые условия и требования, которые могут быть предъявлены людям в процессе правового регулирования их деятельности. В юридических работах не встречаются предложения о необходимости использовать понятие биосферы в правотворческих мероприятиях. Скажем, никто не предлагает издавать закон об охране биосферы, называть право (отрасль права) биосферным. Примерно таким же образом в правовых исследованиях воспринимается и понятие ноосферы.

Что касается понятия окружающей среды, то она, наоборот, активно используется в юридических конструкциях, является конструктивным понятию «природа».

В ряде работ отмечается наблюдаемая на практике тенденция к сближению и уравниванию этих понятий. С одной стороны, понятию «окружающая среда» всё чаще предается смысл природного окружения общества, с другой — «при-

рода» понимается как среда жизни людей. Стремясь подчеркнуть это явление, многие исследователи пользуются и понятие «окружающая природная среда».

В отдельных работах понятие «окружающая среда» признается более перспективным в области юриспруденции, поскольку она полнее отражает всю сложность и динамичность взаимодействия общества с окружающей его природой. Поэтому в формулировках правовых норм, в наименованиях законов, правил и других правовых нормативных актов термин «природа» все чаще заменяются термином «окружающая среда».

Однако понятие окружающей среды не получила еще однозначного и общепризнанного толкования.

По мнению Ю.С. Шемшученко, естественной среды как таковой сегодня уже не существует. Искусственные, полуискусственные и естественные условия (предметы) как результат взаимодействия природы и общества находятся между собой в стойких повторяющихся и соответствующим образом упорядоченных взаимосвязях.

Он полагает, что из трех понятий (природа, биосфера, окружающая среда) последнее наиболее полно охватывает всю сумму объектов, условий и явлений, подлежащих охране с точки зрения общественных интересов. Это понятие включает, в частности, не только натуральное (экосистема), что характерно для понятия «природа», но и полуискусственные (водохранилища, каналы, вторичные леса и пастбища) и искусственные экосистемы (плантации полевых растений, рыбоводные пруды, городские поселения), взаимосвязанных предметов и явлений природы, естественных, искусственных и полуискусственных экосистем, окружающих человека и взаимодействующих с ним и включенными в эту систему техническими компонентами, создаваемыми обществом.

Как видно, он необоснованно сужает понятие «природа», исключая из его содержания искусственно созданные природные объекты, полагая, что природу составляют лишь те материальные предметы, которые созданы без участия человека, и вместе с тем чрезмерно расширяет понятие окружающей среды, включая в его содержание, кроме природных объектов, и такие материальные предметы, которые являются компонентами общества и социальными вещами.

При таком подходе к определению понятий «природа» и «окружающая среда» утрачивается столь необходимая для права ясно формализованная, хотя и условная граница между категориями «природа» и «общество». По Шемшученко, окружающей средой является всё, что окружает каждого человека, включая его одежду, предметы быта и орудия труда.

Неприемлемость такого взгляда не трудно видеть, поскольку он влечет за собой смешение проблем охраны окружающей среды со всеми другими проблемами, с которыми сталкивается каждый отдельный человек и все люди вместе взятые. Не случайно в теории и на практике были попытки отнести к проблемам окружающей среды проблемы преступности (особенно хищение государственной, общественной и личной собственности) и безработицы, вопросы техники безопасности и охраны и условий труда в отраслях производства, обеспечении людей жильем и питанием и т. п. Между тем, все эти проблемы являются самостоятельными социальными проблемами, имеющими свои причины и следствия, свои методы решения, отличающиеся от причин, следствий и методов охраны окружающей среды.

Надо отметить, что сам Ю.С. Шемшученко не очень последовательно придерживается своего собственного приведённого выше определения понятия окружающей среды. В частности, он отступает от него, определяет понятие правовой охраны окружающей среды в СССР как систему государственных и общественных мер по управлению целесообразной организацией этой среды, сохранению природного комплекса и рационального использования природных ресурсов, с целью непрерывного развития народного хозяйства страны и на этой основе максимально полного удовлетворения материальных и духовных потребностей человека. В этом определении акцент сделан на сохранение природного комплекса и использования природных ресурсов.

Значительная часть исследовательских работ по правовым вопросам охраны окружающей среды содержит анализ соотношения понятий «охрана окружающей среды» и «рациональное использование природных ресурсов».

Есть и такие исследователи, которые считают, что рациональное использование природных ресурсов занимает подчиненное положение по отношению к охране понятию окружающей среды, являясь средством достижения природоохранительных целей.

А.Е. Ернов возражает против всего этого, полагая, что охрана окружающей среды и рациональное природопользование — относительно самостоятельные хотя и взаимосвязанные явления. Природопользование, предполагающее хозяйственную эксплуатацию естественных ресурсов и иные формы приложения их на службу человека, имеет самостоятельное значение, не поглощает институт охраны природных ресурсов, равно как и использование природных ресурсов не может сводиться к их охране. Такого взгляда придерживается подавляющее большинство исследователей.

Однако следует отметить, что разработка юридической технологии в области охраны окружающей среды продолжается, многие специалисты обращаются к анализу не только упомянутых выше, но и иных понятий, таких как «загрязнение», «вред», «ущерб», «значительный ущерб» и др.

2. Экологическая сущность права

В основе советской теоретической концепции правовой охраны окружающей среды лежат диалектико-материалистические представления о взаимосвязях объективных и субъективных факторов, определяющих соотношение природных и социальных условий жизни современного человека.

Окружающая общество природная среда существует и формируется в соответствии с объективными законами природы, которые люди не могут отменить или изменить либо устранять их проявления, но они могут и должны познавать их и правильно применять в интересах развития общества.

Правильное применение познанных объективных законов природы заключается, во-первых, в понимании сущности тех требований, которые вытекают из этих законов и диктуют людям определенные варианты поведения по отношению к окружающей природе, и во-вторых, в практическом осуществлении этих требований в процессе управления поведением конкретных лиц, человеческих коллективов, народов и всего человечества. Другими словами, во взаимодействии с окружающей природой люди должны согласовывать свое поведение с требованиями показанных объективных законов природы и подчиняться им.

В ряде исследований требования объективных законов природы, диктующие людям определенные варианты поведения в отношении окружающей природной среды, именуются экологическими требованиями, а поведение людей, согласованное с этими требованиями, — экологически правильным поведением.

Право, будучи эффективным регулятором общественных отношений, регулирует через них непосредственное поведение субъектов общества, способно во взаимодействии с другими средствами управления социалистическим обществом обеспечивать такое поведение. Путем установления обязательных юридических требований принципов норм и предписаний, возложения обязанности совершить конкретные действия или воздержаться от них при определенных условиях, путем предоставления субъектам соответствующих прав и полномочий, а также посредством запретов и дозволений права может создать такой режим деятельности общества, при котором будет гарантировано его экологическое благополучие в каждый данный исторический период и в перспективе.

Но чтобы выполнить подобную социальную функцию, право должно само обладать определённой экологической сущностью. Иначе говоря, в своем содержании в присущих ему специфических формах право должно выражать известные людям требования, вытекающие из объективных законов природы. Совокупность этих требований и составляет экологическую сущность права.

Разумеется, право не может с фотографической точностью воспроизводить экологические требования. Будучи выявленными и осознанными, эти требования в целях их реализация видоизменяются людьми применительно к социальным условиям их собственной жизни, трансформируются правовые нормы, институты и учреждения, приобретают характер общеобязательных правил поведения, снабженных принудительной силой государства.

В таком виде они внешне могут и не обнаруживать никакой связи с законами природы, поскольку они приобрели характер социальной реальности, выражающий волю господствующего политических сил — классов, классовых союзов, государств и народов, принадлежащих к различным социально-политическим системам. Кроме того, правовые нормы, если даже они направлены на регулирование отношений природопользования и охраны окружающей среды внутри отдельной страны или в международном масштабе, выражают не только экологические требования, но и одновременно социальные требования, вытекающие из законов общественного развития. Тем не менее право не утрачивает своей экологической сущности.

Процесс познания и реализации объективных экологических требований рождает необходимость тесного взаимодействия естественных, технических и гуманитарных наук, включая науку права.

Задача правовой науки состоит в том, чтобы выводы естественных и технических наук, содержащие характеристику экологических требований, перевести на язык права и тем самым способствовать трансформации этих требований в правовые нормы. Правовая наука должна исследовать условия реализации экологических требований и обосновывать наиболее приемлемые в данных исторических условиях оптимальные пути и средства инкорпорации основных экологических требований в действующую систему правовых норм, институтов и учреждений. Следует при этом иметь в виду, что практическое создание и применение экологических норм права является функцией не науки, а государства.

Выполняя свою служебную роль, правовая наука должна не только ассимилировать экологические знания, содержащиеся в теориях, концепциях, взглядах естественных и технических наук, производя отбор материалов для формирования экологической сущности права, не только активно использовать достижения других гуманитарных наук, но и влиять на развитие этих наук своими выводами, вытекающими из анализа социальной действительности, из оценки экологической эффективности и степени совершенства действующих организационно-правовых систем охраны окружающей среды.

3. Эволюция взглядов относительно права окружающей среды, как самостоятельной отрасли советского права

Возрастающие потребности развития правового регулирования отношений в области охраны окружающей среды привели за последние годы к интенсивной правотворческой и правоприменительной деятельности компетентных органов государства. За сравнительно короткий срок накопился обширный нормативный материал, предметно ориентированный на регулирование природоохранительных отношений, расширилась административная, судебная, арбитражная практика по применению законодательства об охране окружающей природной среды, а также практика советских и хозяйственных органов. Одновременно возникла потребность в теоретической квалификации происходящих явлений и в определении тенденций развития права в рассматриваемой области на основе системного подхода.

В кругах специалистов, посвятивших свои труды анализу проблем правового регулирования отношений в сфере взаимодействия общества и природы, возникла теоретическая дискуссия относительно того, следует ли право окружающей среды (которому даются и иные названия, такие как право природоохранительное, природоресурсовое, экологическое, энвайроментальное, право рационального природопользования и т. п.) считать самостоятельной отраслью советского права. Дискуссия оказалась чрезвычайно сложной на фоне усложнения общетеоретических концепций системы советского социалистического права.

В советской науке общей теории права долгое время господствовал моносистемный подход к праву как реальному социальному явлению. Система права воспринималась однозначно по формуле: советское право в целом — отрасли права — правовые институты — правовые нормы. Но за последние годы наука общей теории права восприняла полисистемный подход, при котором система советского права перестала быть единой.

При таком подходе крайние элементы упомянутой выше формулы остались в неприкосновенности: право в целом по-прежнему рассматривается как конечная ступень системы, а правовая норма — как ее начальная, первичная, элементарная частица. Устремления к метаморфизму проявились по отношению к средним элементам формулы: отрасли права стали подразделяться на простые и сложные, основные и второстепенные, комплексные и некомплексные; основные отрасли в свою очередь подразделены на профилирующие и непрофилирующие, а комплексные отрасли — на специализированные и интегрированные; правовые институты также стали подразделяться на основные и второстепенные, отраслевые и межотраслевые, простые и комплексные. Взаимосвязь между этими категориями характеризовалась довольно хаотично.

К тому же в общей теории права широко распространился взгляд о несовпадении систем права и систем законодательства.

В этих условиях естественно теоретические воззрения на право окружающей среды с точки зрения оценки его места в системе советского права в целом и оценки его собственной внутриотраслевой системы оказались множественными и разнообразными.

Можно считать, что в кругах специалистов права окружающей среды практически единодушно (и обоснованно) воспринята фундаментальная идея, отчетливо высказанная Н.Д. Казанцевым, что вся система норм в области правового регулирования отношений, связанных с взаимодействием общества и окружающей природы, развивается под влиянием одновременно двух главных тенденций — дифференциации и интеграции правовых отраслей и институтов.

Опираясь на эту идею, Н.Д. Казанцев доказывал, что в результате дифференциации происходит обособление таких отраслей, как земельное, горное, водное, лесное, природоохранительное право, а в результате интеграции — зарождается супер-отрасль, которая постепенно сплачивает все дифференцированные отрасли в новое единство — природоресурсовое или природно-ресурсовое право.

По мнению Н.Д. Казанцева, земельное, горное, водное, лесное и природоохранительное право следует считать самостоятельными отраслями советского права. Для этого имеются все основания: особые объекты правового регулирования, наличие особых отраслей законодательства, регулирующих соответствующие общественные отношения, и государственная заинтересованность в выделении этих отраслей права, что находит уже отражение в проводимой в настоящее время кодификации законодательства, регулирующего использование и охрану природных ресурсов.

Вместе с тем Н.Д. Казанцев предлагал считать основными институтами природоресурсового права право исключительной государственной собственности на природные ресурсы; единый государственный фонд природных ресурсов; кадастр природных ресурсов СССР; право пользования природными ресурсами. Сюда же должны относиться принципы правовой охраны природы, взятой в целом, и принципы ответственности за нарушение норм права, регулирующих использование и охрану природных ресурсов, что в совокупности должно составить общую часть природоресурсового права. Что касается земельного, горного, водного, лесного и природоохранительного права, то они, сохраняя свою самостоятельность в качестве отраслей права (в общепринятом понимании этого термина), должны составить особенную часть природоресурсового права.

Н.Д. Казанцев предложил следующее определение природоресурсового права: это интегрированная отрасль советского права, регулирующая обширную область общественных отношений, возникающих в связи с использованием природных ресурсов на базе их национализации, каждый дифференциал которой зиждется на общей основе, но имеет самостоятельное значение отрасли права в обычном значении этого слова, употребляемого в научной юридической литературе в настоящее время.

В принципе, такой подход к пониманию развития права является верным. Однако его практическая интерпретация и реализация пока что не привели к удовлетворительным конструктивным решениям. И приведенные выше взгляды Н.Д. Казанцева также весьма уязвимы.

Различные точки зрения по вопросу о признании отношений по охране природы в качестве самостоятельного предмета правового регулирования и о конструировании особой отрасли права — права природопользования, природоресурсового, природоохранного, экологического и т. п. рассмотрены в работах В.Л. Мунтяна.

Не соглашаясь с доводами относительно существования такой самостоятельной отрасли права, он, вместе с тем, возражает авторам, ставящим под сомнение саму возможность такой постановки вопроса. По его мнению, практика подтверждает объективный процесс обособления общественных отношений в рассматриваемой области с учетом необходимости единства правового регулирования всех отношений природопользования.

Все это требует создания особой системы законодательства, одним из звеньев которой является отдельная комплексная отрасль — право рационального природопользования, существующая наряду с такими отраслями законодательства, как земельное, горное, водное и лесное.

Предложения о выделении природоресурсового и природоохранительного права в качестве самостоятельных отраслей требуют, как он полагает, дальнейшего углубленного изучения, т. к. исследование предмета регулирования этих отраслей с позиций системного анализа показывает неприемлемость данных предложений. Пока еще очень сложно найти здесь четкий критерий предмета и метода, присущий данным нормам особый механизм регулирования, необходимую целостность группы норм, обособившейся как самостоятельный элемент, способность взаимодействия этой группы норм с другими отраслями права, элементами единой системы. Рассматривая вопрос также в плане тенденций дифференциации и интеграции правового регулирования отношений по использованию и охране природных богатств, В.Л. Мунтян считает, что на данном этапе становление сложных отношений природопользования рано говорить об особой отрасли права, регулирующей эти отношения, как о совершившемся факте. Необходимо признать, что эти отношения являются предметом регулирования какой-либо одной отрасли права, а в определенной степени регулируются нормами государственного, административного, земельного, горного, водного, лесного и других отраслей советского права. Тем не менее, он связывает проблему объединения правового регулирования общественных отношений природопользования в современных условиях с предложенной им отраслью законодательства — рационального природопользования и конструированием интегрированного правового комплекса.

В отличие от В.Л. Мунтяна, Ю.И. Тютекин полагает, что природноресурсовое право — это уже реально существующая интегрированная комплексная отрасль советского права. Он, однако, отождествляет природноресурсовое право с правом рационального природопользования и дает следующее определение его: «природноресурсовое право — это совокупность правовах норм, направленных на рациональную и комплексную эксплуатацию, максимальную утилизацию, сбережение и расширение воспроизводства природных ресурсов и благ в процессе воздействия общества на природу».

Рассматривая право рационального природопользования как особую комплексную отрасль законодательства, В.Л. Мунтян в то же время исключает из него отрасли законодательства: земельное, лесное, водное и горное. Ю.И. Тю-

текину такая позиция представляется не вполне последовательной. Он считает, то «за вычетом» земельного, лесного, водного, горного и т. п. законодательства фактически не остается конкретного правового материала или его так мало, что отпадает всякая надобность в отдельной отрасли законодательства — праве рационального природопользования.

По мнению И.Ю. Тютекина, земельное, лесное, водное, горное, охотничье, фаунистическое, рекреационное и т. п. специальные или комплексные отрасли права входят в систему природоресурсного права как его особенная часть. Общая часть природоресурсного права формируется из общих для всех указанных специальных отраслей норм и институтов, закрепляющих государственно-правовые и управленческие и т. п. основы рационального природопользования.

Таким образом, взгляды Ю.И. Тютекина по рассматриваемому вопросу полностью совпадают со взглядами Н.Д. Казанцева, с той лишь разницей, что Казанцев рассматривал природоресурсное право как будущую отрасль советского права, Ю.И. Тютёкин рассматривает ее как реально существующее, в то же время отрицает существование специальной отрасли природоохранительного права.

В.В. Петров, до некоторой степени обобщая предшествующие исследования, отметил, что в советской правовой науке возникло несколько концепций относительно теоретической оценки правовых норм об охране природной среды с точки зрения их в системе права.

Одна из них заключается в провозглашении природоохранительного права как самостоятельной отрасли в системе советского права. Эта концепция допускает отделение правовых охранительных норм от норм, регулирующих использование природных богатств и развитие экономики.

По другой концепции природоохранительные нормы рассматриваются в составе соответствующих ресурсовых отраслей права. Здесь не учитывается комплектность объекта и предмета правовой охраны природы.

Третья концепция характеризует правовую охрану окружающей среды как широкую комплексную проблему, не образующую отдельной отрасли права, но охватывающую ряд отраслей: земельное, водное, горная, лесное, монистическое, уголовное, гражданское, хозяйственное, административное, финансовое, трудовое, государственное право, а также право в области здравоохранения. По мнению В.В. Петрова, в данной трактовке не оказывается должного внимания специфике природоохранительного отношения, отличающие его от иных отношений, регулируемых правом и направленных на охрану существующего порядка. Недостаточно оценивается то обстоятельство, что охрана природы и природопользования несмотря на их взаимосвязь представляет собой всё же разные по своим целям и задачам формы взаимодействия природы и общества.

К сожалению, предложенная В.В. Петровом интерпретация не совсем точна. Во-первых, уже высказанные в литературе взгляды по рассматриваемому вопросу неправильно было сводить только к трем указанным концепциям. Таких концепций несколько больше, что видно из изложения выше точек зрения Н.Д. Казанцева, В.Л. Мунтяна, В.И. Тютекина. Во-первых, само изложение концепции чуточку искажает действительно высказанные точки зрения. Например, сторонники провозглашения природоохранительного права в качестве самостоятельной отрасли советского права вовсе не отделяют охранительные нормы от норм, регулирующих природопользование, рассматривая природоохранительное пра-

во как совокупность юридических норм, выражающих общие принципиальные положения по сохранению, восстановлению и улучшению природных условий. При этом конкретные нормы об охране отдельных элементов природной среды должны развивать общее принципиальные положения, оставаясь внутри земельного, горного, водного и лесного права.

Что касается собственного взгляда В.В. Петрова по этому вопросу, то, видимо, он представлен в работе как четвертая концепция. Освещается она следующим образом: «Если исходить из тех критериев отрасли права, которые выработаны и признаны советской юридической наукой, можно сделать вполне определенный вывод о формировании в современных условиях природоохранительного права как самостоятельной отрасли советского права. В пользу данного положения говорят наличие специфически обособленных объектов и специальных источников правового регулирования существования природоохранительного законодательства и государственного общенародного интереса к специальному регулирования отношений в области охраны природы… Природоохранительное право СССР складывается на базе национального природоохранительного законодательства как составная часть советской системы права».

Как видно, автор данной точки зрения не признает существование ни природоохранительного, ни природоресурсного права, говоря лишь о происходящем процессе формирования природоохранительного права. Но в то же время он не характеризует соотношение данной будущей отрасли права с другими существующими и развивающимися отраслями права, нормы которых рассчитаны на регулирование отношений в области взаимодействия общества с окружающей природой.

Ю.С. Шемшученко развивает свой взгляд по данному вопросу в направлении доказывания прав по охране окружающей среды как интегрированной надотрасли в системе советского права, которое соотносятся с водным, лесным, горным и земельным правом как целое и часть, как отрасль с подотраслью. При этом он опирается на мнение специалиста общей теории права С.С. Алексеева, который назвал природоохранительное право «комплексная отрасль» и рассматривал его в качестве объекта активированный вторичной структуры в праве, которая наслаивается над структурой основных отраслей, т. е. над надводным, горным, лесным и земельным. К сожалению, и здесь приходится отметить, что автор не совсем точно интерпретировал взгляды С.С. Алексеева.

Критикуя по ряду позиций своих предшественников, Ю.С. Шемшученко полагает, что право по охране окружающей среды как интегрированная отрасль советского права характеризуется рядом признаков, в определенной степени не совпадающих с признаками основных отраслей права. Данная отрасль, по его мнению, менее целостна по своей внутренней организации и более богата по содержанию регулируемых отношений. Ее нормы входят в состав других комплексных отраслей права, в то время как нормы основных отраслей не входят в состав основных отраслей права. Для природоохранительного права еще четко не определился свой особый метод правового регулирования, а поэтому в данной отрасли применяются методы, заимствованные из основных отраслей права. Все это, однако, не должно служить основанием для отрицания самой возможности формирования данной отрасли права, ибо определяющим здесь является обособленность общественных отношений, обусловленная особенностью сферы

государственной деятельности по охране окружающей среды и организации рационального использования природных ресурсов.

Вместе с тем Ю.С. Шемшученко считает, что отрасль права по охране окружающей среды интегрирует необходимые нормы института из существующих отраслей права в идеальном виде, ибо как данная отрасль, так и все другие отрасли права являются не физической реальностью, а научной абстракцией, конструируемой прежде всего для удобства изучения конкретного вида правовых норм и определения их места в системе советского права.

Он добавляет также, что выделение той или иной отрасли права является объективной предпосылкой формирования соответствующей отрасли законодательства. При этом автор исходит из того, что отрасль права и отрасль законодательства не являются адекватными явлениями, что главное различие между ними состоит в том, что для системы права за основу отраслевого разделения берется правовая норма, в то время как для системы законодательства — правовой акт или его часть. Вместе с тем право по охране окружающей среды и природоохранительное законодательство — взаимосвязанные категории: развитие системы права стимулирует развитие соответствующей отрасли законодательства, а развитие системы законодательства отражается на системе права. Как отрасли права, система советского законодательства об охране окружающей среды является комплексной интегрированной отраслью законодательства.

Наконец, необходимо отметить весьма содержательную статью В.П. Балезина, посвященную обсуждению вопроса о природноресурсовом праве. В основном он посвятил ее защите взглядов Н.Д. Казанцева. И вместе с тем рассмотрел взгляды Г.А. Аксененка, Г.Н. Полянской, Н.Т. Осипова, А.Ф. Козлова и ряда других авторов.

В.П. Балезин признает существование отрасли природоохранительного законодательства (но не права) и убеждён, что в будущем должна сложиться интегрированная отрасль природоресурового права. В его общую часть целесообразно включить, прежде всего, следующие основные институты: а) принципы социалистического природопользования и охраны окружающей природной среды; б) право исключительной государственной собственности на природные объекты; в) государственное управление природными ресурсами и качеством состояния окружающей природной среды; г) право граждан на благоприятное состояние окружающей природной среды; д) право природопользования; е) ответственность за нарушение норм природно-ресурсового права. Что касается особенной части, то сюда следовало бы, по его мнению, отнести: а) земельное право; б) водное право; в) горное право; г) лесное право; д) фаунистическое право; е) воздушное право. Помимо этого, свое место в особенной части природоресурсового права должен занять институт, являющийся нормативной базой правового режима природных комплексов (заповедников, заказников, природных парков, курортов и т. п.).

Приведенные выше точки зрения отдельных авторов не исчерпывают всего разнообразия теоретических взглядов по вопросу о праве окружающей среды в системе советского права в целом. Есть и другие взгляды, отличающиеся отдельными нюансами в оценке содержания тех или иных отраслей права и различным подходом к пониманию системы права.

Столь богатое разнообразие взглядов, однако, можно расценить и как определенную незрелость самой науки, которая углубилась в анализ действительно-

сти, но оказалась неподготовленной к уверенным широким теоретическим обобщениям перед лицом увиденной сложной картины практики. Полисистемный подход к праву, по-видимому, также способствовал появившейся хаотичности суждений, ибо нередко в основу концепции бралась не вся теория системы советского права, а лишь взятые выборочно ее отдельные позиции. Наконец, недооценивался исторический характер тенденций дифференциации и интеграции в развитии права окружающей среды, неодновременность интенсивного влияния этих тенденций, а именно тот факт, что сегодня в развитии права доминирует процесс дифференциации, а интеграция лишь делает первые шаги, тогда как в перспективе она несомненно будет преобладающей тенденцией, что обусловлено усиливающейся необходимостью всесторонне согласованного единого подхода к правовому регулированию всего комплекса отношений, связанных с воздействием общества на окружающую природу.

Все это говорит о том, что необходимы более фундаментальные, чем когда-либо ранее, теоретические исследования, которые бы осветили пути дальнейшего развития, взятого как система. И, разумеется, представления об эволюции отраслей права должны быть тесно связаны с правильным пониманием процессов совершенствования законодательства.

Большой успех в развитии земельного, водного, горного, лесного права в СССР за последние годы, несомненно, обусловлен изданием соответствующих основ законодательства кодексов. В ближайшие годы предстоит издание фундаментальных законов в области регулирования использования и охраны животного мира и атмосферного воздуха, что будет шагом в формировании самостоятельных отраслей права фаунистического и воздушного (в его новой интерпретации вместо существующего сегодня воздушно-транспортного права, которое должно быть отнесено к области хозяйственного нрава). Эти процессы все еще олицетворяют дифференциацию права.

Издание фундаментального союзного закона об охране окружающей среды, необходимость которого признается подавляющим большинством специалистов, будет означать усиление интеграции (хотя еще не расцвет этой тенденции). Пройдет некоторое время, как весь комплекс действующих отраслей права достигнет в своем развитии высокого совершенства и в основном выполнит свою историческую роль. И тогда в какой-то момент в будущем произойдет существенная реформа в праве: все действующие фундаментальные на сегодня правовые акты — основы законодательства и кодексы в области природопользования и охраны окружающей среды будут заменены единым всеобъемлющим актом типа свода права об окружающей среде. Это ознаменует становление новой самостоятельной отрасли права, при наличии которой земельное, горное, водное, лесное, фаунистическое и воздушное право прекратят свое существование как отрасли, будучи полностью ассимилированными этой новой отраслью — правом окружающей среды.

Однако и в этом случае решение проблемы охраны окружающей среды, т. е. достижения и поддержания экологической гармонии, все же не будет замыкаться рамками лишь данной отрасли права. Определенные юридические нормы, выражающие экологические требования, будут все же необходимы в других отраслях, т. е. государственном, административном, уголовном, гражданском, хозяйственном и финансовом праве, если это потребуется для решения вопросов охраны

окружающей среды с позиций данных отраслей права и если сами эти отрасли будут существовать.

4. Пути дальнейшего развития природоохранительного законодательства

В результате большой работы по укреплению и развитию советской демократии и социалистического правопорядка, проводимой Коммунистической партией и Советским государством, за последние годы наше природоохранительное законодательство достигло высокого уровня развития, что совершенно справедливо было отмечено в докладе Л.И. Брежнева на XXV съезде КПСС.

«Мы привели юридические нормы в соответствие с новым уровнем, достигнутым нашим обществом, — говорится в докладе. 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». («Материалы XXV съезда КПСС», М., Политиздат, 1976, с. 82).

В период с 1968 по 1977 год были изданы Основы земельного законодательства Союза ССР и союзных республик, Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о здравоохранении, основы водного законодательства Союза ССР и союзных республик, основы законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах, основы лесного законодательства Союза ССР и союзных республик, соответствующие республиканские кодексы, ряд существенных постановление нормативного характера Правительства СССР и правительства союзных республик и большое число ведомственных нормативных актов.

В разработку всех этих законоположение большой вклад внесли ученые-юристы, которые в своих трудах обосновали как общие направления кодификации природоохранительного законодательства, так и основные черты содержания фундаментальных правовых актов. Разумеется, ряд этих вопросов был разработан в теоретическом отношении еще 1968 г., особенно вопросов, касающихся общих направлений кодификации законодательства и относящихся главным образом к развитию земельного права. Но и в рассматриваемый период теоретическая разработка проблем совершенствования природоохранительного законодательства успешно прогрессировала.

Обстоятельный теоретический обзор и анализ текущего развития научных разработок против правотворчества в области регулирования использования и охраны природных ресурсов содержится в статье Н.И. Краснова «Актуальные проблемы земельного, горного, водного и лесного законодательства». Он уделил много внимания обсуждению вопроса о соотношении указанных отраслей законодательства, выявлению общих свойств и существенных различий, определяющих их самостоятельность, говоря о разграничении предметов регулирования этих отраслей, он подробно рассмотрел взгляды авторов, являющихся участниками научной дискуссии о предмете лесного законодательства, о понятии государственного лесного фонда. Вывод, сделанный в результате этого обсуждения, заключается в том, что в современных условиях нет никаких препятствий к тому, чтобы в соответствии с новой системой законодательства о природопользова-

нии рассматривать государственный лесной фонд (в качестве совокупности всех лесов) и земли государственного лесного фонда как самостоятельный объект и права, а общественные отношения по их использованию как предметы различных отраслей законодательства и права.

Современное законодательство о природопользовании строится пока по отдельным видам природных объектов — земля, ее недра, леса и воды — являющимся объектами права собственности государства, а не по отраслям хозяйства. Такая система законодательства дает возможность глубже разобраться в особенностях правового регулирования использования этих объектов с учетом интересов всех отраслей хозяйства, использующих эти объекты, и общегосударственных интересов в их рациональном использовании.

Полемизируя с Ю.Г. Жариковым, который чрезмерно расширяет предмет земельного права, включая в него права землепользователя на получение дохода и, соответственно, отношения по распределению сельскохозяйственного продукта, Н.И. Краснов доказывает, что не все экономические земельные отношения принимают форму земельных правоотношений. Он также считает, что не следует включать в систему земельных отношений право на возмещение ущерба в связи с изъятием земли, хотя оно и тесно связано с земельными отношениями, но по существу относится к области гражданского или хозяйственного права.

В литературе было высказано довольно много суждений о необходимости отмены принципа бесплатности землепользования и введения арендной платы или других платежей за землю, что будто бы, согласно взглядам некоторых авторов, будет соответствовать упорядоченным рентным отношениям. Однако недостаточная экономическая изученность проблемы дифференциальной ренты при социализме, по мнению Н.И. Краснова, даже экономистов заставляет ограничиваться тем, что они предлагают переименовать подоходный налог с колхозов в отчисления от прибыли совхозов в арендную плату (плату за землю).

В названной статье Н.И. Краснова с правовых позиций рассматриваются также вопросы мелиорации земель, организации внутрихозяйственного землепользования, регулирования земельных отношений с участием аграрно-промышленных предприятий и объединений и другие.

Обоснованные научные суждения, касающиеся совершенствования природоохранительного законодательства, содержатся в работах подавляющего большинства юристов-исследователей. Можно с удовлетворением отметить, что многие из этих суждений в той или иной мере уже реализованы в действующем законодательстве. Поэтому сегодня необходимо уделить больше внимания тем положением, которые освещают пути дальнейшего развития природоохранительного законодательства.

Совершенно справедливо во многих исследованиях отмечается, что в отраслях земельного, водного, горного и лесного законодательства после издания Основ и кодексов дальнейший прогресс законотворчества должен происходить в процессе издания подзаконных актов, вытекающих из основ кодекса. В части эта мысль уже реализована.

Например, после издания Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик в Совет Министров СССР утвердил положение о государственном контроле за использованием земель, издал постановление о возмещении убытков землепользователям и потерь сельскохозяйственного производства

при отводе земель для государственных или общественных нужд и другие акты. В развитие Основ водного законодательства Союза ССР и союзных республик издано положение о Государственном учете вод и их использования, постановления Совета Министров СССР о порядке разработки и утверждения схем комплексного использования и охраны вод и другие нормативные правовые акты. Такая работа должна быть проведена в отношении законодательства о недрах и лесного законодательства.

Одной из ближайших задач в области правовых природоохранительных исследований является разработка теоретических основ кодификации законодательства о животном мире. Данные вопросы затронуты в работах А.П. Мархшонаса, Л.В. Ильяшенко, С.С. Константиниди и других.

По мнению С.С. Константиниди, кодификация фаунистического законодательства, подобно кодификации законодательства о других природных богатствах (земле, водах), должна быть произведена в оправдавших себя на практике формах Основ законодательства Союза ССР и союзных республик и республиканских кодексов. При такой форме может быть достигнуто оптимальное сочетание интересов советского государства в целом и отдельных союзных республик, наиболее полный учет природных особенностей разных республик, состав и состояние дикого животного мира в каждой из республик.

С.С. Константиниди предлагает схему содержания основ фаунистического законодательства, состоящую из 5 разделов: общие положения; права пользования фауны; охрана фауны и уничтожение вредных животных; ответственность за нарушение фаунистического законодательства; международные соглашение об использовании и охране дикой фауны. Содержание каждого из разделов он характеризует достаточно подробно. Во всяком случае, как и другие авторы, он исходит из широкого понятия мистических отношений, включая в их содержание не только охоту и рыболовство, но и все отношения по поводу собственности, пользования, охраны, воспроизводства (в случае необходимости) всех представителей животного мира, относящихся к категории охотничьего фонда и рыбных запасов.

В отношении охраны атмосферного воздуха исследований подобного рода проведено пока что мало. Но всё же в основном силами сотрудников сектора правовых проблем охраны окружающей среды института государства и права АН СССР были разработаны предложения о необходимости издания закона об охране атмосферного воздуха.

В литературе за последние годы довольно активно обсуждался вопрос о совершенствовании законодательства об охране таких природных объектов, которые объявлены заповедниками, заказниками, национальными парками, памятниками природы. Здесь основную дискуссию вызвал вопрос формы кодификации законодательства об учреждении природно-заповедного фонда. Вопрос все еще остается открытым и требует дальнейшего обсуждения.

Обоснованно ставятся в литературе вопросы разработки законоположений об охране растительного мира вне сферы действия лесного законодательства.

Процесс дальнейшего совершенствования природоохранительного законодательства в СССР в современный период опирается на солидную конституционную базу. Положения об охране окружающей среды, записанные в новой Конституции СССР, стимулируют и более четко ориентируют законотворчество,

открывая новые возможности для повышения роли права в сохранении, восстановлении и улучшении благоприятных природных условий страны. Природоохранительные конституционные положения особенно заостряют вопрос об издании союзного закона об охране окружающей среды.

5. Необходимость союзного Закона об охране окружающей среды

Издание союзного фундаментального правового акта об охране окружающей природной среды является необходимым элементом процесса дальнейшего совершенствования советского природоохранительного законодательства. Это положение является общепризнанным. Однако неоднократные попытки более детальной разработки его содержания привели длительной дискуссии относительно формы такого правового акта и круга вопросов, которые он должен решить. При этом выяснились две основные позиции: сторонники одной из них предполагают создание основ природоохранительного законодательства Союза ССР и союзных республик и соответствующих республиканских кодексов, а сторонники другой считают целесообразным издание союзного закона об охране окружающей среды и соответствующих законов в союзных республиках.

Родоначальником и основным разработчиком идей кодификации природоохранительного законодательства в форме основ кодексов был Н.Д. Казанцев. Он высказывал и обосновывал эту идею во многих работах, но в конечном счете, обобщил свой взгляд в статье «О состоянии и задачах научно-исследовательской работы в области природоохранительного законодательства».

Природоохранительное законодательство, по его мнению, должно быть сформулировано общими для всех объектов природы. Здесь же должны быть указаны положения об охране природы по каждому объекту в отдельности соответственно. Основы природоохранительного законодательства, как он полагал, должны включать следующие разделы: I Общие положения; II Государственное планирование; III Использование и охрана природных ресурсов; IV Государственные органы, осуществляющие функции по охране природы; V Участие общественных организаций в охране природы; VI Научно-исследовательская работа по охране природы; VII Преподавание охраны природы в учебных заведениях; VIII Пропаганда вопросов охраны природы; IX Участие СССР в международных организациях по охране природы; X Охрана недр; XI Охрана вод; XII Охрана лесов; XIII Охрана естественной растительности; XIV Охрана зеленых насаждений в населенных пунктах и охрана природных зеленых зон в национальных природных Парках; XV Охрана природных комплексов заповедников и заказников; XVI Охрана природных комплексов курортов; XVII Охрана типичных ландшафтов, редких и достопримечательных природных объектов (памятников природы); XVIII Охрана животного мира; XIX Охрана атмосферного воздуха.

Точка зрения Казанцева, изложенная выше, поддерживается значительным числом специалистов, посвятивших свои исследования природоохранительному законодательству. Но она подвергается серьезной критике со стороны специалистов, придерживающихся другого взгляда.

Г.Н. Полянская возражает Н.Д. Казанцеву и его сторонникам, считая, что предложение об издании основ природоохранительного законодательства не со-

ответствует истинным потребностям практики как по форме, так и по содержанию предлагаемого закона.

Она считает, что должны издаваться не основы природоохранительного законодательства и кодексы, а союзный Закон об охране природы, положения которого должны быть развиты в земельном, водном, горном, лесном и других отраслях законодательства (в соответствующих основах и кодексах), а также законов об охране окружающей природы союзных республик

Что касается содержания Закона об охране природы в СССР, то Г.Н. Полянская предлагает ограничить его лишь общими вопросами природопользования и охраны окружающей природы, т. е. в сущности соглашается с Н.Д. Казанцевым в отношении восьми первых предложенных им разделов, отрицая последующие, поскольку они могут привести лишь к дублированию соответствующих отраслей законодательства. Она подчеркивает, однако, что Закон об охране природы в СССР должен быть избавлен от декларативности, которая присуща действующим республиканским законам об охране природы.

Несколько иная версия будущего союзного закона об охране окружающей среды исходит из того, что основной задачей, на решение которой должен быть направлен этот закон, следует считать обеспечение экологической обоснованности функционирования и дальнейшего развития всего нашего социалистического народного хозяйства.

Закон об охране окружающей природной среды в СССР должен содержать комплекс принципиальных положений и правил, обеспечивающих неуклонное и последовательное соблюдение в народном хозяйстве экологических требований, соблюдение которых составляет важнейшее условие сохранения благоприятного для жизни людей качества окружающей среды и предпосылку достижения гармонии между развивающимся обществом и природой. Закон предусматривает систему юридических гарантий, соблюдение экологических требований во всех отраслях народного хозяйства и на всех его уровнях: при определении политики и стратегии развития, в процессе перспективного и текущего планирования, принятия решений по хозяйственным вопросам, проведения изыскательских работ, размещения, проектирования, строительства и ввода в эксплуатацию вновь создаваемых и реконструируемых производственных (хозяйственных) объектов, при внедрении в практику достижений науки и техники, выборе технологии и техники отдельных видов производства, стандартизации выпускаемой продукции, распределении, потреблении, использовании, воспитании и обучении людей, а также в процессе целенаправленного преобразования природы и воспроизводства природных ресурсов.

В союзном законе следовало бы дать официальное определение целей долгосрочной политики Советского государства в области охраны окружающей природной среды, выразив три главных целевые установки, имеющие наиболее общее принципиальное значение возникновения новых, постепенное устранение соответствующих причин и источников отрицательного воздействия общества на природу, а также улучшение природных условий страны. Существенным элементом содержания закона будет также закрепление комплексного подхода к окружающей природе в самом широком понимании. Речь идет не только о возложении обязанности охраны окружающей среды (эксплуатируемой и неэксплуатируемой природы), что уже записано в действующих законах союзных респу-

блик об охране природы, но и формирование обязанности всех государственных органов, предприятий, учреждений и организаций, ответственных за принятия и исполнения хозяйственных решений, учитывать возможность наступления неблагоприятных изменений в окружающей среде или отдаленном будущем в результате исполнения этих решений. Это один из главных путей обеспечения реального учета интересов будущих поколений людей в современной практике, что составляет принципиальное положение социалистической концепции охраны окружающей среды.

Наконец, важнейшим положением будущего союзного закона об охране окружающей среды следует считать принцип широкого участия населения в выработке хозяйственных решений, касающихся размещения и развития производственных сил и затрагивающих состояний природной среды. Целесообразно установить, что широкие слои населения в местах проведения мероприятий, влияющих на состояние окружающей среды, вправе участвовать в открытом обсуждении проектов мероприятий, а заинтересованные предприятия, учреждения, организации обязаны довести до сведения населения содержание проектов, а затем, при окончательном их утверждении, в обязательном порядке принять во внимание высказанные населением замечания и предложения, о чём также проинформировать население.

Таким образом, в будущем союзном законе об охране окружающей среды следует решить жизненно важные вопросы, которые не решаются и не могут быть решены в земельном, водном, горном и ином отраслевом законодательстве. Новый закон, вероятно, потребует внести коррективы в отраслевое законодательство и в республиканские законы об охране природы, что и надо будет сделать своевременно.

Таким образом, разработка теоретических концепции права окружающей среды и проблемы совершенствования законодательства составили значительную часть правовых исследований в области регулирования природопользования и охраны окружающей среды в рассматриваемый период. В результате этого советская юридическая наука располагает обоснованными теоретическими выводами и суждениями, освещающими пути развития права окружающей среды в близкой или далекой перспективе, всесторонне характеризующими содержание и формы будущих фундаментальных законов советского государства, направленных на сохранение, восстановление и улучшение благоприятных природных условий в современный период и в будущем.

Вместе с тем необходимо отметить, что в процессе проведения данной исследовательской работы Советской правовой науки с большим успехом удалось внедрить в практику значительную часть теоретических разработок. Прежде всего, практикой воспринят отраслевой принцип кодификации законодательства применительно к основным природным объектам — земле, ее недрам, водам, лесам, животному миру, атмосферному воздуху, а также целесообразно и формы правовых актов — Основа и кодексы. Но не только направление и формы, кодификации, а также и концептуальные положения, выработанные наукой, нашли широкое воплощение в содержании фундаментальных правовых актов. В особенности можно отметить полноту реализации теоретических концепций в основах водного законодательства Союза ССР и союзных республик и водных кодексах.

Причины такого успеха обусловлены не только высоким качеством теоретических разработок, но и тем, что многие ученые-юристы, занимавшиеся исследованиями проблем правового обеспечения рационального природопользования и охраны окружающей природы, лично участвовали в законодательных работах. В частности, в рабочих комиссиях Верховного Совета СССР по подготовке проектов Основ земельного, водного, лесного законодательства и законодательства о недрах участвовали: член-корреспондент АН СССР Г.А. Аксененок, профессора Н.Д. Казанцев, Г.Н. Полянская, О.С. Колбасов, Н.Н. Краснов, И.Ф. Панкратов, В.В. Петров, кандидаты юридических наук Г.С. Башмаков, Л.А. Заславская, Е.И. Немировский, В.Г. Емельянова и другие.

В современный период тесное сотрудничество ученых, являющихся специалистами по правовым вопросам природопользования и охраны окружающей среды, и практических государственных органов продолжается. Одновременно развернулась дальнейшая теоретическая разработка актуальных правовых проблем охраны окружающей среды, результаты которой найдут свое место в будущем прогрессе советского права.

ГЛАВА IV. ПРАВО ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ НА ЗЕМЛЮ, ЕЕ НЕДРА, ВОДЫ И ЛЕСА

1. Значение и сущность исключительности права государственной собственности на землю и ее недра, воды, леса в СССР

Среди фундаментальных научных проблем, разработанных за последние годы в результате правовых исследований, следует назвать проблему права исключительной собственности Советского государства на важнейшие элементы окружающей природной среды — землю, ее недра, воды и леса, составляющие естественную основу нашей социалистической экономики.

Право исключительной государственной собственности на землю, ее недра, воды и леса является одним из революционных завоеваний советского народа. Оно было установлено в результате сплошной национализации земли вместе с другими природными материальными благами на основании ленинского декрета «О земле», принятого II Всероссийским съездом Советов 26 октября (8 ноября) 1917 г.

Главной и ближайшей целью декрета было решение вопроса о социалистическом переустройстве жизни крестьян, составлявших большинство населения дореволюционной России.

Характеризуя историческое значение этого декрета, В.И. Ленин в 1919 г. писал, что «...через несколько часов после победы над буржуазией в Петрограде, победивший пролетариат издал декрет «О земле», а в этом декрете целиком и сразу, с революционной быстротой, энергией и беззаветностью, осуществил все насущнейшие экономические нужды большинства крестьян, экспроприировал полностью и без выкупа помещиков» (Полн. собр. соч., т. 40, стр. 13).

Но декрет «О земле» не только положил начало социалистическому пути решения аграрного вопроса в первой в мире стране Советов, но и оказал огромное влияние на все стороны жизни народа, поскольку предопределил развитие

самой прогрессивной социалистической системы рационального природопользования и охраны окружающей природной среды во всех отраслях экономики страны. Именно этот декрет оказался первым юридическим источником права исключительной собственности Советского государства.

Минувшие 60 лет развития социализма в Советском Союзе показали, каких поразительных успехов может добиться народ, безраздельно владеющий природными богатствами и другими основными средствами производства и поставивший перед собой цель создания коммунистического общества.

Проведенными исследованиями доказано, что исключительная государственная собственность на землю, ее недра, воды и леса в СССР служит специфическим и высокоэффективным средством закрепления господствующего положения государства в экономике страны в связи с хозяйственной эксплуатацией и иным использованием природных материальных благ. Советское государство занимает командные высоты в экономике и в силу того, что оно владеет подавляющей массой основных средств производства и осуществляет плановое руководство в развитием народного хозяйства.

Однако природные богатства — это не только средства производства, но и всеобщее условие благополучия населения в настоящем и будущем. Советское государство и здесь играет ведущую роль, обеспечивая всесторонне рациональное использование природных условий и поддержание их в благоприятном для населения состоянии.

Проведенные за последние годы правовые исследования в основном направлены на достижение более глубокого понимания сущности качества исключительности государственной собственности на землю, ее недра, воды и леса. Цель исследований включала также выявление объективно связанных с исключительностью права государственной собственности социально-экономических и правовых последствий.

Основной теоретический вывод, сделанный в результате правовых исследований, заключается в доказывании и признания факта существования в СССР двух видов государственной собственности: исключительной государственной собственности на землю, ее недра, воды и леса, являющиеся одновременно основными компонентами окружающей природы, и неисключительной государственной собственности на имущественные товарно-материальные объекты.

Оба указанных вида государственной собственности однородны по своей социалистической сущности и общественно-экономическому содержанию. Объекты обоих этих видов собственности представляют собой достояние всего советского народа. Но в отличие от основных средств производства, имеющих характер имущества, — промышленных, строительных, сельскохозяйственных и других предприятий (в смысле зданий, сооружений, оборудования и прочих товарно-материальных ценностей, средств транспорта и связи и иных предметов, не состоящих исключительно в собственности государства), земля, ее недра, воды, леса являются не просто всенародным достоянием, а принадлежат советскому народу в лице его государства постоянно, неизменно, всегда. Они ни при каких обстоятельствах не могут оказаться в собственности предприятий, учреждений, организаций, кооперативов или отдельных лиц, пока не отменено закрепленное в Конституции СССР в высшей степени принципиальное положение

об исключительном характере государственной собственности на обозначенные природные объекты.

Сущность исключительности права государственной собственности на землю, ее недра, воды и леса в СССР состоит в неизменной принадлежности государству. Это — своего рода монополия государства на владение и распоряжение данными материальными благами.

Правило об исключительном характере государственной собственности на указанные природные объекты является абсолютным и обладает высшим приоритетом. Оно не подлежит расширительному толкованию (как и всякое исключение из общего правила). Оно не распространяется на другие ценности общества, не относящиеся к категории земли, ее недр, вод и лесов.

Скажем, основные средства производства в виде зданий, сооружений, оборудования, средств транспорта, связи только в основном, в подавляющей массе являются собственностью Советского государства. Но в определенной мере они составляют и общественную собственность, то есть принадлежат колхозам, кооперативным организациям, профсоюзам, различным добровольным обществам и организациям трудящихся. А такие материальные ценности, как жилые дома, хозяйственные постройки, средства транспорта и связи, а также другие предметы потребительского характера состоят и в собственности отдельных граждан. Они приобретаются путем их покупки у государства или общественных организаций, либо изготавливаются собственными силами и средствами.

Ничего подобного нельзя сказать о природных объектах. Землю, ее недра, воды и леса в СССР никто не может купить или получить в наследство, либо приобрести иным способом. Даже материальные затраты и вложения живого и овеществленного труда в воспроизводство и улучшение природных объектов не дают оснований для перехода их в собственность общественных, кооперативных или иных организаций, а также в личную или частную собственность.

Например, лес, выращенный колхозом, его силами и средствами все же не становится собственностью этого колхоза, а автоматически поступает в собственность государства, зачисляется в единый государственный лесной фонд. Колхоз же, создавший лес, получает определенные льготы по лесопользованию и материальные компенсации в установленном порядке. И даже само государство в лице его органов власти и управления не может принять решение о передаче созданного леса или другого природного объекта в собственность колхоза, а равно других организаций и лиц, пока действует правило об исключительной государственной собственности.

Аналогичное положение складывается в случаях обработки земли. Сельскохозяйственные предприятия и отдельные граждане вкладывают в предоставленные им земельные участки свой труд, удобрения и т. п. Но земельные участки по-прежнему остаются лишь в пользовании сельскохозяйственных предприятий и граждан и не становятся их собственностью. Для обеспечения материальной заинтересованности сельскохозяйственных предприятий и граждан в обработке земли, в улучшении ее качества и т. п. законодательство предусматривает целую систему правовых положений, гарантирующих устойчивость землепользования и право на компенсации неиспользованных вложений в земельный участок материальных средств и труда.

Если в процессе пользования природными объектами происходит отделение от природной среды каких-то ее элементов виде добытого промышленного сырья или потребительских продуктов, право исключительной государственной собственности опять-таки не утрачивается. Когда почва, грунт отделяется земной поверхности, полезные ископаемые извлекаются из нее, происходит заготовка древесины путем рубки леса, осуществляется добыча воды из источников для нужд производственного или бытового водоснабжения, появляются новые материальные предметы — отделенная от земли почва, минеральное сырье, древесина, вода и т. п., которые уже не имеют отношения к исключительной государственной собственности, ибо они утратили свою принадлежность к категории природных объектов. В процессе отделения от природной среды на них впервые заново возникает право государственной (неисключительной) общественной или личной собственности, которое не является, однако, правом собственности на землю, ее недра, воды и леса.

Разработанная в науке концепция права исключительной государственной собственности получила надлежащее официальное признание и закрепление в законодательстве.

Во всех общесоюзных базисных правовых актах, посвящённым земле, ее недрам, водам и лесам, — соответствующих Основах законодательства Союза ССР и союзных республик, принятых в период 1968–1977 годов, совершенно однозначно сформулировано положение об исключительной собственности государства на эти природные объекты.

«Земля в СССР состоит в исключительной собственности государства и предоставляется только в пользование», — гласит статья 3 Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик, утвержденных Верховным Советом СССР 13 декабря 1968 г.

«Недра в СССР состоят в исключительной собственности государства и представляются только в пользование», — провозглашает статья 3 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах, утверждённых Верховным Советом СССР 9 июля 1975 г.

«Воды в СССР состоят в исключительной собственности государства и предоставляются только в пользование», — статья 3 Основ водного законодательства Союза ССР и союзных республик, утвержденных Верховным Советом СССР 10 декабря 1970 г.

«Леса в СССР состоят в исключительной собственности государства и предоставляются только в пользование», — статья 3 Основ лесного законодательства Союза ССР и союзных республик, утвержденных Верховным Советом СССР 17 июня 1977 г.

Наконец, положение о праве исключительной государственной собственности впервые закреплено в новой Конституции СССР, утвержденной Верховным Советом СССР 7 октября 1977 г. В статье 11 Конституции СССР установлено, что «в исключительной собственности государства находятся: земля, ее недра, воды, леса».

Включение данного положения в Конституцию СССР знаменует дальнейший исторический прогресс советского права, отражает возросшую социальную важность правового регулирования отношений в области взаимодействия общества и природы, служит проявлением дальнейшей заботы советского народа, его Ком-

мунистической партии и государства об улучшении использования природных богатств и охраны окружающей природной среды. Вместе с тем это означает реализацию разработанных в правовой науке предложений.

Придание праву исключительной государственной собственности на землю, ее недра, воды и леса характера конституционного положения требует все более глубокого осознания социально-экономических и правовых последствий, вытекающих из качества исключительности права государственной собственности в рассматриваемых случаях, которые уже были освещены в правовых исследованиях за последнее десятилетие.

Исключительность права государственной собственности на землю, ее недра, воды и леса обусловливает существование совершенно особенной юридической категории — права пользования, которое представляет собой не правомочие собственника или субъекта права оперативного управления государственным имуществом, а является самостоятельным юридическим основанием (титулом) обладания участками земли и гражданами, не являющимися собственниками этих природных объектов.

Наличие права пользования в значительной мере объясняет тот факт, что нахождение земли, ее недр, вод и лесов в исключительной собственности государства не означает существование каких-либо препятствий для использования этих природных богатств предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами в целях, совместимых с задачами социализма. Наоборот, в условиях права исключительной государственной собственности расширяются возможности производительного и иного полезного использования природных богатств с наибольшим эффектом, наивысшей степенью рациональности и экологической обоснованности природопользования. При этом пользователи наделяются широким комплексом прав и обязанностей, обеспечивающих им юридическую возможность эксплуатировать предоставленные в пользование природные объекты для удовлетворения своих природохозяйственных и иных потребностей.

Советское государство в плановом порядке организует использование природных ресурсов страны для развития народного хозяйства и удовлетворения потребностей населения, распределяет и перераспределяет их между отраслями экономики, представляет земельные участки и иные части природных богатств в пользование заинтересованных субъектов и изымает их из пользования, ведет учет земли, ее недр, вод и лесов, строго регламентирует условия и требования, обеспечивающие их рациональное использование и охрану, осуществляет контроль за их использованием и ведет борьбу с правонарушениями.

Как видно, быть исключительным собственником земли, а по ее эксплуатации, ее недр, вод и лесов означает для Советского государства не только наличие не зависящих ни от кого прав по владению и распоряжению этими природными богатствами, но и обязанности перед обществом, историческую ответственность за обеспечение рационального использования этих элементов природы как всенародное достояние, за сохранение, восстановление и улучшение благоприятного состояния окружающей природной среды. В качестве исключительного собственника природных богатств государство является социально ответственным перед народом.

Свойства исключительности прав государственной собственности на землю, ее недра, воды и леса сопряжено с весьма значительными особенностью экономико-правового режима этих объектов: данные природные объекты, в том числе искусственно воспроизведенные или улучшенные, не являются товарами, не имеют стоимости и денежной оценки. Они находятся вне товарно-денежного или, говоря юридическим языком, вне гражданского оборота, то есть не принадлежат к числу предметов товарно-денежного обмена в социалистическом народном хозяйстве. Они не входят в имущественные фонды предприятий, учреждений и организаций. Они учитываются, оцениваются, распределяются и перераспределяются только в натуральном выражении. Они находятся на особом счету, под контролем целой системы специально уполномоченных государственных органов, которые не должны быть непосредственно заинтересованы в хозяйственных результатах использования, а должны стоять на страже соблюдения социально-политических и экологических требований природопользования.

Потенциально такое положение таит в себе огромные возможности для организации рационального использования богатств и охраны окружающей среды, поскольку оно позволяет наиболее полно и последовательно обеспечить соблюдение экологических требований в народном хозяйстве и преодолеть негативное влияние конъюнктурных коммерческих устремлений определенной части отраслей экономики — природопользователей, действующих в условиях социалистического хозяйственного расчета и стремящихся к получению максимального количества своей продукции наилучшего качества при наименьших издержках производства. Эффективность действия этого положения несомненна, но она проявляется в полной мере лишь при условии хорошо налаженного учета и контроля, как фактического состояния окружающей природы, так и деятельности.

Между тем в определенных кругах специалистов за последние годы возникло и другое мнение, заключающееся в том, что отсутствие стоимостной оценки природных объектов является скорее недостатком, чем достоинством экономико-правового режима земли, ее недр, вод и лесов.

Анализируя практику и отмечая факты расточительства, бесхозяйственности, нерационального использования природных богатств, нарушения требований охраны окружающей среды, некоторые специалисты видят основную причину этого в отсутствии стоимостной оценки природных объектов и бесплатности природопользования. Соответственно, они предлагают установить цену земли, ее недр, вод и лесов, а также взимание платы за пользование ими, полагая, что это будет экономически заинтересовывать предприятия, учреждения, организации и граждан в более бережном отношении к природным богатствам, более рациональному использованию и охране. В этом направлении проводится соответствующая научная работа.

Однако эти взгляды всё ещё остаются дискуссионными. Они не нашли отражения в новой Конституции СССР, ибо полезность денежной оценки природных объектов и платность природопользования вызывает большие сомнения.

Дело в том, что отсутствие стоимостной (денежной) оценки земли, ее недр, вод и лесов является органическим свойством исключительной собственности государства на них. И есть опасение, что установление такой оценки рано или поздно приведет к упразднению этого социального института, что вероятно было бы шагом назад в развитии и укреплении социалистической системы ре-

гулирования взаимодействия общества с окружающей природой. Есть сомнения в том, что само по себе объявление какой-то денежный цены природы вряд ли приведет к более бережному использованию природных богатств, усилению заботы об охране природы. Скорее наоборот, положение природных объектов будет уравнено с положением функционирующих в народном хозяйстве товарно-материальных ценностей. Это облегчит возможность совершения сделок с землей, недрами, водами и лесами, которые в современных условиях является противозаконным (скажем, купля-продажа, обмен, аренды земельных участков, лесных массивов, объектов и участков недр). Появится обезличка земли, ее недр, вод и лесов, усилится влияние конъюнктурных коммерческих интересов на использование и охрану природы. Все это может проявиться в деятельности плановых органов, отраслевых министерств и ведомств, а также предприятий, учреждений и организаций. В то же время контроль государства за природопользованием станет более затруднительным.

Ко всему этому следует добавить, что установление действительной цены какого-либо земельного участка или иного природного объекта остается трудной проблемой. Любые решения в этой области при отсутствие в стране «земельного рынка» или по крайней мере регулярной практики купли-продажи земли и других природных объектов чреваты волюнтаристскими произвольными суждениями (даже если они будут узаконены в виде методических правил, инструкций) и далеко идущими ошибками в оценках.

Введение платности природопользования также не сулит существенных перемен в обеспечении рационального использования земли, ее недр, воды, лесов и бережного отношения к ним со стороны плановых органов, отраслевых министерств и ведомств, а также предприятий, учреждений и организаций.

Имеющиеся в Советском Союзе опыт платного пользования природными объектами пока не создает убеждения в его полезности как средство экономического стимулирования рационального природопользования. Несколько десятков лет существует взимание платы с лесозаготовительных предприятий, вырубающих лес, но никто не может сказать, что попенная плата заинтересовывает эти предприятия в более рациональным и бережном лесопользовании. Более 30 лет (до 1962 года) существовала практика взимания платы с промышленных предприятий в водоемы загрязненных сточных вод. Но эта плата не только не сдерживала предприятия в отношении загрязнение водоемов, но, наоборот, дала им возможность наращивать загрязнения, откупаясь за это вносимой в государственный бюджет платой.

Следовательно, к предложениям об изменении экономического режима земли, ее недр, вод и лесов необходимо подходить с большой осторожностью. В ближайшее время, вероятно, не прибегая к денежной оценке природных объектов и не вводя всеобщей платности природопользования, необходимо усилить экологическую обоснованность принимаемых в народном хозяйстве плановых решений, повысить требования в территориальном размещении и проектировании промышленных, транспортных, сельскохозяйственных и других хозяйственных объектов, усилить государственный контроль за выполнением законодательства об охране окружающей среды и ответственность за его нарушение. Желательно, улучшить учет природных богатств и состояние природной среды в целом. Каждое предприятие — природопользователь должно четко знать, какие именно

природные объекты ему предоставлены в пользование и в какой мере она отвечает за поддержание их блага в благоприятном состоянии. С другой стороны, необходимо в точной мере обеспечить финансирование и материально-техническое обеспечение потребностей всех отраслей народного хозяйства в области охраны окружающей среды.

Таким образом, земля, ее недра, воды и леса как объем права исключительной собственности Советского государства отличаются по своему экономико-правовому режиму от товарно-материальных ценностей общества, функционирующих в народном хозяйстве. Эти отличия органически связаны с самой сущностью данного вида права государственной социалистической собственности и не могут быть устранены без риска уничтожения самого этого вида права собственности.

Содержание и формы экономико-правового режима природных объектов, являющихся исключительной собственностью государства, необходимо, конечно, совершенствовать. В связи с этим заслуживают всемерной поддержки предложения о введении экологических критериев в систему оценок хозяйственны, результатов деятельности предприятий, учреждений и организаций, об установлении прямой зависимости права на получение премий и других поощрений работников от выполнения ими требований охраны окружающей среды в процессе профессиональной трудовой деятельности и т. п. Все это может стать предметом дальнейших исследований правоведов совместно с экономистами и экологами.

2. Объекты права исключительной государственной собственности на землю, ее недра, воды и леса

Одним из весьма существенных результатов теоретических правовых исследований в области охраны окружающей среды последние годы является разработка основных понятий правового характера, служащих для обозначения охраняемых природных объектов, а в особенности — объектов права исключительной государственной собственности на землю, ее недра, вода и леса. Разработка этих понятий в значительной степени облегчила определение сфер действия и содержания законодательства о земле, ее недрах, водах и лесах при проведении кодификационных работ.

По советскому законодательству понятием «земля» обозначается поверхность земного шара, находящаяся в пределах государственных границ Союза ССР.

В отличие от территории, которая является своего рода объемным понятием (территория охватывает не только поверхность земного шара, но и все то, что находится на поверхности, над и под ней, земля — это условная категория, имеющая только одно измерение — площадь, исчисляемую квадратными метрами, километрами, гектарами.

В отличие от почвы, которая представляет собой плодородный поверхностный слой, образовавшийся в результате продолжительного взаимодействия органических и неорганических природных факторов, а также в отличие от «грунта», земля не имеет толщины, не может быть измерена единицами объема и веса, и самое главное — она вообще не может быть отделена от поверхности земного шара. Не случайно еще с времен древнего римского права земля считается недвижимостью. И именно поэтому земля-почва, которая отделена от поверх-

ности и находится, скажем, в сосудах для выращивания комнатных цветов, совершенно не охватывается понятием земли, употребляемым в законодательстве в смысле объекта права государственной собственности и охраняемого правом природного объекта.

Условный характер юридического понятия «земля» проявляется и в том, что им обозначается вся поверхность земного шара, независимо от того, покрыта она почвенным слоем или лишена его, заросла лесом или лишена растительности (пустыня, горы, вечные льды), постоянно скрыта водой или представляет собой сухопутное пространство, застроена зданиями и сооружениями или нет.

Однако из этого совсем не следует, что земля в юридическом смысле является абсолютно абстрактным и аморфным понятием. В действительности эта категория имеет сложную внутреннюю структуру, отображающую многообразие качественных различий между отдельными участками поверхности земли, различий физических, химических, физико-географических, хозяйственно-экономических, исторических и даже эстетических. Это проявляется, например, в установлении видов и правовых категорий земель (ст. 4 Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик). В связи с этим необходимо особенно подчеркнуть, что целью правовой охраны земли является не сохранение ее общей площади, а сохранение, восстановление и улучшение благоприятного качественного состояния поверхности рельефа земного шара.

Таким же юридическим понятием является и употребляемое в законодательстве понятие «недра».

Недра — это часть природной среды, представляющая собой геометрическое пространство под земной поверхностью, заполненное органическими и неорганическими веществами, находящимися в твердом, жидком и газообразном состояниях, в простейших структурах или сложных соединениях.

Недра не имеют четко обозначенной нижней границы. С юридической точки зрения недра простираются вглубь вплоть до ядра Земли, образуя неправильной формы конус, основание которого образует поверхность земного шара в пределах государственных границ СССР. По существу здесь недра смыкаются с землей. Не случайно поэтому месторождения полезных ископаемых, которые выходят на поверхность, также относятся к категории недр. Что касается практической стороны дела, то такой уровень пространства недр ограничивается обычно пределами глубины, которых может реально достигнуть человек при существующем уровне развития науки и техники (в Советском Союзе идет бурение двух скважин на глубину 15 километров в Азербайджане и на Кольском полуострове).

Основная полезность недр состоит в том, что они являются источником минерального сырья, ископаемого топлива и других материалов. Они используются также для устройства подземных сооружений и коммуникаций, таких как хранилища, складны, линии метро, трубопроводы и т. п. Отдельные участки недр представляют особую научную, культурную или историческую ценность. Однако за последнее время все сильнее проявляется одно из самых важных свойств недр — быть фундаментом рельефа поверхности, основанием определенных географических ландшафтов. Все эти свойства принимаются во внимание системой правовой охраны недр.

Юридическое понятие «воды» также отличается от естественнонаучных, технических и житейских представлений о воде.

Воды — это природные запасы воды, находящиеся в пределах государственных границ СССР в морях, озерах, реках, водохранилищах, каналах, ледниках, подземных месторождения и других водных объектах. К водам не относится вода, добытая из природной среды. К водам не относится и та вода, которая хотя и находится в природной среде, но не представляет самостоятельного материального блага, а является структурным компонентом каких-либо природных объектов. Например, атмосферная влага (неотделимый компонент атмосферы), почвенная влага (неотделимый компонент почвы), вода, находящаяся в организмах животных и растений. Эта часть природных запасов при современном уровне развития производственных сил не поддается целенаправленному и контролируемому регулированию со стороны общества и государства, не может служить самостоятельным объектом пользования и охраны.

Лес в юридическом смысле — это часть природной среды в пределах территории СССР, представляющая собой большую совокупность взаимосвязано развивающихся деревьев и других растительных организмов, образующих некоторое биологическое единство и влияющих на состояние других элементов природной среды на значительной площади.

Не всякая древесная растительность является лесом.

Не охватываются понятием леса отдельно стоящие деревья или их небольшие группы, сады и другие плодово-ягодные насаждения, городские и усадебные парки, ботанические сады, питомники, полезащитные насаждения, декоративные и защитные насаждения вдоль дорог, на улицах и площадях населенных пунктов и другие. Эти растительные сообщества хотя и охраняются в правовом порядке, но в других формах и другими методами по сравнению с природными объектами. Они охраняются как имущество.

Таким образом, в правовом регулировании отношений собственности и охраны природы используется целая система юридических понятий и представлений о природных объектах, которая в общей сложности отображает реальное положение вещей, но имеет значительную специфику в сравнении с естественно-научными, хозяйственно-техническими и житейскими представлениями и понятиями. Эта специфика обусловлена особой ролью права, особенностями форм и методов правового регулирования общественных отношений, возникающих в сфере взаимодействия природы и общества, и в частности отношений природопользования, сохранения, восстановления и улучшения благоприятного состояния окружающей человека природной среды. Несмотря на то, что приведенная выше трактовка правовых понятий земли, ее недр, вод и лесов воспринята законодательством, в литературе встречаются и другие характеристики этих понятий.

По мнению В.В. Петрова, «в отличие от иных элементов природной среды — атмосферного воздуха, солнечной и тепловой энергии, климатических ресурсов — земля, недра, воды, леса и ресурсы континентального шельфа являются овеществленными частями природы, они имеют натуральную величину и способны присваиваться обществом с целью обращения их в свою собственность.

От товарно-материальных ценностей, создаваемых трудом человека, эти природные объекты отличаются естественным характером своего происхождения. Они создаются самой природой непосредственно, либо с участием человека, осуществляющего свою деятельность с целью воспроизводства природных ресурсов».

Во-первых, в этих рассуждениях возникает ложное, противоречащее материалистическому взгляду на природу представление, что будто бы атмосферный воздух, энергия и климатические ресурсы не материальны, не имеют своего вещественного содержания.

Во-вторых, все приведенные понятия нельзя ставить в один ряд, ибо они находятся в известном соподчинении. Например, климатические ресурсы включают и атмосферный воздух, и воды, и леса.

В-третьих, неправильно утверждение, что земля, ее недра, воды и леса отличаются от товарно-материальных ценностей естественным характером происхождения. С одной стороны, леса и водные объекты могут воспроизводиться искусственно, с другой, — эти природные объекты, независимо от происхождения, являются товарами в условиях частной собственности.

Далее В.В. Петров утверждает, что объектами права государственной собственности на землю являются «травы, зеленые насаждения, отдельно стоящие деревья и их совокупности, не отнесенные к категории леса, животные, птицы и другие организмы, обитающие на безлесном пространстве земли и в ее почвенном слое», что «своеобразными элементами, входящими в государственную собственность на недра, являются памятники материальной культуры, редкие достопримечательные образования, археологические находки», что ледники не относятся к объектам государственной собственности на воды, и наоборот, «вместе с веществом вод в собственность государства предполагаются и все растительные и животные организмы, населяющие воды и взаимосвязанные с ними», что «государственная собственность на леса включает не только деревья (в собственном смысле слова), но и всю лесную среду как экологический комплекс, т. е. травяной покров, кустарники, ягодники, грибные организмы, животных, птиц, обитающих в лесу и др.».

Все эти утверждения не точны, они противоречат теории и практике советского права.

По законодательству растения и животные не являются принадлежностью земли, а рассматриваются самостоятельными объектами права. Имеется обширное законодательство, регулирующее порядок пользования ими. И данное законодательство не всегда относится к земельному или водному законодательству.

Если допустить, скажем, что животный мир является принадлежностью земли, леса или водных объектов, то предоставление кому-либо в пользование земельного или лесного, либо водного объекта должно означать возникновение у землепользователей, лесопользователей и водопользователей права пользоваться животным миром. Между тем закон правопользования животным миром на суше и в водоемах регулирует как самостоятельное субъективное право, не относящееся к правомочиям пользования землей, лесом или водами.

Однако надо признать, что правовое регулирование статуса животного мира в Советском Союзе еще не является совершенным. Поэтому вносятся предложения о том, чтобы в законе прямо записать о включении животного мира в число объектов права исключительной государственной собственности.

Вопреки утверждению В.В. Петрова в законодательстве положительно решен вопрос о праве собственности государства на ледники (см. ст. 4 Основ водного законодательства Союза ССР и союзных республик).

Памятники материальной культуры, археологические находки юридически не относятся к недрам, а представляют собой самостоятельные объекты права.

Таким образом, вопрос об объектах права исключительной государственной собственности требует серьезного, продуманного подхода и более обоснованных суждений. В дальнейших исследованиях необходимо больше внимания уделить критериям разграничения природных и неприродных объектов, всесторонне проанализировать отношения собственности на искусственно воспроизведенные природные объекты и отношения природопользования, связанного с отделением от природной среды добываемого вещества. Вместе с тем следует разрабатывать и соответствующую юридическую терминологию.

3. Субъект права исключительной государственной собственности на землю, ее недра, воды и леса

Существенной частью теоретических правовых исследований в рассматриваемой области за прошедшее десятилетие была разработка проблемы субъекта права исключительной государственной собственности на землю, ее недра, воды и леса.

Законодательство говорит о собственности Советского государства. Но на вопрос о том, собственность какого именно государства при этом имеется в виду, ответить не просто.

У нас есть государство Союз ССР. Но и каждая союзная республика также является государством. Существует ли в связи с этим общесоюзная и республиканская государственная собственность? Только ли Союз ССР или каждая союзная республика в отдельности выступают субъектами права исключительной государственной собственности на землю, ее недра, воды и леса?

Отсутствие в законодательстве прямых указаний относительно фигуры государства — собственника вызывало в юридической литературе оживленную дискуссию, которая продолжается десятки лет с участием большого числа авторов, высказавших разнообразные взгляды.

Можно сформулировать четыре основных точки зрения по вопросу о понятии субъекта права государственной собственности на имущество, а также на природные объекты: (1). Субъектом права государственной собственности является каждая из союзных республик в отдельности. Такого взгляд придерживались некоторые юристы, выступавшие в печати в 20-х годах, — М.О. Гредингер, Н.П. Караджe-Искров, В.С. Мартынов, С. Столяров, М.М. Гершонова и Е.И. Кельмам, Е. Вишикий; (2). Субъектами права государственной собственности являются каждая из союзных республик в отдельности и Союз ССР.

Этот взгляд первый высказал В.П. Антонов-Саратовский, считал, что субъектом права государственной собственности на землю в СССР, который является одновременно и Союз ССР и союзные республики, что право собственности союзных республик переходит в право собственности Союза и права собственности на землю Союза переходят в право собственности союзных республик, и что поэтому существует «общая», «совместная» земельная собственность Союза ССР и союзных республик

Много лет спустя А.В. Карасс писал: «Всякое государственное имущество на территории Союза ССР находится вместе с тем и на территории какой-либо со-

юзной республики. Право государственной социалистической собственности на это имущество как всенародное достояние принадлежит нераздельно и Союзу ССР через соответствующую союзную республику и тем самым этой союзной республике в составе Союза ССР, право собственности СССР на землю, недра, воды и леса отнюдь не исключает права собственности союзных республик на эти объекты».

А.М. Турубинер, по его выражению, отверг конструкцию, по которой союзные республики, наряду с Союзом ССР, имеют право государственной собственности на землю, свою позицию сформулировал в конечном счете так: «Собственник один — Советское государство, но участвуют в этом праве собственности все союзные республики. Если А.М. Турубинер полагал, что они участвуют в качестве субъектов в праве собственности, то он был по существу единомышленником А.В. Карасса.

Названную точку зрения о субъекте права государственной собственности применительно к водам поддерживают В.И. Корецкий и С.Б. Байсалов. Субъектом права государственной собственности является Советское государство в целом, вообще (абстрактно). Такого мнения придерживается подавляющее большинство советских цивилистов. В позднейшей литературе этот взгляд поддерживается в работах А.А. Рускола, Г.Н. Полянской, Я.Ф. Миколенко, А.В. Мицкевича и некоторых других авторов. Субъектом права государственной собственности является только СССР в целом, а не какая-либо республика или государственный орган в отдельности.

Первоначально такое определение субъекта права государственной собственности было закреплено в трех законодательных актах — Общих началах землепользования и землеустройства 1928 г., земельно-водных кодексах Туркменской ССР и Узбекской ССР 1929 г. Оно поддерживалось некоторыми юристами в 20-х годах, а затем было выражено в работах Л.И. Дембо, Г.А. Аксененка, К.А. Шайбекова, В.К. Григорьева, М.И. Козыря и других.

С.М. Корнеев, который хотя и критиковал Г.А. Аксененка и считал в основном правильной точку зрения А.М. Турубинера, в конечном счете все же заявил: «На вопрос о том, что является субъектом права государственной социалистической собственности в нашей стране, необходимо, по нашему мнению, ответить: Союз Советских Социалистических Республик. Это единственный субъект права государственной собственности».

В результат, проведенных за последние годы исследования разностороннего анализа законодательства, практики его применения и высказанных в литературе научных суждений по названному вопросу было доказано, что субъектом права исключительной государственной собственности на землю, ее недра, воды и леса является Союз ССР.

Этот вывод соответствует: ленинскому пониманию социалистической национализации как «переходу всех земель в собственность центральной государственной власти»; объективным экономическим потребностям развития и укрепления хозяйственного и политического единства народов СССР; определению государственной собственности в СССР как общего достояния всего советского народа (ст. 10 Конституции СССР); указанию ст. 21 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик о единстве субъекта права государственной собственности в СССР.

Следует отметать, что теоретическая разработка вопроса о понятии субъекта права исключительной государственной собственности в СССР активно внедрялась в практику и нашла отражение во всех базисных законах о земле, ее недрах, водах и лесах.

Это выразилось, в частности, в установлении единых государственных фондов: земельного, водного, лесного и фонда недр. Данные фонды имеют только общесоюзный статус. Соответствующие республиканские фонды в законодательстве не предусмотрены. Кодексы союзных республик применительно к этому вопросу содержат указания о вхождении земли, ее недр, вод и лесов на территории республики в единые государственные фонды общесоюзного значения.

Например, в земельном кодексе РСФСР указано, что «вся земля в РСФСР входит в состав единого государственного земельного фонда».

Однако не только общесоюзные статус, но и само содержание фондов подчеркивает единство субъекта права исключительной государственной собственности. Так, вывод о Союзе СССР как субъекте права исключительной государственной собственности на воды следует из ст. 4 Основ водного законодательства не только потому, что государственный водный фонд в СССР является единым, но и потому, что в структуру этого фонда входят такие воды водных объектов, принадлежность которых Союзу ССР выражена прямо. Имеются в виду внутренние моря и другие внутренние морские воды СССР, а также территориальные воды (территориальное море) СССР. Как известно, союзные и автономные республики не имеют территориальных вод внутренних морей и других внутренних морских вод. Эти объекты присущи только Союзу ССР.

Признание Союза ССР субъектом права исключительной государственной собственности на землю, ее недра, воды и леса, разумеется, не означает, что будто бы союзные республики устраняются от использования природных ресурсов и распоряжения ими. Союз СССР — это и есть союзные республики, но только не каждая в отдельности, а их совокупное единство. И хотя субъектом права собственности на землю, ее недра, воды и леса является Союз ССР, компетенция по управлению, организации использования и охраны этих основных элементов природной среды на территории каждой из республик распределена между общесоюзными, республиканскими и местными органами применительно к хозяйственным и иным практическим потребностям, но совершенно независимо от права собственности каждой отдельной республики. При этом центральные государственные органы распоряжаются всеми природными богатствами на территории СССР в крупном масштабе, который определяется с учетом ряда условий и в пределах тех государственных полномочий Союза, которые определены в Конституции СССР.

В пункте 5 статьи 73 Конституции СССР предусмотрено, что ведению Союза Советских Социалистических Республик в подлежат «проведение единой социально-экономической политики, руководство экономикой страны; определение основных направлений научно-технического прогресса и общих мероприятий по рациональному использованию и охране природных ресурсов; разработка и утверждение государственных планов экономического и социального развития СССР, утверждение отчетов об их выполнении».

Вместе с тем подробное разграничение компетенции Союза ССР и союзных республик по регулированию использования и охране земли, ее недр, вод и лесов содержится в соответствующих Основах законодательства.

Согласно статье 6 Основ лесного законодательства Союза ССР и союзных республик (1977 г.) ведению Союза ССР в области регулирования лесных отношений подлежат: распоряжение единым государственным лесным фондом в пределах, необходимых для осуществления полномочий Союза ССР в соответствии с Конституцией СССР; установление основных положений в области пользования лесами, воспроизводства, повышения продуктивности, охраны и защиты лесов; установление размера лесосечного фонда СССР; порядка его распределения и отпуска древесины на корню; установление основных направлений и перспективных планов развития лесного хозяйства страны, использования лесных ресурсов и полезных природных свойств леса; планирование общесоюзных мероприятий в области рационального использования, воспроизводства, повышения продуктивности, охраны и защиты лесов; установления порядка отнесения лесов к соответствующим группам и перевода их одной группы в другую; установление единых для Союза ССР систем лесоустройства, учета лесов и порядка ведения государственного лесного кадастра; государственный контроль за состоянием, использованием, воспроизводством, охраной и защитой лесов и установление порядка его осуществления.

Что касается компетенции союзных республик в области регулирования лесных отношений вне пределов компетенции Союза ССР, то она предусматривает права союзных республик по распоряжению единым государственным лесным фондом на территории республики, установление порядка пользования лесами, воспроизводства, повышения продуктивности, охраны и защиты лесов, установление перспективных планов развития лесного хозяйства, использования лесных ресурсов и полезных природный свойств леса, планирование республиканских мероприятий по использованию и охране лесов, контроль за их исполнением, а также регулирование лесных отношений по другим вопросам, если они не отнесены к компетенции Союза ССР.

Разграничение компетенции Союза ССР и союзных республик по регулированию использования и охране земель, недр и вод проведено в законодательстве аналогичным образом.

В конечном счете, такой подход к решению вопроса о понимании субъекта права исключительной государственной собственности на землю, ее недра, воды и леса в СССР наилучшим образом отвечает принципу политического и хозяйственного единства советского социалистического общества на современной деятельности по обеспечению рационального использования и эффективной охране природных ресурсов.

4. Содержание права исключительной государственной собственности на землю, ее недра, воды и леса

Из всего комплекса вопросов, относящихся к проблеме права исключительной государственной собственности на землю, ее недра, воды и леса в СССР, наряду с рассмотренными выше (понимание сущности исключительности этого права, трактовка его объектов и субъекта), необходимо выделить еще и вопрос о его содержании. Этот вопрос также весьма активно обсуждался в юридической литературе в период 1968–1977 годов.

Следует отметить, что изложение содержания права исключительной государственной собственности на землю, ее недра, воды и леса в ряде случаев шло

традиционным путем, то есть путем характеристики присущих собственнику правомочий. Происходило это главным образом в учебниках и учебных пособиях, подготовленных для студентов юридических вузов. При этом одни авторы полагали, что содержание рассматриваемого права государственной собственности исчерпывается правомочиями владения, пользования и распоряжения природными объектами. Другие настаивали на включении в содержание этого права еще и правомочия управления, ссылаясь на факт соединения в лице Советского государства прав политического суверена и права собственности на основные природные объекты на территории СССР.

По существу выражение подобных теоретических позиций было продолжением дискуссии по этому вопросу, которая ведется уже довольно давно — с сороковых годов. Однако ни в прошлом, ни в данный период эта дискуссия не принесла никакого научного прогресса, ибо все ее участники в конечном счете одинаково оценивают общий объем и пределы юридических прав и обязанностей Советского государства в отношении обеспечения рационального использования и охраны земли, ее недр, вод и лесов. И они не указывают сколько-нибудь значительных социальных преимуществ отстаиваемых научных взглядов и предлагаемого понимания юридической конструкции содержания права исключительной государственной собственности на землю, ее недра, воды и леса.

Между тем заметный прогресс в данной области науки был достигнут в другом направлении — при исследовании содержания рассматриваемого права в контексте анализа юридических правомочий собственника, а в результате глубокого исследования социального смысла и пределов юридических возможностей государства как собственника природных объектов в соответствии с ленинским определением земельной собственности.

В.И. Ленин дал следующее определение государственной собственности на землю: «Собственность означает право на ренту и определение государственной властью общих для всего государства правил владения и пользования землей» (В.И. Ленин. Полн. собр. соч., т. 16, стр. 316).

Разумеется, все исследователи всегда соглашались с этим определением, однако давали различное толкование понятию ренты и условиям осуществления права на ренту в СССР.

Были, в частности, высказаны взгляды, которые преодолевают значение изъятия у природопользователей образующейся ренты в доход государства. Вопрос ставился даже так, что если государство не изымает ренту у природопользователей, оно будто бы не реализует своего права собственности.

Некоторые исследователи придавали слишком большое значение отношениям аренды, предлагая ввести в практику договор аренды природных объектов как форму регулирования отношений природопользования, либо высказывая мнение, что существующие у нас формы отношений природопользования по существу являются арендными и необходимо только это признать официально.

Наряду с такими научными взглядами были развиты и другие концепции сущности права на ренту.

В условиях Союза ССР право на ренту принадлежит исключительно Советскому государству, которое присваивает, распределяет и использует ренту в общих интересах всего советского народа, достоянием которого являются природные объекты. Благодаря внедрению социалистических форм производства

и распределения материальных благ в СССР практически устроена абсолютная рента и сохраняет свое значение лишь дифференциальная рента. Право на дифференциальную ренту и принадлежит Советскому государству.

Поскольку дифференциальная рента образуется лишь в случаях производительного использования природных объектов, право на ренту дает государству возможность предоставлять эти объекты в производительное пользование предприятий, учреждений, организаций и граждан, распоряжаться образующейся при этом дифференциальной рентой. Распоряжаться — это не значит непременно изымать ренту у пользователей. Государство может распоряжаться рентой и без изъятия ее в доход бюджета. Оно может всю или часть ренты оставлять в распоряжении пользователей, перераспределять ее между пользователями.

Право на ренту дает государству возможность вообще не предоставлять природные объекты в производительное пользование, т. е. заранее исключить условие образования дифференцированной ренты. Это бывает необходимо в случаях пользования природными объектами для культурно-оздоровительных нужд населения, при учреждении заповедников, заказников, памятников природы и т. п. Но подобное действие, однако, не означает отказа государства от права на ренту, а может рассматриваться также как распоряжение рентой.

Право на ренту — существенный элемент содержания права исключительной государственной собственности на землю, ее недра, воды и леса. Но его нельзя отождествлять с самим правом собственности в целом. Нельзя наличие права собственности ставить в зависимость от того, изымает ли государство ренту в бюджет.

Если все же и происходит изъятие ренты в государственный бюджет полностью или частично, то оно может осуществляться разнообразными способами — путем регулирования цен на продукцию природопользования на внутреннем рынке, взимания налогов, специальных платежей и т. п., но не обязательно в форме арендной платы.

Наше законодательство не лишает государство возможности предоставлять природные объекты в возмездное пользование, хотя и не устанавливает возмездность в качестве общего правила. Во многих случаях в соответствии с законодательством природопользование в СССР может осуществляться только бесплатно, но и при платном пользовании, за исключением предоставления природных объектов в пользование иностранным субъектам, не возникает отношений аренды.

Платное природопользование в Советском Союзе существенно отличается от отношений аренды по своей сущности, по объему взаимных прав и обязанностей государства и пользователей.

У нас государство и природопользователи имеют общую заинтересованность в обеспечении рационального использования и охраны природных богатств, тогда как в отношениях аренды интересы собственника и арендатора в основном не совпадают. Собственник заинтересован в наиболее полном извлечении ренты из сданного в аренду имущества. И ему безразлична степень эффективности производства на арендуемом земельном участке, водоеме или ином природном объекте. Его в конечном счете мало интересует состояние хозяйства арендатора. А последний стремится, уплатив арендную плату, эксплуатировать арендуемые природные объекты как можно более независимо от собственника. Нашему

социалистическому обществу подобные отношения не присущи даже в случаях возмездного природопользования.

Таким образом, Советское государство распоряжается рентой как в тех случаях, когда оно предоставило природные объекты в пользование, так и случаях, когда природные ресурсы не используются для получения товарной продукции. Оно распоряжается рентой как путем изъятия ее в доход бюджета различными способами, так и путем оставления образующейся ренты в распоряжении самих природопользователей. Но изъятие в доход государственного бюджета дифференциальной ренты у советских пользователей землей, ее недрами, водами и лесами совершенно не обязательно, ибо право на ренту означает право распоряжения рентой, что не тождественно изъятию в доход бюджета и тем более не обязательно применение такой формы изъятия ренты, как арендная плата.

Что касается права государства определять общие для страны правила владения и пользования природными объектами, то оно реализуется в процессе правотворческой деятельности компетентных государственных органов.

Советское государство, соединяя в одних руках политическую власть и право собственности на основные природные объекты, имеет возможность законодательным путем определять общие для страны правила владения и пользования землей, ее недрами, водами и лесами. И оно это обеспечивает.

Однако это не означает, что само правотворчество Советского государства в области природопользования обусловлено наличием права государственной собственности на указанные природные объекты. Государство вправе издавать законы, регулирующие отношения впадения и пользования природными объектами, и при отсутствии у него права собственности на эти объекты. Но в этом случае оно не имело бы возможности издавать все правила владения и пользования природными объектами, поскольку довольно значительная часть таких правил определялась бы частными или иными собственниками, поскольку собственнику вообще присуще определенное право регламентировать режим принадлежащего ему блага (хотя бы в порядке распоряжения им).

Обладая исключительно широкими возможностями определения общих правил владения и пользования землей, ее недрами, водами и лесами, Советское государство регламентирует не только права и обязанности природопользователей, но и свое право собственности. Оно распределяет внутри государства между своими органами компетенцию по осуществлению собственнических правомочий. При этом наиболее важное значение придается правомочию распоряжения природными объектами. Распоряжаться природными объектами могут только точно обозначенные государственные органы в центре и на местах. При этом их правомочия определяются очень строго.

В интересах обеспечения рационального использования и охраны важнейших компонентов окружающей природной среды Советское государство, хотя оно и обладает широчайшими возможностями регулирования в правовом порядке отношений собственности и природопользования, не может сколько угодно произвольно расширять права своих органов по распоряжению природными объектами.

Например, никакому государственному органу не может быть дано право продавать участки земли и недра, водоемы и леса, ибо это противоречило бы исключительному характеру права государственной собственности на эти природ-

ные объекты. Строго регламентируются и возможности государственных органов в отношении предоставления природных объектов в пользование и изъятие из пользования. Таким путем создается режим социалистического правопорядка природопользования и обеспечиваются необходимые гарантии соблюдения прав пользователей.

ГЛАВА V. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

1. Проблемы консолидации природоохранительного управления

Хорошо организованное и эффективно действующее государственное управление наряду со всесторонне развитым законодательством является важнейшим социальным условием достижения цели охраны окружающей природной среды. Вместе с тем обеспечение этого условия — задача довольно сложная. Его решение тесно связано с оптимизацией государственного управления обществом вообще. Оно отличается большим разнообразием путей и способов применительно к различным социально-политическим, экономическим, национально-культурным и природным условиям каждого государства. Не случайно поэтому в советской правовой науке почти каждый специалист, посвятивший свои исследования проблемам охраны окружающей среды, в той или иной степени затрагивал и обсуждал вопрос о совершенствовании государственного управления в области охраны окружающей природной среды в СССР.

Большинство исследователей касались этого вопроса попутно, либо уделили внимание частным аспектам, таким как управление использованием и охраной земель, вод, лесов, животного мира. Лишь небольшое число работ посвящены полностью или в основном исследованиям состояния разработки мер дальнейшего развития государственного природоохранительного управления.

В рассматриваемый период (1968–1977 гг.) в научном плане продолжалось обсуждение жизненно важных проблем, выдвинутых еще в предшествующие годы. Особенно большое внимание уделено проблемам консолидации государственного управления.

Л.А. Заславская в статье, специально посвященной вопросу о создании государственного органа по охране природы, отмечает, что предложение ученых и практиков обосновываются необходимостью преодолеть недостатки современной системы управления в этой области, которая отличается разобщенностью функций и органов, отсутствием единства в подходе к единой окружающей природе.

По мнению Я.Я. Страутманиса, отсутствие общесоюзного органа по охране природы отрицательно сказывается на охране окружающей среды от загрязнения в Латвийской ССР, так как предприятия союзного подчинения нередко выполняют свои обязанности по строительству и обеспечению нормального функционирования очистных сооружений и указаниям республиканских органов не подчиняются.

Оценивая общее состояние действующей системы органов государственного управления в области охраны окружающей среды, С.Б. Барселона (автор главы об органах охраны природы в книге «Правовая охрана природы в Казахской

ССР»), отмечает, что нельзя считать нормальным положение, когда по республике на одного землеустроителя в начале 1975 г. приходилось в среднем более 1 млн. га. Не лучше положение службы охраны вод: на одного работника приходится более 1000 озер, 200 различных рек общей протяженностью около 2000 км и более 500 водохранилищ, прудов и других водных источников. Ежегодно водоохранной проверкой охватывается только 1,5–2 тыс. предприятий из 25 тысяч. В составе водоохранной службы имеется лишь 39 специалистов, а общая численность работников не превышает 60 человек.

Интересы охраны природы и улучшения использования природных ресурсов настоятельно требуют изменения отношения в системе органов охраны природы и организации их деятельности. Вот уже более 40 лет ставится вопрос об образовании самостоятельного государственного природоохранного органа, создании единой стройной системы государственных органов охраны природы. Этого можно достигнуть путем образования государственного комитета Совета Министров СССР по охране природы и аналогичных комитетов Советов Министров союзных республик. Единую стройную систему должны иметь также общественные органы охраны природы.

В результате проведенных исследований выяснено, что современная система органов государственного управления в области охраны окружающей среды и сложившееся распределение компетенции между этими органами не удовлетворяют возросшим требованиям. В этой системе отсутствует централизованное руководство природоохранительной деятельностью, а жизненно важные контрольно-надзорные функции по охране окружающей среды отодвинуты на задний план производственно-хозяйственными функциями министерств и ведомств, эксплуатирующих природные ресурсы.

В шести союзных республиках (на Украине, в Белоруссии, Литве, Азербайджане, Молдавии и Грузии) образованы государственные комитеты по охране природы.

Появление таких комитетов, безусловно, факт положительный. Но в их статусе, компетенции, реальное положение в системе государственных органов и в практической деятельности еще много недостатков. Все эти комитеты имеют различную компетенцию и разный объем полномочий, в ряде случаев дублируют деятельность некоторых министерств и ведомств союзных республик.

Следует отметить, что государственное управление в области охраны окружающей среды союзных республик вообще не достаточно согласована система союзных органов. Например, в отличие от Министерства сельского хозяйства СССР ни одно из подчиненных ему министерств сельского хозяйства союзных республик не выполняет задачи по охране природы в целом, по регулированию охотничьего хозяйства и охране фауны, управление заповедниками.

Ведомственно-отраслевые системы органов охраны природы организованы по различным принципам. Органы охраны почвы лесов построены в соответствии с административно-территориальным делением страны. Органы охраны недр образованы по горным округам, а органы рыбоохраны — по бассейнам рыбохозяйственных водоемов, независимо от административно-территориального деления. Существующая система органов охраны вод базируется на сочетании бассейнов и административно-территориального принципа. Система органов «Главгазоочистки» строго централизованно не связано с административно-территориальным делением страны.

Подобная организация государственного управления в области охраны окружающей среды не позволяет обеспечить единство и комплектность в регулировании со стороны государственного взаимодействием общества с окружающей природой на научной основе с должным учетом объективных экологических требований. Поэтому совершенно обоснованно во многих исследованиях делается вывод о необходимости разработки фундаментальной теории организации и деятельности системы органов государственного управления в области охраны окружающей среды в условиях всесторонне развитого социалистического общества и общенародного государства, имеющего федеративное устройство.

Разработке этой теории уделяется все больше внимания в новейших правовых исследованиях.

В работе «Экология: политика — право» содержится аналитический обзор системы и компетенции органов охраны природы на уровне Союза ССР, союзных республик и на местном уровне и делается вывод об объективно обусловлена необходимость консолидации специализированного общегосударственного управления в рассматриваемой области практики, что тесно связано с проявлением самостоятельной и постоянной природоохранительной функции социалистического государства.

Больше, чем кто-либо из других исследователей, Ю.С. Шемшученко углубился в разработку проблем совершенствования государственного управления в области охраны окружающей природной среды в СССР.

Будучи сторонником создания единой системы органов государственного управления в области охраны окружающей среды, Ю.С. Шемшученко много внимания уделял изучению опыта работы комитетов по охране природы в существующих в 6 союзных республиках, отмечая достоинства и недостатки положения и деятельности этих комитетов.

Примером успешного решения природоохранительных вопросов, по мнению Ю.С. Шемшученко, может служить деятельность государственного комитета Совета Министров Украинской ССР по охране природы. Этот комитет неоднократно выступал и выступает организатором проведения всех важнейших мероприятий в республике, направленных на охрану и рациональное использование земли, вод, воздуха и других природных ресурсов. Ю.С. Шемшученко приводит множество примеров, характеризующих успешную работу комитета. Вместе с тем он считает большим недостатком для дела охраны окружающей среды ограниченность права и полномочия комитета в отношении координации деятельности государственных инспекций по регулированию использования и охраны отдельных видов природных богатств.

Комитет по охране природы в УССР, например, не имеет права налагать штрафы в административном порядке (кроме штрафов за нарушение правил охоты), не может самостоятельно приостанавливать работу предприятий и цехов, загрязняющих воздух и воду, не выполняющих требований его должностных лиц, в то время как подведомственные инспекции (водная, санитарного надзора) имеют соответствующие полномочия.

В сравнительном аспекте Ю.С. Шемшученко освещает положение и деятельность комитетов по охране природы Белоруссии, Литвы, Молдавии, Азербайджана. Его выводы заключаются в следующем: — объединение специализированных инспекций по охране отдельных природных ресурсов под эгидой республикан-

ских комитетов по охране природы и не только возможно, но и желательно; — комитеты по охране природы в союзных республиках не должны находиться в подчинении ни одного из общесоюзных министерств и ведомств, которым до объединения были подведомственны следующие инспекции; — хозяйственные Министерства не должны остаться без соответствующего (предохранительного) аппарата, необходимого для внутренних потребностей отрасли; — объединение природоохранительных инспекций не может быть частичным, а должно охватывать все органы охраны природы.

В то же время Ю.С. Шемшученко считает, что ни одна страна в мире не пытается создать такой универсальный орган, который объединял бы в своих руках все функции по управлению пользованием природных ресурсов и охраны окружающей среды, что опыт социалистических и капиталистических стран свидетельствует о том, что этим органам предается не столько всеобъемлющий, сколько специфический характер по охране окружающей среды. В развитие этой мысли он предлагает объединить под эгидой Государственного комитета по охране окружающей среды в СССР часть инспекций, а именно землеустроительную службу в Министерстве сельского хозяйства СССР, Государственную инспекцию по охране водных источников Министерства мелиорации и водного хозяйства СССР, государственную инспекцию по контролю за работой газоочистных и пылеулавливающих установок Министерства химического и нефтяного машиностроения СССР, Главное Управление по охране и воспроизводству рыбных запасов и регулированию рыболовства Министерства рыбного хозяйства СССР, органы надзора по соблюдению правил охоты и некоторые другие.

Однако научная ценность этого мнения значительно снижается вследствие того, что она в работе не аргументирована. Не ясно, почему подлежит объединению, скажем, землеустроительная служба, хотя известно, что землеустроительные действия представляют органический элемент управления использованием земли. Не ясно, почему в таком случае не подлежат включению в состав единой природоохранительной службы государственная лесная охрана и органы горного надзора.

Следует отметить, что отсутствие детальной аргументации вопроса о создании единой системы органов государственного управления в области охраны окружающей среды СССР и отсутствие детальной проработки оптимальной модели — полный законченной во всех отношениях — является недостатком не только работы Ю.С. Шемшученко, но и всех проведённых до сего времени исследований по вопросу о совершенствовании государственного управления в этой области практики. Возможно, это является одной из серьезных причин того, что данный вопрос практически до сего времени не решен.

Ю.С. Шемшученко об этом пишет: «одной из существенных преград в положительном решении данного вопроса, по нашему мнению, является то, что правоведами, во-первых, еще не разработан приемлемый вариант организационной структуры системы природоохранительных органов и, во-вторых, надлежащим образом не определены полномочия этих органов под углом зрения максимальной их полезности для общества». В порядке реализации этого критического суждения Ю.С. Шемшученко далее характеризует структуру и функции предлагаемого Государственного комитета Совета Министров СССР по охране окружающей среды, но лишь в самом общем виде.

Он присоединяется к ранее высказанному мнению о том, что комитет должен быть союзно-республиканским. Комитет следует создавать на основе объединения некоторых из существующих инспекций.

В разное время в литературе высказаны разнообразные суждения относительно функции государственного комитета по охране окружающей среды. Следует ли сосредоточить всё внимание этого комитета на контрольно-надзорной деятельности или поручить ему также производственные функции, возложив на него, например, обязанности по производству очистного оборудования, по воспроизводству лесов, растительного и животного мира сухопутной поверхности и водоемов, по рекультивации земель и т. п.? Должны ли этот комитет и его нижестоящие подразделения заниматься также хозяйственно-распорядительной деятельностью, т. е. предоставлять в пользование земельные участки, выдавать разрешения на сброс сточных вод, предоставлять горные отводы, выписывать лесорубочные билеты или иные документы на право лесопользования и т. п., либо эти функции должны быть сохранены в системе ныне действующих министерств и ведомств, которым поручено распоряжаться от имени государства природными ресурсами страны? Необходимо ли возложить на этот комитет и его органы обязанности по подготовке и представлению планирующим органам проектов годовых, пятилетних и иных планов охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов или не возлагать на природоохранительные органы функции планирования, но поручить им функции высшего экологического надзора над всей системой планирования и предоставить право «вето» на любые плановые решения, если они противоречат требованиям охраны окружающей среды, выраженным в законодательстве? Должны ли природоохранительные органы заниматься координацией хозяйственных и научно-технических мероприятий в области охраны окружающей среды, либо им следует ограничиться только разработкой стратегических направлений природоохранительной деятельности? Необходимо ли Государственному комитету Совета Министров СССР по охране окружающей среды осуществлять свои функции только внутри страны или он должен взять на себя также обязанности по осуществлению международного сотрудничества СССР в этой области отношений?

На все эти и многие другие подобные вопросы, которые несомненно являются самыми важными в деле решения проблем консолидации государственного управления в области охраны окружающей среды, даются разнообразные, сплошь и рядом противоречивые, в значительной степени эмоциональные, но недостаточно аргументированные ответы, которые, естественно, не могут еще сегодня повести практику по правильному пути. Все эти вопросы продолжают оставаться перед исследователями и требуют теоретического анализа, глубокой специальной разработки.

2. Проблемы совершенствования управленческой деятельности

Государственное управление в области охраны окружающей среды в СССР нуждается в совершенствовании не только в смысле консолидации системы органов, но в плане улучшения содержания и методов в управленческой деятельности по охране окружающей среды. Среди них на первое место ставится вопрос о планирование охраны природы.

Планирование охраны природы была впервые предусмотрено Законом об охране природы в РСФСР от 27 октября 1960 г., но в практическом плане долгое время не решалось. Начиная с 1975 г. в соответствии с постановлением Центрального Комитета КПСС и Совета Министров СССР от 29 декабря 1972 г. «Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов» в государственных планах экономического и социального развития вопросы рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды выделены в самостоятельный раздел. Благодаря этим мероприятиям по обеспечению рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды в системе государственного народнохозяйственного планирования придано такое же важное значение, как и установлению плановых заданий по всем основным отраслям экономики.

Однако еще не все вопросы планирования охраны окружающей природы решены надлежащим образом. Некоторые из них требуют дальнейшего теоретического исследования, в том числе исследования в правовом аспекте.

Правовые исследовательские работы планового руководства делом охраны окружающей среды между тем проводились до недавнего времени явно недостаточно. Исследователи обычно ограничивались описанием процесса планирования, не углубляясь в оценку эффективности организационных элементов из самого функционирования нашей социалистической плановой системы в рассматриваемой области практики, исходя из ложного представления, что будто бы планирование — это исключительно область экономической науки. Но новейшие публикации свидетельствуют о появлении тенденции к углублению анализа функционирования всего организационно-правового механизма управленческой деятельности в области охраны окружающей среды. В работах Ю.С. Шемшученко, Ю.И. Тютекина, И.И. Бергхольцаса, М.А. Пашкова и других авторов уже обсуждаются такие вопросы, как планирование и связанная с этим исполнительно-распорядительная и контрольно-надзорная деятельность природоохранительных органов.

Практика развития природоохранительного планирования за последние годы показала, что для придания плановым решениям надлежащей обоснованности необходима разработка и установление в качестве обязательного правила системы критериев и нормативов размеров капитальных вложений и текущих затрат на охрану окружающей среды. Необходимы также четкие правила, направленные на обеспечение сочетание отраслевого и территориального планирования. Необходимо, наконец, правовое обеспечение строгого выполнения плановых природоохранительных заданий и установление ответственности за их неисполнение.

Было бы неправильно думать, что природоохранительное планирование исчерпается тем разделом в планах экономического и социального развития, который посвящен специальным мерам рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды. Дело в том, что многие важные меры экологического характера не могут быть отделены от производственных плановых показателей по отраслям народного хозяйства. Поэтому в ряде работ обоснованно подчеркивается, что не только раздел об охране природы, но и планы экономического и социального развития в отраслевом разделе нуждаются в тщательной проверки с точки зрения их экологической обоснованности. Таким образом, дело не только в том, чтобы лучше планировать мероприятия по охране приро-

ды, а в том, чтобы обеспечить экологическую обоснованность всего народнохозяйственного планирования в стране в соответствии с закрепленными в законодательстве требованиями охраны окружающей среды. Этой стороне дела следует и впредь уделять больше внимания как в теоретическом, так и в практическом отношении.

В ряде плановых работ уделяется большое внимание достижению оптимального соотношения отраслевого и территориального планирования природоохранительное деятельности.

По мнению Ю.С. Шемшученко, взаимозависимость всех процессов природопользования, происходящих на данной территории, дает основание утверждать, что территориальный принцип управления процессами природопользования и охраны окружающей среды может иметь определенные преимущества перед современным отраслевым, тогда ответственность за состояние природных ресурсов региона распылили между многими ведомствами.

Вопрос о соотношении конкретных форм территориального планирования — схемы размещения и развития производительных сил по стране в целом, союзным и автономных республикам, на практике. Так, большим числом ученых (Г.А. Аксененок, Н.И. Краснов, В.П. Балезин, А.Е. Еренов, Ю.Г. Жариков, Н.А. Сыродоев и другие) в течение продолжительного времени глубоко плодотворно обсуждался вопрос о более строгой правовой регламентации изъятия земельных участков из числа сельскохозяйственных земель и предоставлении их для нужд промышленности, транспорта, энергетики, градостроительства и других несельскохозяйственных нужд. В результате этого были разработаны правовые требования, обеспечивающие особенно бережное использование и охрану продуктивных земель. И эти требования в основном внедрены в практику, закреплены в правовых актах, изданных в развитие основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик.

Много внимания было уделено правовому регулированию водопользования, особенно анализу права на сброс сточных вод. В работах С.Б. Байсалова, В.Л. Мунтяна, М.А. Пашкова, А.М. Каверина и других всесторонне рассмотрены как содержание правоотношений водопользования, так и управленческая деятельность водохозяйственных органов. В результате проведенных исследований и внедрения их в практику правовое регулирование водопользования стало более квалифицированным с точки зрения охраны вод.

Разрешительный порядок пользования недрами исследован в работах Н.А. Сыродоева, Г.С. Башмакова, Н.Б. Мухитдинова и некоторых других авторов, что также положительно сказалось на развитии управленческой деятельности в данной области отношений.

Разработке правового регулирования лесопользования с учетом требований рационального использования и охраны лесов посвящены работы Г.Н. Полянской, Л.А. Заславской, Е.И. Немировского, Б.Н. Цветкова и других.

Все более широко обсуждается также проблема правового регулирования отношений, связанных с выбросами в атмосферу пыли, газов, различного рода веществ, находящихся в дисперсном состоянии, в целях охраны атмосферного воздуха. В центре внимания находится вопрос об установлении норм предельно допустимого выброса из стационарных и подвижных источников загрязнения.

Все эти исследования дают положительный эффект в деле совершенствования государственной управленческой природоохранительной деятельности, и к ним практика относится чрезвычайно заинтересованно.

Отмечая, что здесь уже проведена большая исследовательская работа, вместе с тем следует сказать, что проблему нельзя считать исчерпанной. Дальнейшие исследования необходимы не только в связи с усложнением реальных отношений природопользования отдельными видами природных объектов, но и в связи с усиливающейся потребностью в каждом виде природопользования обеспечивать комплексный подход. Это означает, например, что государственный орган при предоставлении в пользование земельного участка, водного или иного природного объекта, должен предусмотреть условия и требования, исключающее отрицательное воздействие данного вида природопользования на все природные объекты. Именно этой стороне дела необходимо уделить основное внимание в дальнейших исследованиях правового порядка предоставления в пользование природных объектов.

Не менее существенным, чем планирование и распорядительная деятельность в области охраны окружающей среды, является вопрос о государственном контроле за выполнением природоохранительных требований. В литературе подчеркивается не только важность контроля как такового, но и исключительное значение профилактического контроля, исходя из того, что отрицательные воздействия на окружающую природу легче (и более эффективно) предотвратить, чем принимать меры по устранению уже возникших негативных факторов экологического характера.

В качестве меры усиления профилактического контроля предлагается, помимо проверки экологической обоснованности плановых решений, постоянное наблюдение за выполнением требований охраны окружающей среды при размещении и развитии производительных сил, выборе места размещения тех или иных производственных объектов, при их проектировании и строительстве, а в конечном счете — при приемке их в эксплуатацию. Разумеется, в профилактическом надзоре нуждаются многие другие виды деятельности, приводящие к воздействию на окружающую природу. Но все же среди них капитальное строительство занимает центральное место.

Учитывая, что самое сильное воздействие на окружающую среду оказывают функционирующие, технические и другие хозяйственные объекты, в решениях партии и правительства обращается особенно серьезное внимание на проектирование, строительство и ввод в эксплуатацию этих объектов. Задача заключается в том, чтобы при строительстве заводов, фабрик, дорог, трубопроводов, электростанций, различного рода зданий и сооружений принимать все необходимые профилактические мероприятия природоохранительного характера. Другими словами, необходимо заранее исключить появление таких хозяйственных объектов, функционирование которых впоследствии окажется вредным для окружающей среды.

Советское законодательство обязывает министерства и ведомства СССР и Совета Министров союзных республик при составлении заданий на проектирование предприятий и сооружений предусматривать проведение мероприятий, исключающих отрицательное влияние этих хозяйственно-технических объектов на окружающую природу. При составлении заданий на проектирование новых

технологических процессов министерства и ведомства обязаны предусматривать требования по резкому сокращению или полному исключению загрязнения атмосферы, водоемов и почвы вредными выбросами и стоками. При утверждении технических проектов на строительство новых и реконструкцию действующих предприятий и сооружений контрольно-надзорные органы должны проверять соблюдение этих требований.

Важная роль в обеспечении профилактических мер по охране окружающей среды при капитальном строительстве принадлежит экспертизе проектов и смет. Государственной экспертной комиссии Госплана СССР, других министерств и ведомств обязаны возвращать проекты и сметы на доработку, если они не удовлетворяют современным экологическим требованиям и если их реализация может привести к опасным последствиям для состояния окружающей среды.

Высокая ответственность ложится на государственные приемочные комиссии, которые до подписания акта приемки в эксплуатацию вновь созданных или реконструированных хозяйственно-технических объектов обязаны тщательно проверять выполнение предусмотренных проектами природоохранительных мероприятий. Если эти мероприятия не проведены, хозяйственно-технические объекты не должны приниматься в эксплуатацию. Лица, по вине которых введены в эксплуатацию производственные, коммунальные, культурные и другие объекты, не оснащенные средствами охраны окружающей среды, должны привлекаться к уголовной или административной ответственности.

Признавая исключительную важность профилактического природоохранительного контроля, следует обратить внимание на то, что правовые условия и требования его осуществления еще недостаточно разработаны как в практическом, так и в теоретическом отношениях. Профилактический контроль сегодня в рассматриваемой области отношений проводится не вполне эффективно. В то же время в правовых исследованиях этим вопросам не было уделено необходимого внимания. Очевидно, требуется исправить создавшееся положение и позаботиться о том, чтобы профилактический контроль выполнения требований охраны окружающей среды действовал безотказно.

Таким образом, совершенствование государственного управления в области охраны окружающей среды в СССР — как в структурном, так и в функциональном отношениях — является наиболее актуальными и пока что наименее исследованными в юридическом аспекте. Это обстоятельство должно быть принято во внимание при планировании научных исследований на ближайшую перспективу.

ГЛАВА VI. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЯ ПРИРОДООХРАНИТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ

1. Потребности практики и правовые исследования

Юридическая ответственность является важным звеном в системе мер правового обеспечения охраны окружающей природной среды.

По своему социальному назначению юридическая ответственность представляет собой одну из сильнейших правовых гарантий исполнения охранительных требований по отношению к окружающей природе. Ответственность является

неотъемлемым элементом социалистического правопорядка природопользования и специфическим средством воздействия на поведение людей в процессе труда, быта, отдыха, когда они взаимодействуют с окружающей природой. Без юридической ответственности правовые природоохранительные нормы ослабляют силу своей регулятивной функции, превращаются в призывы, декларации и благие пожелания.

Поэтому, естественно, социалистическое общество и государство заинтересованы в том, чтобы весь механизм юридической ответственности, включающий систему собственно мер ответственности (санкций), предусмотренных законодательством, и правоприменительную деятельность компетентных государственных органов, начиная от природоохранительных инспекций и кончая органами прокуратуры и суда, действовал эффективно, обеспечивая неуклонное исполнение требований охраны окружающей среды всеми работниками министерств и ведомств, предприятий, учреждений и организаций, а также всеми гражданами.

Однако юридическая ответственность является острым средством правового воздействия на поведение людей. В сфере ответственности сильнее всего проявляется принудительный элемент права, серьезно затрагивающий положение личности в обществе, условия функционирования народного хозяйства и устои социалистической законности в целом.

Поэтому действие механизма юридической ответственности в области охраны окружающей среды признается эффективным лишь тогда, когда оно обеспечивает неуклонное исполнение правовых природоохранительных требований, оказывает свое положительное влияние в отношении каждого правонарушителя, при условии справедливого, всесторонне обоснованного применения санкций, включающего нарушение прав граждан, законных интересов социалистических предприятий, учреждений и организаций.

Борьба с правонарушениями в области охраны окружающей среды, хотя и связана со всем комплексом вопросов использования законодательства, все же имеет много специфических особенностей и занимает особое место в системе природоохранительных мер. Действующее законодательство располагает довольно широким арсеналом карательных средств, применение которых возможно и необходимо в интересах охраны окружающей среды. Здесь предусмотрены меры уголовной и административной ответственности. С учетом характера вредных последствий и степени общественной опасности правонарушения могут быть применены меры дисциплинарного или общественного воздействия, а также возмещение материального ущерба. Достаточно сказать, например, что только в Уголовном кодексе РСФСР содержится более десятка статей, относящихся к охране природы. Среди них статьи, предусматривающие уголовную ответственность за причинение лесного пожара, за нарушения правил охоты и рыболовства, а также правил лесопользования, за загрязнение водоемов и атмосферного воздуха, умышленное уничтожение, разрушение или порчу природных объектов, взятых под охрану государства.

Предусмотрена и административная ответственность в виде денежного штрафа, который может быть наложен персонально на должностных лиц в сумме до 100 руб. за каждое правонарушение и в сумме до 50 руб. на граждан в случаях нарушения ими правил охраны и рационального использования земель, лесов,

недр земли, вод, запасов наземных и водных животных. Применяется также взыскание денежного возмещения за причиненный в результате правонарушения вред.

Применение указанных мер на практике требует активной деятельности природоохранительных инспекций, других контрольно-надзорных и правоприменительных органов. К сожалению, эти органы нередко работают пассивно, допускают необоснованные послабления в отношении правонарушителей. Учитывая это, Верховный Суд СССР на пленуме 11 апреля 1972 г. рассмотрел вопрос о практике применения судами законодательства об охране природы и дал руководящие разъяснения по наиболее сложным вопросам судебной ответственности нарушителей природоохранительного законодательства. В частности, судам было указано на их обязанность в своей деятельности по борьбе с правонарушениями в области охраны природы исходить из необходимости активнее способствовать усилению охраны природных богатств, пресекать попытки уклонений от уголовной или административной ответственности и от возмещения причиненного материального ущерба («Бюллетень Верховного Суда СССР», 1972, № 3, с. 8).

Данный вопрос был вновь рассмотрен на Пленуме Верховного суда СССР 31 мая 1977 г. В принятом постановлении высший судебный орган страны опять обратил внимание судов да необходимость устранения недостатков и всемерного совершенствования судебной деятельности по укреплению законности в области охраны природы, имея в виду, что бережное, рациональное использование природных ресурсов, строгое соблюдение законодательства об охране земли, ее недр, лесов и т. д., животного и растительного мира, атмосферного воздуха является одной из важнейших государственных задач, от решения которой зависит успешное выполнение народохозяйственных планов, здоровье и благосостояние людей (Бюллетень Верховного Суда СССР, 1977, N° 4, с. 12).

Государственный арбитраж при Совете Министров СССР также рассмотрел вопрос о применении госарбитражами законодательства об охране природы, о рациональном использовании природных ресурсов и издал по этому вопросу инструктивное письмо от 29 июня 1973 г. Госарбитражем предложено уделять больше внимания преддоговорным и имущественным спорам, связанным с охраной природы и рациональным использованием природных ресурсов, обеспечивать правильное применение законодательства при разрешении каждого спора, оперативно реагировать на выявляемые нарушения законодательства. В письме говорится о том, чтобы при разрешении споров о возмещении ущерба, причиненного народному хозяйству нарушениями законодательства об охране природы, удовлетворять обоснованные иски инспекций и других истцов — взыскивать с виновных предприятий, организаций и учреждений возмещение за причиненный ими ущерб (Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР, 1973, № 11, с. 43).

В результате проведения указанных выше и некоторых других мер борьба с правонарушениями в области охраны окружающей среды в Советском Союзе за последние годы заметно усилилась. Но все же механизм юридической ответственности действует здесь пока не вполне эффективно. Большое число разнообразных нарушений правовых экологических требований, особенно нарушений, допускаемых в процессе хозяйственной деятельности, при строительстве и эксплуатации промышленных, энергетических, транспортных, сельскохозяйствен-

ных предприятий, практически остается вне сферы влияния механизма юридической ответственности.

Учитывая потребности практики в повышении эффекта юридической ответственности в области охраны окружающей среды, советская правовая наука уделила большое внимание исследованиям всех сторон этой проблемы. Данное направление исследований было одним из доминирующих в науке права окружающей среды за последнее десятилетие.

Если попытаться как-то систематизировать многочисленные публикации (книги, статьи, диссертационные работы) по вопросам юридической ответственности в области охраны окружающей среды, то их сначала можно разделить на две большие группы: 1) отражающие исследование проблемы ответственности применительно к окружающей среде, применительно к охраняемым природным объектам — окружающей природе в целом, земле, ее недрам, водам, лесам, растительному и животному миру, атмосферному воздуху и особо ценным природным объектам; 2) отражающие исследованные проблемы ответственности применительно к известным в советском праве видам юридической ответственности — уголовной, административной, гражданской, дисциплинарной и специальной отраслевой.

Соответственно, в каждой из этих групп можно выделить публикации, посвященные исследованиям общих положений ответственности и анализу специфических ее особенностей. При этом может оказаться, что отдельные работы в силу сложившегося характера содержания принадлежат одновременно к различным группам, то есть они содержат обсуждению общих и специальных вопросов ответственности.

Среди работ, принадлежащих к первой группе, следует прежде всего назвать книги и статьи, посвященные вопросам ответственности за нарушение законодательства об охране природы в целом. К ним относятся монографии Н.И. Титовой «Ответственность за нарушения законодательства по охране природы» и Ю.И. Ляпунова «Уголовно-правовая охрана природы органами внутренних дел», брошюры Р.Д. Боголепова и Г.Г. Брулатова «Ответственность за нарушение законодательства об охране природы» и Н.М. Бороданова «Ответственность за нарушения законодательства об охране природы», ряд книг, в которых вопросам ответственности посвящены самостоятельные разделы (например, работы В.Л. Мунтяна «Правовые проблемы рационального природопользования» и Ю.С. Шемшученко «Организационно-правовые вопросы охраны окружающей среды в СССР», содержащие самостоятельные параграфы об ответственности за нарушение природоохранительного законодательства), а также небольшое число статей, например, О.С. Колбасов «Юридическая ответственность в области охраны окружающей среды», А.Е. Лунев «Юридическая ответственность за нарушение правил охраны окружающей среды».

Следует отметить, что среди упомянутых выше работ, которые по названию посвящены общим вопросам ответственности, в содержании фактически рассматривается ответственность либо применительно к основным охраняемым элементам окружающей природы (земля, ее недрам, водам и лесам и т. д.), либо по видам юридической ответственности.

Например, в книге Н.И. Титовой семь глав, в каждой из которых обсуждаются вопросы ответственности, соответственно, за нарушение законодатель-

ства об охране земель, недр, водных ресурсов, рыбных запасов, лесов, животного мира, а также других объектов природы, включая заповедники и заказники.

В работе Р.П. Боголепова и Г.Г. Булатова также обсуждаются вопросы ответственности применительно к случаям лесонарушений и нарушений правил охраны зеленых насаждений в городах и пригородных зонах, нарушений правил охоты, рыболовства и охраны водных ресурсов.

Однако наибольшее число исследований вопросов юридической ответственности в области охраны окружающей среды было ориентировано на обсуждение специфических сторон этой проблемы, обусловленных особенностями охраняемых природных объектов либо применяемых форм и методов охраны. При этом многие исследования осуществлялись в рамках какого-либо одного или двух видов юридической ответственности.

Например, работа З.Г. Корчевой посвящена уголовно-правовой охране природы в Украинской ССР. Работа В.Д. Пагутина также исследует уголовно-правовую охрану внешней среды и природных ресурсов, но в пределах Союза ССР, ответственность за нарушения законодательства по охране природы какой-либо республики. Т.А. Бушуева рассмотрела в своей работе соотношение уголовно-правового и административно-правового принуждения при охране природы. В работе В.Ф. Горбового обсуждается административно-правовая ответственность за лесонарушения в городах. В.Г. Емельянова провела исследование ответственности за нарушение режима заповедников. В работах Л.А. Заславской и Е.И. Немировского исследованы вопросы гражданско-правовой ответственности за лесонарушения. Множество работ посвящено ответственности за браконьерство. В.А. Киселев в ряде работ анализирует вопросы ответственности за загрязнение моря нефтью.

Вряд ли возможно исчерпывающим образом систематизировать все работы о юридической ответственности в области охраны окружающей среды, поскольку большинство работ не могут быть отнесены только к одному какому-либо классу, а являются по своему содержанию многоаспектными. Но все же можно определенно отметить, что в рассматриваемой области науки преобладали прикладные и комментаторские исследования, тогда как фундаментальных теоретических исследований явно недоставало. Было проведено значительное число исследований по вопросам юридической ответственности за нарушения требований охраны вод, лесов и животного мира суши и водоемов, тогда как исследований, касающихся ответственности за нарушение требований охраны качества земель и сохранения благоприятных природных ландшафтов, охраны недр, атмосферного воздуха и особо ценных природных объектов (заповедников, памятников природы), оказалось явно недостаточно.

Следует также отметить, что в подавляющем большинстве исследований внимание было сконцентрировано на вопросах совершенствования законодательных текстов, формулировок юридических норм об ответственности. Такие исследования заканчивались обыкновенно выводами о необходимости совершенствования законодательства и предложениями, содержащими новые версии статей уголовных кодексов или законодательных актов об административной и гражданско-правовой ответственности. В то же время анализу применения действующих норм санкций и оценке эффективности существующей системы мер ответственности было уделено мизерное внимание. И почти совсем не ис-

следовались причины экологических правонарушений и меры по их предупреждению.

Тем не менее полезная отдача от проведенных исследований была заметной. Практика борьбы с правонарушениями в области охраны окружающей среды за последние годы обогатилась с помощью науки. Часть научных предложений и рекомендаций была внедрена в законодательство при издании новых законов и пересмотре действующих. Определенное число теоретических концепций и прямых предложений воспринятого судебной и арбитражной практикой.

Все это в конкретном изложении применительно к основным научным положениям рассматриваемой проблемы освещается в последующих параграфах настоящей главы.

2. Разработка проблем уголовно-правовой охраны окружающей среды

Подавляющее большинство исследований уголовно-правовой охраны окружающей среды посвящено анализу составов преступлений, посягающих на благоприятное для общества состояние окружающей природы. Почти во всех исследованиях дается подробное научное толкование соответствующих понятий, терминов и целых формулировок статей уголовных кодексов разных республик и общесоюзных правовых актов, предусматривающих меры уголовной ответственности. Характеризуются объект и объективная сторона, субъект и субъективная сторона преступлений в области охраны окружающей среды, рассматриваются специфические условия квалификации отдельных видов преступных экологических правонарушений, а также обстоятельства, отягчающие и смягчающие ответственность.

Такого рода исследования имеют огромное значение для совершенствования теории уголовной ответственности, развития уголовного законодательства и практики осуществления уголовного правосудия в области охраны окружающей среды.

В частности, для правильной юридической квалификации преступлений, посягающих на благоприятное состояние окружающей природы, необходима четкая характеристика объекта посягательства.

Основываясь на разработанной в предшествующих правовых исследованиях правовой теории принципиального разграничения природных объектов и товарно-материальных ценностей общества, не относящихся к природе, многие исследования конкретно характеризуют объекты посягательства в случаях преступных нарушений правил лесопользования, ведения охоты рыболовства, подчеркивая юридические признаки таких охраняемых природных объектов, как леса, и животный мир, в отличие от древесных насаждений, не относящихся к лесу от таких животных, содержащихся в неволе, и от других предметов, выделенных из природной среды, изъятых из природы.

Ю.И. Ляпунов, который уделил данным вопросам большое внимание и внес значительный вклад в развитие соответствующей теоретической концепций, отметил необходимость уяснения понятия природы.

По его мнению, уяснение понятия природы в философском аспекте составляет необходимую общетеоретическую основу рассмотрения социальных уголов-

но-правовых вопросов, связанных с определением критериев оценки действительной общественной опасности противоправного воздействия человека на природу, с установлением тех конкретных общественных отношений, которые терпят при этом ущерб, с выяснением специфики (главным образом, экономической) предмета преступного посягательства, с отграничением преступлений в области охраны природы от сходных составов преступлений в других областях современной практики.

Освещение затронутого вопроса в литературе не может, как представляется Ю.И. Ляпунову, претендовать на исчерпывающую полноту, поскольку она не сводится в основном к отдельным частным рекомендациям о квалификации тех или иных действий в зависимости от того, что явилось предметом преступного воздействия. Такого рода рекомендации (при всей их полезности и важности) не исключают, а напротив, предполагают и даже делают необходимым выявление общих направлений, по которым предмет посягательства связывается с проблемой квалификации преступлений, и дальнейшую детализацию типичных ситуаций и их правовых оценок. Он выделяет два основных направления: первое — это связь предмета преступления с общественно опасными последствиями деяния, количественная и качественная определенность которых непосредственно влияет на правовую оценку содеянного; второе — это оценка законодателем потенциальной потребительной стоимости природных богатств, закрепленная непосредственно в тексте закона в качестве основного или квалифицирующего признака состава преступления.

Учитывая это, Ю.И. Ляпунов уделил большое внимание обсуждению вопроса о юридическом, но характеризует различные природные объекты как предмет посягательства и квалификации преступлений, а именно рыбу и водных животных, охотничью фауну, древесные растения, полезные ископаемые.

Изучение материалов судебно-следственной практики показало, что рыба как природное богатство и как имущество чаще, чем другие естественные ресурсы, становится предметом преступного посягательства. Учитывая это, Ю.И. Ляпунов уделил большое внимание обсуждению вопроса о юридическом разграничении преступной добычи рыбы из ее естественной среды и незаконного присвоения из государственных (общественных) имущественных фондов. Он считает, что исходя из принципа субъективного вменения, лицо может отвечать за хищение рыбной продукции лишь в том случае, если оно заведомо знало, что вылавливаемая им рыба выращивается в специально сооруженных или приспособленных водоемах. При отсутствии этого условия ответственность должна наступать по соответствующей части статьи 163 Уголовного кодекса РСФСР и сходным статьям уголовных кодексов других союзных республик.

Рыба должна признаваться имуществом, а незаконное завладение ею — хищением государственного или общественного имущества не только тогда, когда она уже выловлена и извлечена из водоема, но и в случае обособления ее от естественной среды обитания орудиями лова. Например, завладение и другие ловушки, образует состав хищения государственного или общественного имущества, что широко подтверждается как в теории уголовного права, так и на практике.

Большие трудности вызывают случаи разграничения незаконной охоты и хищения социалистического имущества в зависимости от экономических свойств предмета преступного посягательства. В частности, это имеет место при реа-

лизации указания Пленума Верховного Суда СССР о том, что дикие животные и птицы должны рассматриваться в качестве товарно-материальной ценности, завладение которой образует признаки хищения государственного или общественного имущества, в случае нахождения их в питомниках и вольерах. Преодоление этих трудностей должно основываться на всестороннем анализе объективных и субъективных обстоятельств совершения преступления.

В борьбе с лесонарушениями также важное значение имеет принцип разграничения незаконной порубки леса и хищения древесины. Оно подробно рассматривается в работе Ю.И. Ляпунова в сочетании с рассмотрением других условий лесонарушения. При этом он приходит к выводу, что древесное растение на корню в ряде случаев должно рассматриваться как предмет, имеющий товарную форму, завладение которым образует признаки состава хищения государственного имущества. Для такой оценки предмета посягательства следует руководствоваться признаками выращивания деревьев, а также их целевым назначением и товарной природой воспроизводимого естественного природного ресурса. Совокупности указанных признаков отвечают древесные насаждения, растущие в лесопитомниках и на плантациях, товарная продукция которых является одним из исходных материалов, используемых промышленными предприятиями, например, мебельными фабриками, судостроительными заводами.

Представляет значительный интерес выраженное в рассматриваемом исследовании суждение, что виды деревьев, являющиеся уникальным памятниками природы, взятыми под особую охрану государства, не могут рассматриваться как государственное имущество в общепринятом экономическом значении данного понятия. Поэтому действия, выразившиеся в умышленном уничтожении или повреждении реликтовых или мемориальных деревьев, должны квалифицироваться по статье 230 Уголовного кодекса РСФСР, которая устанавливает ответственность за преступления, предметом которых являются и природные объекты, взятые под охрану государства.

Несомненно полезным для теории и практики является содержащееся в работе Ю.И. Ляпунова обсуждение вопроса об уголовной ответственности за незаконную порубку или порчу земельных насаждений в городах и других населенных пунктах, в результате которого автор приходит к выводу о необходимости дополнения уголовных кодексов союзных республик специальной статьей, предусматривающей наказание за преступление данного вида.

Вместе с тем в исследовании уголовно-правовой охраны природы Ю.И. Ляпуновым высказаны, как представляется, некоторые ошибочные и спорные суждения, которые заслуживают весьма критической оценки.

Скажем, ошибочным является утверждение о том, что природные ресурсы являются объектами права исключительной государственной собственности независимо от того, находятся ли они в естественном состоянии или приобрели форму продукции незаконного промысла.

Дело в том, что любые материальные предметы, добытые из природной среды, с момента добычи перестают быть природными объектами и, стало быть, объектами права исключительной государственной собственности. При этом не имеет значения, была ли добыча правомерной. Продукция незаконного добывающего промысла так же, как и законно добытая, утрачивает свою принадлеж-

ность к объектам права исключительной государственной собственности. Однако вопрос о праве собственности на эту продукцию решается особым образом.

В соответствии с действующим советским гражданским законодательством незаконно добытая из природной среды продукция подлежит взысканию в доход государства как неосновательное обогащение правонарушителя. По существу это означает, что с момента добычи она принадлежит государству, только не на праве исключительной, а на праве обыкновенной государственной собственности. До момента ее фактического изъятия (или потребления) она находится в чужом незаконном владении.

Преступления, связанные с ее противоправным изъятием из узкого незаконного владения, должны квалифицироваться как лишение государственного, общественного или личного имущества в зависимости от конкретных обстоятельств дела, в частности, в зависимости от того, было ли известно в момент хищения похитителю о том, что эта продукция добыта незаконно. Если нет, то преступление должно быть квалифицировано как лишение государственного имущества, когда предметы похищены из государственных хранилищ, как хищение общественного имущества, когда они изъяты из общественных (колхозных) хранилищ, либо как хищение личной собственности, когда они похищены из частного владения. Таким же образом должен решаться вопрос о противоправном завладении продукцией, находящейся в ловушках, капканах, сетях и т. п.

Представляется не убедительным, по крайней мере, не точным, утверждение о том, что «критерием оценки размера ущерба, причиненного преступлением в области охраны природы, является не стоимость, а экономическая оценка природного богатства, выраженная в таксовой расценке. Именно размеры такс учитываются судами при определении степени тяжести наступивших вредных последствий».

Действительно, в определенных случаях суды обязаны пользоваться таксовой оценкой при определении размеров имущественного вреда, причиненного преступным нарушением правил охраны природы. Такса определена законом в виде твердой суммы (как правило) применительно к каждому экземпляру незаконно добытой продукции данного вида. Такса не является какой-то экономической оценкой природного богатства, лишенной стоимостного содержания. Такса — это стоимость (показатель стоимости). Но стоимость чего? Не природного объекта и не продукции, которая добыта незаконно.

Такса — это средняя величина стоимости всей суммы отрицательных имущественных последствий, возникающих при незаконной добыче, уничтожении или порче тех или иных предметов из природной среды на территории страны или союзной республики. При этом в размер таксы не входит стоимость самих добытых, уничтоженных или испорченных природных объектов, ибо они, не будучи товарами, не имеют стоимости.

Поэтому когда в таблицах такс, например, указано, что за незаконную добычу лося на территории РСФСР с правонарушителя подлежит взыскать 500 рублей в возмещение причиненных государству убытков, это совсем не означает, что лось имеет таинственную экономическую оценку в размере 500 руб. Это означает только, что государство требует компенсации отрицательных имущественных последствий, возникших у него в области охотничьего хозяйства в результате незаконной добычи одного лося.

И сама идея такс появилась лишь в связи с необходимостью облегчить расчет убытков в условиях нарушений правил охраны природы, что без помощи такс является делом чрезвычайно сложным, чреватым далеко идущими ошибками.

Серьезные возражения вызывала развиваемая Ю.И. Ляпуновым теоретическая концепция относительно того, что «общественные отношения государственной социалистической собственности, материализованные в естественных богатствах, и составляют тот основной коренной социальный интерес, который всегда, во всех случаях и неизбежно нарушается при совершении любого из рассматриваемых преступлений».

В.Д. Пакутин, например, отмечает, что природа ценна для общества не только как экономическое благо, но и как материальное условие жизни вообще, не укладывающееся в сферу отношений собственности. Вместе с тем не все природные объекты являются объектами права собственности. В-третьих, Советское государство берет под защиту не только природные объекты, находящиеся на территории СССР, в отношении которых можно было бы обсуждать вопрос в аспекте права собственности, но международные природные объекты, являющиеся достоянием всего человечества (В.Д. Пакутин приводит в качестве примера животный мир Антарктиды). Он отмечает также несоотносимость родового и непосредственных объектов преступлений в рассматриваемых случаях.

Следует подчеркнуть, что по аналогичным соображениям большинство исследователей не поддерживает идею о группировке статей о преступлениях в области охраны природы в разделе преступлений против социалистической собственности в уголовных кодексах союзных республик.

Наиболее распространенным мнением по вопросу систематизации уголовно-правовых норм об ответственности за нарушение правил охраны окружающей природы является мнение о необходимости объединения их в самостоятельном разделе уголовных кодексов, посвященном специально вопросам охраны природы.

П.Т. Некипелов и многие другие авторы убедительно показали нелогичность существующей систематизации статей об охране природы в уголовных кодексах союзных республик. Эти статьи расположены в различных главах, таких как «Преступления против социалистической собственности», «Хозяйственные преступления», «Преступления против порядка управления», «Преступления против общественной безопасности, общественного порядка и здоровья населения». К тому же нередко аналогичные статьи в кодексах различных союзных республик помещены в различные главы. Так, в уголовных кодексах Узбекской, Грузинской, Киргизской, Эстонской и Азербайджанской союзных республик статьи о преступлениях, связанных с загрязнением вод, отнесены в главу о хозяйственных преступлениях. В уголовных кодексах других союзных республик эти статьи расположены в главе о преступлениях против общественной безопасности, общественного порядка и здоровья населения.

Отмечается также довольно значительный и неоправданный разнобой в формулировках статей, в определении составов, в характеристике диспозиций и отягчающих обстоятельств преступлений в видах и размерах санкций.

Все это привело многих исследователей к убеждению, что необходима определенная корректировка текста статей об охране природы в кодексах союзных республик и что следовало бы все эти статьи выделить в отдельную главу.

В научных правовых исследованиях разработано большое предложение по уточнению формулировок статей и дополнению уголовных кодексов союзных республик новыми статьями, предусматривающими ответственность за преступные правонарушения.

Среди них заслуживают особого внимания предложения о распространении уголовной ответственности на преступные действия членов государственных приемочных комиссий, которые в нарушение законодательства принимают в эксплуатацию новые, реконструированные предприятия, агрегаты и иные хозяйственно-технические объекты, не обеспеченные надежными средствами по предотвращению загрязнений окружающей природной среды.

Вполне обоснованными являются предложения о введении в уголовные кодексы союзных республик специальной нормы об ответственности за грубое нарушение правил использования пестицидов в сельском и лесном хозяйстве, в результате чего наступили существенные неблагоприятные последствия для состояния окружающей природной среды.

Представляются справедливыми и предложения о расширении уголовной ответственности за незаконную добычу морских млекопитающих.

Необходима также специальная статья в уголовных кодексах об ответственности за самовольную порубку зеленых насаждений в городах и других населенных пунктах.

В целях усиления ответственности должностных лиц и граждан за порчу сельскохозяйственных земель была предложена новая статья следующего содержания: «Загрязнение сельскохозяйственных угодий производственными или бытовыми отходами, разрушение (уничтожение) плодородного почвенного слоя земли в результате ведения сельскохозяйственных, гидромелиоративных, дорожных, геологических, горнодобывающих, строительных и иных работ с нарушением порядка, установленного в целях охраны сельскохозяйственных земель, а равно другие незаконные действия, повлекшие перевод сельскохозяйственных угодий в бросовые земли на площади не менее одного гектара, к мелким правонарушениям дает больший воспитательный эффект и наказывается…».

Следует отметить, что некоторые из выполненных в рассматриваемый период теоретических разработок обсуждались в правовых исследованиях, посвященных проблемам охраны окружающей среды, а также в исследованиях среды, и вытекающие из них практические предложения полностью или частично реализованы на практике. Это выразилось, в частности, в принятии новых законодательных актов об усилении ответственности за незаконную охоту и незаконный рыбный промысел. И, разумеется, научные разработки существенным образом учтены в содержании постановлений Пленума Верховного Суда СССР от 3 июня 1977 г. «О практике применения судами законодательства об охране природы» (см. «Бюллетень Верховного Суда СССР», 1977, № 4, с. 11–17).

3. Вопросы административной ответственности

В отличие от уголовной, административная ответственность применяется к лицам, виновным в совершении противоправных действий, отличающихся от преступлений и сравнительно меньшей степенью общественной опасности. Такие правонарушения именуются административными проступками.

Административная ответственность заключается в применении к правонарушителям предусмотренных законом взысканий или иных мер воздействия на основании постановлений, принимаемых в порядке исполнительно-распорядительной деятельности компетентными государственными органами или должностными лицами (административными комиссиями при исполнительных комитетах местных Советов народных депутатов, инспекторами государственных инспекций и др.). Внесудебный порядок применения мер взыскания — один из главных характерных признаков административной ответственности. В то же время отличие административной ответственности от дисциплинарной состоит в том, что к административной ответственности привлекаются должностные лица и граждане, не подчиненные по службе органами, налагающие административные взыскания.

В силу того, что порядок применения административных взысканий более прост, чем порядок применения уголовного наказания, административная ответственность позволяет быстрее и оперативнее, пока еще свежи в памяти обстоятельства правонарушения, воздействовать на правонарушителей, в силу чего само воздействия воспринимается острее и применительно к мелким правонарушениям дает больший воспитательный эффект.

Вопросы административной ответственности довольно широко обсуждались в правовых исследованиях, посвященных проблемам охраны окружающей среды, а также в исследованиях, относящихся к области советского административного права. Тем не менее в период 1968–1977 гг. не было опубликовано ни одного монографического исследования, всесторонне анализирующего состояние и пути совершенствования административной ответственности за нарушение правовых природоохранительных охранительных требований.

Ближе других к такому синтетическому анализу положения находится работа Ю.С. Шемшученко и В.Ф. Погорелко «Административно-правовая охрана природы Украинской ССР», опубликованная на украинском языке в 1973 г. В этой работе обсуждается широкий комплекс вопросов: понятие правовой охраны природы и ее формы, при этом подчеркивается, что административно-правовая охрана является одной из основных форм правовой охраны природы; компетенция государственных органов в Украинской ССР в области правовой охраны природы, причем раздельно рассматривается компетенция местных Советов и их исполкомов и компетенция специальных государственных органов, наделенных полномочиями по охране природы; охрана природы и способами административного воздействия, главным образом мерами административного принуждения, в связи с чем рассмотрены понятия административного проступка, выразившегося в нарушении природоохранительного законодательства, а также методы и формы деятельности государственных органов в области административно-правовой охраны природы в Украинской ССР.

Позднее Ю.С. Шемшученко снова рассматривает основные положения административной ответственности в работе «Организационно-правовые вопросы охраны окружающей среды в СССР» (Киев, 1976), посвятив им самостоятельный раздел.

Вопросы административной ответственности с различной степенью полноты ее деятельности рассмотрены в работах: «Правовое обеспечение рационального использования земли в СССР» (1969), О.С. Колбасов «Теоретические основы пра-

ва пользования водами в СССР» (1972), Ю.Г. Жариков «Охрана права землепользования» (1974), Л.А. Заславская «Законодательство о колхозных лесах» (1974), А.А. Рябов «Охрана права государственной собственности на землю и права землепользования в СССР» (1976), А.А. Каверин «Правовая охрана вод от загрязнения» (1977) и др. Эти вопросы обсуждаются также в статьях Т.А. Бушуевой «Соотношение уголовно-правового и административно-правового принуждения при охране природы» (1969), А.Ф. Трофимова «Некоторые вопросы административно-правовой охраны природы» (1969), Л.Я. Окороковой «Административная ответственность за нарушение законодательства об охране природы» (1970), В.О. Кулькове «Разграничение административной и уголовной ответственности за незаконное занятие рыбной ловлей» (1970), Т.И. Козыревой «Некоторые вопросы административно-правовой охраны природы в СССР» (1972), В.Ф. Гербового «Административно-правовая ответственность за лесонарушение в городах» (1973), Ю.И. Ляпунова «Преступление и проступок по делам о нарушениях законов об охране природы» (1974), А.И. Жмотова «Административно-правовые средства охраны природы» (1975), А.Е. Лунева «Юридическая ответственность за нарушение правил охраны окружающей среды» (1977) и других.

При обсуждении вопросов административной ответственности в области охраны окружающей природной среды основное внимание было уделено выяснению понятия и видов административных проступков, анализу полноты, сущности и порядку применения мер административного воздействия в отношении правонарушителей. В результате проведенных исследований разработано значительное число практических предложений, внедрение которых позволит решить ряд проблем дальнейшего совершенствования административной ответственности в области охраны окружающей среды.

В науке административного права сложилось мнение, что субъектами административной ответственности в СССР являются лишь должностные лица и граждане. Это мнение оспаривается в некоторых из рассматриваемых правовых исследований и доказывается, что субъектами административной ответственности являются также юридические лица, то есть предприятия, учреждения и организации. В связи с этим внесено предложение о том, чтобы официально в законодательстве признать предприятие (организацию) субъектом административного проступка, связанного с нарушением правил охраны природы, а применяемые к нему меры воздействия в определенных случаях считать административными взысканиями, налагаемыми в связи с привлечением предприятия к административной ответственности.

Некоторые исследователи не останавливаются на этом и предлагают восстановить (отмененное в 1961 г.) взыскание с предприятий штрафов в административном порядке за загрязнение окружающей среды и некоторые другие правонарушения, выразившиеся в нарушении правил охраны окружающей среды. Эту меру сочетать с уменьшением размеров поощрительных фондов на предприятиях. Однако это мнение не является бесспорным и не признается единодушно.

Как полагает Ю.С. Шемшученко, административно-правовые санкции по своему содержанию и способу охраны общественного порядка можно подразделить на три группы: административные взыскания (карательные санкции), пресекательные и правовосстановительные меры.

К административным взысканиям он относит предупреждение, общественное порицание, штраф, конфискацию, изъятие и реализацию имущества, лишение отдельных прав; к мерам пресечения — приостановление работ или временное запрещение эксплуатации объектов и механизмов, а также административное задержание; к правовосстановительным мерам — отмену незаконных актов, денежных вычетов и возмещение ущерба.

Во всех правовых исследованиях вопросы применения административных штрафов обсуждаются наиболее активно и детально. Многие авторы считают, что современная система предусмотренных в законодательстве штрафных санкций не охватывает все виды правонарушений в области охраны окружающей среды, заслуживающие по степени своей общественной опасности административного воздействия.

Как и в области уголовного права, при обсуждении вопросов административной ответственности вносятся предложения о распространении действия этого вида юридической ответственности на те виды правонарушений, ответственность за совершение которых предусмотрена в принципе в статьях фундаментальных правовых актов — Основ законодательства Союза ССР и союзных республик, принятых за последние годы в целях упорядочения правового регулирования использования и охраны основных видов природных богатств — земли, ее недр, вод и лесов.

В частности, отмечается, что согласно статье 46 Основ в водного законодательства Союза ССР и союзных республик лица, виновные во введении в эксплуатацию предприятий, коммунальных и других объектов без сооружений и устройств, предшествующих загрязнению вод или их вредному воздействию, несут уголовную или административную ответственность в соответствии с законодательством Союза ССР и союзных республик. Такими лицами являются члены государственных приемочных комиссий. Однако их административная ответственность за совершение указанных правонарушений не предусмотрена ни в союзном, ни в республиканском законодательстве.

В равной мере предлагается привести административную ответственность в области охраны недр в соответствие с общими положениями об ответственности, предусмотренными в основах законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах.

Действующее лесное законодательство предусматривает в случаях нарушения лесозаготовительными предприятиями правил лесопользования и охраны лесов взыскание с них за причиненный имущественный вред и другие гражданско-правовые санкции. Однако привлечение к ответственности работников этих предприятий, конкретно виновных в нарушении правил лесопользования и охраны лесов, законом не предусмотрено, что, естественно, ослабляет правовые меры борьбы с лесонарушениями. Вполне обоснованно в связи с этим был сделан вывод о целесообразности введения наряду с имущественной ответственностью лесозаготовительных предприятий административной ответственности в виде штрафа, налагаемого на должностных лиц указанных предприятий, непосредственно виновных в причинении вреда лицам и ущерба лесному хозяйству.

Следует отметить, что это предложение не реализовано после введения в действие основ лесного законодательства Союза ССР и союзных республик от 17 июня 1977 г. («Ведомости Верховного Совета СССР», 1977, № 25, ст. 388).

Вызывает большую озабоченность неурегулированность вопросов производства, транспортировки, хранения и применения ядохимикатов в сельском и лесном хозяйстве, хотя масштабы использования этих химикатов из года в год возрастают. Здесь предлагается разработать и принять соответствующие положения, а вместе с тем и систему административных санкций.

Выдвинуто предложение также о том, чтобы принять специальный нормативный акт, в котором бы были сведены воедино правила по борьбе с промышленным, транспортным, бытовым и другими видами шума, а также предусмотрена административная ответственность должностных лиц и граждан за нарушение этих правил.

Довольно много внимания в исследованиях было уделено административной ответственности за нарушение заповедного режима. По общему мнению, здесь необходимо усиление мер ответственности. Вместе с тем по вопросу о путях повышения эффективности юридической ответственности в этой области существуют различные взгляды.

Одни авторы полагают, что любые правонарушения заповедного режима целесообразно свести к единому виду правонарушения и независимо от того, на какие элементы природной среды заповедника совершено посягательство — землю, недра, воды, леса, растительный или животный мир, и в связи с этим предоставить право администрации заповедника производить наложение административных штрафов на основании решения комиссии исполкомов местных Советов народных депутатов или передачи материалов различным природоохранительным инспекциям.

Другие не согласны с этим и полагают целесообразным сохранение действующего порядка, при котором виды правонарушений и процедуры ответственности дифференцированы. То есть в случае незаконной добычи дикого животного в заповедниках правонарушитель привлекается к ответственности не администрацией заповедника, а органами охотничьего хозяйства; в случае незаконного лова рыба — органами рыбоохраны; при нарушении правил охраны земли — органами охраны земель и т. д.

Необходимо подчеркнуть, что ряд предложений по совершенствованию административной ответственности за нарушения правил охраны окружающей природы, разработанных в результате правовых теоретических исследований, воспринят в законодательстве, в административной и судебной практике.

Например, продолжительное время в исследовательских работах ставился вопрос о восстановлении права органов государственного охотничьего надзора по наложению штрафов в административном порядке без обращения в административные комиссии исполнительных комитетов местных Советов народных депутатов.

С учетом этих предложений указом Президиума Верховного Совета СССР от 25 июля 1972 г. «О порядке наложения штрафов за нарушение правил охоты» органам, осуществляющих государственный надзор за соблюдением этих правил, предоставлено право налагать в административном порядке штрафы без обращения в административные комиссии («Ведомости Верховного Совета СССР», 1972, № 31).

Аналогичным образом решен и вопрос об установлении административной ответственности за незаконное использование шкурок диких пушных зверей, добытых в нарушение установленного порядка.

В литературе большое внимание уделено обсуждению практики применения такой меры административного воздействия, как приостановление работ или временное запрещение эксплуатации хозяйственно-технических объектов и механизмов. Одни считают эту меру административным взысканием. Другие полагают, что это мера административного пресечения. Но все исследователи единодушно отмечают недостаточную эффективность в применении этой меры, главным образом, по причинам недостаточной урегулированности правом порядка ее применения. Предлагается уточнить в законодательстве круг органов и должностных лиц, которые имеют право принимать решения о применении такой меры административного воздействия (в настоящее время эту меру вправе применять органы государственного санитарного надзора, лесной охраны, водного надзора, горного надзора, контроля за работой газоочистных и пылеулавливающих установок, а также неопределенное число их должностных лиц различных рангов). Предлагается также уточнить саму процедуру применения такой санкции и формы правоприменительных документов, а также условия выявления конкретных виновников правонарушения на каждом предприятии.

Достаточно эффективной и перспективной мерой административного воздействия признается лишение премий руководителей и главных специалистов предприятий, виновных в загрязнении водных источников промышленными стоками и водами, — так называемое депремирование. Как показывает практика, эта мера весьма ощутимо воздействует на поведение правонарушителей. Однако в ее применении имеется немало нерешенных вопросов, обусловленных разнообразием видов премиальных вознаграждений, сроков премирования и премиях периодов, а также полномочий правоприменительных составов. Предлагается более четко решить все эти вопросы, и вместе с тем расширить применение данной меры административного воздействия, распространив ее на случаи загрязнения не только рыбохозяйственных, но и всех водных объектов, а также атмосферного воздуха.

В то же время в правовых исследованиях, теории и практике административной ответственности в области охраны окружающей среды можно заметить и слабые места. Так, подавляющее большинство исследователей рассматривает в числе мер административной ответственности лишение права пользования теми или иными природными объектами в связи с допущенными правонарушениями. Не трудно заметить, что материальная сущность таких мер воздействия лежит вне административного права, а относится к области природопользования. Лишь по юридической форме эти меры традиционно признаются административными. С учетом этих обстоятельств было высказано мнение, что здесь имеет место не административная, а специализированная отраслевая ответственность. В некоторых работах это мнение поддержано.

Но все же обсуждение вопроса не пошло вглубь. Дело даже не в том, чтобы определить здесь вид ответственности, а в том, чтобы понять сложную взаимосвязь между административной формой санкции и внутренней материально-правовой природой отношений, из которых возникает необходимость применения этой санкции. Понимание этой взаимосвязи должно привести к новым идеям относительно правовых средств обеспечения рационального природопользования.

Во многих исследованиях, особенно затрагивающих вопросы охраны животного мира, говорится о лишении правонарушителей в соответствующих случа-

ях права охоты на определенный срок как административной санкции. Однако ни один из исследователей не обращает внимания на то, что в Советском Союзе право охоты граждан обусловлено членством в добровольных охотничьих или спортивных обществах. Стало быть, лишение права охоты за допущенное правонарушение должно быть всегда сопряжено с исключением провинившегося из членов общества, в порядке, предусмотренном соответствующим уставом. Как все это происходит на практике, какова здесь взаимосвязь между решением административного органа о лишении того или иного гражданина права охоты и деятельностью общественных охотничьих или спортивных организаций, осуществляемой в порядке реализации предоставленных им прав. Эта сторона дела практически не исследована и вопрос о полезности и эффективности данной меры административного воздействия остается не ясным.

Представляется не вполне точной и содержащаяся в некоторых исследованиях трактовка понятий «конфискация» и «изъятие» (орудия незаконной охоты и рыболовства, незаконно добытой продукции и т. п.).

Ю.С. Шемшученко, например, сначала совершенно правильно определяет понятие конфискации, которая «состоит в принудительном бесплатном изъятии в собственность государства всего либо части имущества, являющегося объектом личной собственности». А затем без достаточных оснований разделяет мнение специалистов административного права, которые «отмечают, что термины «отображение» и «изъятие» равнозначны термину «конфискация», поскольку обозначаемые ими понятия имеют идентичную юридическую природу. И на этом основании он совершенно не замечает, что конфискация не применима в отношении незаконно добытой продукции, ибо эта продукция никогда не становится личной собственностью. Она может быть только истолкована как неосновательное обогащение правонарушителя.

Из этого следует, что во всех законодательных актах, в которых предусматривается в конфискация незаконно добытой продукции, допущена юридическая ошибка. Конфискация как мера ответственности может предусматриваться в законе только в отношении личного имущества в советских граждан и, в соответствующих случаях, имущество иностранных субъектов (отдельных физических лиц, корпораций и других юридических лиц, а также государства).

Оценивая в целом результаты теоретических правовых исследований вопросов административной ответственности в области охраны окружающей среды, следует подчеркнуть обилие практических предложений, разработанных исследователями, которые представляют добротный теоретический резерв для дальнейшего продвижения вперед по пути совершенствования законодательства, административной и судебной практики в рассматриваемой области отношений. Часть этих предложений за последние годы реализована, но многие еще могут быть поставлены на службу практике.

4. Гражданско-правовая ответственность за нарушения требований охраны окружающей природы

В отличие от уголовной и административной видов юридической ответственности, применяемых альтернативно, гражданско-правовая ответственность применяется в совокупности. Это означает, что правонарушитель привлечен к уголовной ответственности, не может быть одновременно привлечения

к административной ответственности за то же самое правонарушение. И наоборот, правонарушитель, привлеченный к административной ответственности, не привлекается за это же правонарушение к уголовной ответственности. Тогда как гражданско-правовая ответственность наступает наряду с привлечением нарушителя как любым из иным видам ответственности или независимо от них во всех случаях, когда в результате правонарушения наступили отрицательные последствия имущественного характера, т. е. причинен имущественный вред государству, предприятиям, учреждениям, организациям или гражданам.

Применительно к рассматриваемому вопросу гражданско-правовая ответственности заключается главным образом в возложении на правонарушителя обязанности возместить потерпевшей стороне имущественный вред в натуре (реальное возмещение) или в денежной форме (убытки), причиненный в результате нарушения правовых требований по охране окружающей природной среды. Обязанность эта иногда исполняется добровольно. Но в подавляющем большинстве случаев она реализуется принудительно, и тогда вступают в действие органы суда и арбитража, которые рассматривают и разрешают соответствующие гражданские споры на основе действующего права.

Исследованиям гражданско-правовой ответственности в системе научных исследований в области охраны окружающей среды в период 1968–1977 годов было уделено много внимания.

Происходило дальнейшее развитие ранее выдвинутой теории возмещения вреда, причиненного неправомерным использованием природных объектов. Особенно тщательно обсуждалось моделирование идеи о структуре убытков, возникающих в подобных случаях.

Как известно, еще в начале 60-х годов было предложено рассматривать убытки, возникающая в результате неправомерного использования природных объектов (порча и уничтожение природных объектов являются частными случаями неправомерного использования этих объектов), в следующих отрицательных последствиях имущественного характера: а) недополучение определённого количества природного сырья для народного хозяйства; б) неиспользование затрат материальных средств и труда, ранее вложенных в природные объекты; в) необходимости затрат материальных средств и труда на восстановление благоприятного состояния природной среды.

Практически в том или ином случае убытки в зависимости от обстоятельств правонарушений могут выражаться в одном из трех названных отрицательных имущественных последствий либо их сочетании. («Правовые вопросы охраны природы в СССР», М., 1963, с. 107).

Такая теоретически разработанная схема поддержания убытков, возникающих в результате неправомерного использования природных объектов, отличается двумя существенными особенностями по сравнению с принятой схемой содержания убытков в действующем гражданском праве.

Первая существенная особенность состоит в том, что в содержание убытков не включается стоимость самих природных объектов, которые в результате правонарушения были добыты, повреждены или утрачены, ибо природные объекты в СССР не имеют стоимости и денежной оценки.

Другая существенная особенность приведённого теоретического положения заключается в том, что в расчет содержания убытков и здесь не входит так на-

зываемый положительный ущерб в имуществе, т. е. стоимость наличного имущества предприятий, учреждений, организаций и граждан (зданий, сооружений, сырых материалов, орудий труда, предметов обихода и т. п.), которая утрачены в результате правонарушения. Этот вид убытков не смешивается с убытками, возникающими в результате порчи, уничтожения или незаконного присвоения природных объектов. Но в определенных случаях эти два вида убытков могут оказаться взаимосвязанными.

Например, когда в результате лесного пожара уничтожен не только лесной массив, но и запасы заготовленной древесины (в лесу или на складе), то возмещение вреда будет складываться из изыскания: а) убытков подгорания лесного массива, которые взыскиваются в доход государственного бюджета; б) убытков от сгорания заготовленной древесины, которые взыскивается в пользу владельца этого имущества — предприятия, учреждения, организации или граждан.

Если в результате незаконного рыболовства не только добыта рыба, но и поврежден положенный по дну водоема кабель связи, то возмещение вреда также должно складываться из двух видов убытков: а) суммы, исчисленной по таксовой оценке вреда от незаконной добычи рыбы, взыскиваемой в пользу органов рыбоохраны; б) суммы, которая подлежит взысканию в пользу предприятия связи на восстановление повреждённого средства связи.

Таким образом, здесь положительный ущерб имуществу и убытки от порчи, уничтожения или незаконного присвоения природных объектов различаются, хотя основанием их возникновения может явиться одно и тоже неправомерное действие.

Проведенные дальнейшие исследования подтвердили принципиальную правильность этой теоретической концепции содержания убытков, возникающих в результате правонарушений в области охраны окружающей среды. Она практический использовалась и явилась научной основой для разработки ряда методик определения размера убытков, причиняемых экологическими правонарушениями различных видов.

Исследование вопросов возмещения вреда в рассматриваемых случаях полностью или в значительной мере посвящено целая серия кандидатских диссертаций (Аттокуров, Бориславский, Егоров, Измайлов, Ильяшенко, Кравченко, Марционас, Мотылева, Немировский, Тебиев), отдельно разделенных в книгах, статьи в журналах и сборниках статей. Они обсуждают и научно обосновывают возможность приложения общих теоретических положений о возмещении вреда, причиненного неправомерным использованием природных объектов к определенным типом жизненных ситуаций, характеризующихся специфическими особенностями и имущественном товарно-денежном отношений.

Например, в ряде работ исследованы особенности применения мер гражданско-правовой ответственности в случае порчи земли, при совершении самовольных порубок лесу и причинении лесных пожаров, нарушение правил охоты, рыболовства и охраны животного мира.

Исследовался вопрос о пределах возможностей реального возмещения вреда в натуре при различных видах экологии и их правонарушений.

Применительно к охране земель сделан вывод, что возмещение вреда в натуре заключается в восстановлении прежнего состояния земли на том или ином участке, то есть в восстановлении благоприятного физического состояния по-

верхности и качества почвенного покрова. Так, при неправомерном нарушении благоприятного рельефа земельного участка — участок изрыт траншеями, котлованами, шурфами и т. п. — требование восстановления его прежнего физического состояния может заключаться в устранении этих недостатков. Если порча земли выразилась в захламлении участка мусором (отходы строительных материалов, лесосплава, переработки древесины и т. п.), требование восстановления его прежнего состояния земли может заключаться в устранении этих недостатков. Если по вине того или иного предприятия, учреждения или организации допущено засоление почвы, то при современном уровне развития агротехники в принципе возможно требовать, чтобы правонарушитель в обусловленный срок провел рассоление почвы путем ее промывки или проведения иных мероприятий.

В целом сделан вывод, что требование о восстановлении прежнего состояния земли как способ реального возмещения вреда, причиненного нарушением правил рационального использования и охраны земель, может быть предъявлено к правонарушителю лишь при определенных условиях, а именно если такое восстановление благоприятного состояния земельного участка объективно возможно и если данный правонарушитель (предприятие, учреждение или организация) в силу своей специальной правоспособности в состоянии в течение более или менее короткого срока провести необходимые работы.

Дальнейшее исследование этого вопроса содержится в работе С.Т. Аттокурова. Он пишет, что усиление охраны природы в СССР внесло ряд новых моментов в практику возмещения в натуре вреда, причиненного неправомерным использованием природных объектов.

В частности, появились новые подтверждения того, что гражданско-правовое возмещение вреда в натуре возможно в случаях незаконного отлова диких животных. Оно состоит в выпуске отловленных животных и птиц в природные угодья, рыбы — в рыбохозяйственные или другие водоемы, если эти животные не были ранее изъяты и выпущены в результате административных действий природоохранительных органов.

В связи с тем, что в интересах охраны природы все чаще применяется такая мера, как рекультивация (восстановление) разрушенных неправомерными действиями природных объектов, возникает вопрос о правовой квалификации требований потерявшей стороны о рекультивации как требовании о возмещении вреда в натуре. Здесь возник также вопрос о возможности сочетания возмещения вреда в натуре с возмещением убытков, когда рекультивация природных объектов, проведенная силами и средствами причинителя вреда, не обеспечивает полной компенсации ущерба, понесенного потерпевшей стороной. Вместе с тем в работе С.Т. Аттакурова подчеркивается, что изъятие у правонарушителя и возвращения потерпевшей стороне незаконно добытой из природной среды продукции, если эта продукция не может быть снова превращена в соответствующий природный объект, не является возмещением вреда в натуре. Это обстоятельство существенно отличает институт возмещения вреда в натуре в области охраны окружающей среды от одноимённого института общего гражданского права.

В рассматриваемый период в процессе правовых научных наследований происходила углубленная разработка методов определения размера убытков, причи-

ненных неправомерным использованием природных объектов. Особенно много внимания было уделено совершенствованию таксового метода.

Как известно, до введения в практику таксового метода расчет убытков, причиняемых порчей, уничтожением или незаконным присвоением природных объектов, производился весьма сложным путем. Законодательство предусматривало обширный перечень элементов, составляющих содержание убытков. Применительно к каждому из этих элементов в зависимости от конкретных условий правонарушения применялись различные виды цен — заготовительные, оптовые, розничные, рыночные цены на продукцию добывающих промыслов, ставки налоговых платежей, балансовые оценки и т. д.

Например, согласно Инструкции от 22 декабря 1939 г. «О порядке привлечения к ответственности лесонарушителей в лесах государственного и местного значения» (СП СССР, 1940, N92, ст. 29) сумма иска о возмещении ущерба, причиненного лесонарушениями, слагалась: 1) из таксовой — по таксам отпуска леса на корню — стоимости самовольно срубленного, похищенного или истребленного леса, а также стоимости других материалов и изделий, если последние не были обнаружены и отобраны у лесонарушителя; 2) из сумм, потребных для возмещения причиненного лесонарушителем ущерба лесному хозяйству, а именно: а) стоимости технической ликвидации последствий лесонарушения (закультивирование поврежденных культур и подроста, уборка порубочных остатков, исправление поломанных изгородей и пр.); б) убытков от причиненного лесонарушением обесценении насаждений или от бесхозяйственно произведенной рубки древесины; в) стоимости хранения арестованного леса или других материалов или изделий; г) других видов ущерба лесному хозяйству, причиненного лесонарушением.

Рассчитывать размер убытков по такой схеме в каждом случае лесонарушения оказалось делом довольно сложным, трудоемким.

Г.Н. Полянская, исследовавшая в свое время этот вопрос, отметила, что такая схема расчета убытков не прижилась в судебной практике и практике лесохозяйственных органов. Органами лесного хозяйства размер убытков исчислялся обычно только в сумме стоимости незаконно срубленной древесины к таксам отпуска леса на корню, что, разумеется, не возмещало причиненные лесному хозяйству убытки (см. Г.Н. Полянская. Охрана права государственной собственности на леса. М., Госюриздат, 1956, с. 128, 129).

В связи с этим в лесном хозяйстве в 1943 г. были введены специальные таксы ущерба, которые стали применяться взамен приведенного выше сложного порядка расчета убытков, причиненных населением в результате самовольной рубки леса (расчет убытков, причиненных лесным пожаром, и до сего времени производится по сложной схеме).

В охотничьем хозяйстве также постепенно стал применяться упрощенный таксовый метод определения размера убытков применительно к случаям незаконной добычи сначала пушных зверей, а затем и других видов животных. В охотничьем хозяйстве появилась так называемая шкала гражданских исков, которая предусматривала строго фиксированный размер возмещения убытков за единицу каждого вида незаконно добытых или уничтоженных животных.

Позднее других, лишь с 1961 г., таксовый метод расчета убытков, причиненных населением незаконным выловом рыбы, стал применяться в рыбном хозяйстве.

Причем этот метод распространяется лишь на случаи вылова ценных видов рыб. Если незаконно добыты рыбы, не относящиеся к ценным видам, то никакого взыскания убытков, как и прежде по отношению ко всем видам рыб, не производится.

Таким образом, таксы ущерба вводились постепенно сначала в лесном, затем в охотничьем, а позднее в рыбном хозяйствах. В настоящее время таксовый метод расчета убытков является вполне признанным.

Проведенными правовыми исследованиями в рассматриваемый период служебная роль такс ущерба подтверждена достаточно определенно.

Н.И. Немировский, например, пришел к выводу, что полностью определить убытки, причиненные неправомерным использованием лесов, и тем более доказать их бухгалтерскими данными, не предоставляется возможным. Поэтому для надлежащей гражданско-правовой охраны лесов издаются специальные нормативные акты, которые устанавливают размер подлежащих возмещению убытков в полном объеме, но условно. Автор считает, что эти нормы представляют по существу технический способ исчисления убытков для освобождения от сложных, а зачастую и невыполнимых обязанностей по доказыванию их размера.

С.Т. Аттохуров предпринял попытку раскрыть сущность содержания такс, применяемых для исчисления причиненного вреда, вызванного уничтожением, порчей или неправомерным использованием природных объектов.

Он пришел к выводу, что положенная в основу такс ущерба производственная стоимость работ по поддержанию естественного состояния природных объектов, которые незаконно уничтожены или испорчены, определена на основании хозяйственных (охотничьих, лесных, водных и т. п.) затрат. В расчет таксы, как полагает автор, входят установленные и косвенные расходы на нужды разных природоохранительных органов.

Таким образом, по мнению С.Т. Аттокурова, в содержание такс ущерба входят прямые производственные расходы, затраты на различные природоустроительные мероприятия, охрану и защиту природных объектов от истощения или порчи, заработная плата работников природоохранительных органов, административно-управленческие расходы и общепроизводственные траты. Вследствие этого таксы ущерба компенсируют недополучение определенного количества природного сырья для народного хозяйства, причинно обусловленное незаконными действиями правонарушителей, материальные средства, затраченные на проведение различных природоустроительных мероприятий, от которых по вине нарушителей невозможно получить нормальный и необходимый хозяйственный и культурный эффект.

По мнению В.П. Петрова, в таксовых расценках учтены в стоимостном выражении все отрицательные имущественные последствия, подлежащие устранению за счет причинителя вреда: а) прекращение возможности получения определенного количества природного сырья (древесины, пушнины, рыбопродуктов и т. д.); б) использованные затраты материальных средств, ранее в уложенных в природные объекты в целях улучшения; в) вынужденные расходы на восстановление прежнего благоприятного состояния природных объектов. Кроме того, при определении таксовых расценок учитывается, как правило, ценность в хозяйственном, научном, культурно-познавательном и оздоровительным отношениях различных видов природных объектов, их распространенность в данном районе и другие признаки.

Однако эти и другие исследования содержания таксу шерпа еще нельзя признать достаточными. Принципиальная сущность и бухгалтерский механизм расчетов при определении таксовых ставок (расценок) все еще не выяснены в полной мере. Вследствие этого по обывательским представлениям размеры таксовых ставок «взяты с потолка», определены произвольно, а по мнению ряда специалистов, они выражают не только сумму, эквивалентную полному возмещению причиненного вреда в результате нарушения правил охраны окружающей среды, но и содержит значительные скрытые элементы денежного штрафа (Г.Н. Полянская, Е.И. Немировский, В.В. Петров и другие).

Г.Н. Полянская, например, в свое время так обосновала мнение относительно штрафного характера таксы ущерба: «Эти таксы были введены не только ради учета фактического ущерба, причиненного самовольной рубкой леса. Они носили сугубо штрафной характер, так как в условиях военного времени разрыв между рыночными ценами на древесину и ценой, устанавливаемой таксами отпуска леса на корню, был столь велик, что сумма убытков, вычисляемая по таксам отпуска леса на корню, вместе с суммой штрафа, взимаемого в двух-трехкратном размере, не могли остановить злостного нарушителя от порубки или хищения леса для спекуляции древесиной на рынке.

Таксы ущерба военного времени были построены таким образом, что они превышали рыночную цену, которая устанавливалась на лес в условиях войны, сделали порубку и хищение леса невыгодными (Г.Н. Полянская, Е.И. Немировский, В.В. Петров и другие).

Как видно, предполагаемый штрафной характер такс ущерба Г.Н. Полянская объясняет обстоятельствами военного времени. Но спустя много лет, когда влияние военного времени давно прекратилось, в работах юристов, как, например, в работе Е.Н. Немировского, ещё всё говорится о штрафном характере такс ущерба. Так, в учебном пособии для студентов вузов «Правовая охрана природы в СССР» говорится следующее:

«Размер таксы превышает государственные отпускные неустановленные для эксплуатации соответствующих объектов природы. Это объясняется тем, что наряду со стоимостью действительного ущерба, исчисляемого по затратам государства содержание, сохранение, улучшение природных богатств, размер таксы включает штрафную сумму, взыскиваемую с нарушителя за потери в природной среде».

Если не обращать внимания на некоторые юридические нежности, содержащиеся в этой фразе, нетрудно заметить, автор возвращает читателя все к той же мысли о штрафном характере такс ущерба, применяемых в области охраны окружающей среды.

Недостаточно четкую и последовательную позицию по данному вопросу выразила С.И. Кравченко.

С одной стороны, она правильно отметила, что таксы, оставляя собой заранее исчисленный и зафиксированный, как правило, в твердой денежной сумме размер ущерба, начинают штраф как меру административного воздействия.

С другой стороны, она утверждает, что штрафной характер таксового метода проявляется также в случаях кратного исчисления размера действующих расценок на продукцию природной среды, что сумма ущерба по таксам, как и административный штраф, взыскиваются в доход государства. Далее она пишет:

«Однако несмотря на наличие общих черт, таксы ущерба нельзя отождествлять со штрафом. Во-первых, основное назначение такс — возмещение вреда. Таксы — это специфические санкции имущественной ответственности, главной функцией которых является компенсационная. Поэтому имущественная (таксовая) ответственность наступает только в случаях причинения вреда объектом природы, размер такс зависит от размера ущерба, в то время как штраф налагается независимо от наличия имущественного вреда, и его размеры низ измеряется с величиной ущерба. Во-вторых, уплата штрафа не освобождает от возмещения убытков, о взыскании сумм, осуществляемых в соответствии с таксами, полностью возмещает вред. В-третьих, взыскание такс ущерба производится в судебном, штрафа — административном, бесспорном порядке».

Сторонники концепции штрафного характера таксы ущерба, как известно, не отождествляют таксовую расценку со штрафом. Они только утверждают, что величина таксы в расценке превышает величину действительного имущественного вреда, причиненного нарушением юридических требований охраны окружающей природной среды. И эта разница между величиной действительного ущерба и кассовый расценкой составляет, по их мнению, штрафной элемент. К сожалению, все это утверждается произвольно, умозрительно, бездоказательно, либо ошибочно доказывается сравнением таксовых расценок заготовительными или розничными ценами на продукцию добывающих промыслов.

Между тем, чтобы понять действительное содержание такого ущерба и доказать или опровергнуть наличие в таксах штрафного элемента, следовало бы тщательно проанализировать каждую такую расценку на основе этой схемы содержания убытков, которая была предложена выше.

Скажем, по действующим в Российской Федерации таксам за незаконную добычу или уничтожение одного лося предусмотрено взыскание в порядке возмещения вреда государственному охотничьему хозяйству 500 рублей. Необходимо разложить эту сумму на составные части, адекватные структурным элементам содержания убытков, то есть стоимости недополученной продукции, размерам затраты государства на проведение биотехнических или иных мероприятий обеспечивающих сохранение и воспроизводство природных запасов лосей, а также положительных затрат в будущем на восстановления поголовья лосей. Другими словами, необходимо тщательно проверить бухгалтерскую калькуляцию таксовых расценок, установленных таксами ущерба.

Однако подобный анализ до сего времени в научном плане не проводился, и это надо считать недостатком правовых исследований в области охраны окружающей среды. Такого рода исследования давно уже напрашиваются и она является необходимым не только для проверки действующих такс, но с точки зрения дальнейшей популяризации и совершенствования таксового метода определения размера убытков, причиняемых неправомерным использованием природных объектов, то есть нарушение им требований охраны окружающей среды. Весьма вероятно, что в результате этого исследования будут разработаны конкретные предложения по методике и правилам расчета базовых показателей ущерба, чтобы исключить из них необоснованное завышение таксовых расценок подлежащего возмещению имущественного вреда, которые при отсутствие методик и строгих правил расчета могут допускаться органами охотничьего хозяйства, рыбоохраны, лесного хозяйства и другими

органами, разрабатывающими таксы ущерба в области охраны окружающей среды.

При проведении исследования по данному вопросу необходимо иметь в виду, что наличие штрафного элемента в таксах ущерба было бы юридическим нонсенсом. Оно означало бы во многих случаях двойное страхование за одно и то же правонарушение, то есть взимание штрафа, наложенного в административном или уголовном порядке, штрафа под видом возмещения вреда. Ясно, что это противоречило принципам юридической ответственности в советском праве.

Заканчивая рассмотрение вопроса о таксовом методе определения размера возмещения вреда, причиненного в результате нарушения правовых требований охраны окружающей среды, следует отметить, что в ряде исследований была выдвинута идея о конструировании нового самостоятельного вида юридической ответственности, обусловленного применением таксы ущерба, который именуется специальной материальной (В.В. Петров) или имущественной (С.Н. Кравченко) ответственностью.

«Как и гражданская ответственность, — пишет В.В. Петров, — она возникает при наличии ущерба, причиненного охраняемому объекту, но в отличие от гражданской материальная ответственность по природоохранительному законодательству: а) регулируется специальными нормативными актами; б) имеет объектам охраны не материальные продукты человеческого труда, а природные элементы; в) осуществляется путем взыскания ущерба, причиненного природной среде, исчисляемые по особым таксам».

По мысли этих авторов, данный вид ответственности не является ни гражданско-правовой, ни административно-правовой ответственностью, а занимает между ними промежуточное положение. Правда, теоретическая и практическая ценность этой идеи не ясна, и другие авторы не указали, какие правовые последствия влечет за собой признание этого самостоятельного вида юридической ответственности.

Чтобы быть последовательным, вероятно, было бы логично предложить особые процедуры возмещения вреда в рассматриваемых случаях, исключающие применение норм советского гражданского права. Можно было бы также ожидать предложения об исключении споров о возмещении вреда по таксам ущерба из подведомственности судов и арбитражей. Но никаких предложений подобного рода нет.

Между тем судебная практика не усматривает здесь никакого самостоятельного вида материальной ответственности вне гражданского права, посчитает возмещение вреда, причиненного нарушением природоохранительного законодательства, разновидностью гражданско-правовой ответственности, особенность которой состоит лишь в способе определения размера имущественного вреда, подлежащего возмещению. Эта позиция совершенно отчётливо выражена в постановлении Пленума Верховного Суда СССР от 3 июня 1977 года № 6 «О практике применения судами законодательства об охране природы» (ст. 9), где указано следующие:

«Определяя размер взыскания в возмещение ущерба, причиненного нарушением законодательства об охране природы, суды должны иметь в виду:

а) ущерб, причиненный незаконной охотой, выловом или уничтожением рыбы и водных животных ценных видов, а также незаконной порубкой леса, определяется согласно установленным таксам;

б) ущерб, причинённый деяниями, повлекшими массовую гибели рыбы и водных животных, исчисляется в соответствии с утвержденными Министерством рыбного хозяйства СССР от 16 августа 1967 г. методиками подсчета ущерба, нанесённого рыбному хозяйству в результате сброса в рыбохозяйственные водоемы сточных вод и других отходов и в результате нарушения правил рыболовства и охраны рыбных запасов, а также Положением об охране континентального шельфа;

в) ущерб, причиненный уничтожением или повреждением леса в результате поджога или небрежного обращения с огнем, повреждения лесопромышленными отходами, химикатами и сточными водами, осуществляется в соответствии с п. 3 постановления Совета Министров СССР от 21 августа 1968 г. N° 641 «О порядке и размерах материальной ответственности за ущерб, причиненный лесному хозяйству»;

г) 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 таком же порядке исчисляется ущерб в случаях порубки или порчи деревьев в защитных насаждениях на полосах отвода каналов, автомобильных и железных дорог, а также сельскохозяйственных угодьях, не относящихся к государственному лесному фонду;

д) ущерб, причиненные землепользователям порчей сельскохозяйственных земель, исчисляется с учетом всех вынужденных расходов по восстановлению плодородных качеств земли;

е) если порядок возмещения ущерба специальным законодательством не регулируется, он определяется по общим правилам, предусмотренным ст. 88 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик («Бюллетень Верховного Суда СССР, 1977 г. N° 4, с. 13).

Одним из существенных достижений научных исследований вопросов гражданско-правовой ответственности в области охраны окружающей среды следует считать разработку теоретического взгляды относительно юридической квалификации в некоторых случаях загрязнения окружающей среды промышленными, строительными, сельскохозяйственными и другими предприятиями как результата действия источников повышенной опасности для окружающих и, соответственно, о применении в этих случаях специальных правил об ответственности владельцев источников повышенной опасности.

Вначале такой взгляд был высказан в отношении квалификации загрязнения атмосферного воздуха, повлекшего имущественный вред для государства, предприятий, учреждений, организаций и граждан. Было внесено предложение о том, что при решении вопросов гражданско-правовой ответственности в подобных случаях следует руководствоваться ст. 90 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик, предусматривающей обязанность организаций и граждан, деятельность которых связана с повышенной опасностью для окружающих (транспортные организации, промышленные предприятия, стройки, владельцы автомобилей и т. д.), возместить имущественный вред, причиненный источником повышенной опасности, в полном объеме, если они

не докажут, что вред возник вследствие непреодолимой силы или умысла потерпевшего.

Это предложение было поддержано в работах В.Я. Мотылевой, С.Н. Кравченко и других. В.Я. Соловьева, например, отметила, что процессы загрязнения окружающей среды связаны с двумя юридически значимыми элементами — вредность и неполная подконтрольность этих процессов человеку. Это, по ее мнению, дает основание сделать вывод о том, что рассматриваемые источники загрязнения могут быть отнесены источником повышенной опасности в смысле ст. 90 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик. В работе В.Я. Мотылевой обосновывается также предложение о том, что источники, вызывающие «шумовое загрязнение» окружающей среды, в равной степени могут быть причислены к источникам повышенной опасности со всеми вытекающими отсюда последствиями.

С.Н. Кравченко считает, что если деятельность природопользователей спровоцировала вредное воздействие на общество природных процессов, то на этих природопользователей может быть возложена ответственность по ст. 90 Основ гражданского законодательства, т. е. независимо от вины причинителя вреда. Это является полезным, т. к. стимулирует активную деятельность природопользователей по устранению причинения вредных последствий своей деятельности в настоящий период и в будущем.

Хотелось бы подчеркнуть, что рассматриваемые предложения уже внедрены в арбитражную практику.

Государственный арбитраж при Совете Министров СССР в своем инструктивном письме от 30 января 1976 г. «О некоторых вопросах практики разрешения споров, связанных с нарушением законодательства об охране природы» указал арбитражам о том, что разрешая споры, связанные с возмещением ущерба в случаях, когда он причинен природе предприятиями и организациями, деятельность которых связана с повышенной опасностью для окружающей природной среды, арбитражи должны руководствоваться статьей 90 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик.

Однако в судебной практике это еще не нашло признания.

Для судебной практики оказался весьма дискуссионным вопрос о юридических ситуациях, возникающих при столкновении движущихся по дорогам транспортных средств с дикими животными. В подобных случаях обычно органы охраны природы или охотничьего хозяйства предъявляют их владельцам транспортных средств (организациям и гражданам), совершившим столкновения с дикими животными, требуя возмещения за причиненный вред в размере установленных такс ущерба.

Если же в результате столкновения не только погибают животные, но и получают существенные повреждения сами транспортные средства, вопрос особенно осложняется. Владельцы транспортных средств в этих случаях не только отказываются от возмещения вреда, но и сами предъявляют иск органам охраны природы или охотничьего хозяйства, требуя от них возмещения стоимости ремонта транспортных средств, а иногда и выплаты других денежных компенсаций.

Многие суды при разрешении дел данной категории руководствуются общими правилами о возмещении имущественного вреда — ст. 88 Основ гражданского законодательства и соответствующими статьями гражданских кодексов со-

юзных республик. Другие суды поступают более правильное, применяют в таких случаях статью 90 Основ гражданского законодательства, предусматривающую ответственность за вред, причинённый источником повышенной опасности. При этом в качестве источника повышенной опасности рассматриваются транспортные средства. Но есть мнение, что источником повышенной опасности являются и дикие животные.

Если строго следовать закону, то необходимо признать, что транспортные организации и другие владельцы автомобилей безусловно являются владельцем источника повышенной опасности по отношению к окружающей природе, ибо они прямо названы таковыми ст. 90 Основ гражданского законодательства.

Более сложным является вопрос об основаниях, исключающих ответственность, которые также названы в ст. 90 Основ гражданского законодательства, — непреодолимая сила и умысел потерпевшего.

Законодательство не дает определения понятия непреодолимой силы. Традиционно под непреодолимой силой понимается действие таких мощных стихийных сил, которые не позволяют владельцам и водителям управлять транспортными средствами надлежащим образом. Например, подобная ситуация может возникнуть в случаях землетрясения, извержения вулкана, урагана и т. п.

Поведение диких животных, как правило, не является непреодолимой силой по отношению к движущемуся транспортному средству. При правильной организации движения, выполнении требований безопасности при необходимой осмотрительности владелец и водитель транспортного средства имеют возможность избежать столкновения с дикими животными.

Об умысле потерпевшего, очевидно, здесь не может быть речи, ибо дикие животные не могут действовать осмысленно, государство или государственные органы, которые выступают стороной в споре, сегодня вряд ли могут рассматриваться как владельца животного мира.

Вопрос о возмещении вреда, причиненного в результате столкновения движущегося транспорта с дикими животными, остается предметом дальнейших исследований, ибо практика всегда нуждается в научном обосновании юридически грамотного решения этого вопроса.

Среди вопросов гражданско-правовой ответственности в области охраны окружающей среды, обсуждавшихся за последнее десятилетие в аспекте правовых исследований, значительный удельный вес принадлежит анализу соотношения различных видов взысканий, применяемых в случаях незаконной добычи рыбы, других водных животных и растений, наземных животных, а также в случаях самовольной рубки леса.

Научные выводы, сделанные в результате этих исследований, в обобщенном виде можно сформулировать следующим образом: в случаях незаконной добычи рыбы ценных видов, других водных животных и растений, наземных животных, а также в случаях самовольной рубки леса к виновным лицам применяется целый комплекс мер ответственности. Здесь одновременно могут применяться: 1) уголовная или административная ответственность; 2) возмещение имущественного вреда исчисленного по таксам ущерба; 3) изъятие (взыскание) незаконно добытой продукции или ее стоимости; 4) дополнительные меры взыскания — конфискация орудий незаконного промысла (орудия рыболовства, охоты, рубки леса), лишение прав (скажем, лишение права охоты) и т. п.

Отдельные исследователи подчеркивали, что взыскание незаконно добытой продукции является самостоятельной мерой ответственности, основанной на требованиях статьи 473 ГК РСФСР и соответствующих статьях гражданских кодексов других союзных республик. Эта мера направлена не на возмещение имущественного вреда, причинённого браконьерством, на изъятие в доход государства неосновательно приобретенного имущества — продукции незаконного промысла или его стоимости, когда незаконно добытую продукцию невозможно изъять в натуре, следствие того что она потреблена или иным путем использована правонарушителем. Следует сказать, что с финансовой точки зрения такое взыскание отделено от возмещения имущественного вреда.

В судебной практике, однако, четкое разграничение между возмещением имущественного вреда и изъятием (взысканием) незаконно добытой продукции не проводилось. Суды нередко взыскание стоимости незаконно добытой продукции засчитывали в счет возмещения причиненного имущественного вреда.

Отметив этот недостаток, Пленум Верховного Суда СССР в своем постановлении от 3 июня 1977 г. «О практике применения судами законодательства об охране природы» разъяснил судам, что в соответствии с действующим законодательством незаконно добытая продукция (звери, птицы, рыбы и т. д.) подлежит изъятию у нарушителя и реализуется. Суммы, вырученные от реализации этой продукции, зачету в счет возмещения ущерба не подлежат. Если такая продукция была изъята у правонарушителя и реализовано до судебного разбирательства дела, то в приговоре, решении суд должен указать о зачислении вырученной суммы на текущий счет соответствующей организации.

В тех же случаях, когда незаконно добытая продукция была использована или реализована правонарушителем, суд независимо от предъявления иска должен решить вопрос о взыскании с осужденного или ответчика в доход государства и его стоимости, исчисленной по государственным розничным ценам.

На основе приведенных научных исследований в судебную практику по делам о возмещении причиненного браконьерами вреда были внесены необходимые коррективы.

Среди исследований гражданско-правовой ответственности в области охраны окружающей среды не мало работ посвящено анализу специфических условий применения этого вида юридической ответственности в случаях порча или уничтожения различных видов природных объектов. Особенно большое внимание было уделено исследованию возмещения вреда, причиненного порчи земли.

Исследования возмещения вреда, причиненного нарушением правил рационального использования и охраны земель, показали, что здесь необходимо различать убытки, причиняемые землепользованию правомерно (при изъятии временном занятии земель), и убытки, являющиеся результатом противоправной деятельности (самовольного занятия и порчи земли). Расчет убытков в том и другом случаях производится не одинаково.

В случаях правомерного применения вреда расчет убытков производится по специальным правилам, предусмотренным Постановлением Совета Министров СССР от 9 августа 1974 года «О возмещении убытков землепользователям и потери сельскохозяйственного производства при отводе земель для государственных или общественных нужд» (СП СССР, 1974, № 17, ст. 97).

В случаях нарушения правовых требований охраны земель расчет убытков производится по общим правилам, предусмотренным статьми 36 и 88 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик.

Анализируя судебную практику по этим вопросам, Ю.Г. Жариков показал, что суд необоснованно занимают размер взыскания, перенося в области легальных ситуаций методы расчета убытков, предусмотренные для случая в правомерного причинения вреда.

Исследование условий возмещения вреда в случаях порчи земли привело исследователей (Ю.Г. Жариков, Л.В. Борислав, В.П. Егоров) к выводу, что в этих случаях причиненный землепользователю имущественный вред подлежит возмещению в полном объеме, т. е. с учетом не только потерь в удобрениях, урожае и т. п., но и вынужденных затрат на рекультивацию земель. И этот вывод уже воспринят судебной практикой, что и нашло отражение в постановлении Пленума Верховного Суда СССР от 3 июня 1977 г.

Однако недостатком в этой области исследования следует признать отсутствие теоретического анализа правовых имущественных последствий в случаях, когда порча земель возникают по вине самих землепользователей.

Между тем земля является исключительной государственной собственностью. И если земля испорчена в результате бесхозяйственности или иного неправомерного использования по вине землепользователей, то, по крайней мере, теоретически государству должно принадлежать право требовать с таких землепользователей возмещения убытков. Чтобы внести ясность в этот вопрос, необходимо исследовать, возникают ли в рассматриваемых случаях какие-либо отрицательные имущественные последствия для самого государства как собственника земли; если возникают, в чём они заключаются и каким образом могут быть зачислены в денежном выражении. Следует также выяснить, не существует ли здесь каких-либо обстоятельств, исключающих гражданско-правовую ответственность землепользователей.

Исследованиям гражданско-правовой ответственности за совершенные лесонарушения посвятили значительную часть своих работ Е.И. Дмитровский, Л.А. Ярославская и некоторые другие авторы. Поскольку отношения ответственности за лесонарушения довольно подробно регламентируются законодательством, здесь, разумеется, значительно меньше дискуссионных проблематичных вопросов. Потребовали обсуждения лишь некоторые из них, такие как вопрос разграничения оснований и условий применения законодательства об ответственности за лесонарушения и порубку (порчу или уничтожение) древесных растений, не относящихся к лесу. Само решение этого вопроса построено на разграничение юридических понятий и, соответственно, реальных явлений «леса» и «не леса».

Следует сказать, что и здесь судебная практика прислушалась к науке и восприняла соответствующие рекомендации, что видно из приведенного выше текста ст. 9 п. «г» постановления Пленума Верховного Суда СССР от 3 июня 1977 года.

Оценивая в целом развитие правовых исследований, вопросы гражданско-правовой ответственности в области охраны окружающей среды, необходимо отметить еще один важный недостаток. Он заключается в том, что всё внимание исследователей было сосредоточено на механизме действия этого вида юри-

дической ответственности до момента решения дела в суде или арбитраже. Это, конечно, очень важная сфера правовых исследований. Однако из поля зрения исследователей совсем выпали последующие стадии движения дел рассматриваемой категории, т. е. стадии исполнения решения о взыскании и последующего использования взысканных денежных средств.

Между тем эти последующее стадии движения дел вызывают беспокойство в том отношении, что присужденные к взысканию суммы не всегда взыскиваются должным образом, а если они и взыскиваются, то далеко не всегда используются по назначению, т. е. на нужды охраны природной среды. При таком положении значительные усилия по возмещению вреда, причиненного нарушением законодательства об охране окружающей среды, становятся бессмысленными, ибо они не идут на пользу реальному делу сохранения, восстановления и улучшения благоприятных природных условий. По-видимому, есть необходимость в прессе уделить этой стороне проблемы достаточно внимания и провести соответствующие исследования.

И в заключение хотелось бы отметить, что в направлении гражданско-правовой ответственности за нарушение требований охраны окружающей среды исследования, как и в области административной ответственности, ведутся пока что на уровне статей и диссертационных работ. Солидарная монография, посвященная этой проблеме, всё ещё отсутствует. А она была бы необходима. И для ее подготовки уже накоплен большой исследовательский материал.

ГЛАВА VII. ИССЛЕДОВАНИЯ ПО МЕЖДУНАРОДНОМУ ПРАВУ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

1. Международные аспекты проблемы охраны окружающей среды

Проблема охраны окружающей среды уже на первых порах ее сознания была воспринята как глобальная, то есть выражающая интересы и устремления всего человечества. Соответственно, на каждом этапе развития природоохранительного движения вообще развивалось и международное сотрудничество государств. Это в свою очередь стимулировало развитие международного права, призванного его обслуживать деятельность международного сообщества по решению задач охраны окружающей среды.

В период с 1968 по 1977 год международное природоохранительное сотрудничество происходило особенно интенсивно. Оно характеризуется значительным числом международных конференций, совещаний, симпозиумов, прямо или косвенно посвящённых проблеме охраны окружающей среды, принятием на разных уровнях множества договоров, конвенций, соглашений, предназначенных для регулирования сложного комплекса международных отношений, возникающих в процессе природоохранительной деятельности, возросшей активностью государств и международных организаций в области охраны окружающей среды, принятием и осуществлением ряда планов, проектов и программ международного сотрудничества.

В качестве примера можно было бы назвать межправительственную конференцию экспертов по научным основам рационального использования и охраны ресурсов биосферы, проведённую ЮНЕСКО (Париж, сентябрь 1968), Симпозиум

Европейской экономической комиссии по вопросам окружающей среды (Прага, Острава, Катовице, май 1971), Конференцию ООН по окружающей человека среде (Стокгольм, июнь 1972), Конференцию ООН по морскому праву (открылась в Каракасе, март 1974, еще продолжает свою работу), Конференцию ООН по продовольствию (Бухарест, сентябрь 1974), Конференцию ООН по народонаселению, Конференцию ООН по водным ресурсам (Мар-дель-Плата, Аргентина, март 1977), Конференцию ООН по борьбе с опустыниванием (Найроби, Кения, август 1977) и др.

За рассматриваемый период были созданы и начали функционировать и координирующие, консультативные, вспомогательные органы и учреждения и организации, такие как Программа ООН по окружающей среде, старшие советники правительства стран-членов ЕЭК по вопросам окружающей среды.

Откликаясь на растущие потребности международно-правового регулирования совместной деятельности народов мира по охране окружающей среды, советская правовая наука внесла значительный вклад в разработку теоретических положений и практических правовых решений в этой сравнительно новой области международного сотрудничества. Сокровищница науки обогатилась монографиями не полностью или в большей степени посвященным разработке международно-правовых проблем охраны окружающей среды. Среди них следует назвать работы В.А. Чичварина «Охрана природы и международные отношения», Б.М. Клименко «Международные реки», А.Л. Колодкина «Мировой океан» А.И. Йойрыша «Атомная энергия», коллективную монографию «Современное международное морское право». В сборниках и журналах опубликовано значительное число ярких статей фундаментального и прикладного значения, среди которых статьи Н.А. Ушакова «Принципиальные основы сотрудничества государств в области охраны природной среды», М.И. Лазарева «Международное морское право: взгляды в будущее», Б.М. Клименко «Использование среды и государственный суверенитет», А.И. Иойрыша «Правовое регулирование влияния атомной энергии на окружающую среду», В.М. Прудкина «Сотрудничество стран СЭВ по охране и улучшению окружающей среды», В.А. Киселева «Правовые последствия аварии танкеров в открытом море», А.С. Тимошенко «Правовой режим разделяемых природных ресурсов» и др. За рассматриваемый период защищено большое число диссертаций, посвященных исследованию различных аспектов международно-правового регулирования деятельности государств по охране окружающей среды, обеспечению рационального использования природных ресурсов.

2. Разработка общей теории международного права окружающей среды

В плане разработки общей теории международного права в данной области отношений советские юристы международники уделили внимание практически всем сторонам происходящего прогрессивного развития — это новые складывающейся отрасли международного права. Большой теоретический и практический интерес представляют, в частности, исследования, посвящённые выявлению и характеристике исторических предпосылок подобно выхода развития международного права, анализ политики и стратегии международного сотрудничества в области охраны окружающей среды, что имеет немаловажное значе-

ние в процессе консультации право окружающей среды, определение сущности и международно-правовой охраны окружающей природной среды и регулированию использования международных природных богатств, разработки система международно-правовых принципов, применяемых в области охраны окружающей среды в смысле приспособления к этой области отношений уже известно действующих принципов и норм международного права и разработки новых, предназначенных специально для данной области отношений, и, наконец, обсуждению теоретических воззрений относительно право окружающей среды как формирующийся новые отрасли международного права относительно связанных с этим сдвигах и акцентах во всем содержании современного международного права.

По мнению В.А. Чичварина, активизация международного сотрудничества в области охраны окружающей среды объективно предопределена двумя взаимосвязанными категориями исторических предпосылок. Одну категорию составляют предпосылки естественно-экологического характера, состоящие в нарушении всеобщей взаимосвязи и взаимообусловленности явлений и предметов природы в глобальном масштабе.

«Любые, пусть даже самые незначительные на первый взгляд, изменения в состоянии одного природного ресурса, особенно воздуха, вод, почв, животного и растительного мира, неизбежно оказывают прямое или косвенное воздействие во времени и пространстве на положении других. Например, нерациональное использование лесов и травянистого покрова без учета их способности к самовозобновлению и без проведения сопутствующих им необходимых восстановительных работ в какой-либо одной стране отрицательно сказывается на изменении климата в сторону засушливости, влечет за собой ветровую и водную эрозию, а все это может привести (что часто и случается на практике) к нарушению законных интересов других стран. Равным образом, попытки одного государства изменить в свою пользу естественный режим международных рек и пограничных водоемов для нужд промышленности, гидростроительства, мелиорации, обводнения засушливых районов в пределах своей территории не могут не затронуть суверенные права других, прежде всего сопредельных стран.

Другую категорию исторических предпосылок активизации международного сотрудничества и его правового регулирования составляют социально-экономические предпосылки международных правоотношений в области рационального природопользования. Это — заинтересованность народов в справедливом обмене каноническими средствами жизни, базирующиеся в большинстве случаев на использовании природных богатств, заинтересованность международной торговли продуктами природопользования. Сюда же В.А. Чичварин относит интернациональный характер развития современной науки, необходимость обмена научно-техническим опытом в организации рационального природопользования и охраны окружающей среды.

В условиях развертывания в мире научно-технической революции дальнейшее прогрессивное развитие международного права, в частности, в области охраны природы и природных ресурсов, вообще, не представляется возможным без налаживания прочных деловых межгосударственных связей по изучению законов природы и разработки и пути их правильного применения в интересах всего человечества, его живущих и будущих поколений.

К этой же категории В.А. Чичварин относит нематериальные факторы научного, эстетического, культурного, просветительского и гуманного характера, оказывающие благотворное влияние на развитие межгосударственной системы охраны природы, а также стремление государств сохранить и укрепить свой международный престиж и связанное с этим чуткое реагирование на развитие мирового общественного мнения, когда государства «вынуждены все более четко прислушиваться к голосу мировой научной общественности, защитников природы, настойчиво требующих положить конец оскудению чудесной природы нашей планеты».

Приведенная характеристика в понимании исторических предпосылок усиления международного сотрудничества в области охраны окружающей среды и соответствующего развития международного права является, конечно, фундаментальной. Она совершенно необходима для осознания сущности происходящих в мире процессов переориентации акцента в развитии международного права и для объяснения практических правовых решений государств, предпринимаемых в данной области отношений. Но она, по-видимому, не является исчерпывающей. При все более углубляющемся анализе современной истории международного права применительно к этой сфере отношений, могут быть охарактеризованы и другие предпосылки, имеющие столь же фундаментальное значение.

Скажем, в области естественнонаучных предпосылок необходимо признать такие объективные условия существования человечества, которые были всегда, но значение которых стало появляться только в современных исторических условиях. Это- ограниченность пространства и ресурсов биосферы. Это, с другой стороны, естественное стремление каждого человека к самосохранению. Это свойство человека всегда отмечалось как свойство отдельного живого организма. Но в современных условиях оно стало свойствам человечества, ибо человечества в целом восстают против самоуничтожения в результате неконтролируемого роста производительных сил и научно-технического прогресса. Конечно, здесь стремление избежать уничтожения существует не как инстинкт, а как вполне осознанное социальное требование. Это такое же требование, которое лежит в основе общечеловеческого движения против термоядерной войны, что без исключения возможности термоядерной войны из возможных исторических ситуации у человечества нет благополучного будущего.

Неслучайно предотвращение термоядерной войны как главный элемент современной прогрессивной международной политики, в частности, политики Советского Союза, неизменно связано с решением проблемы охраны окружающей среды.

В докладе, посвященном 60-летию Великой Октябрьской Социалистической революции, генеральный секретарь ЦК КПСС, Председатель Президиума Верховного Совета СССР Л.И. Брежнев сказал: «Мы хотим существенно уменьшить, а затем и устранить угрозу ядерной войны — самой грозной опасности для человечества…

Если удастся решить главную задачу — задачу предотвращения новой мировой войны, обеспечение прочного мира, это откроет новые замечательные перспективы перед жителями Земли. Возникли предпосылки для решения многих других жизненно важных проблем, встающих в наше время перед человечеством в целом.

Что это за проблемы?…

Это, наконец, защита человека от многочисленных опасностей, которыми ему грозит дальнейшее неконтролируемое техническое развитие, — иначе говоря, сохранение природы для человека» (Л.И. Брежнев, Великий Октябрь и прогресс человечества, 1977, стр. 28–30).

Соответственно, и во многих правовых исследованиях поддерживается взаимосвязь проблем охраны окружающей среды в мире и предотвращения термоядерной войны. Подчеркивается, что прекращение гонки вооружений и устранения опасности ядерного конфликта позволит высвободить огромные резервы финансов, материальных ресурсов и рабочей силы для использования их в охране окружающей среды. Прекращение гонки вооружений приведет к значительному уменьшению отрицательного воздействия общества на природу, устранит многие виды опасных загрязнений. Улучшится и моральная атмосфера, также необходимая для плодотворной работы по охране окружающей среды.

«Полное и окончательное устранение угрозы термоядерной войны, прекращение гонки вооружений, создание прочной гарантия международного мира и безопасности приведет к тому, что охрана окружающей природной среды и станет не второй, а первой проблемой человечества и будет уделяться основное внимание».

В формировании и развитии международного права окружающей среды, как показала практика, большую роль играет определение направления политики и стратегии государства, международных организаций в осуществлении природоохранительной деятельности. Здесь необходимо обоснованное суждение о том, какие именно конкретные задачи и на каких этапах работы следует ставить и решать, каким конкретным проблемам предоставить высокий приоритет, как определить масштабы решаемых проблем.

В этом отношении в советской правовой науке были приведены некоторые работы в сотрудничестве со специалистами естественных, технических и гуманитарных наук, главным образом в связи с подготовкой участия СССР в крупнейших международных форумах по вопросам охраны окружающей среды.

Прежде всего, это выразилось в разработке предложений, включённых в национальный доклад СССР на Международной конференции ЮНЕСКО по ресурсам биосферы (1968), которые затем нашли отражение в трудах этой конференции.

Речь идет, в частности, о рекомендациях по вопросам наиболее экономичного освоения и использования природных ресурсов с учетом влияния, оказываемого использованием одного ресурса на другие ресурсы и на окружающую среду в целом (этими экологическими правилами следует руководствоваться при принятии решений на национальном и местном уровнях), создания определенных учреждений, которые смогли бы обеспечить периодический и всесторонний пересмотр стратегии, обладал бы властью, полномочиями и возможностями для уточнения руководящих принципов и целей по охране окружающей среды в отдельных странах и во всём мире. Конференция рекомендовала также Генеральной Ассамблее ООН рассмотреть вопрос о целесообразности разработки Всеобщей декларации по защите и улучшению окружающей человека среды.

Работа по этому вопросу была продолжена на Симпозиуме ЕЭК по вопросам окружающей среды (1971). В дискуссионном докладе «Политика и стратегия правительства по вопросам окружающей среды: о долгосрочной прави-

тельственной политике планирования в вопросах охраны окружающей среды в СССР», представленном Симпозиуму Советским Союзом, было указано, что основными направлениями долгосрочной правительственной политики в вопросах охраны окружающей среды являются: а) организация научно обоснованного, планомерного использования природных ресурсов в целях неуклонного развития материального производства и культуры, повышения жизненного уровня населения при условии сохранения, восстановления и улучшения условий окружающей человека природной среды; б) внедрение в промышленность, энергетику, транспорт, бытовое обслуживание и другие отрасли хозяйства наиболее совершенных технологических систем, машин, приборов и оборудования, исключающих возможность загрязнения воды, атмосферы и окружающей природной среды в целом газообразными и другими вредными выбросами, а также устраняющих шумы и вибрации; в) проведение всех необходимых мер защиты населения от радиоактивных рентгеновских излучений и строгое соблюдение правил охраны труда и техники безопасности, а также требований гигиены на производстве и рекультивации территорий, поврежденных в результате промышленной деятельности; г) благоустройство городов и других населенных пунктов, сохранение и воспроизводство лесов и других зеленых насаждений, особенно в густонаселенных районах, пригородных зонах и непосредственно на территории населенных пунктов, а также в местах массового отдыха, туризма; д) особая охрана природного комплекса курортов и санаториев, сохранение природных ландшафтов, создающих наиболее благоприятные условия для жизни людей, труда и отдыха; е) дальнейшее развитие экономических мероприятий и законодательных положений в области охраны окружающей среды, а также повышение эффективности государственного управления и юридической ответственности в данной области; ж) международное сотрудничество в целях содействия организации охраны природной среды в пограничных районах, на отдельных континентах и на всей планете, а также в окружающем космическом пространстве.

Данная характеристика направлений политики и стратегии в области охраны окружающей среды в мире была принята во внимание в процессе развития сотрудничества государств в этой области, в частности, на Стокгольмской конференции ООН по окружающей человека среды (ЮНЕП), а также при формулировании соответствующего раздела Заключительного акта Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе от 1 августа 1975 г.

Современное международное сотрудничество по охране окружающей среды осуществляется в трех главных направлениях: 1) происходит все более расширяющийся обмен опытом и координация деятельности народов и правительств отдельных стран в рассматриваемой области отношений. Это направление международного сотрудничества имеет очень важное значение, ибо успех в охране окружающей среды мира зависит прежде всего от степени эффективности охраны природы в каждой страны, тем меньше потребуется сил и средств на международном уровне; 2) разрабатываются и осуществляются научно обоснованные системы мер по охране отдельных элементов природной среды в ограниченных зонах или географических районах. В таком сотрудничестве участвуют обычно две или несколько стран, заинтересованных в совместных действиях по охране определенных объектов (например, сотрудничество Прибалтийских

стран Арктического бассейна в охране белого медведя и т. д.). Данное направление международного сотрудничества называют в соответствующих случаях двусторонним, субрегиональным и региональным; 3) нарастают усилия всех стран мира, действующих в раках Организации Объединенных Наций, других межправительственных организаций в целях решения глобальных задач охраны окружающей среды. На этом уровне происходит разработка и осуществление общечеловеческих природоохранительных мероприятий: разрабатывается система глобальных наблюдений за состоянием и изменением качества окружающей среды, определяются принципы политики и стратегии поведения человечества по отношению к природе, решаются вопросы охраны окружающей среды в пределах интернациональных пространств.

В регулировании международного сотрудничества в области охраны окружающей среды широко используются давно установившиеся в международном праве и получившие всеобщее признание универсальные прогрессивные принципы и нормы, выраженные в Уставе ООН и других главнейших международно-правовых актах. К ним относятся, например, уважение суверенитета государств, их равенство, территориальная целостность и неприкосновенность, невмешательство во внутренние дела государств, добросовестное исполнение обязательств.

С другой стороны, само развитие сотрудничества стран в области охраны окружающей среды постоянно приводит к обогащению международного права новыми прогрессивными принципами и нормами. Наиболее существенные из них сформулированы в Стокгольмской декларации по окружающей человека среде.

Одним из элементов разработки общей теории какой-либо отрасли права является обычно стремление к определению ключевых понятий. Однако в рассматриваемой области международного права за истекшее десятилетие это стремление проявилось слабо.

Скорее всего, это можно объяснить тем, что международное право окружающей среды не получило признания в качестве отрасли общего международного права. Еще немногие признают его в стадии зарождающейся отрасли.

В.А. Чичварин начал обсуждение этого вопроса, отметив, что «международная охрана природы все более и более развивается как международно-правовая, то есть как совокупность норм универсального международного права, способствующих установлению на основе принципов мирного сосуществования единство действий государства по отношению к природе…» и что «международно-правовая охрана природы представляет собой не только совокупность определенных действующих принципов и норм, но и одну из отраслей науки международного права…».

Однако последующий ход событий в мире давал все больше оснований полагать, что происходит процесс формирования новой самостоятельной отрасли международного права. Происходит заметная специализация общественных международных отношений в области охраны окружающей среды и накопление довольно обширного нормативного материала. Стокгольмская декларация по окружающей человека среде является наиболее значительным международно-правовым актом, позитивно выражающим мировое общественное мнение в пользу признания тенденции к формированию данной отрасли общего международного права.

Однако формирование отрасли международного права окружающей среды требует не только доктринального и легального признания. Она нуждается в научных рекомендациях и соответствующем теоретическом обосновании. В частности, требуется обосновать ряд положений, предопределяющих объективную необходимость выделения отрасли права окружающей среды в системе международного права в целом, которая в современных условиях характеризуется высокой динамичностью, наличием существенных сдвигов в содержании. Во всяком случае, необходимо выявление и подробное обсуждение общих критериев для признания той или иной совокупности международно-правовых норм отраслью международного права.

В советской науке общей теории государства и права до сего времени не уделялось внимания глубокому анализу состояния и развития международного права и не исследовалась взаимосвязь системы международного и национального права. Обсуждение системы права относилось почти всегда лишь к национальному праву. В этих общих теоретических исследованиях международное право в сущности выпадало даже из самого понятия права, система которого анализировалась. Исследователи не допускали мыслим или отрицали мировое право, считали, что не может быть никакого представления о праве человечество к всеобщим явлением, хотя в действительности право как социальное явление присуще человечеству в целом. И первым крупным делением права является в сущности его деление на национальное и международное. Каждое из них характеризуется множеством специфических особенностей в смысле класса в политической сущности и разнообразия юридических форм выражения, а также имеет свои внутренние подразделения, именуемые отраслями.

В основе деления международного (как и национального) права на отрасли должны лежать какие-то объективные признаки — критерии. Видимо, для признания той или иной совокупности международно-правовых норм отрасли международного права необходимы по меньшей мере следующие условия: 1) наличие специфической обособленно области международных отношений, определяемой потребностями развития общества; 2) заинтересованность государства и международных организаций в специальном правовом регулировании этих отношений; 3) наличие некоторых консолидации нормативного материала, внутреннее связанного по содержанию, определенным образом ориентированного, сплоченного вокруг фундаментальных международно-правовых принципов.

Решая вопрос о признании одной отрасли права, необходимо каждый раз оценивать всё состояние международного права, чтобы яснее представить себе соотношение новой отрасли с уже существующими и развивающимися. Надо иметь в виду, что появление новой отрасли часто сопровождается перераспределением имеющего силу нормативного материала между отраслями и изменениями сферы регулирования всех или многих отраслей международного права.

В связи с формированием отрасли международного права окружающей среды важно проследить его соотношение с какими отраслями, как публичное и частное, а также с отраслями морского, водного, воздушного, космического права и права международных организаций. Видимо, надо заранее согласиться с тем, что часть международно-правовых норм, регулирующих отношения по использованию и охране природы, временно или постоянно будет занимать по-

граничное, промежуточное положение, выполняя некоторую дополнительную функцию связующего звена между отраслями права.

Весь этот научный аппарат поможет государствам и международным организациям более квалифицированно и, стало быть, более эффективно решать практические задачи по обеспечению правового регулирования в мире отношений по использованию и охране окружающей природной среды. Полезность достижений правовой науки будет тем выше, чем более своевременно они будут взяты на вооружение практики.

Все это изложено в книге «Экология: политика — право».

Происходящее во всём мире существенной перестройки в праве обусловлены новыми потребностями людей в охране окружающей среды. Жизнь выдвигает новые задачи перед учеными юристами всех стран, призывая их потрудиться, чтобы выработать совершенную систему правовых норм и институтов, обеспечивающую человечество оптимальная возможности для организации и сохранения, восстановление и улучшение благоприятных природных условий в ходе поступательного развития общества. Идя навстречу этим потребностям, советские исследователи провели довольно большую работу по теоретическому обоснованию система международно-правовых принципов, применяемых в области охраны окружающей среды в процессе сотрудничества государств в современном мире.

Общий обзор системы международно-правовых принципов охраны окружающей среды содержится в статье Н.А. Ушакова «Принципиальные основы сотрудничества государств в области охраны природной среды».

Продолжая рассмотрение этой системы принципов применительно к охране окружающей природной среды на европейском континенте, А.С. Тимошенко считает, что их «можно разделить на три категории: общепризнанные принципы современного международного права; принципы международного (главным образом обычного) права, имеющие природоохранительное значение; специальные принципы международно-правовой охраны окружающей среды».

Он поясняет это тем, что международно-правовое регулирование отношений государств в любой области должно строго соответствовать общепризнанным принципам современного международного права, к числу которых принадлежат уважение государственного суверенитета, суверенное равенство всех государств, невмешательство во внутренние дела любой страны, добросовестное выполнение договорных обязательств, сотрудничество и взаимная помощь.

По мере развития межгосударственных отношений сформировались нормы международного обычного права. Некоторые из них имеют исключительное значение для охраны окружающей среды и рационального природопользования. Прежде всего это принцип добрососедства и связанные с ним принцип непричинения ущерба другому государству.

Правовые последствия реализации этих принципов в признании правомерности лишь такого использования элементов природы в пределах государственной территории, юрисдикции и контроля, который не причиняет ущерба другому государству и не препятствует последнему осуществлять свои законные, суверенные права. Причинение такого вреда противоправно и влечет возникновение международной ответственности делинквента.

Объективная тенденция к постоянному расширению и углублению отношения государств по поводу охраны окружающей среды влечет необходимость

формирования специальных природоохранительных норм международного права. Сегодня комплекс таких специальных норм находится еще в стадии становления, однако, — как считает А.С. Тимошенко, — уже можно говорить о существовании и действии специальных принципов международного права, прямо направленных на регулирование сотрудничества государств в области охраны природы. Их числу относятся прежде всего принципы: охраны и улучшения окружающей природной среды на благо нынешнего и будущих поколений; защиты права человека на благоприятную окружающую среду; рационального использования возобновляемых и невозобновляемых природных ресурсов; предотвращения загрязнения и заражения окружающей природной среды; неотъемлемого суверенитета государства над своими природными богатствами; международного сотрудничества в деле охраны окружающей среды и др. Эти принципы широко реализуются в форме международного обычая, конвенционных норм. Они кодифицированы в Стокгольмской декларации по окружающей среде, которая хотя и не имеет юридически обязательной силы, обладает важным нормообразующим качеством. Эти принципы включают также другие декларации, резолюции и решения представительных международных форумов.

В плане разработки общей теории права окружающей среды советские ученые уделили определенное внимание вопросам развития формы права, подчеркивая большое значение международного договора в области охраны окружающей среды. В.А. Чичварин предложил классифицировать все природоохранительные договора в соответствии с объектом отношений на пять групп: 1) охрана и регулирование использования фауны; 2) региональной комплексной охраны природы; 3) регулирования использования водных ресурсов в целях предотвращения истощения; 4) защиты живой природы от болезней и вредителей, лесов — от пожаров; 5) охрана всей природы от заражения и загрязнений.

К сожалению, он не подверг анализу им самим предложенную классификацию и не показал, какие последствия юридического характера связаны с этой классификацией. Практическое использование данной классификации правового материала в области права окружающей среды не сложилось. В современных условиях можно скорее всего говорить о недостаточности ее, о том, что она не отражает всей сложности и развивающихся на практике международных отношений, а поэтому не может служить организующим началом в процессе формирования отрасли права окружающей среды. Видимо, необходимо продолжить исследование по данному вопросу, переходя к выявлению системы права окружающей среды как самостоятельной отрасли общего международного права. При этом целесообразно уделить достаточно внимания тем положениям, которые еще не сложились как юридически обязательные принципы и нормы, существуют в виде рекомендаций, деклараций, факультативных решений международных организаций и органов ООН, то есть всему тому, что в западной литературе по международному праву характеризуется как softlaw (мягкое право). Известно, что эти положения играют большую роль в практической деятельности международных организаций в сотрудничестве государств, являющиеся по существу развивающимися нормами права.

Теоретические разработки общих положений международного права окружающей среды, осуществляемые советскими учеными, постепенно различными путями внедряются в практику. Одним из таких путей является участие совет-

ских специалистов в рабочей группы экспертов по праву окружающей среды, созданной во исполнение решения 91 (V) Совета управляющих программ ООН по окружающей среде от 25 мая 1977 г.

На первой сессии Рабочей группы экспертов по праву окружающей среды, состоявшейся в конце августа 1977 г. в Женеве были рассмотрены области права, нуждающиеся в первоочередном исследовании.

Рабочая группа решила, что одной из первоочередных тем для изучения в 1977–1979 гг. должны быть превентивные и корректирующие правовые меры в отношении загрязнения морской среды последствия добычи полезных ископаемых со дна морей и бурение в открытом море, осуществляемых в пределах национальной юрисдикции.

Другими возможными первоочередными темами были названы: правовые аспекты загрязнения воздуха; правовые аспекты загрязнения рек и других внутренних вод; специальные режимы материальной ответственности за крайне опасной деятельности, включая, где это необходимо, рассмотрение вопроса о применении принципа строгой материальной ответственности; рассмотрение вопроса об общей и материальной ответственности государства и его граждан за загрязнение или прочие ущерб, наносимый окружающей среде за пределами действия национальной юрисдикции; усовершенствование существующих средства судебной защиты, имеющихся на национальном и международном уровнях в распоряжении межнационального загрязнения и других форм ущерба; способы, предназначенные для предотвращения исправления ситуаций, вызывающих межнациональной загрязнение и прочие формы ущерба, включая процедуры установления фактов, двусторонние и региональной комиссии, комиссия по рассмотрению претензий, снятие судебного запрета и процедуры оценки возможных последствий в международном масштабе потенциально вредной деятельности; рассмотрение норм и принципов, регулирующих поведение государств по отношению друг другу до начала деятельности, вызывающие загрязнение, либо в связи с угрозой такого загрязнения; разработка стандартов в области окружающей среды для целей обучения определения материальной ответственности.

Приведённая тематика, конечно, не дает возможности оценить содержание международного права окружающей среды, но она показывает тенденцию к распространению сферы этого права на все виды деятельности по использованию и охране всех элементов окружающей природной среды мира.

3. Международно-правовой режим природных объектов, являющихся основными компонентами окружающей природной среды

Охране подлежит вся природа нашей планеты Земля и околоземного космического пространства, в пределах которых человек реально воздействует на материальный ущерб. Однако это представление является слишком общим, чтобы удовлетворять современным потребностям развития правового регулирования международной деятельности по охране окружающей среды, которая идет по пути дифференциации и специализации. В международной практике постепенно складывается представление об основных компонентах охраняемой природной среды мира, применительно которых группируются нормативный материал международного права. Первоначальной речь шла о животном мире,

Мировом океане, атмосферном воздухе и Космосе. За последние годы стали упоминаться и материки, материковые воды, недра земли, растительный мир и почвы. Но и это представление еще нельзя признать установившимся. Тем не менее оно позволяет рассмотреть процесс специализации международно-правовых норм в области охраны окружающей природной среды.

Необходимо, конечно, также иметь в виду, что по своему политическому и правовому режиму природные объекты могут рассматриваться как ресурсы национальные и международные.

По определению В.А. Чичварина, международными следует считать «такие природные объекты, которые в процессе своего естественного цикла, без воздействия человека, постоянно или хотя бы какую-то часть года неизбежно находится в пределах международных пространств (открытое море, район действия договора об Антарктиде, космос) или в разное время года оказываются на территории различных государств».

В отличие от международных природных богатств, земля и ее недра, естественная растительность, дикие оседлые животные, внутренние водоемы, природные ресурсы территориального моря, недра поверхности континентального шельфа неразрывным образом связаны с государственной территорией, составлять и неорганические элементы, входит в категорию внутригосударственных ресурсов.

В целом деление природных объектов мира на международные и национальные играет важную роль в процессе регулирования природопользования и охраны окружающей среды. Но оно не является абсолютным. Грани между категориями национальных и международных природных ресурсов в ряде случаев весьма условны.

Сегодня довольно значительная часть природных объектов, не находящихся на территории какого-либо государства, оказалась в сфере юрисдикции или контроля государств, например, в зонах континентального шельфа и экономических (рыболовных) зонах. Эту часть природных объектов или их существенными оговорками можно рассматривать как международные природные ресурсы.

Атмосферный воздух часто рассматривается как единый природный объект в глобальном масштабе и полностью признается общим достоянием человечества. В то же время атмосферный воздух признается элементом территории государств в пределах государственных границ, включая площадь территориальных вод, и на него полностью распространяется суверенитет государств, в некоторых странах — и права собственности государств, юридических и физических лиц.

При такой ситуации, разумеется, невозможно атмосферный воздух безоговорочно относить к категории международного природного ресурса и общего достояния человечества.

Мигрирующие виды животных также имеют сложный правовой режим, в ряде случаев характеризующийся смешанным характером в том смысле, что на них одновременно распространяется действие международного и национального права. Однако в советской правовой науке за последнее время наибольшее внимание было уделено исследованиям правового регулирования использования и охраны международных рек и морской среды.

Обсуждают проблемы использования международных рек в свете основных принципов международного права. Б.М. Клименко, ссылаясь на предшествую-

щие публикации советских и зарубежных авторов, характеризует ряд специфических принципов международного права, постепенно выработанных применительно именно в данной области межгосударственных отношений.

По его мнению, доктрина международного права, принципы суверенитета, неприкосновенности и целостности государственной территории, а также определенная международно-правовая практика свидетельствуют о том, что государство не должно использовать свою территорию таким образом, чтобы этим наносился ущерб другому государству. Иначе говоря, в соответствии с принципом суверенитета государство может свободно, без каких-либо внешних ограничений, использовать свою земную, водную и воздушно территорию, но до тех пор, пока это не наносит ущерба другому государству.

Но в то же время Б.М. Клименко считает, что вряд ли можно признать оправданным утверждение о том, что использование своей территории одним государством не должно оказывать вообще никакого влияния на естественные условия территории другого государства. «В силу единства природы, тесные взаимосвязи между такими средствами, как земля, вода, воздух, а также в силу неразрывного единства каждой из таких сред использование территории одним государством зачастую оказывает какое-то влияние на территорию другого государства. Но до тех пор пока это влияние ничтожное, не имеет практического значения, оно игнорирует со всеми государствами. Иное дело, когда влияние на естественные условия территории другого государства настолько существенно, что мешает ему воспользоваться своими правами по использованию своей территории.

Эти рассуждения в основе своей действительно являются сезонным. Не любое, а лишь существенное влияние на естественные условия территории другого государства дает последнему право требовать каких-либо ограничений деятельности государства по использованию окружающей природной среды на своей территории.

Однако реализация такой концепции чревата многочисленными трудностями и таит в себе возможность возникновения трудно разрешимых межгосударственных споров.

Во-первых, ни теория, ни практика пока не предложили никаких критериев «существенного влияния» на окружающую природную среду. Возможно лишь чисто эмпирическое определение его в каждом жизненным случае либо путем предварительной консультации заинтересованных государств, либо путем разрешения международных споров.

Во-вторых, разрешение подобных ситуаций имеет два значительно различающихся аспекта. Одна ситуация возникает в случаях, когда неблагоприятное влияние на окружающую природную среду другого государства уже произошло или происходит в текущий момент. Здесь может возникнуть вопрос об ответственности за нанесенный ущерб и о прекращении деятельности, имеющей негативные последствия. Другая ситуация возникает в случаях, когда развиваемые одним государством своей теории деятельности лишь намечается, планируется, но она, по мнению другого государства, потенциально опасна для состояния его природной среды. Здесь, вероятно, встанет вопрос об ограничениях экономического развития государства, о пределах возможностей использования природных ресурсов на своей территории с учетом интересов других государств.

Все эти вопросы еще не решены, но теория и практика идут по пути их разработки, в частности, в рамках работы по определению правового режима природных ресурсов, разделяемых двумя или более государствами.

Продолжая обсуждение правовых вопросов использования международных рек, В.М. Клименко придает большое значение правильному пониманию принципа суверенного равенства государств. По его мнению, каждое прибрежное государство имеет позитивные с другими прибрежными государствами права, вытекающие из его суверенитета над частью международной реки в пределах его границ, то есть право на использование этой реки. Каждое прибрежное государство должно пользоваться равными правами и равными возможностями для осуществления этих прав. При этом право одного государства не должны обусловливаться силой его экономического развития, позволяющей ему использовать воду международных рек в максимальной степени, в то время как другое прибрежное государство не может этого себе позволить, хотя и нуждается в этом не меньше. В связи с этим по мнению Б.М. Клименко, представляется неправильным применения доктрины приобретенных прав в качестве единственного критерия к распределению использования вод. С другой стороны, равные права в использовании вод международных рек прибрежными государствами еще не означают, что все они должны пользоваться в равном объеме материальными выгодами от использования речных вод. Это происходит хотя бы потому, что на территории различных государств одна и та же международная река может иметь различную протяженность, силу течения и другие гидрологические данные, которые определяют возможности водопользования. Каждое прибрежное государство имеет равные права на использование вод, но само использование может быть различным в зависимости от возможностей, условий и степени его необходимости в каждом прибрежном государстве.

Таким образом, распределение личных ресурсов между всеми прибрежными государствами должно происходить на основе равенства и уважения суверенных прав каждого из них. В соответствии с этими принципами каждое прибрежное государство имеет право на разумную и справедливую долю в использовании вод речного бассейна. Что составляет эту разумную справедливую долю — является вопросом, который подлежит решению по соглашению между всеми заинтересованными государствами каждого конкретного речного бассейна с учетом всех климатических и гидрологических факторов, демографических и экономических условий, возможностей того или иного использования вод и водных потребностей.

В.А. Чичварин при обсуждении вопроса о правовом режиме международных рек и охране от загрязнения основное внимание уделил применению бассейнового принципа в правовом регулировании отношений между государствами, прилежащими к одному и тому же речному бассейну. Главное здесь в согласованных действиях государств, своевременно предотвращающих и устраняющих все возможные негативные последствия эксплуатации международной реки.

Следует отметить в заключение, что теоретические разработки советских ученых юристов были широко представлены и использованы на международных конференциях по водному праву (Валенсия, 1975 и Каракас, 1976) и на Конференции ООН по водным ресурсам (Мар-дель-Плата, Аргентина, 1977). В резолюции

последней, в частности, записано, что при совместном использовании водных ресурсов необходимо, чтобы государства сотрудничали, признавая растущую экономическую, экологическую и физическую взаимозависимость водопользования и охраны вод одного и того же бассейна. Это сотрудничество должно осуществляться в соответствии с принципами международного права (равноправия, сохранения суверенитета и территориальной целостности всех государств) из должны учетом принципа, выраженного, в частности, в Декларации Конференции ООН по окружающей человека среде об ответственности государств за деятельность в пределах юрисдикции или контроля в случаях причинения ущерба окружающей среде в других государствах или районах, лежащих за пределами национальной юрисдикции.

Следует отметить также, что многие из приведенных выше рассуждений использовались в теоретической разработке и практическом определении международно-правовых принципов и норм, относящихся к правовому режиму природных ресурсов, разделяемых двумя или более государствами.

Теоретическая разработка, разумеется, не ограничилась тем уровнем, который был достигнут в исследованиях Б.М. Клименко. Научная мысль шагнула далеко вперед, что не нашло отражения в ряде публикации в конкретном фактическом в кладе советских ученых работа Межправительственной рабочей группы экспертов ЮНЕП по природным ресурсам, разделяемым двумя или более государствами.

В статье «Правовой режим природных ресурсов, разделяемых двумя или более государствами» А.С. Тимошенко рассмотрел прежде всего само понятие разделяемых природных ресурсов. Он отметил, что специфика правового режима разделяемых природных ресурсов требует выделить их в особую категорию, отличную как от международных, так и от национальных природных ресурсов. категории международных их нельзя безоговорочно отнести в связи с тем, что отдельные его части являются элементами государственной территории, попадают под действие суверенитета государств и находятся под их юрисдикцией (в отличие, скажем, от ресурсов Мирового океана, природных богатств Антарктики). С другой стороны, государства в отношении находящихся на их территории частей разделочных ресурсов не могут осуществлять свой суверенитет в таком же объеме, что и в отношении национальных ресурсов.

С учетом этих соображений А.С. Тимошенко предложил следующее определение: «Под разделением природных ресурсов следует понимать используемые человеком элемента природной среды, являющейся биогеофизическим единством и расположенных одновременно на территории двух или нескольких государств».

Какие категории, по его мнению, относятся: международные реки и водоемы; явно выраженные целостные экосистемы, расположенные на территории двух или более государств; популяция животных или особо ценных растений, район обитания которых пересекают государственные границы; иные природные единства, отдельные части которых находятся на территории различных государств.

В статье довольно обстоятельно рассмотрена система юридических принципов, определяющих правовой режим природных ресурсов, разделяемых двумя или более государствами. При этом основное внимание уделено принципу со-

трудничества заинтересованных государств, осуществления превентивных мер и применение мер ответственности в надлежащих случаях.

Отмечено, что охрана и гармоничное использование разделяемых природных ресурсов могут эффективно осуществляется только на основе взаимовыгодного сотрудничества с учетом суверенных прав всех государств, заинтересованных в данных ресурсах. Цели сотрудничества достигаются в первую очередь путем принятия согласованных предупредительных мер, таких как взаимная информация по состоянию о ходе использования разделяемых ресурсов и предварительные консультации относительно намечаемых действий. Эти меры должны осуществляться в духе доброй воли и добрососедства. Они не должны наносить ущерба интересам национальной безопасности или международным обязательствам сотрудничающих стран.

Любое использование разделяемых ресурсов, которые оказывают серьезное неблагоприятное воздействие на окружающую среду другого государства, представляет собой международное правонарушение и влечёт международную ответственность государства. Юридическая ответственность государств в сфере окружающей среды, как правило, заключается в возмещении ущерба, причиненного другому государству. Однако требование возмещения ущерба может вызвать разногласия государств не только по поводу самого факта ущерба, но и связи с характером ущерба, а также формами и степенью его исправления. Разногласия могут быть урегулированы при помощи широкого набора средства мирного разрешения международных споров.

На основе теоретических исследований советские ученые внесли множество практических предложений в процессе разработки относящихся к данной области юридических принципов в сотрудничестве с учеными других стран Межправительственной рабочей группы экспертов ЮНЕП по природным ресурсам, разделяемый двумя или более государствами. Эта группа почти полностью согласовала формулировки проекта в следующих пяти принципах: обязанности сотрудничать, соглашения и другие мероприятия, межгосударственное сотрудничество, экологические оценки, обмен информацией и консультации, уведомления, а также предоставление дополнительной информации и консультации, добрая воля и добрососедство, научные исследования, чрезвычайные действия, услуги международных организаций в урегулировании споров, ответственность и обязанность, дискриминация, равные права доступа, потенциал развития (см. Доклад Межправительственной рабочий группы экспертов по природным ресурсам, разделяемым двумя или более государствами, о работе ее четвертой сессии, проходившей в Женеве 5–16 сентября 1977 г.).

Если теперь обратиться к Мировому океану, то здесь можно отметить небывалый размах правовых исследований в мире и в советской правовой науке, что находит объяснения в объективном ходе исторических событий, отмечаемых в литературе.

Научно-технический прогресс, позволивший за последнее десятилетие начать разработку минеральных ресурсов нефтегазовых месторождений морского дна, настолько повысил интерес к Мировому океану и его правовому режиму, что им сейчас занимаются не только ученые, юристы и дипломаты, но и многие государственные деятели всех стран.

Небывало возросли тенденции к пересмотру ныне действующего правового режима Мирового океана, получившего свое закрепление в Женевских конвенциях, выработанных на первой Международной Конференции ООН по морскому праву в 1958 г.

О таком интересе свидетельствует хотя бы тот факт, что в подготовке к проведению третьей Международной Конференции ООН по морскому праву и на самой конференции, начавший работу в Каракасе (Венесуэла) в июле — августе 1974 г., приняло участие почти 150 государств мира и десятки международных организаций.

В настоящее время все государства являются участниками огромной правотворческой работы по созданию новых правовых норм, регулирующих использование Мирового океана и всех видов его ресурсов. Эта работа ведется на основе действующих ныне правовых норм и принципов, сложившихся на протяжении последнего столетия. Все большее значение в работе придается разработке правовых норм, направленных на охрану природных богатств Мирового океана и всей морской среды в целом.

А.Л. Колодкин отмечает, что в мировой практике охраны морской среды главное внимание уделяется проблеме охраны океанов и морей от загрязнения. Эта проблема является чрезвычайно сложный, и для ее решения в правовом аспекте необходимо придерживаться ряда специальных условий. По его мнению, во-первых, задачи охраны морской среды могут быть успешно решены лишь путем всестороннего международного сотрудничества, активного участия в планируемых и проводимых мероприятиях всех заинтересованных государств. Во-вторых, такое международное сотрудничество должно основываться на равноправном участии всех заинтересованных стран. В-третьих, эффективное решение задач по борьбе с загрязнением морской среды возможно при глубоком научном изучение собственных источников загрязнения и его процессов, что должно предшествовать принятию различного рода мер по предотвращению загрязнения. В-четвертых, должно применяться наиболее радикальное средство борьбы с загрязнением — разработка и принятие международных соглашений, включая региональные. В-пятых, важное значение имеет соответствие вновь разрабатываемых правовых норм общепризнанным принципам и нормам современного международного права, регламентирующим режим Мирового океана.

Придается большое значение разработке мер по охране морской среды в связи с все более интенсивным использованием естественных богатств морского дна. Нуждаются в надлежащей охране как самые естественные ресурсы морского дна, попадающие под воздействие производственной механической и иной деятельности в процессе разработки подводных месторождений полезных ископаемых, приведения геологоразведочных исследовательских работ.

В резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 2467XXIII отмечается, что эксплуатации она должна осуществляться «на благо всего человечества», ресурсы морского дна, «в конечном итоге должны служить удовлетворению потребности всего человечества». По мнению Б.М. Клименко, указанную форму следует толковать в том смысле, что ресурсы морского дна должны использоваться каким-либо государством или государствами так, чтобы при этом не нарушались законные права и интересы других государств. В связи с этим определенный интерес представляет резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 2340

(XXII), где отмечалась «общая заинтересованность человечества в дне морей и океанов», а также «важность предохранения нами морей и океанов от действий и использования, которые могут быть вредными для общих интересов человечества».

В декларации о принципах использования морского дна отмечаются обязанности государства принимать соответствующие меры по предотвращению загрязнения и других вредных последствий морской среды и экологического равновесия, а также для охраны морской флоры и фауны. Эта обязанность, разумеется, связана с ответственностью за неисполнение.

Проблема ответственности государства за свою деятельность по использованию морского дна весьма сложна, поскольку общая проблема ответственности государств вообще недостаточно разработана. Один из аспектов этой проблемы заключается в том, что государство далеко не во всех случаях несет ответственность за действия своих граждан, находящихся за пределами его территории. Другой аспект — в каких случаях ответственность наступает, если она вообще должна наступить. Третий аспект — формы ответственности. Разработка этих положений применительно к освоению морского дна требует специальных исследований.

В данный момент можно считать целесообразным установление в принципе ответственности государства за деятельность юридических и физических лиц по использованию морского дна, что способствовало бы ограничению безответственной деятельности частных монополий капиталистических стран. В этом плане представляют большой интерес советские предложения, предусматривающие ответственность государства за то, чтобы деятельность по освоению морского дна, проводимая физическими и юридическими лицами, находящимися под его юрисдикцией или выступающими от его имени, осуществлялась в соответствии с международным правом.

Л.В. Сперанская специально посвятила свою работу рассмотрению принципов международного права, регулирующих охрану морской среды на современном этапе.

Она отмечает, что в понятие режима охраны морской среды входят рациональное использование естественных ресурсов, предполагающее их воспроизводство, предупреждение и ликвидацию загрязнения, восстановление ранее потребленных ресурсов (возобновляемых), улучшение качества окружающей среды. Все эти виды деятельности должны осуществляться на основе принципов и норм международного права, которое в современных условиях переживает период бурного развития: часть международно-правовых принципов, призванных регулировать именно эту область отношений, уже сложилась, а часть еще находится в процессе становления.

К числу установившихся принципов Л.В. Сперанская относит прежде всего генеральный принцип охраны морской среды. В качестве детализирующих его принципов кратко характеризуются: принцип непричинения вреда морской среде другого государства или других государств в результате деятельности третьего государства в пределах своих границ; принцип обязательности консультаций, если морской среде открытого моря либо территориального моря или внутренних вод (портов), включая побережье, грозит опасность загрязнения; принцип свободы научных исследований в области морской среды.

В целом можно сказать, что предстоит большая нормотворческая деятельность по разработке международно-правовых норм, призванных обеспечивать охрану морской среды. Сегодня закладывается теоретический фундамент будущей системы природоохранительных норм применительно к Мировому океану. И советские ученые правоведы вносят большой вклад в создание подобного фундамента.

Среди проблем охраны окружающей среды за последние годы все большую остроту приобретают проблемы охраны атмосферного воздуха. Наиболее остро они возникают в рамках внутригосударственных правоотношений, поскольку в результате непродуманного, стихийного или неконтролируемого развития промышленности и транспорта в отдельных районах создаются критические ситуации в смысле загрязнения воздуха. Но постепенно и все чаще эти вопросы возникают в межгосударственных отношениях в связи с переносом загрязнений воздушными потоками через государственные границы. Вместе с тем назревают и более серьезные вопросы охраны атмосферного воздуха в глобальном масштабе, обусловленные необходимостью принятия мер сохранения газового состава атмосферы планеты, предотвращения теплового загрязнения, защиты от разрушения озонового слоя в верхних частях атмосферы, а также в связи с регулированием искусственных воздействие человека на погоду и климат.

По этим вопросам в правовой литературе мира уже ведется дискуссия, а по некоторым из них принятые важные решения правового характера. В частности, в 1977 г. подписана по инициативе Советского Союза международная Конвенция о запрещении воздействия на природную среду и климат в военных и иных целях, несовместимых с интересами обеспечения международной безопасности, благосостояния и здоровья людей.

Однако в советской правовой науке вопросы международно-правовой охраны атмосферного воздуха не подвергались обсуждению и исследованию за последнее десятилетие, что следует рассматривать как пробел в науке. Вероятно, надо сделать из этого соответствующие выводы и в ближайшие годы развернуть исследования по этой актуальной проблеме.

Охрана космического пространства является совершенно новой задачей, возникший лишь с началом космической эры. Сущность этой задачи состоит в том, чтобы обеспечить защиту околоземного космического пространства от засорения остатками запускаемых с Земли ракет, спутников, различных аппаратов, приборов, материалов и биологических объектов, предотвращение бактериологического, радиационного и химического заражения околоземного пространства и естественных космических тел.

Вопросы охраны космического пространства впервые более или менее обстоятельно были рассмотрены в книге Г.П. Жукова «Космическое право», изданной в 1966 г. Здесь автор отметил, что космическое право должно содержать правила, запрещающие или ограничивающие проведение в космос потенциально вредных научных и технических экспериментов, способных вызвать изменения естественной среды Земли, небесных тел и космического пространства. Эти эксперименты могут также повредить будущим научным исследованиям и опытам, а также интересам других государств и условиям человеческой жизни.

Г.П. Жуков пришел к выводу, что для предотвращения засорения космического пространства необходима договорённость государств о сокращении до

минимума количества объектов, потерявших научное и практическое значение (спутников, последних ступеней ракет-носителей, их обломков и мелких частиц и т. п.) и продолжающих двигаться по орбите вокруг Земли. В развитие этой договоренностью необходимо, конечно меры контроля и ответственности.

Хотя с 10 сентября 1967 г. вступил в действие Договор о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела, подписанный 27 января 1967 г., В.А. Чичварин отметил, что многие вопросы охраны космоса остаются еще нерешенными. Он подчеркнул, что государствам неизбежно придется столкнуться с установлением международно-правовой регламентации защиты космического пространства вблизи Земли от засорения «мертвыми» искусственными объектами, не имеющими абсолютно никакого значения для науки, а также от радиоактивного, химического и биологического загрязнения.

Э.Г. Василевская, обсуждая правовые проблемы освоения Луны в интересах мира и прогресса и касаясь, в частности, представленного Генеральной Ассамблей ООН в 1971 г., подчеркнула, что подлинно гуманные соображения заботы о будущем человечества объясняют появление в советском проекте договора о Луне принципиально нового положения, которого нет ни в одном из имеющихся договоров в области космоса. В ст. III проекта говорится о том, что каждое государство «осуществляет исследования и использования Луны с учетом интересов живущих и будущих поколений…», это положение является логическим завершением одной из основных норм Договора по космосу (1967 г.), рассматривающего исследование и использование космического пространства, включая Луну и другие небесные тела, как «нарушение сформировавшегося равновесия лунной среды». Во всяком случае, государство должно действовать так, чтобы «избегать неблагоприятных изменений лунной среды и ее загрязнения вследствие доставки внелунного вещества».

На сегодня вопросы международно-правовой охраны космического пространства все еще не решены в достаточной степени. Однако и научные и правовые исследования этих вопросов, как представляется, ведутся недостаточно интенсивно. Здесь имеется определенное отставание, как и в разработке правовых вопросов охраны атмосферного воздуха на международном и национальном уровнях.

За последние десятилетия в советской юридической литературе довольно много внимания было уделено обсуждению вопросов охраны окружающей среды в связи с использованием атомной энергии. Отмечалась большая опасность накопления в мире ядерного оружия и его испытаний. Хотя Московский договор от 5 августа 1963 г. о запрещении ядерных испытаний в трех средах (в атмосфере, космическом пространстве и под водой) оказал большое положительное влияние на оздоровление наднациональной обстановки в мире, всё же опасность радиоактивного загрязнения окружающей среды остается из-за продолжающихся подземных испытаний ядерного оружия, из-за того, что государства, не присоединившиеся к Московскому договору от 5 августа 1963 г., продолжают взрывы в атмосфере термоядерных средств вооружения. Поэтому большое внимание было уделено подготовке правовых решений о запрещении подземных взрывов термоядерных устройств и полном прекращении производства и испытаний ядерного оружия.

Вместе с тем развернулись исследования правового обеспечения мер охраны окружающей среды в процессе мирного использования атомной энергии, добычи, транспортировки и переработки радиоактивного сырья, утилизации и захоронения радиоактивных отходов.

В.А. Чичварин на основе анализа международной практики пришел к выводу, что в мире уже установился международно-правовой принцип недопустимости радиоактивного заражения природы, и задача сейчас состоит в том, чтобы добиться необходимой правовой конкретизации и неуклонного претворение в жизнь этого принципа.

Наиболее обстоятельно вопросы охраны окружающей среды от радиоактивного загрязнения рассмотрены в работах А.И. Иойрыша и С.А. Малинина. И эти авторы, уделяя основное внимание характеристике существующего правопорядка в этой области в мире, основную проблему видят не в создании новых правовых принципов и норм, а в обеспечении строгого соблюдения действующего международного права всеми государствами и международными организациями.

Таким образом, советские ученые-юристы активно участвуют в теоретической разработке международных правовых проблем охраны окружающей среды, создавая необходимые научные концепции разрабатывают предложения о дальнейшем развитии международного права окружающей среды и о повышении его социальной эффективности. Эти разработки и предложения внедряются в практику в процессе участия советских представителей в деятельности ООН и других органов и учреждений, а также других международных организациях в ходе правотворческой работы на международных форумах, таких как Третья конференция ООН по международному морскому праву, а равно его внешнеполитической и внутренней деятельности Советского государства.

Итоги исследования за последнее десятилетие показывают, что, несмотря на отдельные пробелы и недостаточный прогресс теоретической правовой мысли в разработке правовых мер охраны атмосферного воздуха и космического пространства, в целом силами советских ученых-исследователей создан большой научный потенциал, активный питающий и стимулирующий практику в решении международно-правовых проблем охраны окружающей среды. Пути дальнейшего развития международного права в рассматриваемой области отношений, уже в значительной мере продуманные, освещены в научных публикациях. Можно, в частности, отметить готовность советских ученых юристов обеспечить плодотворную работу общеевропейских конгрессов по окружающей среде, предложения о которых были внесены генеральным секретарем ЦК КПСС Л.И. Брежневым в речи на VII съезде Польской объединенной рабочей партии в Варшаве в декабре 1975 г. Как известно, эти предложения уже получили принципиальную поддержку в кругах европейских государств и международных организаций.

4. Социалистические принципы международного сотрудничества и право окружающей среды

Все социалистические государства активно участвуют в международных глобальных и региональных мероприятиях по охране окружающей среды. Вместе с тем они развивают сотрудничество между собой, внутри социалистического содружества. И это сотрудничество, как показывает практика, все более и более

приобретает качественно новые черты, свойственные сотрудничеству народов и государств, вставших на путь создания социализма и коммунизма.

Отношения между социалистическими государствами — это новый исторический тип межгосударственных отношений, которым должны соответствовать многие международно-правовые принципы. В отношениях между собой социалистические государства активно последовательно используют общепризнанные прогрессивные принципы международного права, в ряде случаев возвращая этим принципам их подлинной демократический смысл, который нередко утрачивается в условиях капиталистического сотрудничества. Вместе с тем рождены новые принципы, такие как пролетарский социалистический интернационализм, братская взаимопомощь, сочетание национальных и интернациональных интересов всеми участниками сотрудничества.

Эти принципы уже получили всеобщее признание и закрепление в конституциях социалистических стран. Наиболее полная правовая норма, закрепляющая эти принципы, содержится в новой Конституции Советского государства.

«СССР как составная часть мировой системы социализма, социалистического содружества, — говорится в ст. 30 Конституции СССР, — развивает и укрепляет дружбу и сотрудничество, товарищескую взаимопомощь со странами социализма на основе принципа социалистического интернационализма, активно участвует в экономической интеграции в международном социалистическом разделении труда».

Социализм впервые в истории международных отношений создал условия для хозяйственного кооперирования нации как государственно обособленных суверенных и равноправных единиц. Вместе с тем они ведут сотрудничество на основе пролетарского интернационализма, заключающегося в мобилизации внутренних сил для строительства социализма в данной стране, так и для оказания помощи другим странам, идущим по пути социализма и коммунизма (см. Е.Т. Усенко, Н.А. Ушаков. Принцип государственного суверенитета во взаимоотношениях социалистических стран, В кн. «Вопросы международного права», М., 1976, с. 25).

Благоприятные условия для решения проблемы охраны окружающей среды в каждой из социалистических стран существуют в силу общих преимуществ социализма по отношению к капитализму, выражающихся в государственной собственности на природные богатства, плановом руководстве развитием народного хозяйства, правильном сочетании общественных и личных интересов населения каждой страны.

«Однако было бы упрощением полагать, — пишет В.А. Чичварин, — что социалистический строй сам по себе автоматически обеспечивает наши преимущества в области рационального природопользования. Он создает общественные условия и предпосылки, возможность для такого разумного отношения к природным компонентам и силам в целях всестороннего удовлетворения самых разнообразных и растущих потребностей всего общества. Возможности эти могут быть полностью реализованы лишь при проведении правильной политики, которая должна учитывать как непосредственные цели, так и весьма отдаленные перспективы».

Правовой охраной для реализации преимущества социализма в области охраны окружающей среды является как национальное законодательство, так меж-

дународное право, развитию и совершенствованию которого посвящено значительное число специальных исследований юристов.

В.А. Чичварин рассмотрел общие условия совместной деятельности социалистических государств по охране окружающей среды, уделил внимание совершение двустороннего и многостороннего сотрудничества.Он отметил также, что развиваемые в сфере социалистического Содружества новые принципы международного права в целях обеспечения рационального использования и охраны природных богатств приобретают все большее признание и постепенно «при поддержке мировой общественности неуклонно приобретают характер универсальных правовых основ международной охраны природы».

В работе «Основы права и управления в области охраны окружающей среды», подготовленной коллективом авторов, отдельный раздел посвящен всестороннему анализу международно-правовых мер, предпринимаемых в этой области странами-членами СЭВ.

Здесь отмечается, что международное сотрудничество стран-членов СЭВ в области охраны окружающей среды базируется на прогрессивных правовых принципах, достигло в настоящее время качественно высшего уровня. Оно характеризуется подлинной заботой всех участников сотрудничества о сохранении, восстановлении и улучшении благоприятных природных условий в мире социализма, высокой заинтересованностью стран в современной деятельности по достижению цели и охраны окружающей среды и нарастающей интенсивностью этой деятельности при все более высокой интеграции.

Сотрудничество стран-членов СЭВ в области охраны окружающей среды началось в рамках Постоянной комиссии СЭВ по координации научных и технических исследований (в 1971 г. преобразовано в комитет СЭВ по научно-техническому сотрудничеству), в настоящее время основывается на Соглашении о научно-техническом сотрудничестве по комплексной проблеме «Разработка мероприятий по охране природы» от 28 апреля 1971 г., развернутой в программе сотрудничества стран-членов СЭВ и СФРЮ на период до 1980 г., в области охраны и улучшения окружающей среды и связанного с этим рационального использования природных ресурсов, одобренный Исполнительным комитетом СЭВ 17 октября 1974 г.

Отмечается также природоохранительное сотрудничество социалистических стран на двусторонней основе, которое сочетается с многосторонним сотрудничеством.

Специальному обсуждению правовых основ сотрудничества социалистических стран в области охраны окружающей среды посвящена работа А.В. Леонтьевой.

Как отмечает А.В. Леонтьева, сотрудничество социалистических стран в области охраны окружающей среды постоянно развивается и совершенствуется. С первых шагов в сотрудничестве социалистических стран в области охраны окружающей среды наметились следующим направления: охрана отдельных элементов окружающей среды; охрана приграничных экосистем; совместные научные исследования и создание технической основы для решения проблем в этой области.

На начальном этапе сотрудничества немаловажную роль сыграла традиционно сложившееся понятие охраны природы в узком смысле, т. е. лишь как сохране-

ние редких и исчезающих видов животных и растений, а также охраны природы от порчи и хищнического истребления. Этим отчасти объяснялся и выбор проблематики сотрудничества. Преобладающими формами сотрудничества были двусторонние соглашения.

В настоящее время рассматриваемое сотрудничество характеризуется комплексным подходом к решению проблемы охраны окружающей среды, широким развитием научно-технического сотрудничества, сочетанием многосторонних и двусторонних договоров и соглашений регионального и глобального характера.

Характеризуя Общую программу сотрудничества стран членов СЭВ и СФРО на период до 1980 г. в области охраны и улучшения окружающей среды и связанного с этим рационального использования природных ресурсов, А.В. Леонтьева отмечает, что из 11 крупных частных проблем, входящих в содержание программы, на первом месте выдвинута проблема «Социально-экономические, организационно-правовые, педагогические аспекты охраны окружающей среды». Это вполне отвечает заинтересованности социалистических стран в более глубокой научной разработке социально-экономических, организационно-правовых и педагогических мер по охране окружающей среды.

Особое внимание в исследованиях, проводимых в рамках этой проблемы в текущем пятилетии, заинтересованные страны уделяют разработке научно обоснованных критериев в совершенствовании национальных систем управления природопользованием и методологии социалистического планирования в данной области на базе совмещения социально-экономических прогнозов и планов, а также разработке экономических и правовых мер охраны окружающей среды и рационального использования. Исследуются научные основы государственных кадастров природных ресурсов и состояния окружающей среды; составляются методики экономической и в ней экономической оценки воздействия человека на окружающую среду. Разрабатываются предположения, касающиеся совершенствования законодательства в области охраны окружающей среды в странах СЭВ возможного сближения соответствующих правовых норм, а также международно-правовых мер охраны окружающей среды в рамках СЭВ. Проводятся исследования по созданию системы эффективных методов и приемов обучения с целью передачи знаний, умения и навыков в сфере охраны природы. Предусматривается также разработка прогноза социально-экономических, организационно-правовых и педагогических аспектов охраны окружающей среды и создание международной проблемно-ориентированной информационной службы по вопросам охраны и улучшения окружающей среды стран-членов СЭВ и СФРЮ.

А.В. Леонтьева подробно анализирует используемые на практике организационно-правовые формы и методы сотрудничества социалистических стран в области охраны окружающей среды и обоснованно высказывает ряд предложений о дальнейшем совершенствовании этого сотрудничества. По ее мнению, накопленный опыт показывает, что в настоящее время созрели предпосылки для подготовки социалистическими странами нового многостороннего договора, призванного всесторонне определить правовые основы природоохранительного сотрудничества социалистических стран и их взаимодействия в решении региональных и глобальных проблем охраны окружающей среды.

5. Вопросы статуса в компетенции международных организаций в области охраны окружающей среды

Важным звеном системы мер международно-правовой охраны окружающей среды является деятельность международных правительственных и неправительственных организаций. Влияние его деятельности на практику международного сотрудничества государств в целях охраны окружающей среды возрастает как в связи с увеличением числа международных природоохранительных организаций, так и в связи с более глубоким проникновением в сущность проблемы.

До Второй мировой войны в разрешении вопросов международной природоохранительной деятельности участвовало около 10 международных организаций, в настоящее время больше 100. За последние годы возникло довольно много специализированных природо-охранительных организаций, органов и учреждений на глобальном и региональном уровнях, в числе которых Программа ООН по окружающей среде, Старшие советники правительства стран-членов ЕЭК, Совет по вопросам охраны и улучшения окружающей среды СЭВ, Научный комитет по проблемам окружающей среды (СКОПЕ) Международного совета научных союзов и другие.

В то же время в содержании деятельности многих международных организаций, созданных в связи с проблемами охраны окружающей среды, значительно возрос удельный вес вопросов обеспечения рационального использования природных ресурсов, сохранения, восстановления и улучшения благоприятных природных условий в мире. К числу таких организаций принадлежат ЮНЕСКО, ФАО, Всемирная организация здравоохранения, Всемирная метеорологическая организация, Программа развития ООН, Конференция ООН по торговле и развитию, СЭВ и др.

В.А. Чичварин специально рассмотрел вопрос о масштабах правовых форм участия международных организаций в решении проблем охраны окружающей среды в мире.

Прежде всего, учитывая большое число международных организаций, втянутых в дело охраны природной среды, и разнообразие их программ, он предложил, наряду с традиционно принятыми классификациями международных организаций (правительственные, неправительственные организации, глобальные и региональные), ввести в практику классификацию этих организаций по задачам и характеру профилирующей деятельности.

По его мнению, это позволяет разделить все без исключения международные организации и органы, проявляющие интерес к проблеме гармоничного взаимоотношения общества и природы, на пять основных групп: 1) по изучению природы, проведению и координации научных исследований; 2) восстановлению и сохранению природных богатств (специальные природоохранительные организации); 3) по регулированию использования природных ресурсов в целях их сохранения и развития; 4) по защите живой природы от вредителей и болезней; 5) по сельскому и лесному хозяйству. В.А. Чичварин подчеркивает большую условность данной классификации и перечисляет лишь те международные организации, которые являются наиболее типичными представителями каждой из названных классификационных групп.

Поскольку данная классификация была предложена в 1970 г., когда дифференциация видов природоохранительной деятельности на международном уровне еще не была вполне сложившейся, сегодня есть основания поставить вопрос о классификации международных организаций, отвечающей изменившимся условиям практики. Скажем, в первую очередь, было бы целесообразно все международные организации, органы и учреждения разделить на две большие группы: а) специально созданные для целей охраны окружающей природной среды и б) включающие вопросы охраны окружающей среды в программы своей деятельности. Внутри каждой из этих групп следует провести классификацию по основным направлениям природоохранительной деятельности, т. е. выделить международные организации, осуществляющие преимущественно научно-техническое сотрудничество, оказывающие экономическую помощь, содействующие распространению информации, осуществляющие наблюдение (контроль) за состоянием окружающей среды и т. д. Безусловно, для общей оценки окружающей среды и понимания их роли необходимо разработать научно обоснованные критерии для выделения тех или иных классификационных групп.

В.А. Чичварин в своем исследовании большое внимание уделил анализу природоохранительной деятельности ООН и ее органов и учреждений, обоснованно отмечает тенденцию к превращению проблемы охраны окружающей среды в одну из основных прерогатив ООН. Содержится в этом исследовании параграф, представленный «на пути к единой международной организации по охране природы». Однако в его содержании дается лишь исторический очерк возникновения и развития Международного Союза охраны природы и природных ресурсов. Существует ли в настоящее время тенденция к созданию какой-либо единой и всеобъемлющей международной организации по охране окружающей природной среды? Этот вопрос оставлен без ответа. Практика последних лет показала, что создание Программы ООН по окружающей среде было оптимальным шагом по пути консолидации руководства делом охраны окружающей природной среды в мире. Международное сообщество не было готово идти дальше такого решения.

Как известно, Программа ООН по окружающей среде в рамках Организации Объединенных Наций. Она была создана в соответствии с рекомендациями Стокгольмской конференции ООН по окружающей человека среде, принятыми 16 июня 1972 г. и на основании резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 2997 (XXVII) от 15 декабря 1972 г.

Программа ООН по окружающей среде включает четыре структурных подразделения: 1) Совет управляющих; 2) Секретариат по вопросам окружающей среды; 3) Фонд окружающей среды и 4) Совет по координации деятельности в области окружающей среды.

Совет управляющих состоит из представителей 58 стран, избираемых Генеральной Ассамблеей ООН на трехлетний срок следующей основе: 16 мест для африканских государств, 13 мест для азиатских государств, 6 мест для восточноевропейских государств, 10 мест для латиноамериканских государств, 13 мест для западноевропейских и других государств.

Совет Управляющих ЮНЕП осуществляет общее руководство политикой направления и координации программ в области окружающей среды в рамках системы ООН, составляет ежегодные обзоры состояния окружающей среды

в мире с тем, чтобы возникающие здесь проблемы соответствующим и надлежащим образом рассматривались правительствами, содействует расширению роли соответствующих международных научных и других профессиональных сообществ в накоплении и оценке знаний и информации в области окружающей среды, в обмене ими, а также осуществляет ряд других международных регулирующих функций по вопросам охраны окружающей среды. Совет управляющих представляет ежегодные доклады Генеральной Ассамблее ООН через Экономический и Социальный совет.

Основное назначение Секретариата — быть центром в проведении мероприятий в области окружающей среды и координации такой деятельности в рамках системы ООН, добиваясь высокой степени эффективности управления природоохранительное деятельностью в мире. Функции Секретариата весьма обширны. Они включают обслуживание работы Совета управляющих, консультирование правительств и международных организаций, составление обзоров, планов и программ и представление их Совету управляющих, управление фондом окружающей среды и т. п. Секретариат работает под руководством Совета управляющих. Секретариат возглавляется Директором — распорядителем (который нередко именуется Исполнительным директором), избираемым Генеральной Ассамблеей по рекомендации Генерального секретаря ООН сроком на 4 года. Директор-распорядитель возглавляет также Совет по координации деятельности в области окружающей среды, а его заместитель является по должности администратором Фонда окружающей среды.

Фонд окружающей среды создан с целью осуществления дополнительного финансирования программ в области окружающей среды. Средства Фонда составляются из добровольных взносов государств (в объеме примерно 100 млн. долларов США на первые 5 лет, начиная с 1 января 1973 г.). Распоряжается средствами Фонда Совет управляющих ЮНЕП, который утверждает ежегодно бюджет и планы финансирования природоохранительных мероприятий, а финансовые операции по распоряжению Фондом осуществляет Директор-распорядитель и соответствующий аппарат сотрудников Секретариата ЮНЕП.

Фонд окружающей среды предназначен для финансирования полностью или частично расходов, связанных с новыми природоохранительными начинаниями в рамках системы ООН во исполнение Плана мероприятий Стокгольмской Конференции ООН по окружающей человека среде, а также для финансирования таких программ, представляющих общий интерес, как система контроля, оценки и сбора данных в региональном и всемирном масштабах относительно состояния окружающей среды, обмена информацией, содействия научным исследованиям в области окружающей среды с целью разработки промышленной и иной технологии, наилучшим образом отвечающей политике экономического роста и совместимой с необходимыми мерами по защите окружающей среды, а равно других программ, в отношении которых Совет управляющих может принять решения с должным учетом особых условий развивающихся стран.

Что касается Совета по координации деятельности в области окружающей среды, то он создан в целях обеспечения сотрудничества и координации между всеми заинтересованными органами системы ООН в осуществлении программ охраны окружающей среды. Совет ежегодно представляет доклад Совету управляющих ЮНЕП по вопросам, относящимся к его компетенции.

Таким образом, Программа ООН по окружающей среде является новым важным международным органом, но отнюдь не может служить олицетворением единой международной организации по окружающей среде. Эффективность деятельности этого органа еще подлежит тщательному изучению и оценке. Хотя можно уже сегодня сказать, что его работа положительно сказалась на консолидации международных усилий в охране окружающей среды, вопрос о более существенном и всестороннем руководстве взаимодействием общества и природы в глобальном масштабе может возникать и в дальнейшем.

6. Соотношение международного и национального права в области охраны окружающей среды

Вопрос о соотношении советского национального законодательства о природе и международного права окружающей среды привлекает все большее внимание теории и практики. С одной стороны, правильное решение этого вопроса необходимо потому, что многие принципы и требования охраны окружающей среды, выраженные в советском законодательстве, могут быть в полной мере осуществлены только в результате согласованных действий внутри страны и в международных отношениях. С другой стороны, реализация международных принципов и требований охраны природы не может быть обеспечена без соответствующей деятельности государства на национальном уровне.

Общее состояния проблемы соотношения советского законодательства и международного права исследовано в работе Н.В. Миронова, который отметил, что являясь различными по своей природе, самостоятельными и неподчиненными правовыми системами, национальное законодательство и международное право в то же время находятся в диалектической взаимосвязи друг с другом, влияют друг на друга. Основой этой связи и взаимовлияния являются связь и взаимозависимость между внешней и внутренней функциями, между внешней и внутренней политикой каждого государства (Н.В. Миронов. Советское законодательство и международное право. М., 1968, с. 17).

С точки зрения советской общей теории государства и права и теории международного права государство, принявшее на себя определенные международные обязательства, должно позаботиться о том, чтобы свое внутреннее право привести в соответствие с международными обязательствами. Внутреннее право окажется таким образом средством и гарантией осуществления международно-правовых норм.

Но каждое государство в силу присущего ему суверенитета имеет возможность соразмерять пределы действия международного права с внутренними условиями своей страны, в том числе и с содержанием национального права. Во всяком случае, никакие внешние силы — другие государства или международные организации — не могут принудить данные государства к принятию неугодных ему международных обязательств и к последующему изменению содержания внутреннего права. Как сферы международных обязательств, так и содержание внутреннего права должны определяться с одним государством, исходя из интересов своего народа, реальных условий его жизни, а также с учетом всех других факторов, определяющих содержание внутренней и внешней политики страны.

В то же время суверенитет одного государства не может превращаться в произвол по отношению к другим государствам и народам мира. Соответственно

этому содержание международной деятельности и внутреннего права должны учитывать интересы других государств и народов.

Таким образом, взаимосвязь международного и национального (внутреннего) права является довольно сложной. Но в конечном счете нормы международного и национального права должны находиться в состоянии динамической и перманентной гармонии, чтобы обеспечить в мире такую политическую атмосферу, которая бы открывала благоприятные возможности для решения жизненных проблем и гарантировала благополучие и процветание всех стран и народов.

Все это полностью относится к развитию национального и международного права в области охраны окружающей среды.

В литературе высказаны и некоторые другие суждения по данному вопросу.

Нельзя допускать большого разрыва в темпах развития национального законодательства и международного права. Если международное право в своем развитии уйдет слишком далеко вперед, а национальное законодательство будет отставать, то международное право может «потерять почву под ногами». Многие его положения, не подкрепленные средствами национального законодательства, не будут исполняться, «повиснут в воздухе», превратятся в благие пожелания.

Если, наоборот, будет отставать развитие международного права, то возникнут затруднения в осуществлении цели национального законодательства. Например, самые строгие меры национальной правовой охраны на территории СССР мигрирующих (перелетных) птиц не дадут желаемого результата, если за пределами СССР, на территории других стран или в международных пространствах, эти виды птиц не будут охраняться столь же строго. То же самое можно отнести и к мерам охраны рыбных запасов, охраны водоемов и атмосферы от загрязнения.

Однако действительные темпы развития национального и международного права по охране окружающей среды должны определяться в соответствии с реальными возможностями и условиями. Нельзя допускать отставание права от потребности жизни. Но нельзя и забегать вперед, ибо это может привести к ослаблению правового воздействия.

Таким образом, только в полной мере согласованное и скоординированное правовое регулирование отношений природопользования и охраны окружающей среды на национальном и международном уровнях открывает наибольшие возможности для достижения успеха в решении возникающих перед народами и государствами задач сохранения, восстановления и улучшения благоприятных природных условий, необходимых для жизни людей на Земле, развития материального производства и культуры.

Говоря о ближайших и отдаленных перспективах взаимодействия международного и национального права в области охраны окружающей среды, В.А. Чичварин совершенно обоснованно высказал мысль о возрастании координирующей роли международного права по отношению к национальному праву всех стран мира. Он отметил, что хотя очень сложная проблема сочетания норм внутреннего и международного права, относящихся к охране природы (что является императивной задачей, вытекающей из естественнонаучных теорий охраны природы), не требует глубокой теоретической разработки, уже сейчас, исходя из положения материалистической диалектики, можно предвидеть усиление координирующего значения международного права в этом деле.

Творческая роль международного права в области согласования и преобразования новых внутригосударственных правовых норм охраны международных и национальных природных ресурсов будет развиваться вместе с неуклонным превращением всей географической оболочки Земли в организованную сферу жизнедеятельности людей, которая воспринимается как естественно новая ступень в развитии взаимодействия общества и природы.

В заключение следует отметить, что основные теоретические выводы и концепции соотношения национального и международного права в области охраны окружающей среды, разработанные советскими учеными, в частности, теория гармонии национального и международного права окружающей среды, последовательно внедряются в практику.

Скажем, был выработан принцип, согласно которому норма международного права, как правило, прямо не регулирует отношения между объектами права внутри страны и проводится в жизнь при помощи норм внутреннего права. Но если какие-либо вопросы природопользования и охраны окружающей среды, возникающие в практике внутренних отношений и попадающие под действие международных правовых норм, не урегулированы нормами внутреннего права, то они решаются непосредственно на основе относящихся к этим вопросам норм международного права.

Аналогичный принцип действует в тех случаях, когда возникают коллизии, противоречия между нормами национального и международного права. Другими словами, в таких случаях приоритет отдается международному праву. Данное положение закреплено в фундаментальных советских законах, определяющих правопорядок в использовании недр, земли и лесов.

Так, в статье 51 Основ лесного законодательства Союза ССР и союзных республик установлено:

«В случаях, когда международным договором или международным соглашением, в котором участвует СССР, установлены правила более строгие, чем те, которые содержатся в советском лесном законодательстве, применяются правила международного договора и международного соглашения.

Те же положения применяются на территории соответствующей союзной республики, если в международном договоре или международном соглашении, в котором участвует союзная республика, установлены иные правила, чем предусмотренные лесным законодательством союзной республики («Ведомости Верховного Совета СССР», 1977, № 25, стр. 388).

Другой принцип установлен в отношении использования и охраны природных объектов, которые находятся в совместном пользовании Союза ССР и других государств, то есть принадлежат к категории природных ресурсов, разделяемых двумя или более государствами. Типичным примером таких природных объектов являются международные (пограничные) реки и другие водные объекты.

Здесь допускается прямое действие международно-правовых норм в сочетании с действием внутреннего права. При этом допустимые практически довольно часто складываются ситуации, при которых нормы внутреннего законодательства становится как бы дополнительными к нормам международного права, действующим в пределах бассейна какого-либо международного водоема.

Исходя из этого, Основы водного законодательства Союза ССР и союзных республик установили, что водопользование на пограничных водах СССР осу-

ществляется на основе международных соглашений. В той мере, в какой водопользование в советской части пограничных вод не урегулировано международными соглашениями с участием СССР, оно осуществляется в соответствии с законодательством Союза ССР и союзных республик.

Однако научные исследования проблемы соотношения международного и национального права в области регулирования природопользования и охраны окружающей среды нельзя считать исчерпанными. При всех достоинствах проведённых исследований, они все же не охватили многие важные стороны проблемы, касающиеся, например, регулирования использования и охраны мигрирующих видов животных, атмосферного воздуха, а также природных ресурсов континентального шельфа и экономической (рыболовной) зоны. Кроме того, нуждается в тщательном исследовании организационно-правовой механизм имплементации международно-правовых норм охраны окружающей среды на территории каждого отдельного государства, а также в сфере его юрисдикции и контроля. Эти исследования могут привести к разработке новых теорий и практических положений. Весьма вероятно также, что уже известные теории и практические положения в этой области, скажем, теория гармонии международного и национального права, будут усовершенствованы, развиты, детализированы.

ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЯ

20 октября 1977 г. Президиум Академии наук СССР заслушал и обсудил научный доклад автора настоящей работы о проблемах охраны окружающей среды. В докладе была охарактеризована роль окружающей среды как важнейшей социальной общенародной и общечеловеческой проблемы и представлены для обсуждения четыре группы главных проблем: совершенствование законодательства, гарантии исполнения законов, управление охраной окружающей среды и развитие международного права в области охраны окружающей среды. Применительно к названным группам проблем были показаны достоинства и недостатки ведущихся правовых исследований, а также освещены пути повышения эффективности правовой науки в достижении целей охраны окружающей среды.

Доклад вызвал оживленную дискуссию, в которой участвовали вице-президент АН СССР академик К.А. Овчинников, член Президиума АН СССР академики Н.В. Мельников, Л. Капица, Н.И. Иноземцев, Л.М. Бреховских, М.С. Гиляров, Н.П. Федоренко, зав. отделом Президиума Верховного Совета СССР Р.Б. Эльдарова, начальник отдела охраны природы Госплана СССР П.И. Полетаев, член-корреспондент АН СССР В.Н. Кудрявцев, доктор юридичесхих наук А.П. Мовчан.

В принятом постановлении отмечается, что советская правовая наука внесла значительный вклад в разработку проблем охраны окружающей среды. Признано заслуживающим одобрения активное участие Института государства и права АН СССР в подготовке ряда общесоюзных и республиканских законодательных актов по вопросам природопользования и охраны природы, а также положений новой Конституции СССР об охране окружающей среды. Отмечено, что за последние годы научные исследования правовых проблем охраны окружающей среды заметно усилились.

Вместе с тем, в постановлении Президиума Академии наук СССР подчеркивается, что в современных условиях, наряду с продолжением исследований по совершенствованию природоохранительного законодательства, вытекающего из Конституции СССР, необходимо уделить особое внимание повышению эффективности правовых мер охраны окружающей среды, глубоко исследовать причины экологических правонарушений и пути их устранения, определить правовые гарантии рационального природопользования, разработать предложения по совершенствованию контроля за соблюдением законов по охране природных ресурсов, а также по развитию соответствующего международного сотрудничества. Все это требует усиления фундаментальных правовых исследований и разработки комплексных проблем охраны окружающей среды, лежащих на стыке правовой науки и других отраслей знания. Необходимо активное внедрение в практику научных рекомендаций. Нуждается в существенном расширении круг специалистов, исследующих правовые вопросы охраны окружающей среды, как в Академии наук СССР, так и в академиях наук союзных республик.

Президиум Академии наук СССР утвердил следующие направления исследований правовых проблем охраны окружающей среды:

- исследование вопросов правового регулирования природопользования и охраны окружающей среды;
- разработка вопросов кодификации законодательства об охране окружающей среды;
- совершенствование государственного управления в области охраны окружающей среды;
- повышение эффективности правовой ответственности в области охраны окружающей среды;
- разработка правовых основ международного природоохранительного сотрудничества.

РАЗДЕЛ II.
ТЕОРИЯ ПРАВА ВОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПРАВА ПОЛЬЗОВАНИЯ ВОДАМИ В СССР[1]

Оглавление

Введение 302

Глава I. Общее учение о праве водопользования

1. Исключительная государственная собственность на воды — условие и предпосылка права пользования водами в СССР 304
2. Понятие водопользования 308
3. Классификация видов водопользования 317
4. Субъекты права водопользования и водопользователи 323
5. Объекты права водопользования. 330
6. Содержание права водопользования 343
7. Основания возникновения и прекращения прав водопользования 356
8. Правовые последствия, связанные с прекращением прав водопользования или изменением условий их осуществления 372

Глава II. Право водопользования и права пользования другими природными объектами

1. Право водопользования и право землепользования 379
2. Правовой режим земель государственного водного фонда 390
3. Право водопользования и право пользования недрами земли 398
4. Соотношение прав водопользования с правами рыболовства и пользования другими животными и растительными ресурсами водоемов . . 402

Глава III. Защита права водопользования

1. Организация защиты права водопользования и сущность ответственности за его нарушение 411
2. Уголовное преследование лиц, совершивших преступные нарушения права водопользования 420
3. Административная ответственность как средство защиты права водопользования 425
4. Дисциплинарная ответственность нарушителей права водопользования . . 436
5. Возмещение вреда, причиненного нарушением права водопользования . . . 438
6. Принудительное прекращение права водопользования как мера ответственности за нарушение прав и обязанностей водопользователей 440

[1] Колбасов О.С. Теоретические основы права пользования водами в СССР. М.: Наука, 1972.

ВВЕДЕНИЕ

Охрана природной среды — одна из актуальнейших проблем современности. Постановление Верховного Совета СССР от 20 сентября 1972 г. «О мерах по дальнейшему улучшению охраны природы и рациональному использованию природных ресурсов» определяет заботу об охране природы как одну из важнейших государственных задач. Рациональное использование водных ресурсов, принятие мер по их улучшению входят в нее как непременные составные части. Предлагаемая читателю книга касается центрального вопроса, имеющего непосредственное отношение к этой проблеме, — права водопользования. Автор рассматривает его не только в теоретическом аспекте, предлагая классификацию видов водопользования, анализируя круг субъектов права водопользования, определяя соотношение права водопользования с правами пользования другими природными объектами, но и в плане практическом, внося ряд предложений по усовершенствованию водного законодательства.

В условиях современной научно-технической революции, дальнейшего развития производительных сил, всестороннего подъема материального и культурного уровня жизни советских людей приобретают большое значение задачи охраны природы, т. е. сохранения, восстановления и улучшения благоприятного состояния окружающей природной среды. Решение этих задач неразрывно связано с обеспечением рационального использования природных богатств и, в частности, водных ресурсов, от состояния которых непосредственно зависят жизнь людей и производство материальных благ.

Советский Союз располагает значительными природными богатствами, в том числе водными ресурсами.

На территории СССР протекает почти 3 млн. рек и ручьев (длиной примерно от 5 км и более), ежегодный сток которых составляет 4,7 тыс. км^3 воды, что равно 12% общего речного стока мира. На территории СССР находится около 3 млн. озер, более 5 тыс. ледников, внутренние моря (Белое, Азовское, Аральское и Каспийское). Большие площади занимают территориальные морские воды. Возобновимые запасы подземных вод (ежегодный сток) определяются в размере свыше 1000 км^3.

Водные ресурсы все более и более интенсивно используются для удовлетворения разнообразных потребностей в воде населения и для нужд народного хозяйства.

Так, подача воды населению по городским водопроводам возросла за тридцатилетний период (1928–1968 гг.) в 25 раз. В настоящее время водопроводы нашей страны подают ежедневно около 50 млн. км^3 чистой воды. Значительно увеличилось использование водных ресурсов в промышленности и сельском хозяйстве.

Площадь орошаемых земель в СССР составляла в 1921 г. 2,2 млн. га. В 1965 г. она достигла 9,8 млн. га. В результате успешного выполнения восьмого пятилетнего плана развития народного хозяйства СССР площадь орошаемых земель увеличилась более чем на 3 млн. га. Директивы XXIV съезда КПСС по пятилетнему плану развития народного хозяйства СССР на 1971–1975 гг. предусматривают ввести в эксплуатацию за пятилетие 3 млн. га новых орошаемых земель.

Возрастающее потребление воды населением, промышленностью и сельским хозяйством сопровождается отбором (добычей) огромной массы воды из рек,

озер, водохранилищ, других поверхностных и подземных водных объектов, что оказывает существенное влияние на их гидрологический режим, на состояние природных условий в целом. Еще большее воздействие природная среда испытывает от различных гидротехнических сооружений для водоснабжения и мелиорации.

Вместе с возрастанием потребления воды из поверхностных и подземных водных объектов значительно возрастает сброс сточных вод и других отходов в эти же объекты. Одни только канализационные системы промышленности и коммунального хозяйства сбрасывают около 80 млрд. м^3 сточных вод в год. В результате многие малые и даже крупные реки могут оказаться под угрозой загрязнения нефтепродуктами, фенолами, сульфидами и другими веществами, которые делают воду не пригодной для питья, гигиенических нужд и производственного использования, парализуют способность наших водоемов к естественному самоочищению.

Учитывая эти обстоятельства, КПСС и Советское правительство принимают энергичные меры для охраны вод от загрязнения, засорения и истощения.

Так, Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О мерах по предотвращению загрязнения бассейнов рек Волги и Урала неочищенными сточными водами»[1] установлены конкретные задания министерствам и ведомствам СССР на 1972–1975 гг. по строительству очистных сооружений на 421 предприятии стоимостью около 700 млн. рублей. В 15 городах, расположенных на реках Волге и Каме, намечено построитьгородские очистные сооружения стоимостью свыше 300 млн. рублей. Проведение этих мероприятий является продолжением той большой работы по охране вод в бассейнах Волги и Урала, которая велась ранее и в результате которой только в истекшей восьмой пятилетке было построено 670 комплексов очистных сооружений и обезвреживающих устройств по очистке сточных вод общей мощностью свыше 3 млн. км^3 в сутки.

Обеспечение рационального использования и охраны вод предполагает внесение коренных изменений в организацию водоснабжения. Одновременно резко возрастает значение строгой правовой регламентации отношений водопользования. Задача заключается в том, чтобы в законодательстве определить юридические условия водопользования, всесторонне регламентировать права и обязанности водопользователей, побуждая их к бережному, экономному использованию вод и их охране.

Но не только необходимость охраны вод от всякого рода вредных влияний требует хорошо поставленной правовой регламентации водных отношений. Тому есть и другие причины. Главная из них состоит в том, что в использовании одного и того же водного объекта — моря, озера, реки, водохранилища, канала и т. п. — заинтересованы многие водопользователи, представляющие интересы населения и различных отраслей хозяйства. В большинстве случаев в одном и том же водном объекте нуждаются коммунальное хозяйство, промышленность, сельское хозяйство, транспорт, рыбное хозяйство, энергетика. Возникает необходимость комплексного использования водных ресурсов. Если в этих условиях не обеспечить четкой и справедливой регламентации взаимных прав и обязанностей различных категорий водопользователей, то могут возникнуть нежелательные противоречия между ними.

[1] «Правда», 17 марта 1972 г.

В декабре 1970 г. Верховный Совет СССР утвердил Основы водного законодательства Союза ССР и союзных республик[1], которые введены в действие с 1 сентября 1971 г. В развитие Основ в союзных республиках принимаются водные кодексы[2]. Как в Основах водного законодательства, так и в водных кодексах большое, можно сказать, главное внимание уделяется регулированию отношений водопользования. Во втором разделе Основ, где сосредоточены правовые нормы о водопользовании, определяются круг водопользователей, объекты и виды водопользования, порядок и условия предоставления водных объектов в пользование, общие права и обязанности водопользователей, основания и порядок прекращения права водопользования, а также условия и требования, касающиеся пользования водными объектами для питьевых, бытовых и иных нужд населения, лечебных, курортных и оздоровительных целей, сельского хозяйства, промышленности, гидроэнергетики, водного и воздушного транспорта, лесосплава, рыбного, охотничьего хозяйства, заповедников, противопожарных нужд и иных государственных и общественных надобностей, а также для сброса сточных вод. Отдельные статьи посвящены эксплуатации водохранилищ, водопользованию на пограничных и межреспубликанских водах, разрешению споров о водопользовании.

Основная цель данной работы заключается в теоретическом освещении права водопользования как одного из важнейших институтов советского водного права.

Хотелось бы надеяться, что знание теоретических основ права пользования водами будет содействовать успешному осуществлению Постановления Верховного Совета СССР от 20 сентября 1972 г.[3], в п. 1 которого записано:

«Считать одной из важнейших государственных задач неустанную заботу об охране природы и лучшем использовании природных ресурсов, строгое соблюдение законодательства об охране земли и ее недр, лесов и вод, животного и растительного мира, атмосферного воздуха, имея в виду, что научно-технических прогресс должен сочетаться с бережным отношением к природе и ее ресурсам, способствовать созданию наиболее благоприятных условий для жизни и здоровья, для работы и отдыха трудящихся».

ГЛАВА I. ОБЩЕЕ УЧЕНИЕ О ПРАВЕ ВОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

1. Исключительная государственная собственность на воды — условие и предпосылка права пользования водами в СССР

С первых дней Советской власти в нашей стране существует совершенно новая система правовых отношений по поводу использования земли, ее недр, вод и лесов. Она основывается на праве исключительной государственной собственности на эти природные объекты, установленном в результате их социалистической национализации.

---

[1] «Ведомости Верховного Совета СССР», 1970, № 50, стр. 566.

[2] Утверждены водные кодексы Узбекской ССР, Украинской ССР и РСФСР. В других республиках подготовлены проекты водных кодексов.

[3] «Правда», 21 сентября 1972 г.

В теории и на практике исключительность государственной собственности определяется как неизменная принадлежность тех или иных предметов государству, недопустимость присвоения этого рода предметов никакими другими субъектами права, кроме Советского государства, и невозможность перехода права собственности на них от государства каким-либо предприятиям, учреждениям, организациям или гражданам.

По существу исключительная государственная собственность на природные объекты представляет собой самостоятельный вид государственной социалистической собственности в СССР, хотя данный факт не отражен в Конституции СССР. Об исключительной государственной собственности на землю, ее недра, воды и леса говорится в Основах гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик (ст. 21), в гражданских кодексах, Основах земельного законодательства Союза ССР и союзных республик, в земельных кодексах, Основах водного законодательства Союза ССР и союзных республик, в водных кодексах и в некоторых других актах. Эти законодательные акты вполне отвечают жизненным потребностям юридической дифференциации видов государственной социалистической собственности в СССР на природные объекты, с одной стороны, и товарно-материальные ценности — с другой, соответственно их значению для существования и развития общества, а также различной роли в создании материально-технической базы коммунизма.

Согласно ст. 3 Основ водного законодательства Союза ССР и союзных республик воды в СССР состоят в исключительной собственности государства и предоставляются только в пользование. Из этого следует, что любое использование вод в нашей стране осуществляется только при сохранении за государством права собственности на них. Использование вод не может осуществляться ни путем передачи их в собственность граждан СССР, общественных организаций или иностранных субъектов, ни путем передачи вод в оперативное управление государственным предприятиям, организациям или учреждениям. Все субъекты права в СССР, кроме государства, могут владеть водами только на правах пользователей.

Характерно, что законодательство предусматривает исключительную государственную собственность на воды, а не на воду.

Вода как род вещества, как сырье или потребительский продукт не находится в исключительной собственности государства. Она может быть государственной собственностью, находясь в составе имущества государственных предприятий, организаций или учреждений, например, вода в сети коммунальных или производственных водопроводов, питьевая или лечебная вода в резервуарах, бутылках, предназначенная для продажи, и т. п. В результате сделок или других законных действий вода может переходить в собственность общественных организаций и отдельных лиц.

Из имеющихся на Земле запасов вещества воды определенная часть находится в составе атмосферного воздуха в виде паров или ледяных кристаллов, выступает компонентом почвы, горных пород, растительных и животных организмов. Эта часть воды, поскольку она не выступает в виде самостоятельного материального блага и не может быть индивидуализирована, обособлена от атмосферы, почвы, горных пород, растительных и животных организмов, вообще не является объектом собственности.

Таким образом, когда законодательство говорит о водах, то имеется в виду не вещество воды, а нечто иное.

Понятие «воды» раскрывается в ст. 4 Основ водного законодательства Союза ССР и союзных республик. Из этой статьи следует, что воды — это совокупность имеющихся на территории СССР физико-географических водных объектов: рек, озер, водохранилищ, других поверхностных водоемов и водных источников, подземных вод, ледников, морей и т. д., которые составляют единый государственный водный фонд. Именно эти водные объекты, разумеется, заключающие в себе определенную часть природных запасов воды, состоят в исключительной собственности государства.

Однако само право пользования водами, как это будет показано далее, предполагает возможность добычи воды и присвоения ее общественными организациями или гражданами, либо установления на добытую воду права оперативного управления. Но все это строго регламентируется законодательством, допускается лишь с соблюдением определенных требований и, главное, с сохранением за государством права собственности на эксплуатируемый водный объект.

Можно добыть воду из реки или иного источника. При этом добытая вода может оказаться собственностью лица или организации. Но река все-таки останется в собственности государства. Можно вложить труд и средства в реконструкцию или создание водного объекта. Но этот объект все же не будет собственностью отдельных лиц или организаций. Он будет принадлежать только государству. В этом, в частности, проявляется характер исключительности права государственной собственности на воды в СССР.

Не случайно поэтому Основы дважды подчеркивают противоправность любых нарушений права государственной собственности на воды. «Действия, в прямой или скрытой форме нарушающие право государственной собственности на воды, запрещаются», — гласит ст. 3 Основ, а ст. 46 Основ провозглашает недействительность сделок, нарушающих право исключительной государственной собственности на воды. Отсюда следует, что любое отчуждение водных объектов из собственности государства в собственность других лиц противоправно и недействительно.

Передача вод в оперативное управление хозяйствующих субъектов недопустима по следующим причинам.

Передача вод в оперативное управление недопустима, во-первых, потому, что право оперативного управления заключает в себе возможность отчуждения вод. Передача водных объектов в оперативное управление государственным организациям была бы сопряжена с правом этих организаций распоряжаться водными объектами в гражданскоправовом смысле, т. е. определять их юридическую судьбу вплоть до перехода права собственности к иным субъектам. Разумеется, это противоречит праву исключительной государственной собственности на воды. Поэтому наше законодательство не допускает передачи водных объектов в оперативное управление государственных организаций.

Право оперативного управления водами не может быть передано и общественной организации или отдельному лицу.

Как известно, право оперативного управления представляет собой юридическую форму имущественной связи между собственником и его структурными подразделениями, которые в условиях социалистического товарного производ-

ства действуют автономно. Поэтому государственное имущество может состоять в оперативном управлении только государственной организации, наделенной правами юридического лица. К каким-либо другим отношениям право оперативного управления неприменимо, и именно поэтому государство не может предоставить воды в оперативное управление общественной организации или отдельного лица.

При этих условиях социальная потребность правового опосредования отношений, возникающих в связи с использованием водных и других природных объектов, удовлетворяется при помощи права пользования (землепользования, водопользования, лесопользования, пользования недрами и т. п.).

Право водопользования в отношениях по использованию вод играет роль правового титула, юридического основания, указывающего на правомерность пользования водным объектом со стороны того или иного предприятия, учреждения или лица. Право водопользования выступает одновременно как субъективное право (совокупность прав и обязанностей водопользователя) и как правовой институт (совокупность правовых норм, регулирующих отношения водопользования).

Право водопользования прежде всего опосредует отношения между советским государством как субъектом права исключительной государственной собственности на воды и отдельными предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами, пользующимися водами. Во-вторых, это право опосредует отношения между разными водопользователями, с одной стороны, и всеми другими субъектами права, не являющимися водопользователями и собственниками вод, — с другой.

По советскому водному законодательству пользование водами возможно лишь при наличии полученного от компетентных государственных органов разрешения, согласия, за исключением случаев, когда отдельные виды пользования возможны без разрешения в силу общего государственного дозволения, выраженного непосредственно в законе.

Предоставив водные объекты в пользование, советское государство не утрачивает права собственности на них, хотя водопользователи получают довольно широкие возможности хозяйственной эксплуатации водных объектов или иного их использования. Государство постоянно наблюдает за водопользователями, следит за тем, чтобы они выполняли все те требования, которые сопряжены с использованием водных объектов. Водопользователи могут вступать в отношения с третьими лицами, но под наблюдением государства и при сохранении всех прав и обязанностей водопользователей по отношению к государству.

Наконец, постоянно сохраняя за собой право собственности на воды, хотя бы и предоставленные в пользование, Советское государство может в предусмотренных законом случаях распорядиться этими водами: изъять их из пользования одних субъектов и предоставить их в пользование другим.

Таким образом, специфическая особенность права водопользования состоит в том, что его происхождение обусловлено правом исключительной государственной собственности на воды и что пользование тем или иным водным объектом всегда осуществляется под эгидой права исключительной государственной собственности на воды.

В какие бы отношения ни вступали водопользователи, они никогда не утрачивают связи с государством как исключительным собственником вод.

Отсюда следует, что право водопользования по отношению к праву исключительной государственной собственности на воды в СССР является производным.

В свое время такой вывод сделал Л.И. Дембо[1]. С тех пор это положение неоднократно воспроизводилось в юридической литературе и стало, по-видимому, общепризнанным.

Однако, хотя право водопользования — производное право и потому не может конкурировать с правом исключительной государственной собственности на воды, водопользователи не являются беззащитными по отношению к государству как собственнику вод, по отношению к государственным органам, осуществляющим правомочия собственника. Это выражается в том, что государственные органы не могут без законных к тому оснований отказать в предоставлении вод в пользование или изъять воды из пользования, они не могут предъявлять водопользователям требования, не основанные на законе.

Таким образом, советское законодательство, устанавливая право водопользования как производное и зависимое от права исключительной государственной собственности на воды, в то же время защищает его как самостоятельное субъективное право наравне с другими субъективными правами.

Это положение имеет большое практическое значение, поскольку оно придает отношениям водопользования устойчивый характер и создает гарантии правильного сочетания общенародных государственных интересов с ведомственными, хозяйственно-отраслевыми, местными и индивидуальными интересами в отношениях по использованию и охране вод. Это положение имеет и большое теоретическое значение, поскольку оно образует фундаментальную основу для построения всех юридических конструкций, необходимых для правового регулирования водопользования в СССР.

2. Понятие водопользования

Применительно к многочисленным и бесконечно разнообразным конкретным общественным отношениям, возникающим в процессе и по поводу использования природных запасов воды, понятие водопользования выступает как абстракция, как одно собирательное обобщающее понятие.

Водопользования вообще, как такового, на практике нет. Но есть добыча воды из реки, моря, озера, подземного водоносного горизонта и т. п.; добыча, осуществляемая путем применения сложных гидротехнических сооружений капитального типа, либо при помощи простейших бытовых приспособлений. Есть купанье в реке, судоходство, лесосплав, лов и разведение рыбы и других водных животных и растений, использование воды для получения электроэнергии и т. д. Есть, наконец, сброс в водоемы сточных вод.

Каждый из приведенных случаев пользования природными запасами воды характеризуется разными свойствами и признаками. Но когда эти случаи рассматриваются как водопользование, во внимание принимаются не все их признаки и свойства, а лишь обобщающие, типично присущие каждому из случаев пользования. Именно в соответствии с этими обобщающими признаками и свойствами формируется понятие водопользования, на котором базируются юридическое

[1] *Дембо Л.И.* Основные проблемы советского водного законодательства. Изд-во ЛГУ, 1948. С. 86.

понятие и юридическая конструкция права водопользования в Советском государстве.

По советскому законодательству не все случаи пользования водой юридически признаются водопользованием. Это зависит от экономических и хозяйственных условий, в которых происходит пользование водой.

Водопользованием признается пользование водами (водными объектами), состоящими в исключительной собственности советского государства. При этом понятие «воды», в отличие от физико-технического и житейского понятия «вода», рассматривается как совокупность природных запасов воды, выступающих в качестве самостоятельного материального блага в виде водных объектов, использование которых при современном уровне развития производительных сил общества поддается целенаправленному регулированию.

Соответственно такому определению пользование водой, не относящейся к объекту права исключительной государственной собственности, не признается водопользованием.

В частности, не считается водопользованием использование воды, которая утратила качество природного объекта, будучи выделенной из природной среды в результате приложения к ней труда. Добытая вода утрачивает свою связь с «водами» как объектом права исключительной государственной собственности, превращается в товарный объект, находящийся в гражданском обороте, и может состоять как в собственности государства, так и в собственности общественных организаций и частных лиц. Использование такой воды рассматривается как разновидность пользования товарно-материальными ценностями и регулируется в основном нормами гражданского права.

Данная точка зрения по вопросу о юридическом понятии водопользования соответствует содержанию второго раздела Основ водного законодательства Союза ССР и союзных республик, где понятие водопользования употребляется в смысле пользования водными объектами, состоящими в исключительной собственности советского государства, а не вообще пользования водой. Автор высказывал ее и ранее[1], до принятия Основ, и она встретила поддержку в юридической литературе[2].

Однако автора упрекали в том, что он не дал четкого критерия установления грани между природными водными объектами и водами, изолированными от природной среды, и поэтому предложенное понятие водопользования страдает некоторой расплывчатостью. Рецензенты приводили такой пример: «При сельскохозяйственном орошении вода может подаваться потребителям по каналам, проложенным в грунте, по каналам с бетонированным ложем, по лоткам, приподнятым над землей, и, наконец, по трубам. Если следовать автору, то единый процесс использования воды для сельскохозяйственного орошения лишь частично подпадает под понятие водопользования. Пред-

[1] Подробнее см.: О.С. Колбасов. Законодательство о водопользовании в СССР. Изд-во «Юридическая литература», 1965, стр. 3–7.

[2] См. рецензии А.М. Каландадзе, С.Б. Байсалова, Н.И. Краснова («Советское государство и право», 1966, № 10, стр. 163, 164), Н.Г. Осипова и Н.А. Сыродоева («Вестник Ленинградского университета», 1966, № 23, серия экономики, философии и права, вып. 4, стр. 149), А.М. Каверина («Социалистическая законность», 1967, № 5, стр. 95, 96), А.Г. Новикова, В.Ф. Медведева, Н.П. Трубилко («Правоведение», 1966, № 3, стр. 140–142).

ставляется, что понятие водопользования нуждается в дальнейшей разработке и уточнении»[1].

Можно согласиться с тем, что понятие водопользования действительно нуждается еще в дальнейшей разработке и уточнении. С этой целью и предпринято настоящее исследование, хотя и оно, вероятно, не исчерпает всех вопросов, связанных с определением понятия водопользования.

Совершенно очевидно, что разграничение водопользования и пользования водой, которое водопользованием не признается, в значительной мере обусловлено установлением четкой грани между природными запасами воды и добытой водой, отделенной от природной среды.

Как было указано выше, такой гранью для подавляющего большинства случаев мог бы служить момент отделения трудом людей некоторой массы вещества воды от ее природных запасов.

При помощи данного критерия можно, например, с бесспорной точностью определить, что Управление городского водопровода, когда оно (как юридическое лицо) при помощи своих водопроводных сооружений добывает воду из реки, озера, водохранилища или другого источника, осуществляет водопользование, в то время как предприятие, учреждение, организация или гражданин, получающие воду из водопровода, водопользования не осуществляют и выступают лишь в качестве гражданскоправовых партнеров Управления городского водопровода — покупателей воды.

Однако принятый критерий — момент добычи воды — не всегда проявляет себя одинаково ярко и отчетливо. Он не может служить шаблоном, абсолютной меркой, избавляющей людей от необходимости анализа отношений в тех или иных случаях жизни. На практике возникают весьма сложные отношения по поводу использования воды, характеризующиеся такой совокупностью признаков, при которых ясно обнаруживается относительность этого критерия. Нельзя сказать — хорошо это или плохо. Это объективно обусловлено относительностью наших представлений о разграничении природы и общества.

Как известно, принципиально допустим взгляд, согласно которому общество рассматривается лишь как часть природы, лишь как форма существования материи на одном из космических тел вселенной. Но ограничиваться таким взглядом нельзя, не желая закрыть себе возможность глубокого понимания реально существующей дифференциации природы и общества.

Общество — это прежде всего совокупность сообща взаимодействующих людей в окружении бесчисленного множества предметов материального мира, часть которых составляет природную среду. Будучи само продуктом природы и олицетворением высшей формы движения материи, общество может существовать и развиваться при условии постоянного взаимодействия с природой. При этом природа воздействует на общество стихийно. А воздействие общества на природу представляет собой сознательную и целенаправленную деятельность. Воздействие людей на природу проявляется главным образом в труде.

В процессе труда определенная часть материи внешнего мира отрывается от природной среды, изменяет свои первоначальные формы, оказывается более или менее изолированной от стихийно действующих сил. Она представляет со-

[1] «Советское государство и право», 1966, № 10, стр. 163.

бой переработанный трудом материал, по выражению К. Маркса, — «соединение вещества природы с человеческим трудом»[1].

Эта часть материи существует в виде предметов, приспособленных для удовлетворения различных человеческих потребностей, — промышленного сырья, орудий и средств труда, предметов потребления и т. д, которые в условиях товарного производства выступают как товары. Она тем или иным способом отделена, отграничена от природной среды и включена в структуру общества. Составляющие ее предметы в процессе взаимодействия природы и общества выступают на стороне общества, становятся «социальными вещами», в отличие от природных объектов.

Характеризуя этот процесс, К. Маркс писал: «Природа не строит ни машин, ни локомотивов, ни железных дорог, ни электрического телеграфа, ни сельфакторов, и т. д. Все это — продукты человеческого труда, природный материал, превращенный в органы человеческой воли, властвующей над природой, или человеческой деятельности в природе. Все это — созданные человеческой рукой органы человеческого мозга, овеществленная сила знания»[2].

Разделение окружающих общество предметов материального мира на природные объекты и социальные вещи, входящие в структуру общества, широко признается в науке, но все же не характеризуется с такой степенью детальности, которая бы позволяла провести точную границу между указанными категориями предметов.

В одной из новейших отечественных работ, посвященных специально исследованию соотношения природы и общества в современных условиях[3], дана разносторонняя характеристика понятий «природа» и «общество», а также обозначаемых этими понятиями явлений в их развитии и исторической обусловленности, но все же не дано какого-либо определенного критерия для разграничения «природы» и «неприроды». Наоборот, отмечается условность граней между этими категориями предметов материального мира.

«Между природой, ставшей частью общества, — пишет один из авторов этой работы А.И. Игнатов, — и природой — средой жизни общества нередко трудно провести границу. Та и другая части природы связаны между собой. Однако при всем единстве необходимо учитывать и существенные различия между ними. Как уже отмечалось, особенности искусственных тел создаются целесообразной, трудовой деятельностью людей для выполнения этими телами определенной общественной функции»[4].

И если тем не менее попытаться установить критерии разграничения природы и социальных, общественных вещей («неприроды»), то в первую очередь следует помнить, что общественными вещами могут быть главным образом продукты труда людей, что общественные вещи выделены людьми из природной среды, т. е. они по воле людей выведены из-под действия стихийных сил природы, управляются людьми и используются как «органы человеческого мозга».

---

[1] К. Маркс и Ф. Энгельс. Сочинения, т. 23, стр. 195.
[2] К. Маркс и Ф. Энгельс. Сочинения, т. 46, ч. 2, стр. 215.
[3] «Природа и общество». Изд-во «Наука», 1968, стр. 52.
[4] Там же.

Итак, не все продукты труда людей становятся общественными вещами, ибо не все они оказываются отделенными от природной среды. Труд людей может быть направлен лишь на видоизменение предметов природы, на преобразование природных условий, и тогда его результатом являются искусственно созданные природные объекты, например, на наш взгляд, водохранилища. Будучи созданными трудом людей, они не отделены от природной среды, а представляют собой лишь преобразованный сток реки. И хотя их водный режим до некоторой степени управляется людьми, они в значительной мере находятся под воздействием стихийных сил природы (осадков, испарения, поверхностного и подземного водного стока).

Нетрудно видеть, что эти рассуждения о факте и степени отделения водохранилища от природной среды достаточно условны. По-видимому, можно доказать, что то или иное водохранилище отделено от природы, и на этом основании рассматривать его в одной категории с общественными вещами, наряду с паровозами, автомобилями, зданиями, сооружениями, одеждой, продуктами питания людей и т. п. Вероятно, в перспективе такое решение будет более правильно отражать действительность и соответствовать потребностям общества, но при современном уровне развития общества оно представляется преждевременным. В современный период гораздо больше оснований рассматривать водохранилища как природные объекты со всеми вытекающими отсюда социальными последствиями.

Итак, основным или базисным критерием разграничения природы и социальных вещей следует считать отделение, отрыв трудом людей определенной части материи от природной среды. Этот же критерий лежит в основе установления грани между природными водными объектами и товарно-материальными запасами поды.

В сложных случаях, основываясь на этом базисном критерии, необходимо с учетом всех реально существующих условий вводить дополнительные критерии и принимать до известной степени формальные решения. Будучи закрепленными в законе и получив силу общеобязательности, они, таким образом, снимали бы момент неопределенности в практической деятельности. В этом лишний раз можно увидеть проявление творческой роли права, которое не копирует, не механически отражает жизненные связи и ситуации, а вносит организующее начало, закрепляя в своих нормах осознанные, продуманные решения, отвечающие интересам нашего общества.

Исходя из этих рассуждений, рассмотрим теперь тот пример, который приводят А.М. Каландадзе, С.Б. Байсалов и Н.И. Краснов, говоря о недостаточно резкой выраженности грани «между природными водными объектами и водами, изолированными от природной среды» применительно к сельскохозяйственному орошению при комбинированной подаче воды на орошаемые массивы.

Хотелось бы сначала обратить внимание на то, что рассматривать сельскохозяйственное орошение как единый процесс, на чем основываются авторы рецензии, можно лишь в техническом смысле.

В этом смысле орошение приусадебного участка члена колхоза, расположенного в восточной части Крыма, при помощи оросительной воды, поданной по Северо-Крымскому каналу из Каховского водохранилища, конечно, можно считать единым процессом. В таком же техническом смысле обеспечение питьевой во-

дой какого- либо жителя Москвы вполне можно объединить в единый процесс с эксплуатацией Можайского водохранилища на реке Москве.

Но с точки зрения права технически единый процесс водоснабжения не является единым, а разбивается на множество этапов и конкретных видов отношений, возникающих между предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами, действующими в этом процессе.

То же самое и с сельскохозяйственным орошением (мы рассматриваем случай орошения при централизованном водоснабжении, осуществляемом с помощью государственных оросительных систем).

Первый этап сельскохозяйственного орошения заключается в эксплуатации головного водозабора и изъятии некоторой массы воды из водного источника (реки, водохранилища и т. п.) в магистральный оросительный канал. На данном этапе участниками отношений водопользования являются само государство (как собственник вод) в лице компетентных органов по регулированию использования и охране вод, управление оросительной системы, эксплуатирующее водозабор, и все другие субъекты права водопользования, пользующиеся вместе с управлением оросительной системы одним и тем же водным источником (например, предприятия водного транспорта, энергетики, рыбного хозяйства, промышленного и коммунального водоснабжения, другие управления оросительных систем).

Следующий этап сельскохозяйственного орошения заключается в транспортировке воды, изъятой из источника, при помощи системы каналов и других гидротехнических сооружений и распределении ее между сельскохозяйственными и другими водопользователями. На данном этапе в отношениях водопользования участвуют опять-таки государство в лице органов по регулированию использования и охраны вод, управление оросительной системы (уже не только в качестве водопользователя, но и государственного органа, ведающего делами орошения в зоне данной оросительной системы) и заинтересованные водопользователи.

Вопрос о том, следует ли каналы и другие водные магистрали, составляющие оросительную систему, рассматривать в качестве природных водных объектов, приравнивая их к рекам, озерам и т. п., или в качестве водопроводов, решается также на основе базисного критерия и с учетом всех природных, технических и хозяйственных условий.

Современное законодательство и практика стоят на позиции признания водных потоков канала оросительных систем природными (искусственно созданными) водными объектами, что, в частности, усматривается из ст. 4 Основ водного законодательства Союза ССР и союзных республик. В этой статье установлено, что воды каналов входят в состав единого государственного водного фонда, отношения по поводу которого регулируются водным законодательством.

Однако на практике имеются и другие случаи. Например, канал Северский Донец — Донбасс по своему правовому режиму не признается природным водным объектом, а считается водопроводом. Вода этого канала не входит в единый государственный водный фонд. Транспортировка воды по каналу осуществляется комбинированно — по трубопроводу в четыре нитки на несколько подъемов и самотеком по открытому каналу с бетонированными стенками. Весь процесс распределения воды между потребителями осуществляется при помощи водопроводных систем. Водное законодательство на отношения по исполь-

зованию воды из канала не распространяется. Отношения между «Донбассводтрестом» — владельцем канала и его абонентами — получателями воды регулируются гражданским законодательством — правилами о поставке предметов материально-технического производственного назначения.

Из этого примера видно, что само по себе понятие «канал» не дает однозначного ответа на вопрос о том, имеем ли мы перед собой природный водный объект или водопровод. В одних случаях это может быть канал — водный объект (Канал им. Москвы, Волго-Балтийский, Каракумский и др.), в других — это канал-водопровод («Северский Донец — Донбасс»). Во избежание недоразумений и в целях точного определения круга объектов, входящих в состав единого государственного водного фонда, следовало бы ввести государственный реестр искусственно созданных водных объектов. Воды каналов, водохранилищ, прудов, систем водоснабжения и канализации, не включенных в реестр, не входили бы и в состав единого государственного водного фонда, т. е. в круг тех объектов, на которые распространяется водное законодательство.

Поскольку водные потоки каналов сельскохозяйственных оросительных систем в подавляющем большинстве представляют собой искусственно созданные природные водные объекты, находящиеся в тесном взаимодействии с природной средой, постольку они с известной мерой условности зачислены в состав единого государственного водного фонда. Из этого следует, что и отношения между управлениями оросительных системи субъектами, использующими оросительную воду, являются, как правило, отношениями водопользования. В настоящее время они формально признаются таковыми и в случаях подачи воды из магистрального оросительного канала по трубопроводу, лоткам или по отводящим каналам с бетонированными стенками.

Между тем в этих случаях вполне возможно было бы применить ту юридическую конструкцию или схему отношений, которая свойственна отношениям между владельцами водопроводов и их абонентами.

Если управление оросительной системы подает колхозу оросительную воду по напорному трубопроводу, то можно было бы управление оросительной системы рассматривать как владельца водопровода, а колхоз — как его абонента. Разумеется, пришлось бы применить здесь и такие правовые атрибуты, как взаимная обусловленность обязательств сторон и их взаимная материальная ответственность (применительно к случаям задержки в расчетах, недопоставки или несвоевременной поставки воды, отказа от приемки воды, поставляемой по договору, и т. д.).

В данном конкретном отношении, конечно, колхоз не является водопользователем. Но только в этом отношении. Вообще же колхоз, а равно и другое предприятие, организация или учреждение, занимающееся орошаемым земледелием, всегда является водопользователем, что обусловлено обстоятельствами третьего этапа орошения, независимо от способа транспортировки воды и характера отношений, возникающих на втором этапе орошения.

Третий этап сельскохозяйственного орошения земель заключается непосредственно в поливе, т. е. внесении в почву оросительной воды, доставленной по магистралям оросительной системы. Вода, насыщающая почву, в какой-то мере проникает в слой грунтовых вод, оказывая тем самым влияние на состояние подземного стока. Происходит своего рода сброс отработанных на орошении

вод в подземные воды, являющиеся одним из видов водных объектов единого государственного водного фонда. Именно поэтому сельскохозяйственное орошение земель является водопользованием, независимо от того, каким способом происходит транспортировка оросительной воды.

Сельскохозяйственное орошение земель как водопользование имеет аналогию с любыми другими случаями водопользования, заключающимися в сбросе сточных вод или вообще воды на поверхность земли вне водоема.

Этот вопрос на практике вызывает различные суждения. Некоторые полагают, что если завод, шахта, электростанция сбрасывают на поверхность земли сточные или другие отработанные воды, то здесь не происходит водопользования, поскольку нет факта пользования каким-либо водным объектом. Однако с этим нельзя согласиться. Взаимосвязь между сбросом сточных вод на поверхность земли и каким-либо водным объектом в большинстве случаев отсутствует только внешне. В действительности сброс воды на поверхность земли, в суходол, тем более регулярный сброс, почти всегда связан с поверхностными или подземными водными объектами, а поэтому представляет собой водопользование. Сбрасываемая на сушу вода часто протекает по складкам местности до ближайшей реки, озера, моря, водохранилища, болота и т. п. Наряду с этим часть воды фильтруется сквозь толщи поверхностных слоев земли и проникает в подземные воды. Стало быть, сброс воды на сухопутную поверхность земли почти всегда является водопользованием, как и сельскохозяйственное орошение земель.

Таким образом, сельскохозяйственное орошение земель с юридической точки зрения не является единым процессом или единым отношением, а представляет сложную взаимосвязь отношений, разбивающихся на три этапа. Отношения первого (забор воды из источника) и третьего (насыщение водой поверхностных слоев земли) этапов в подавляющем большинстве случаев представляют собой водопользование. Что касается второго этапа, то здесь могут быть как отношения водопользования, так и гражданско-правовые отношения материально-технического снабжения водой, в зависимости от условий подачи воды хозяйствам, ведущим орошение земель. Но на современном этапе наше законодательство нивелирует все эти отношения, сводя их к отношениям водопользования, что представляется оправданным с точки зрения государственного руководства делом использования и охраны вод.

Правовая характеристика понятия водопользования требует рассмотрения вопроса о том, являются ли водопользованием добыча полезных ископаемых со дна водоема, прокладка и эксплуатация трубопроводов, линий связи, электропередачи, мостов и других коммуникаций.

Как видно из формулировки самого вопроса, указанные действия не имеют своей целью использование воды. Наоборот, для них наличие природных запасов воды в виде реки, озера, моря или другого водного объекта является своего рода препятствием, которое по необходимости приходится преодолевать. Но при этом такие действия оказывают существенное влияние на состояние водных объектов, затрагивают условия водопользования для тех или иных нужд, которое уже осуществляется на этих водных объектах, создают угрозу загрязнения или истощения водоемов, а потому нуждаются в правовой регламентации с позиций водного законодательства.

Сами эти действия (добыча полезных ископаемых, прокладка и эксплуатация коммуникаций и т. п.) водопользованием не являются, поскольку они, как таковые, не заключаются в использовании природных запасов воды. Но водопользование во многих случаях служит для них предпосылкой или неизбежно сопутствующим фактором. Поэтому практически отношения, связанные с добычей полезных ископаемых, прокладкой и эксплуатацией коммуникаций, носят смешанный, комбинированный характер, включающий сочетание водопользования, землепользования, пользования недрами земли или другими природными объектами.

Например, добыча нефти из недр под Каспийским морем — это не водопользование. Но для того, чтобы вести эту добычу, пришлось создать целый город на сваях, пользоваться многочисленными плавучими сооружениями и устройствами. А это уже землепользование и водопользование. Однако самое главное обстоятельство, которое обусловливает возникновение отношений водопользования, заключается в том, что добыча нефти сопряжена с производственными потерями и отходами нефти, загрязняющими воду и дно моря.

Добыча золота из русел некоторых рек драгами в сущности не является водопользованием. Но, во-первых, драга — это плавучее сооружение. Во-вторых, процесс промывки породы требует забора, а затем и сброса довольно большого количества воды. В-третьих, и это опять-таки самое главное, драга производит значительную деформацию берегов и русла реки, вследствие чего река утрачивает ряд полезных свойств.

Прокладка кабеля или трубопровода — тоже не водопользование. Но создание и последующая эксплуатация этих коммуникаций существенно влияет на условия водопользования на том или ином водном объекте. В частности, в интересах предохранения данных коммуникаций от повреждений устанавливается ряд ограничений судоходства, бытового водопользования и рыболовства.

Таким образом, добыча полезных ископаемых, дноуглубительные, буровые, взрывные, другие строительные, гидротехнические или сельскохозяйственные работы, прокладка кабелей, трубопроводов и других коммуникаций на водных объектах и в прибрежных полосах (зонах) водоемов не являются водопользованием, хотя и тесно связаны с ним. Но поскольку они существенно влияют на состояние водоемов и условия водопользования на них, законодатель предусмотрел, что вся эта деятельность может производиться только по согласованию с органами по регулированию использования и охраны вод и другими органами в соответствии с законодательством Союза ССР и союзных республик (ст. 11 Основ водного законодательства).

Наряду с указанными видами работ на практике довольно распространено пользование водными объектами как эстетическими средствами — имеются в виду отдых людей у воды, натурные фото- и киносъемки и зарисовки водоемов и т. д. Такие действия, однако, не признаются водопользованием, поскольку они не оказывают воздействия на состояние водных объектов и не затрагивают условий водопользования других субъектов. Однако постепенно, по мере того, как усиливается влияние тех или иных действий на состояние водоемов и условия пользования ими, эти действия в правовом отношении признаются водопользованием. Таковы купанье людей в водоемах, простейший водозабор для бытовых нужд, водопой скота, плавание на лодках и других мелких судах и т. п. Все это

уже водопользование, которое, правда, еще не нуждается в подробной законодательной регламентации, но занимает определенное место среди других видов водопользования.

Итак, из изложенного напрашивается следующий вывод: по советскому праву фактическое пользование водой лишь тогда и постольку признается водопользованием, когда и поскольку оно характеризуется следующими признаками: 1) использованием природных запасов воды, состоящих в исключительной собственности Советского государства; 2) использованием самого вещества воды, а равно поверхности водоемов или водной среды для удовлетворения дозволенных законом нужд и потребностей; 3) использованием таким способом, при котором происходит какое-либо воздействие на состояние водных объектов либо затрагиваются условия водопользования других субъектов.

В экономической и технической литературе, а также в хозяйственной практике понятию водопользования противопоставляются понятия водопотребления и водоотведения. Но законодательством эти понятия не восприняты, поскольку они затрагивают сугубо техническую сторону явлений, не выражая сущности общественных отношений, возникающих при использовании воды.

Так, водопотреблением признается всякий забор воды и использование ее в быту или производственном процессе. Для водопотребления не имеет значения, добыта ли вода из природного водного объекта или получена из городского водопровода. Между тем, как было указано, отношения по использованию воды имеют различный характер в зависимости от того, используется ли вода из природных запасов или из запасов, отделенных от природной среды.

Понятие водоотведения не имеет устойчиво сложившегося содержания. Иногда под водоотведением признается отведение воды из какого-либо естественного водного объекта при помощи каналов или трубопроводов. В некоторых случаях к водоотведению относится и сброс сточных вод.

Несомненно, применение в законодательстве понятий водопотребления и водоотведения внесло бы путаницу в правовое регулирование водных отношений. Во избежание этого Основы водного законодательства Союза ССР и союзных республик пользуются единым и строгоопределенным понятием водопользования, перенося отражение многообразия приемов и способов использования вод с самого понятия водопользования на правовую регламентацию его видов.

3. Классификация видов водопользования

Конкретные приемы и способы использования водных ресурсов в быту, промышленности, сельском хозяйстве, на транспорте и т. д. исторически изменчивы и обусловливаются достигнутым уровнем развития производительных сил общества, применением новейших достижений науки и техники. По мере роста общественного производства в хозяйственное использование вовлекаются все новые и новые запасы водных ресурсов, осваиваются разнообразные водные источники. Все это усложняет общественные отношения по водопользованию и требует для их правильного правового регулирования установления классификации видов водопользования.

Основы водного законодательства Союза ССР и союзных республик предусматривают несколько систем классификации видов водопользования по ряду признаков — в зависимости от хозяйственного целевого назначения использо-

вания водных ресурсов, по способу пользования водами, техническим условиям водопользования, условиям предоставления водных объектов в пользование и основаниям возникновения права водопользования.

Ведущей является классификация видов водопользования по хозяйственному целевому назначению использования водных ресурсов.

Согласно ст. 14 Основ, водные объекты предоставляются в пользование при соблюдении предусмотренных законом требований и условий для удовлетворения питьевых, бытовых, лечебных, курортных, оздоровительных и иных нужд населения, сельскохозяйственных, промышленных, рыбохозяйственных, энергетических, транспортных и иных государственных и общественных нужд, включая сброс сточных вод.

Соответственно этому в Основах имеются отдельные статьи, посвященные регламентации пользования водными объектами применительно к каждой из указанных хозяйственных целей. С разграничением целей водопользования связаны основные различия в юридических условиях осуществления видов водопользования.

Например, хозяйственно-питьевое водопользование, а также пользование водами для лечебных, курортных и оздоровительных целей тесно связаны с соблюдением комплекса санитарных требований, поскольку эти виды водопользования близко соприкасаются с охраной здоровья людей и удовлетворением их жизненно-важных потребностей. По этой причине данным видам водопользования дается приоритет перед другими видами водопользования.

Существенные различия в условиях пользования водами предусмотрены в Основах применительно к сельскохозяйственному и промышленному, транспортному и энергетическому, а также иным видам водопользования.

Далее, Основы закрепляют другую систему классификации и выделяют общее водопользование, осуществляемое без применения сооружений и технических устройств, и специальное водопользование, осуществляемое с применением сооружений или технических устройств. Разграничение этих видов водопользования также имеет большое практическое значение.

Специальное водопользование существенно влияет на состояние рек, озер, иных водных объектов, может привести к нарушению порядка комплексного использования водных ресурсов и причинить вред государству либо отдельным водопользователям. Поэтому для осуществления специального водопользования требуется, как правило, проведение изыскательских и проектных работ, предварительное согласование основных условий пользования водами, систематический предварительный и последующий контроль со стороны государственных органов по использованию и охране вод. Общее водопользование, в отличие от специального, не оказывает такого воздействия на состояние водных объектов и поэтому не требует детального правового регулирования и постоянного контроля.

Исходя из этих обстоятельств, Основы предусматривают, что общее водопользование осуществляется без какого-либо разрешения государственных органов в порядке, устанавливаемом законодательством союзных республик.

Специальное водопользование осуществляется на основании разрешений, выдаваемых органами по регулированию использования и охране вод. Такие разрешения выдаются после согласования с исполнительными комитетами местных

Советов депутатов трудящихся и органами, осуществляющими государственный санитарный надзор, охрану рыбных запасов (в отношении рыбохозяйственных водоемов), а в необходимых случаях — также с другими заинтересованными органами. Порядок согласования и выдачи разрешений на специальное водопользование устанавливается Советом Министров СССР.

Критерием разграничения общего и специального водопользования является применение сооружений и технических устройств, влияющих на состояние вод.

Под сооружениями имеются в виду постройки капитального типа, созданные в целях водопользования. Например, плотины, насосные станции, причалы, запани, шлюзы, водоспуски, скважины и т. п. Под техническими устройствами имеются в виду приспособления для водопользования нестационарного типа, например, передвижные насосные установки, используемые для орошения полей. Пользование водами с применением указанных предметов и будет специальным водопользованием.

Типичные случаи общего водопользования — добыча воды отдельными гражданами при помощи простейших бытовых приспособлений, купанье, водопой скота непосредственно на водоемах, любительское (спортивное) рыболовство и т. п.

В практике может возникнуть вопрос о более точных критериях разграничения общего и специального водопользования и об отнесении конкретных случаев водопользования к тому или другому из названных видов. Такой вопрос возникает, например, в отношении бытового водопользования при помощи шахтных колодцев, вырытых до глубины залегания грунтовых вод, в отношении водопользования, заключающегося в эксплуатации мелких плавучих средств (лодок, байдарок, яликов и т. п.).

В действующем законодательстве не содержится определенных указаний на этот счет. Основываясь на анализе всей совокупности условий и порядка устройства и эксплуатации шахтных колодцев, можно, на наш взгляд, данное водопользование считать специальным.

Шахтный колодец — сооружение капитального типа, поэтому пользование подземными водами путем устройства шахтных колодцев требует разрешения исполкома местного Совета депутатов трудящихся (ст. 3 Водного кодекса РСФСР).

В соответствии с Санитарными правилами устройства и содержания рытых колодцев общественного пользования для хозяйственно-питьевых нужд, утвержденными Главным государственным санитарным инспектором СССР 18 февраля 1956 г., выбор места для устройства колодца должен производиться с обязательным участием представителя санитарно-эпидемиологической станции или врача сельского врачебного участка. Вопрос о возможности получения достаточного количества воды решается местными организациями[1].

Что касается эксплуатации населением мелких плавучих средств, то и это водопользование следует считать специальным. Косвенным подтверждением тому может служить правило, установленное Постановлением Совета Министров СССР от 10 декабря 1969 г. «О мерах по усилению охраны рыбных запасов в во-

[1] «Гигиена населенных мест». Медгиз, 1962, стр. 398.

доемах СССР», предусматривающее введение с 1970 г. обязательной регистрации принадлежащих гражданам плавучих средств с нанесением на них бортовых знаков[1]. Государственная регистрация плавучих средств по существу заключает в себе разрешение на их эксплуатацию, а следовательно, и на водопользование (ст. 51 ВК РСФСР).

Таким образом, сомнения и спорные случаи в отношении разграничения общего и специального водопользования следует разрешать с учетом всех конкретных природных, хозяйственных, правовых и иных особенностей каждого вида водопользования.

Иногда ставится вопрос о том, к какому — общему или специальному водопользованию следует отнести использование водных объектов водным транспортом.

Думается, такая постановка вопроса неправильна. Устанавливать вид водопользования следует не применительно к отрасли народного хозяйства (водному транспорту), а применительно к отдельному водопользователю в каждом конкретном случае водопользования. Следовательно, установить вид водопользования здесь можно применительно либо к владельцам судов и иных плавучих средств, либо к владельцам воднотранспортных сооружений (портов, причалов, доков и т. п.). Если рассматривать этот вопрос в отношении владельцев судов, то у нас давно существует определенный порядок государственной регистрации судов, который заключает в себе порядок выдачи разрешений и на эксплуатацию судов и, следовательно, на пользование водами для нужд водного транспорта.

По условиям предоставления водных объектов в пользование различаются совместное и обособленное водопользование.

Совместное водопользование возникает в тех случаях, когда водный объект используется совместно двумя (и более) водопользователями. При этом каждый водопользователь с соблюдением законных требований вправе пользоваться данным водным объектом в целом, не испрашивая разрешения других водопользователей, но и не нарушая их законных прав и интересов.

В случаях предоставления водных объектов в совместное пользование водопользователи могут осуществлять как общее (купанье, водопой скота), так и специальное водопользование (добыча воды при помощи насосов и иных водозаборных сооружений, выработка электроэнергии, сброс сточных вод), преследуя самые разнообразные, допустимые по закону цели.

Совместное водопользование очень распространено. Практически оно наблюдается во всех случаях, когда в качестве водного объекта рассматривается более или менее обширный водоем. Например, Азовское море состоит в совместном пользовании неопределенно большого числа водопользователей, обладающих самостоятельными, независимыми друг от друга правами. То же самое можно сказать о других внутренних морях, о подавляющем большинстве крупных озер, рек, водохранилищ.

Обособленным следует считать такое водопользование, при котором конкретный водный объект — озеро, пруд, часть замкнутого водоема, участок реки — закреплен за одним водопользователем и предназначен для удовлетворения исключительно или преимущественно потребностей данного водополь-

[1] СП СССР, 1970, № 1, стр. 3.

зователя. Примером обособленного водопользования может служить закрепление в исключительное пользование Северной водопроводной станции г. Москвы участка Клязьминского водохранилища в зоне размещения водозаборных сооружений. Обособленное водопользование осуществляется и в случаях закрепления участков рек за воднотранспортными предприятиями (затоны, порты, причалы, лесосплавные гавани и пр.), закрепления замкнутых водоемов в пользование колхозов, культурных рыборазводных хозяйств.

Предоставление водных объектов в обособленное пользование чаще всего сочетается со специальным водопользованием. Гораздо реже встречается обособленное общее водопользование. Оно имеет место, например, когда строго ограниченный участок моря или иного водоема закрепляется за санаторием, домом отдыха или отделом коммунального хозяйства местного Совета депутатов трудящихся в целях устройства купальни.

Обособленные водопользователи обладают правом пользоваться предоставленным им водным объектом не только для удовлетворения собственных потребностей, но и могут разрешать водопользование в пределах этого объекта другим предприятиям, учреждениям, организациям или гражданам.

Согласно ст. 14 Основ водного законодательства предприятия, организации и учреждения, которым водные объекты предоставлены в обособленное пользование, в случаях, установленных законодательством Союза ССР и союзных республик, вправе разрешать другим предприятиям, организациям и учреждениям, а также гражданам вторичное водопользование по согласованию с органами по регулированию использования и охране вод.

В случаях, когда обособленный водопользователь разрешил другим субъектам пользоваться закрепленным за ним водным объектом, возникают отношения вторичного водопользования. Обособленный водопользователь становится первичным водопользователем, а все те, которые получили от него разрешение на водопользование, — вторичными.

Как и при других, охарактеризованных выше классификациях, сам принцип разграничения первичного и вторичного водопользования закреплен в Основах водного законодательства и подлежит дальнейшему развитию в водных кодексах союзных республик с тем, чтобы отношения между первичными и вторичными водопользователями были урегулированы с достаточной полнотой и определенностью. При этом необходимо иметь в виду, что трактовка понятий первичного и вторичного водопользования в Основах в корне отличается от трактовки этих понятий, встречающихся до сих пор в юридической литературе.

Ранее вторичное водопользование рассматривалось как получение воды от владельца водопровода его абонентом.

В соответствии с Основами водного законодательства отношения между владельцем водопровода и его абонентами, объектом которых является товарная вода, вообще не принадлежат к отношениям водопользования. К ним принадлежат лишь такие отношения, которые возникают по поводу природных запасов воды, состоящих в исключительной собственности Советского государства. Соответственно отношениями вторичного водопользования признаются лишь такие отношения, которые возникают по поводу природных запасов воды, выступающих в виде водных объектов, предоставленных в обособленное пользование.

Обращает на себя внимание сложность практического применения данной классификации водопользования к отношениям между управлениями государственных оросительных систем и обслуживаемыми ими хозяйствами[1].

Управления государственных оросительных систем (УОС) являются водопользователями — предприятиями, обязанными обеспечить ирригационные потребности в воде, и государственными органами, управомоченными управлять использованием водных ресурсов в пределах оросительных систем.

В качестве водопользователей УОС выступают в отношении тех водных объектов, из которых производится отвод воды в оросительные системы. Но можно ли рассматривать их как первичных водопользователей, а хозяйства, пользующиеся оросительными системами, — вторичными водопользователями? Положительный ответ на данный вопрос возможен в том случае, если оросительную систему признать водным объектом, состоящим в обособленном пользовании УОС. Это допустимо, но лишь с известной условностью, ибо по существу УОС не пользуется системой. Теоретически возможен и практически, по-видимому, вполне приемлем и другой вариант решения вопроса, при котором УОС надлежит рассматривать как государственный орган, организующий и контролирующий водопользование колхозов, совхозов и других хозяйств, обслуживаемых оросительной системой, которые выступают как первичные водопользователи в пределах данной системы. Поскольку в рассматриваемых случаях невозможно с бесспорной точностью констатировать наличие отношений вторичного водопользования и невозможно полностью их отрицать, желательно в законодательных и подзаконных нормативных актах максимально конкретно определить взаимные права и обязанности УОС и обслуживаемых ими хозяйств, чтобы в эти вопросы была внесена достаточная определенность.

Как видно, классификация видов водопользования довольно сложна. Но это обусловлено сложностью самих водных отношений, подлежащих правовому регулированию. И водное законодательство, чтобы выполнять прогрессивную роль, призвано не игнорировать сложность реально существующих отношений, а правильно ее отражать и закреплять в соответствующих юридических конструкциях.

В заключение следует заметить, что ни один из принятых в Основах способов классификации видов водопользования нельзя абсолютизировать. Необходимо всегда помнить об их относительности и обусловленности конкретными свойствами объекта, субъекта и способов пользования водами.

Нельзя забывать также о том, что какой-либо один из способов классификации видов водопользования не может всесторонне характеризовать каждый отдельный случай пользования водами. На практике каждый случай водопользования классифицируется по нескольким признакам — по основной цели, технической вооруженности, условиям предоставления какого-либо конкретного водного объекта в пользование и т. д. Поэтому в практическом применении указанных систем классификации неизбежно требуется их комбинировать, сопоставлять между собой, уточнять признаки тех или иных видов водопользования.

---

[1] См. Устав эксплуатационной службы органов мелиорации и водного хозяйства СССР, утвержденный Постановлением Совета Министров СССР от 15 октября 1971 г. (СП СССР. 1971. № 18. Ст. 132).

4. Субъекты права водопользования и водопользователи

При определении субъекта права водопользования следует исходить из общего понятия субъекта права, принятого в советской юридической науке.

Субъектом права считаются лицо или организация, которые по закону наделены правоспособностью, т. е. способностью иметь субъективные права и юридические обязанности[1].

По поводу понятия субъекта права и связанных с ним понятий правоспособности и правосубъектности в юридической литературе велась оживленная дискуссия. Были высказаны различные взгляды, которые нет необходимости пересказывать. Целесообразно лишь кратко сформулировать ту общую позицию по данному вопросу, которая, на наш взгляд, может быть исходной для определения субъекта права водопользования.

Прежде всего отметим, что правоспособность является неотъемлемым свойством субъектов права. С этой точки зрения правоспособное лицо (организация) и субъект права — тождественные понятия.

Иногда для характеристики понятия субъекта права употребляется термин правосубъектность. Некоторые авторы отождествляют правосубъектность с правоспособностью[2]. Другие считают, что «правосубъектность включает в себя два основных момента: во-первых, способность обладания правами и несения обязанностей (правоспособность) и, во-вторых, способность к самостоятельному осуществлению прав и обязанностей (дееспособность)»[3]. Третьи рассматривают правосубъектность как правообладание[4].

На наш взгляд, правоспособность не тождественна правосубъектности. И правы те, кто правоспособность рассматривает как абстрактную возможность правообладания, а правосубъектность — как само правообладание. Соотношение между этими понятиями будет достаточно ясно, если сказать, что правосубъектность есть реализованная (или реализуемая) правоспособность. Можно также сказать, что правосубъектность по содержанию представляет собой совокупность конкретных прав и обязанностей, которые возникли в результате участия данного субъекта права в действительных правоотношениях.

Правосубъектность у данного лица возникает по его собственной воле или по воле других субъектов права. Правоспособность же принципиально отличается тем, что она возникает, изменяется и прекращается только по воле законодателя. Никто не может сам себя наделить правоспособностью или лишить ее. Отсюда правоспособность субъекта имеет определяющее значение, а правосубъектность должна соразмеряться с правоспособностью.

Сказанное относится к общему определению субъекта права. Однако «субъектов права вообще» не существует. В действительности все субъекты выступают таковыми в пределах отраслей права — государственного, административного, гражданского, земельного, водного и т. д. В пределах каждой из отраслей

---

[1] «Энциклопедический словарь правовых знаний». Изд-во «Советская энциклопедия», 1965. С. 447.
[2] С.Н. Братусь. Субъекты гражданского права. Госюриздат, 1950, стр. 6. Этот взгляд С.Н. Братуся оспаривался Е.А. Флейшиц в работе «Соотношение правоспособности и субъективных прав» («Вопросы общей теории советского права». Госюриздат, 1960. С. 264, 265).
[3] С.С. Алексеев. Общая теория социалистического права: Курс лекций. Свердловск, 1964. С. 71.
[4] «Право землепользования в СССР и его виды», Изд-во «Юридическая литература», 1964. С. 104.

права субъекты дифференцируются еще больше. И все это происходит соответственно дифференциации правоспособности.

То или иное лицо (организация) является субъектом одной или нескольких отраслей права одновременно в зависимости от того, какой правоспособностью оно наделено и в каком объеме. Скажем, государственное учреждение может быть субъектом различных прав, если оно наделено соответствующей правоспособностью, но субъектом права собственности оно быть не может, если законодатель не предоставил ему возможности приобретать имущество в собственность.

В зависимости от круга и содержания предусматриваемых правоспособностью возможных прав и обязанностей в литературе предлагается различать общую, отраслевую и специальную правоспособность.

Общая правоспособность — это способность лица быть субъектом права вообще. Вопрос об общей правоспособности представляет собой социальный вопрос — признает ли правопорядок данных индивидов (организации) субъектами права или нет. Содержание общей правоспособности конкретизируется в правоспособности и отдельных отраслях права.

Отраслевая правоспособность — это способность лица быть участником правоотношений той или иной отрасли права.

Специальная правоспособность — это способность лица быть участником лишь определенного круга правоотношений в пределах данной отрасли права[1].

С точки зрения того или иного вида специальной правоспособности и в зависимости от ее практического осуществления субъекты права подразделяются на две группы. В одну из них входят те субъекты, которые реализовали свою правоспособность — вступили в правоотношения, перешли от возможности правообладания к действительному правообладанию, т. е. приобрели субъективные права, охватываемые содержанием данного вида правоспособности, и приняли на себя юридические обязанности. Другую группу составляют субъекты права, которые по тем или иным причинам не реализовали правоспособности, еще не воспользовались предоставленной им по закону возможностью правообладания.

Скажем, все граждане СССР в одинаковой мере наделены правом личной собственности в смысле юридической возможности иметь в собственности те или иные предметы. В этом смысле все граждане СССР являются субъектами права собственности. Но далеко не все граждане являются собственниками в действительности, ибо не все граждане имеют в собственности материальные предметы. Стало быть, субъекты права личной собственности подразделяются на собственников, т. е. граждан, по закону наделенных правоспособностью в области отношений личной собственности и реализовавших эту правоспособность, и несобственников, т. е. граждан, наделенных совершенно такой же правоспособностью, но не реализовавших ее. Это различие еще более ощутимо, если рассматривать субъектов права личной собственности на фоне дальнейшей специализации их правоспособности. Например, все граждане СССР наделены по закону одинако-

[1] С.С. Алексеев. Общая теория социалистического права, стр. 77. Правда, автор пишет о классификации правосубъектности, которую он понимает как совокупность право- и дееспособности. Однако выдвигаемый им классификационный признак к дееспособности неприменим, ибо дееспособность не содержит прав и обязанностей. Это присуще только правоспособности. Поэтому классификация касается только ее.

вой возможностью иметь в собственности жилой дом, но не все граждане в действительности являются собственниками жилых домов и т. д.

С.Ф. Кечекьян писал, что «под субъектом права следует понимать лицо, а) участвующее или б) могущее участвовать в правоотношении»[1]. К этому утверждению советские юристы не присоединяются единодушно: его разделяют О.А. Красавчиков[2], А.В. Мицкевич[3], оспаривала Е.А. Флейшиц[4]. На наш взгляд, мнение С.Ф. Кечекьяна принципиально правильно, хотя в применении к некоторым случаям нуждается в дополнительном доказывании.

С учетом изложенного субъектами права водопользования в СССР надлежит признать предприятия, учреждения, организации и граждан, которые по закону наделены абстрактной юридической возможностью пользоваться водами на территории страны (правоспособностью по водопользованию).

В водном, как и в земельном законодательстве, понятие правоспособности не употребляется, но презюмируется. Это правильно отмечено авторами книги «Право землепользования в СССР и его виды»: «Наше законодательство не оперирует таким понятием, как право на получение земли, равно как и понятием земельной правоспособности, однако фактически законодательство и практика исходят из их наличия»[5].

Наличие правоспособности по водопользованию и, следовательно, признание того или иного лица субъектом права водопользования — необходимое юридическое условие участия данного лица в конкретном правоотношении водопользования. Лицу, не обладающему такой правоспособностью, не может быть предоставлен в пользование водный объект.

Различаются две группы субъектов права водопользования.

Субъектами права водопользования являются как те, которые реализуют свою правоспособность, фактически пользуясь водами, так и те, которые, имея по закону право пользоваться водами, фактически этого права не осуществляют. Первые из них именуются водопользователями. Вторые, являясь субъектами права водопользования, к числу водопользователей не принадлежат.

В литературе имеются и другие определения понятия субъекта права водопользования. Так, некоторые авторы считают, что, в отличие от советского гражданского права, где субъектами права признаются граждане и юридические лица, независимо от того, выступают ли они стороной какого-то конкретного правоотношения, в советском земельном праве принято считать субъектами права только тех граждан и те организации, которые участвуют в конкретном правоотношении. Например, субъектом права землепользования признается лишь тот, кто получил в пользование участок земли[6]. Равно субъектами права водопользования признаются только те, кому в пользование предоставлена вода. Понятие

---

[1] С.Ф. Кечекьян. Правоотношения в социалистическом обществе. Изд-во АП СССР, 1958. С. 84.

[2] О.А. Красавчиков. Социальное содержание правоспособности советских граждан. «Правоведение», 1960, № 1, стр. 22.

[3] А.В. Мицкевич. Субъекты советского права. Госюриздат, 1962, стр. 12–43.

[4] Е.А. Флейшиц. Рецензия на книгу А.В. Мицкевича. «Правоведение», 1963, № 4, стр. 131, 132.

[5] «Право землепользования в СССР и его виды», стр. 174.

[6] «По земельному законодательству, — пишет Г.А. Аксененок, — субъектами права землепользования в СССР могут быть признаны только лица, которым земля отведена в установленном законом порядке и которые в силу этого наделены определенными правами и несут

субъекта права водопользования А. Еренов и С. Байсалов формулируют в следующих словах: «Субъектами права водопользования вообще могут быть различные как физические, так и юридические лица, которым вода предоставлена для той или иной цели в установленном законом порядке и которые в связи с этим наделены определенными правами и несут соответствующие обязанности»[1].

Аналогичным образом трактует понятие субъектов права водопользования А.М. Турубинер. Он считает, что «субъектами права водопользования (независимо от его характера и целей) могут быть признаны только те организации и граждане, которые непосредственно используют водные ресурсы или воду»[2]. Вместо определения круга субъектов права водопользования Л.М. Турубинер перечисляет категории водопользователей в СССР, проводя таким образом знак равенства между понятиями «субъект права водопользования» и «водопользователь».

С этим мнением нельзя согласиться, ибо здесь признание лица субъектом права водопользования, а следовательно, и возникновение правоспособности по водопользованию обусловливается участием в конкретном правоотношении водопользования.

В отличие от А. Еренова, С. Байсалова и А.М. Турубинера, М.П. Ишимов называет два признака субъектов права водопользования: «Во-первых, субъекты права водопользования должны обладать установленной законом правоспособностью на получение в пользование воды, во-вторых, они должны быть наделены

установленные для них обязанности перед государством — собственником земли» (Г.А. Аксененок. Земельные правоотношения в СССР. Госюриздат, 1958, стр. 76).

По мнению Н.И. Краснова, «субъект права — это лицо, участвующее в правовых отношениях. Соответственно, субъект земельных прав — это участник земельных правоотношений» (Н.И. Каснов. Правовой режим земель специального назначения. Госюриздат, 1961, стр. 57). Такого же взгляда Н.И. Краснов придерживается и как автор гл. II в книге «Право землепользования в СССР и его виды» (стр. 99–137).

В.К. Григорьев считает, что государство вместе с предоставлением земельного участка передает лицу и свое право пользования землей. Однако добавляет: «При этом нельзя считать, что в связи с передачей земли в пользование Советское государство навсегда утрачивает свое право пользования землей. Как исключительный собственник земли государство может прекратить право пользования землей отдельных землепользователей и само использовать изъятую у них землю более рациональным способом в общенародных интересах» (В.К. Григорьев. Вопросы теории земельного права. Госюриздат, 1963, стр. 165).

Как и другие авторы, В.К. Григорьев не учитывает, что предоставление права землепользования (юридической возможности пользоваться землей вообще) и предоставление земельного участка в пользование составляют содержание различных явлений, происходящих в разных плоскостях. Право землепользования государство предоставляет как законодатель, как верховная власть, независимо от наличия земли в его собственности. А земельный участок в пользование лицу, наделенному правом землепользования, оно предоставляет как собственник земли. Равным образом лицо, наделенное по закону правом землепользования, является субъектом права землепользования, но еще не землепользователем. Оно — потенциальный землепользователь. Но после того как ему предоставлен земельный участок, это лицо становится действительным землепользователем.

[1] А. Еренов и С. Байсалов. Право сельскохозяйственного водопользовании в Казахской ССР. Алма-Ата, 1956, стр. 71, 72.

[2] А.М. Турубинер. О праве водопользования в СССР и его видах («Советское государство и право», 1963, № 8, стр. 125).

водой и в связи с этим выступать в качестве носителей определенных прав и обязанностей по водопользованию»[1].

М.П. Ишимов вполне обоснованно отметил, что субъекты права водопользования должны обладать установленной по закону правоспособностью. И, на наш взгляд, этого достаточно для определения субъекта права водопользования. Второй признак является излишним, ибо он характеризует не факт существования субъекта права водопользования, а уже его деятельность, участие в конкретных правоотношениях.

По советскому праву вообще не может быть такого положения, когда бы возникновение и наличие правоспособности зависело от воли самого лица или органа государственного управления. И в данном случае не поведение лица, пожелавшего воспользоваться водами, создает его правоспособность водопользования; прежде всего закон предусматривает возможность пользования водами для данного лица, указывая прямо на него как на возможного водопользователя или только не запрещая ему пользоваться водами. Провозглашение обратной зависимости между наличием правоспособности и волей лица, как делается в рассматриваемых концепциях, означало бы отрицание регулятивной роли права.

Пришлось бы не действия субъекта соразмерять с предусмотренной законом возможностью его поведения, что лежит в основе принципа социалистической законности, а, наоборот, действия субъекта считать правообразующим фактором.

Определение субъектов права водопользования как пользующихся водой субъектов представляется ошибочным вследствие того, что оно основано на отождествлении на самом деле нетождественных моментов — обладания правом и осуществления субъектом принадлежащего ему права[2]. Если попытаться отыскать корни этой ошибки, то, по-видимому, это будет переоценка значения того факта, что в СССР подавляющее большинство субъектов права водопользования реально пользуется водами и в связи с этим участвует в правоотношениях водопользования. В то же время А. Еренов, С. Байсалов и А.М. Турубинер не учитывают, что действующее законодательство допускает существование и таких предприятий, учреждений, организаций и граждан, которые, обладая правом водопользования, в данный момент и в какой-то длящийся промежуток времени по разным причинам не пользуются этим правом, не осуществляют его и не участвуют в правоотношениях водопользования. Не участвуя в конкретных правоотношениях, они не утрачивают все же качества субъектов права. В противном случае вряд ли возможно объяснить правомерность так называемого общего пользования водами в случаях децентрализованного водоснабжения населения, использования водоемов для нужд транспорта, рыбного хозяйства, водопоя скота и т. д.

Например, граждане СССР признавались бы субъектами права водопользования только в те моменты, когда они берут воду из природных источников, купаются, производят стирку белья в водоемах и т. д. Владельцы транспортных средств, пользующиеся водными путями, становились бы субъектами права водопользования только в периоды навигации, а рыболовные предприятия и орга-

[1] М.П. Ишимов. Некоторые вопросы права водопользования в Узбекской ССР. «Правовые вопросы регулирования народного хозяйства Узбекистана». Ташкент, 1967, стр. 226.

[2] «Право землепользования в СССР и его виды», стр. 105.

низации — только в периоды лова рыбы. При таком положении правоспособность граждан и некоторых организаций в области водопользования оказалась бы «мерцающей». Между тем в действительности граждане СССР, транспортные и рыболовные организации обладают юридической возможностью пользоваться водами постоянно, а не только в моменты фактического пользования.

Применительно к субъектам права водопользования правильны те суждения, согласно которым для признания лица субъектом права необходимо предусмотрение закона, но не обязательно участие этого лица в конкретном правоотношении[1].

Следует решительно отказаться от отождествления субъектов права водопользования с водопользователями.

Понятия «субъект права водопользования» и «водопользователь» не равнозначны. Соотношение между ними состоит в том, что каждый водопользователь обязательно должен быть субъектом права водопользования, но не обязательно, чтобы каждый субъект права водопользования был водопользователем. Круг субъектов права водопользования шире круга водопользователей, либо в крайнем случае может с ним совпадать, но не может быть уже его.

В советском законодательстве нет нормы, которая бы исчерпывающим образом определила круг субъектов права водопользования в СССР. Но нет и нормы, абсолютно запрещающей тем или иным субъектам пользование водами в любом виде. Отсюда можно сделать вывод, что законодатель признает субъектами права водопользования вообще всех без исключения субъектов советского права, предприятия, учреждения, организации и граждан, нуждающихся в пользовании водами для правомерной деятельности.

Применительно к видам водопользования круг субъектов уточняется в законодательстве, но, как правило, включает всех тех, кто нуждается в данном виде использования водных ресурсов. И если иногда круг субъектов определяется так, что за его пределами остаются какие-то предприятия, учреждения или организации, по роду деятельности нуждающиеся в воде из природных запасов, то это объясняется либо технико-юридическим несовершенством законодательных актов по водопользованию, либо какими-то особыми региональными хозяйственно-экономическими условиями, которые учитывал законодатель.

Так, М. Ишимов отметил, что законы о сельскохозяйственном водопользовании в Узбекской ССР и Таджикской ССР в числе субъектов права водопользования не указывают подсобных хозяйств промышленных предприятий, сельских потребительских обществ, учебно-опытных станций научно-исследовательских институтов, сельскохозяйственных учебных заведений и сельских общеобразовательных школ. На этом основании он делает вывод, что названные организации в Узбекской ССР и Таджикской ССР не признаются субъектами права сельскохозяйственного водопользования[2].

---

[1] Например, такие суждения высказывает А.В. Мицкевич, специально исследовавший вопрос о субъектах советского права. По его мнению, «каждый субъект права в силу самого действия закона или, как часто говорят, «непосредственно из закона», т. е. независимо от участия в тех или иных правоотношениях, обладает определенным комплексом прав и обязанностей» (А.В. Мицкевич. Субъекты советского права, стр. 12).

[2] М. Ишимов. Некоторые вопросы сельскохозяйственного водопользования в среднеазиатских республиках и Казахстане. «Научные работы и сообщения Отделения общественных наук АН УзССР». Ташкент, 1960, кн. 1, стр. 316.

Вряд ли так обстоит дело в действительности. Скорее всего, здесь мы сталкиваемся с видимым ограничением круга субъектов, возникающим из-за несовершенства закона. В ст. 6 Закона о сельскохозяйственном водопользовании в Узбекской ССР предпринята попытка перечислить субъектов права сельскохозяйственного водопользования. Но такое перечисление очень трудно сделать исчерпывающим, ибо изменения в составе субъектов права происходят довольно быстро и законодатель поставлен перед необходимостью своевременно вносить изменения в закон. К сожалению, в действительности это не всегда осуществляется. И в данном случае ст. 6 Закона своевременно не изменена. Она не только не указывает ряда вновь появившихся категорий организаций, нуждающихся в использовании водных ресурсов, но продолжает признавать субъектами права сельскохозяйственного водопользования машинно-тракторные станции, хотя они не существуют с 1958 г., включает в число субъектов права сельскохозяйственного водопользования города, хотя не они, а коммунальные предприятия исполкомов городских Советов депутатов трудящихся в действительности являются субъектами права водопользования.

Все это убеждает в том, что при определении в законе круга субъектов права водопользования целесообразно идти по пути признания таковыми всех предприятий, учреждений, организаций и граждан, нуждающихся в пользовании водами для правомерной деятельности, не перечисляя их категорий. Если же у законодателя есть основания не признавать тех или иных лиц субъектами права водопользования, то он должен на это прямо указать. При такой конструкции правовых норм будет всегда ясно, что к субъектам права водопользования относятся все предприятия, учреждения, организации и граждане, за исключением тех, о которых прямо указано в законе в отрицательном смысле.

В юридической литературе иногда обсуждается вопрос, признаются ли субъектами права водопользования предприятия, учреждения и организации, не являющиеся юридическими лицами.

Действующее законодательство о водопользовании не содержит правил, которые бы исключали возможность участия в правоотношениях водопользования в качестве водопользователей предприятий, учреждений и организаций, не являющихся юридическими лицами.

Однако на практике в подавляющем большинстве случаев воды предоставлены в пользование предприятиям, учреждениям и организациям, которые по своему правовому положению являются юридическими лицами. Это обусловлено тем, что осуществление права водопользования предполагает возникновение обязанностей, для выполнения которых субъект должен обладать хозяйственно-оперативной имущественной самостоятельностью. Например, при пользовании водами для нужд хозяйственно-питьевого водоснабжения предприятия, учреждения и организации обязаны возводить сооружения, требующие капитальных затрат и обеспечивающие рациональное использование водных ресурсов. Пользующиеся водами для нужд рыбного хозяйства водопользователи обязаны производить мелиорацию рыбохозяйственных водоемов и обогащение природных рыбных запасов, что также требует капитальных затрат. Совершенно очевидно, что предприятия, учреждения и организации, не наделенные правами юридического лица, не могут принять на себя обязанности по водопользованию, для исполнения которых необходимо самостоятельно распоряжаться

имуществом, и не могут, следовательно, гарантировать исполнение таких обязанностей. В случаях пользования водами с помощью гидросооружений, транспортных средств и других специальных орудий водопользователями признаются владельцы гидросооружений, транспортных средств и других орудий водопользования, а таковыми являются, как правило, юридические лица — предприятия, учреждения и организации.

Вот почему в правоотношениях водопользования участвуют главным образом юридические лица, хотя закон не отвергает как субъектов права водопользования и те хозяйственные организации, которые юридическими лицами не являются.

5. Объекты права водопользования

Объектами права водопользования являются те категории вод (водных объектов), которые составляют единый государственный водный фонд (ст. 4 Основ водного законодательства Союза ССР и союзных республик) или их отдельные участки, надлежащим образом юридически обособленные.

В правоотношениях водопользования эти категории вод продолжают оставаться объектами права исключительной государственной собственности. Но в то же время они становятся объектами права водопользования, в связи с этим приобретают некоторые новые характерные свойства и признаки, которые дополняют правовую характеристику морей, озер, рек, водохранилищ, подземных вод, ледников и других водных объектов как объектов права собственности.

Прежде всего отчетливо выступает качество непотребляемости водных объектов в отличие от потребляемости воды. Вода как вещество выступает во многих случаях как средство потребления. Она потребляется в быту, в промышленности и сельском хозяйстве. Процесс потребления воды характеризуется весьма разнообразными техническими способами и общественными формами, но его сущность во всех случаях сводится к тому, что некоторая масса вещества воды выходит из состава единого государственного водного фонда и не возвращается в него (либо возвращается частично в совершенно измененном виде в результате последовательного ряда превращений).

Так, вода, добытая из данного водного объекта и потребленная для питья, не возвращается в него. Вода, не пользуемая в сельском хозяйстве, также в значительной своей части выходит из состава объектов права исключительной государственной собственности на воды. Часть воды переходит в атмосферу, испаряясь с поверхности земли или через организмы растений (так называемая транспирация). Часть воды остается в тканях растений и отделяется от природной среды вместе с урожаем сельскохозяйственных культур. Часть воды остается в структуре почвы. Наконец, часть воды переходит в подземный сток или сбрасывается в водоемы и в виде дренажных вод.

Употребление воды в промышленности также влечет изъятие некоторой водной массы из исключительной собственности государства. Часть воды в промышленности испаряется в атмосферу или входит в структуру производимой продукции (так называемое безвозвратное водопотребление). Другая часть превращается в своего рода нежелательную продукцию промышленности — сточные воды, которые не принадлежат к исключительной собственности государства, но в конечном счете сбрасываются в какие-либо водные объекты.

Приведенная характеристика процесса водопотребления и в то же время характеристика воды как потребляемой вещи ясно говорит о том, что вещество воды не может быть объектом права водопользования, ибо в процессе пользования оно перестает быть исключительной собственностью государства и утрачивает связь с единым государственным водным фондом. Между тем объектом права водопользования может быть только такой предмет, который в процессе пользования продолжает быть объектом права исключительной государственной собственности на воды и в любой момент может быть изъят из пользования по решению компетентного государственного органа. Другими словами, объектом водопользования может быть лишь непотребляемая вещь.

Качество непотребляемости, не свойственное воде как веществу окиси водорода, присуще водным объектам —морям, озерам, рекам, водохранилищам, подземным водам, ледникам и т. п. Вода в море — потребляемая вещь. Само море не потребляется в процессе его эксплуатации и всегда сохраняется как объект права исключительной государственной собственности. То же самое можно сказать о других водных объектах.

Однако непотребляемость водных объектов не тождественна их неуничтожаемости, как это свойственно земле. Земля в качестве объекта права землепользования также является непотребляемой вещью. Каким бы способом ни осуществлялось использование земли, она никуда не выходит из собственности государства, хотя ее состояние и состав угодий могут измениться. Земля постоянно улучшается при правильном обращении с нею в процессе пользования, но использование земли каким-либо самым худшим способом может полностью уничтожить плодородный слой почвы или иным образом существенно ухудшить качественное состояние того или иного земельного участка. Состав земельных угодий может измениться и в результате стихийных бедствий — землетрясений, наводнений, пыльных бурь и т. п. Тем не менее земля все же остается землей — поверхностью земного шара. По отношению к обществу земля как природный объект, объект собственности и землепользования остается не только непотребляемой, но и вообще неуничтожаемой вещью (разумеется, до тех пор, пока существуют планета Земля и человеческое общество на ней).

Этого нельзя сказать о водных объектах, ибо водные объекты, хотя они и не потребляются в процессе пользования ими, при определенных условиях могут быть полностью уничтожены как по воле людей, так и в результате стихийных явлений.

Например, река или озеро могут быть полностью осушены. Чтобы такое осушение рассматривалось как уничтожение водного объекта, оно должно быть стабильным. Осушение сезонное или временное, обусловленное необходимостью проведения каких-либо работ, не является уничтожением водного объекта.

Примером стихийного уничтожения водного объекта может служить гибель озера Иссык в окрестностях Алма-Аты. Ее вызвало естественное разрушение перемычки, также естественно образовавшейся в далеком прошлом и служившей подпорной стеной, которая удерживала массу воды озера в его ложе.

Однако ни естественное, ни искусственное уничтожение водных объектов не является их потреблением, а представляет собой изменение природных условий.

И во всех случаях пользования водными объектами они рассматриваются как непотребляемые вещи.

Водные объекты как объекты права исключительной государственной собственности и права пользования отличаются от земли не только тем, что они могут быть уничтожены, но и тем, что могут быть заново созданы естественным путем или искусственно.

Земля не может быть создана вновь. Однажды возникнув, она существует неизменно и вечно. Как объект права исключительной государственной собственности Советского государства и права пользования земля является однородной категорией, тождественной пространству поверхности земли, заключенному в государственных границах СССР. Но в одних и тех же границах нельзя создать два пространства, поэтому нельзя создать и никакой другой земли наряду с имеющейся. Какие-либо изменения в массе земли, взятой в качестве объекта права исключительной государственной собственности и права землепользования, обусловлены лишь изменением территории СССР или площади отдельных земельных участков.

Количество и виды водных объектов могут изменяться и без изменения территории СССР. Такие объекты, как каналы, водохранилища, пруды и т. п., вообще представляют собой искусственные объекты, которые создаются по воле людей. Реки и озера могут заново возникнуть под влиянием стихийных природных процессов.

В отличие от отношений землепользования, в рамках которых землепользователь не может вновь создать земельного участка в дополнение к тому, который ему предоставлен в пользование государством, в рамках отношений водопользования водный объект может быть вновь создан водопользователем.

Например, какое-либо предприятие создало водохранилище. Согласно ст. 4 Основ водного законодательства Союза ССР и союзных республик оно принадлежит к категории водных объектов, входящих в состав единого государственного водного фонда. На этом основании водохранилище (как скопление воды) является исключительной собственностью государства. С этого же момента предприятие, создавшее его, становится по общему правилу водопользователем, а водохранилище — объектом права водопользования.

Таким образом, если единый государственный земельный фонд не может изменяться без изменения государственных границ СССР, то единый государственный водный фонд изменяется независимо от изменения территории СССР.

В составе единого государственного земельного фонда есть земли, не состоящие в пользовании. К ним относятся земли государственного запаса, не предоставленные в пользование (ст. 9 и 45 Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик). Следовательно, не все земельные участки из состава единого государственного земельного фонда являются объектами права землепользования.

В отличие от них, все водные объекты, составляющие единый государственный водный фонд, являются одновременно объектами права водопользования.

В составе единого государственного водного фонда нет объектов, которые бы не состояли в чьем-либо пользовании, нет водных объектов государственного запаса. Это обусловлено тем, что среди видов права водопользования есть право общего пользования, отсутствующее в земельном праве, которое принадлежит по закону всем без исключения субъектам и распространяется на все водные объекты в пределах территории СССР. По существу здесь действует презумп-

ция, что каждый водный объект является объектом права водопользования каких-либо предприятий, учреждений, организаций и граждан, если действующими правовыми нормами не установлено иное.

В нашем законодательстве нет таких правовых норм, которые бы устанавливали возможность полного изъятия водных объектов из пользования. Согласно ст. 13 Основ водного законодательства Союза ССР и союзных республик использование водных объектов, имеющих особое государственное значение либо особую научную или культурную ценность, может быть частично или полностью запрещено в порядке, устанавливаемом Советом Министров СССР и Советами Министров союзных республик. Как видно, это правило касается лишь возможности запрещения хозяйственного использования водных объектов. Но объекты, изъятые из хозяйственного пользования, могут оставаться в пользовании нехозяйственном, например, в виде заповедника или памятника природы. Значит, запрещение хозяйственного использования не означает полного изъятия водных объектов из пользования.

В силу ст. 15 Основ водного законодательства Союза ССР и союзных республик на водных объектах, предоставленных в обособленное пользование, общее водопользование допускается на условиях, установленных первичным водопользователем по согласованию с органами по регулированию использования и охране вод, а при необходимости может быть запрещено.

И это правило не означает полного изъятия водных объектов из пользования, поскольку оно предусматривает возможность запрещения общего водопользования лишь на тех водных объектах, которые уже состоят в обособленном пользовании каких-либо субъектов.

Таким образом, все водные объекты единого государственного водного фонда состоят в пользовании, иначе говоря, все они — объекты права водопользования. Разумеется, это положение следует понимать в юридическом аспекте. В действительности тот или иной водный объект в данный момент может никем не эксплуатироваться, но это не значит, что он юридически не состоит в пользовании, ибо носители права общего водопользования по закону могут в любой момент, в любом месте, по своему усмотрению, не испрашивая разрешения государственных органов, воспользоваться водным объектом, т. е. реализовать свое право пользования.

Земельный участок — объект права землепользования — характеризуется признаком недвижимости[1]. Думается, что и водные объекты принадлежат к числу недвижимых объектов. Хотя вещество воды, составляющее материальную субстанцию морей, озер, рек, водохранилищ и других водных объектов, чрезвычайно подвижно, постоянно изменяет свое местонахождение и состояние, сами водные объекты относительно устойчивы, имеют более или менее постоянное внешнее выражение.

Например, река характеризуется каким-то регулярным стоком, образующимся вследствие того, что в каждый данный момент в каждой точке русла переместившаяся масса воды заменяется примерно таким же количеством воды, поступившим из верхнего течения. Каждая река занимает строго определенное географическое положение на местности, которое остается неизменным долгие

[1] «Право землепользования в СССР и его виды», стр. 141.

годы. Река имеет устойчивое направление течения воды и относительно постоянный объем годового стока. Наконец, река имеет свои границы — берега. Факт признания реки (как и любого другого водного объекта) недвижимым объектом находит прямое выражение в географических картах, схемах комплексного использования и охраны вод, водном кадастре.

Как земельные участки, так и водные объекты характеризуются индивидуальной определенностью. Индивидуализация водных объектов осуществляется путём указания совокупности признаков, которые присущи каждому из них. В отличие от объектов права землепользования — земельных участков, индивидуализация которых осуществляется, как правило, через совокупность двух признаков — местоположения и размера каждого участка, для индивидуализации водных объектов необходимо указывать категорию каждого объекта — море, озеро, река и т. п. — и его географическое название, если оно имеется. Что касается таких признаков, как местоположение, размеры, то они носят дополнительный характер и указываются в зависимости от видов и конкретных условий водопользования.

Поскольку в качестве объектов права водопользования нередко выступают целые физико-географические водные объекты — моря, озера, реки, имеющие присвоенные им названия, либо их отдельные участки, постольку указание на категорию и название водного объекта имеет решающее значение для его индивидуализации.

Но в большинстве случаев моря, реки, озера простираются в пределах нескольких республик, краев, областей, районов, а иногда одно и то же название носят несколько водных объектов, находящихся в разных частях страны. В связи с этим для индивидуализации объектов права водопользования требуется указывать иих местоположение применительно к существующему административно-государственному делению территории с граны.

Если в качестве объекта права водопользования предоставляется участок моря, озера, реки, то могут быть указаны его размеры, определяемые в соответствующих случаях как длина береговой линии, площади акватории, с географическими координатами и ориентирами по местности либо другим способом.

В отличие от земельного права, где предоставляемые в пользование земельные участки применительно к ряду видов землепользования подвергаются по своим размерам заранее устанавливаемому в законе нормированию, установление размеров водных объектов, предоставляемых в пользование, не является общим правилом. В водном законодательстве размеры водных объектов регламентируются только в целях установления территориальных вод СССР (12 морских миль от линии берега в момент наибольшего отлива) и разного рода охранных зон с ограниченным режимом водопользования вблизи некоторых важнейших гидротехнических сооружений. Но в подавляющем большинстве случаев размеры предоставляемых в пользование водных участков заранее в законодательстве не указаны, а определяются с учетом потребностей водопользователя и местных условий.

В случаях предоставления в пользование подземных объектов их индивидуализация осуществляется путем указания подземного водоносного горизонта (пласта) по геологическим признакам и места расположения водозаборной скважины (колодца) определенной глубины.

Процесс индивидуализации объектов права водопользования происходит обычно либо при отводе водных объектов в пользование, либо при государственной регистрации их в период составления схем использования и охраны водных ресурсов или водного кадастра.

Советское водное законодательство не предусматривает каких-либо обязательных требований относительно внутренней организации предоставленных в пользование водных объектов. Вследствие этого в практике правового регулирования водопользования не сложилось такой категории отношений, которая по своему содержанию и значению соответствовала бы внутрихозяйственному землеустройству. Не существует не только внутрихозяйственного водоустройства, но и водоустройства вообще как единого хозяйственного и правового института.

Несмотря на то, что в отдельных союзных республиках были попытки законодательного регулирования водоустройства в законах о сельскохозяйственном водопользовании и проведения его в натуре, содержание этого понятия не определилось и обособилось. Практические же мероприятия свелись в конечном счете к проведению землеустройства на орошаемых землях.

Некоторые авторы пытались охарактеризовать в целом понятие водоустройства и представить его в качестве правового института. Так, Л.И. Дембо писал: «Под государственным водоустройством следует понимать совокупность мероприятий, направленных на плановое распределение водных ресурсов между отдельными отраслями народного хозяйства, между республиками, областями, районами и отдельными водопользователями, а также мероприятий по установлению режима орошения или осушения водоустраиваемой территории»[1].

Однако Л.И. Дембо не показал, какие именно мероприятия он имел в виду как элементы водоустройства. Те мероприятия, которые в действительности проводятся в целях планового регулирования водопользования (например, составляются генеральная схема комплексного использования и охраны водных ресурсов, водные и водохозяйственные балансы, разрабатываются технические проекты, связанные с эксплуатацией и охраной водных ресурсов), никак нельзя назвать водоустройством.

Нет никакой реальной почвы для формирования института водоустройства и в процессе отвода и изъятия водных объектов, ибо последние по своим физическим свойствам настолько отличаются от земли, что к ним не может быть приложено то понятие «устройства», которое давно сложилось применительно к земле.

Таким образом, сегодня нет оснований и потребности для конструирования правового института водоустройства. Поэтому нецелесообразно вводить понятие водоустройства и в водное законодательство.

Но если законодательство не содержит требований, касающихся внутренней организации водных объектов, предоставленных в пользование, то оно адресует водопользователям ряд требований, направленных на обеспечение содержания используемых водных объектов в надлежащем санитарном и техническом состоянии. Эти усилия имеют большое значение, их необходимо развивать в законодательстве и усиливать.

---

[1] Л.И. Дембо. Основные проблемы советского водного законодательства, стр. 75, 76.

Речь идет о том, что водопользователи обязаны поддерживать благоприятный гидрологический режим водных объектов, состоящих в их пользовании, не допускать ухудшения качества воды в них, предотвращать захламление дна и берегов водоемов, принимать все необходимые меры к тому, чтобы берега морей, рек, озер и других водоемов предохранялись от разрушения. На водопользователей возложена также обязанность содержать в исправном состоянии принадлежащие им водохозяйственные сооружения и технические устройства, улучшать их эксплуатационные качества. В случаях предоставления водных объектов в обособленное специальное пользование водопользователи обязаны в установленном порядке обозначить границы закрепленных за ними водных объектов, а также установить необходимые заграждения и сигналы.

Таким образом, правовой режим водных объектов, предоставленных в пользование, не восприняв института внутрихозяйственного водоустройства, предполагает тем не менее необходимость содержания этих объектов в благоприятном для общества состоянии, которое обеспечивает на оптимальном уровне хозяйственные и иные потребности данного водопользователя, интересы смежных водопользователей и общенародные интересы в целом.

Как отмечалось ранее, категории водных объектов, образующих единый государственный водный фонд, определяются не по признаку основного хозяйственного назначения вод (подобно категориям земель единого государственного земельного фонда), а по физико-географическим признакам водных объектов, которым придается правовое значение. Соответственно этому в едином государственном фонде предусматриваются такие категории вод, как озера, реки, водохранилища и другие поверхностные водоемы и водные источники, внутренние моря и территориальное море СССР, подземные воды и ледники.

При отнесении перечисленных водных объектов к числу категорий единого государственного водного фонда их основное целевое хозяйственное назначение не принимается во внимание, поскольку большинство водных объектов имеет комплексное, многоцелевое назначение. Но в правоотношениях водопользования этот признак играет определенную роль, позволяет дополнительно классифицировать водные объекты и соответственно дифференцировать их правовой режим.

Прежде всего с учетом хозяйственной цели использования того или иного водного объекта различаются источники водоснабжения (частный случай — источники орошения) и водоприемники.

К источникам водоснабжения относятся такие водные объекты, из которых производится добыча воды для хозяйственно-питьевого, промышленного, сельскохозяйственного или иного водоснабжения.

Среди источников водоснабжения различаются поверхностные и подземные. Последние в свою очередь подразделяются на источники (или воды) питьевого и непитьевого качества.

Главным образом из числа подземных источников выделяются лечебные водные объекты, т. е. источники, из которых добывается вода для лечебных целей.

К водоприемникам относятся водные объекты, в которые производится сброс дренажных вод при мелиорации земель, а также сброс коммунально-бытовых и промышленных сточных вод.

Далее, с учетом целей использования выделяются такие категории водных объектов, как водные пути (судоходные и лесосплавные), рыбохозяйственные

водоемы, водные объекты, представляющие особую научную или культурную ценность, водные объекты совместного или обособленного пользования и т. д.

К числу судоходных водных путей принадлежат те поверхностные водоемы, по которым осуществляется судоходство и которые внесены в реестр судоходных путей.

Лесосплавными путями считаются те поверхностные водоемы, на которых по решению компетентных государственных органов допускается проводить сплав леса.

Рыбохозяйственными водоемами признаются реки, моря, водохранилища, внутренние моря и другие водные объекты, которые используются для добычи и разведения рыбы, других водных животных и растений или имеют значение для воспроизводства их запасов.

Представляющими особую научную или культурную ценность являются водные объекты, которые официально признаны таковыми и объявлены в установленном порядке заповедниками, постоянными заказниками и памятниками природы.

Водные объекты совместного или обособленного пользования не требуют определения. Соотношение же между ними определяется по следующей формуле: все водные объекты являются объектами совместного пользования, за исключением тех, которые по решению компетентных государственных органов предоставлены в обособленное пользование.

Приведенная классификация водных объектов с учетом цели их использования действительна лишь в рамках отдельных видов и даже отдельных конкретных правоотношений водопользования, т. е. она носит в большинстве случаев относительный характер. Поскольку в области водопользования господствует принцип комплексного использования водных объектов, практически тот или иной водный объект в одно и то же время может быть источником водоснабжения, водоприемником, судоходным или лесосплавным путем, рыбохозяйственным водоемом и т. д. В этом случае применительно к данному водному объекту действует вся совокупность условий и требований водопользования, установленных для разных категорий водных объектов.

Независимо от целей водопользования, но с учетом ряда других признаков, по советскому законодательству выделяются такие категории вод, как пограничные воды и водные объекты, расположенные на территории нескольких союзных республик. Правовой режим пользования этими категориями вод имеет существенные особенности.

Таким образом, в правоотношениях водопользования водные объекты, помимо их классификации как элементов единого государственного водного фонда, подвергаются дополнительной классификации с учетом целей их хозяйственного использования и некоторых других признаков, отражающих особенности режима водопользования[1].

---

[1] С. Байсалов в работе «Водное право Казахской ССР» (Алма-Ата, 1966, гл. II), касаясь классификации водных ресурсов, также отмечает выделение среди водных объектов таких категорий, как рыбохозяйственные водоемы, водные пути (судоходные и сплавные), внутренние и пограничные воды (стр. 74, 76–80). Но наряду с этим он говорит о таких видах вод, которые совершенно отсутствуют в современном водном законодательстве и противоречат ему. Он пишет: «Советское водное законодательство, далее, подразделяет водные ресурсы на естественные

В заключение правовой характеристики объектов права водопользования необходимо рассмотреть вопросы взаимосвязи и разграничения водных объектов и объектов права землепользования, пользования недрами земли, рыбными запасами водоемов и их растительными ресурсами, а также водохозяйственных имущественных объектов.

Взаимосвязь между водными объектами и другими природными объектами состоит в том, что природные запасы воды, образующие водные объекты, в силу существующей взаимосвязи элементов природной среды неразрывно связаны с землей, недрами земли, рыбными запасами, другими водными животными и растительными ресурсами водоемов. Имеется в виду тот факт, что пользование морями, озерами, реками, ледниками, подземными водами сопряжено, как правило, с пользованием землей, рыболовство неразрывно связано с водопользованием и т. д., из чего следует также юридическая взаимосвязь и взаимообусловленность водопользования, землепользования, рыболовства и т. п.

Однако земля, ее недра, рыбные запасы водоемов и другие природные объекты, неразрывно связанные с природными запасами воды, не образуют единого объекта права пользования, а выступают самостоятельными объектами различных видов субъективных прав. Поэтому земля как объект права землепользования отграничивается от водных объектов как объектов права водопользования. Рыбные запасы водоемов как объекты права рыболовства отграничиваются от самих водоемов, являющихся объектами права водопользования.

Рассмотрим, например, юридическую квалификацию некоторых водных объектов, являющихся объектами права водопользования. Скажем, рекой в обыденном представлении принято называть водный поток, постоянно протекающий в русле, образованном на поверхности земли. Данное понятие реки объединяет по крайней мере три абсолютно необходимых элемента — массу текущей воды, русло и берега.

Водохранилище — это искусственно созданное скопление природных запасов воды в заранее подготовленном ложе, наполнение которого водой в определенной мере регулируется людьми.

Море (океан) — естественно образовавшееся гигантское скопление природных запасов соленой воды на поверхности земли, не регулируемое людьми при современном уровне развития производительных сил.

Совершенно ясно, что русло и берега реки — это земля. Ложе водохранилища и дно моря, а также их берега — это тоже земля. Ни река, ни водохранилище, ни море не могут существовать вне земли, отдельно от земли. Тем не менее в юридическом отношении они представляют собой различные объекты, объекты различных видов субъективных прав.

Согласно ст. 4 Основ водного законодательства Союза ССР и союзных республик никакие земельные участки в состав единого государственного водного

и искусственные» (стр. 68), понимая под искусственными водными ресурсами добытую воду. Но это ошибочное утверждение, ибо советское водное законодательство никогда не относило и не относит добытую воду к водным ресурсам. Необоснованны также утверждения С. Байсалова о разграничении используемых и свободных вод (стр. 75), вод общего и специального назначения (стр. 80), вод районных, межрайонных, областных, межобластных, республиканских и межреспубликанских (общесоюзных), вод, свободно доступных и специально ограниченных (стр. 82).

фонда не входят. В него входят лишь водные объекты — реки, озера, водохранилища, моря, подземные воды, ледники и т. п.

Согласно ст. 4 Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик водные объекты не входят в состав единого государственного земельного фонда. Но в него входят земли водного фонда.

Землями государственного водного фонда признаются земли, занятые водоемами (реками, озерами, водохранилищами, каналами, внутренними морями, территориальными водами), ледниками, гидротехническими и другими водохозяйственными сооружениями, а также земли, выделенные под полосы отвода по берегам водоемов, под зоны охраны и т. п. (ст. 44 Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик).

Как видно из приведенных статей Основ водного и земельного законодательства, единый государственный водный фонд и земли государственного водного фонда различаются в правовом отношении как совершенно разные предметы, разные объекты права собственности и пользования. И несмотря на то, что водные объекты как природные запасы воды неразрывно связаны с землей и не могут находиться вне земли, земли водного фонда не входят в водный фонд, а водные объекты не входят в земельный фонд. Соответственно, земельные участки из земель государственного водного фонда (дно водоемов, прибрежные полосы, поверхность под ледниками) не являются объектами права водопользования, а функционируют только как объекты права землепользования, хотя бы их использование и сочеталось с пользованием водами.

Но если в водный фонд не включается земля, неразрывно связанная с водными объектами, то и само понятие водных объектов приобретает весьма специфическое, до некоторой степени формальное толкование, отличающееся от наших житейских представлений.

В понятие реки, например, не входят русло и берега, в понятие водохранилища не входит его ложе, в понятие моря не входит дно и т. д. И как бы ни казалось нам противоестественным (с точки зрения обыденной жизни) представлять себе реку без русла и берегов, водохранилище без ложа, море без дна, законодательство именно так употребляет понятия этих водных объектов, что соответствует исторически сложившейся дифференциации общественных отношений в области эксплуатации природных ресурсов и отраслей советского законодательства.

Аналогичную картину мы можем наблюдать и в сравнении понятий водных объектов и недр земли. С недрами земли непосредственно и неразрывно связаны подземные воды. Подземные воды вообще не могут существовать за пределами недр земли, ибо в противном случае они переходят в категорию поверхностных вод. Пользование подземными водами неразрывно связано с пользованием недрами земли.

По действующему законодательству не проводится четкого разграничения между недрами земли и подземными водами, как это существует применительно к разграничению поверхностных вод и земли. С одной стороны, согласно ст. 4 Основ водного законодательства Союза ССР и союзных республик, подземные воды входят в состав единого государственного фонда. С другой стороны действующие акты горного законодательства, характеризуя понятие недр как объекта права исключительной государственной собственности, относят к недрам абсолютно все предметы материального мира природного происхождения, нахо-

дящиеся под поверхностью земли. Следовательно, они относят к недрам земли и подземные воды.

Это положение дало основание для некоторых дискуссий в юридической литературе.

В одной из последних работ, касающихся данного вопроса, в работе Н.А. Сыродоева[1] сформулирована до некоторой степени компромиссная позиция.

Отмечая непосредственную связь между недрами земли и водами, Н.А. Сыродоев полагает, что в соответствии с принятым им определением недр подземные воды составляют часть недр и поэтому должны признаваться полезными ископаемыми. «Но если запасы полезных ископаемых убывают, — пишет далее Н.А. Сыродоев, — то общее количество воды на нашей планете практически неизменно. Тем не менее изменяется распределение воды на различных участках планеты, водоемы загрязняются, поэтому многие города и промышленные центры уже сейчас испытывают недостаток в питьевой воде. С разработкой полезных ископаемых могут нарушаться водоносные слои, понижаться уровень грунтовых вод и т. п. Особенность воды такова, что она находится в недрах земли и на поверхности, может из недр земли выходить на поверхность и наоборот. Все это предопределяет необходимость выделения воды в качестве самостоятельного объекта права исключительной государственной собственности.

Подземные воды должны подчиняться режиму недр и части комплексного использования недр земли, охраны подземных сооружений от вредного воздействия вод, а также в части поисков и разведок подземных вод. В остальном они должны подчиняться режиму вод»[2].

Однако вряд ли можно согласиться с Н.А. Сыродоевым в том, что подземные воды должны признаваться полезными ископаемыми, поскольку они составляют часть недр. Он и сам ранее доказывает, что недра не составляют совокупности полезных ископаемых, что в недрах земли есть как полезные ископаемые, так и другие материальные предметы, не относящиеся к полезным ископаемым. Естественные и экономические признаки и свойства подземных вод, указанных выше, обусловливают не только исключение подземных вод из числа объектов права исключительной государственной собственности на недра, но и непризнание их полезными ископаемыми.

Отсюда представляются бесперспективными и предложения Н.А. Сыродоева относительно того, чтобы подземные источники пресных вод, которые, по его мнению, распространены фактически повсеместно, включить в перечень общераспространенных полезных ископаемых, а подземные источники горячих и минеральных вод отнести к необщераспространенным полезным ископаемым[3].

Как известно, разграничение общераспространенных и необщераспространенных полезных ископаемых тесно связано с регламентацией условий возникновения субъективных прав на пользование недрами земли и порядка осуществления этих прав. Отнесение подземных пресных вод к категории общераспространенных полезных ископаемых означало бы, что каждый землепользователь в пределах своего участка вправе добывать подземную пресную воду для соб-

---

[1] А. Сыродоев. Правовой режим недр. Изд-во «Юридическая литература», 1969.

[2] Н.А. Сыродоев. Правовой режим недр, стр. 25, 26.

[3] Там же, стр. 34.

ственных нужд, не испрашивая разрешения государственных органов. Но это противоречит тому порядку пользования подземными водами, который предусмотрен действующим законодательством.

В соответствии с Основами и другими актами водного законодательства бурение скважин на воду и устройство всякого рода колодцев требует предварительного разрешения компетентных государственных органов. При отсутствии такого разрешения у землепользователя не возникает права на пользование подземными водами, хотя как право пользования общераспространенными полезными ископаемыми у него существует независимо от каких-либо разрешений. Это обстоятельство ясно свидетельствует о том, что подземные воды по закону не принадлежат к полезным ископаемым.

Итак, если подземные воды не являются объектами права исключительной государственной собственности на недра, а входят в состав единого государственного водного фонда, то они, следовательно, не являются и объектами права пользования недрами, а представляют собой объекты права водопользования (со всеми вытекающими из этого факта правовыми последствиями).

Анализируя правоотношения водопользования, необходимо остановиться на вопросе взаимосвязи между водными объектами и водохозяйственными объектами, т. е. гидротехническими сооружениями и устройствами, созданными для регулирования стока вод, энергетической или рыбохозяйственной эксплуатации водоемов, для водоснабжения, ирригации и других водохозяйственных нужд, и определить основания их разграничения.

Мировая практика эксплуатации водных ресурсов привела к появлению многих видов гидротехнических сооружений и устройств, которые капитально связаны с морями, реками, озерами и другими водными объектами. Таковы плотины, шлюзы, дамбы, каналы, скважины и т. п. Вместе с тем гидротехнические сооружения и устройства не являются объектами права водопользования[1].

Каждое водохранилище, например, обычно имеет плотину, которая удерживает определенное количество поды в ложе и благодаря которой водохранилище существует как водный объект. Если разрушается плотина, то и водохранилище исчезает. Плотина представляет собой сооружение капитального типа, оборудованное необходимыми устройствами и приспособлениями, позволяющими накапливать запас воды в ложе водохранилища и регулировать уровень его наполнения. Обычно в плотине сооружаются также гидросиловые турбины, судоходные шлюзы, рыбоподъемники, рыбопроходы. Поскольку плотина неразрывно связана с водохранилищем, то пользование водохранилищем как водным объектом в той или иной степени сопряжено с пользованием плотиной. И наоборот, во многих случаях пользование плотиной есть в то же время пользование водохранилищем.

Можно ли, однако, из факта неразрывной связи водохранилища и плотины сделать вывод, что плотина не только фактически, но и в правовом отношении

[1] В связи с этим нельзя согласиться с мнением С. Байсалова, который полагает, что «в качестве объекта водного права выступают не только водные ресурсы, но и те водопроводящие канализационные, оросительные, обводнительные, осушительные и иные водохозяйственные сооружения и устройства, с помощью которых осуществляется их использование, а также береговые полосы, расположенные у водных источников, водохозяйственных сооружений и устройств» (С. Байсалов. Водное право Казахской ССР, стр. 65).

неотделимая часть водохранилища и, следовательно, объект права водопользования?

Анализ законодательства и практики, относящийся к данному вопросу, показывает, что такой вывод был бы ошибочным, что в правовом отношении водохранилище и образовавшая его плотина — совершенно различные и самостоятельные объекты права собственности и права пользования.

Водохранилище — это один из видов водных объектов, входящих в единый государственный водный фонд.

Плотина — это вообще не природный объект, а социальная вещь: имущество, которое не является исключительной собственностью государства, а может принадлежать на праве собственности как государству, так и общественным организациям.

Плотины, состоящие в собственности государства, закрепляются обычно за отдельными предприятиями, учреждениями или организациями на праве оперативного управления — за гидроэлектростанциями, управлениями оросительных или осушительных систем, воднотранспортными, рыбохозяйственными, сельскохозяйственными или промышленными предприятиями.

В отличие от водных объектов, плотины имеют стоимость, денежную оценку и входят в уставные фонды предприятий, учреждений или организаций. Будучи средствами производства, действующими в течение длительного срока, плотины принимают участие во многих последовательно продолжающихся периодах или циклах производства без изменения своей натуральной формы, а поэтому относятся к основным фондам предприятий, учреждений или организаций.

Имуществом признаются не только плотины, но и все другие водохозяйственные объекты. К 1 января 1962 г. общая стоимость основных фондов водохозяйственных (сельскохозяйственных) организаций составляла 1,8 млрд. рублей, из которых почти 46% относились к стоимости водохозяйственных сооружений.

По итогам переоценки на 1 января 1967 г. стоимость основных фондов водохозяйственных организаций, в том числе стоимость водохозяйственных объектов, достигла 2,9 млрд. руб.[1]

Имеется большое число правовых актов, регламентирующих статус водохозяйственных объектов как имущества, порядок их учета, классификации, распределения, оценки, передачи от одних предприятий, учреждений или организаций другим и т. д.[2]

В подтверждение того, что водохозяйственные объекты рассматриваются как имущество, можно сослаться, в частности, на утвержденные Советом Министров СССР и введенные в действие с 1 января 1963 г. «Нормы амортизационных отчислений по основным фондам народного хозяйства». В перечне имущества, от стоимости которого производятся амортизационные отчисления, здесь указаны плотины, дамбы, речные причальные и оградительные сооружения, водозаборные и водосбросные сооружения, шлюзы, оросительные и осушительные каналы (в смысле комплекса их оборудования), водоприемные сооружения для

[1] «Гидротехника и мелиорация», 1963, № 6, стр. 3.

[2] Следует заметить, что вопрос о правовом режиме водохозяйственных объектов в СССР имеет большое народнохозяйственное значение и является самостоятельным, весьма сложным правовым вопросом, который еще не исследован в юридической литературе.

открытых источников, включая крепления береговой полосы, комплекс оборудования отрегулированных рек-водоприемников, дюкеры, мосты, трубы, дренаж, лотки (железобетонные, чугунные, каменные) и т. п.[1]

Таким образом, понятием вод (водных объектов) как объектов права исключительной государственной собственности на воды и права водопользования охватываются только природные запасы воды. Можно сказать, что объектами права водопользования являются природные запасы воды, объективизированные и юридически обособленные в качестве водных объектов, составляющих единый государственный водный фонд. В необходимых случаях и отдельные участки или части указанных водных объектов, надлежащим образом юридически отграниченные, также выступают как объекты права водопользования.

Земельные участки являются самостоятельными объектами права землепользования. Гидротехнические сооружения и устройства — плотины с их оборудованием, шлюзы, берегозащитные сооружения, водозаборные и водосбросные сооружения, оборудование каналов, причалы, скважины, колодцы, кяризы, каптажи и т. п., хотя и капитально связаны с водными объектами и эксплуатируются одновременно с эксплуатацией водных ресурсов, не охватываются понятием водного объекта, не являются объектами права водопользования, а представляют собой самостоятельные объекты права государственной, общественной или личной собственности, выступая в соответствующих случаях также объектами права оперативного управления имуществом.

6. Содержание права водопользования

Под содержанием какого-либо субъективного права обычно понимается совокупность предоставленных субъекту юридических возможностей и возложенных на него юридических обязанностей, обусловливающих реализацию предоставленных возможностей. В самом общем виде такая совокупность сводится к некоторым абстрактным категориям, называемых правомочиями.

Поскольку в данном случае речь идет о праве пользования материальными предметами из числа природных объектов — водными объектами, то содержание этого права можно характеризовать по ближайшей аналогии с содержанием права землепользования, права лесопользования и права пользования недрами земли как совокупность правомочий владения, пользования и распоряжения.

В юридической литературе время от времени велись дискуссии относительно содержания этих прав, количества и видов правомочий, свойственных каждому из них.

Л.И. Дембо высказывал мнение, что применительно к праву исключительной государственной собственности на землю и воды в СССР, а равно применительно к правам землепользования и водопользования правомочие владения неприменимо. Он писал, что «как в отношении земли, так и в отношении воды право владения как самостоятельный элемент права собственности выпадает, так как право владения землей не имеет самостоятельного значения в советском праве, не знающем к тому же и самостоятельного посессорного иска. Термин «землевладение» вообще неприемлем для советского права в условиях национализации земли, в условиях исключительной государственной собственности на землю.

[1] Д. Т. Зузик. Экономика водного хозяйства. Изд-во «Колос», 1966, стр. 455–457.

Владение землей не является самостоятельным правом, отделенным от права землепользования или от права распоряжения землей. Государство-собственник передает отдельным юридическим и физическим лицам лишь право пользования землей, а не право владения. Таким образом, установление в качестве элемента права государственной собственности на землю и воды — права владения — лишено правового значения»[1].

В характеристике содержания права исключительной государственной собственности на землю и воды Л.И. Дембо считал возможным ограничиться правомочиями распоряжения и пользования, добавляя к этому еще одно правомочие, которое он назвал управлением. В рамках этих правомочий он конструировал и содержание прав землепользования и водопользования как производных от права исключительной государственной собственности на землю и воды.

По поводу приведенного мнения Л.И. Дембо было высказано множество разнообразных суждений, которые сводились либо к отстаиванию традиционной триады правомочий — владение, пользование и распоряжение, либо к расширению этой группы за счет добавления правомочий управления и контроля. Применительно к праву землепользования была выдвинута такая конструкция, согласно которой отрицается правомочие распоряжения землей в содержании этого права и вместо него ставится правомочие внутрихозяйственного управления[2].

Не прибегая к рассмотрению всех высказанных в литературе точек зрения относительно правомочий, присущих содержанию прав пользования природными объектами, хотелось бы присоединиться к тем взглядам, согласно которым содержание прав земле-водо-лесопользования и пользования недрами земли вполне может быть охарактеризовано совокупностью трех правомочий— владения, пользования и распоряжения. Думается также, что не существует необходимости в замене правомочия распоряжения в содержании прав земле- водо- лесопользования и пользования недрами земли правомочием внутрихозяйственного управления. В доказательство этого последнего положения можно выдвинуть ряд аргументов.

Дело в том, что отрицание у землепользователей правомочия распоряжения землей исходило лишь из сравнения права землепользования и права оперативного управления имуществом. Вполне обоснованно авторы книги «Право землепользования в СССР и его виды» пришли к выводу, что землепользователь не имеет права отчуждать предоставленную ему государством в пользование землю, поскольку это противоречило бы праву исключительной государственной собственности на землю, тогда как субъект права оперативного управления государственным имуществом может, а иногда и обязан отчуждать это имущество в собственность граждан, общественных организаций и других субъектов, которые могут быть носителями права собственности в советском обществе. Но из этого положения были сделаны такие выводы, в правильности которых можно сомневаться.

Во-первых, не соответствует действующему законодательству и практике его применения содержащееся в упомянутой книге утверждение о том, что «землепользователь не вправе никому передавать землю, хотя бы и на таком же праве землепользования» (стр. 164).

---

[1] Л.И. Дембо. Основные проблемы советского водного законодательства, стр. 67.

[2] «Право землепользования в СССР и его виды», стр. 163.

Верно то, что землепользователи не могут передавать землю как собственники или субъекты права оперативного управления государственным имуществом, но они могут передавать землю как землепользователи в пользование другим субъектам. С первых дней Советской власти и по сей день землепользователи вправе ранее предоставленные им (закрепленные за ними) земельные участки передавать в адекватное пользование другим субъектам при наличии указанных в законе оснований.

Например, передача земельных участков из пользования одних субъектов в пользование других может иметь место в случаях передачи зданий, строений, сооружений и других хозяйственных объектов капитального типа, неразрывно связанных с землей. При этом вопрос о передаче предприятиями, учреждениями и организациями хозяйственных объектов решается вышестоящими государственными органами, а земельные участки, на которых расположены передаваемые хозяйственные объекты, как правило, переходят в пользование новым владельцам хозяйственных объектов. Но как размеры земельных участков, передаваемых из пользования одних предприятий, учреждений и организаций в пользование другим, так и другие условия передачи земли определяются по соглашению сторон. В отдельных случаях, опять-таки по соглашению сторон, передача зданий, строений, сооружений и других хозяйственных объектов может происходить вообще без передачи земельного участка, т. е. на снос.

Аналогичная ситуация возникает в случаях купли- продажи принадлежащих гражданам на праве личной собственности жилых домов и хозяйственных построек. В связи с куплей-продажей дома один гражданин (продавец) по своему волеизъявлению передает земельный участок, на котором расположен дом, другому гражданину (покупателю) в пользование. Покупатель становится применительно к этому земельному участку таким же землепользователем, каким был продавец.

Более того, гражданину (продавцу) при определенных условиях предоставляется возможность выбора решений в определении юридической судьбы земельного участка, на котором расположены продаваемые дом и хозяйственные постройки: он может продать дом на снос, не передавая в этом случае земельного участка в пользование покупателя; он может продать часть дома, передав в пользование покупателя соответствующую часть земельного участка.

Можно привести довольно много и других случаев, когда землепользователи определяют по своему усмотрению юридическую судьбу предоставленных им в пользование земельных участков в смысле передачи их в постоянное или временное пользование другим субъектам. Разумеется, все это происходит в рамках права исключительной государственной собственности на землю, а поэтому не дает оснований для утверждений о том, что земля будто бы становится объектом имущественного (товарного) гражданского оборота.

Во-вторых, можно согласиться с тем, что право землепользователей передавать земли во вторичное пользование нельзя понимать «как право распоряжения, аналогичное праву распоряжения имуществом в порядке оперативного управления» (стр. 170). Но почему же его нельзя понимать как право распоряжения, не аналогичное праву распоряжения имуществом, как распоряжение земельноправовое? Думается, что к этому нет никаких препятствий.

Когда землепользователь, действуя по закону, передает часть своих земель во вторичное пользование другим субъектам, он практически совершает такие же действия (по их сущности и юридической значимости), какие совершает государственный орган, вынося решение о предоставлении земли в пользование. Различие заключается лишь в том, что на основе решения государственного органа данный земельный участок становится объектом первичного землепользования, продолжая оставаться собственностью государства, а на основе решения первичного землепользователя данный участок становится объектом вторичного землепользования, продолжая оставаться не только собственностью государства, но и объектом первичного землепользования.

При таком положении едва ли есть основание факт предоставления земли в пользование по решению государственного органа рассматривать в качестве акта распоряжения землей, толковать его как акт определения юридической судьбы земельного участка, а факт предоставления земли по решению первичного землепользователя считать чем-то иным — не актом распоряжения, а актом внутрихозяйственного управления землей, будто бы не означающим определения юридической судьбы земельного участка.

Наконец, вряд ли верно столь резко противопоставлять содержание права землепользования предприятий, учреждений и организаций содержанию права землепользования граждан.

Если содержание права землепользования предприятий, учреждений и организаций авторы книги «Право землепользования в СССР и его виды» характеризуют правомочиями владения, пользования и внутрихозяйственного управления землей, то в содержании права землепользования граждан они усматривают лишь правомочия владения и пользования землей. Однако, как это видно из приведенных выше примеров, граждане при известных условиях могут определять юридическую судьбу предоставленных им в пользование земельных участков, т. е. распоряжаться землей. Разумеется, они это делают не как собственники или субъекты права оперативного управления имуществом, а именно как землепользователи.

Таким образом, в содержании права землепользования, на наш взгляд, присутствуют не только правомочия владения и пользования землей, но и правомочие распоряжения, понимаемое так, как оно вообще понимается в советском земельном праве.

Равно и содержанию права водопользования вообще присуще правомочие распоряжения, которое по-разному проявляется применительно к различным видам права водопользования, а в некоторых случаях совсем не обнаруживает себя.

При обособленном водопользовании независимо от того, квалифицируется ли оно как общее или специальное, правомочие распоряжения водами проявляется в виде права пользователя допускать, разрешать вторичное водопользование других субъектов на предоставленных ему (закрепленных за ним) водных объектах. Это следует из ст. 14 Основ водного законодательства Союза ССР и союзных республик, в соответствии с которой предприятия, организации и учреждения, имеющие водные объекты в обособленном пользовании, — первичные водопользователи, в установленных законодательством Союза ССР и союзных республик случаях вправе разрешать другим предприятиям, организациям и учреждениям, а также гражданам вторичное водопользование по согласованию с органами по регулированию использования и охране вод.

При совместном водопользовании, которое также бывает общим и специальным, правомочие распоряжения водами проявляется только в случаях специального водопользования. Оно заключается в том, что водопользователи могут отказаться от права пользования водами или передать их другим субъектам вместе с передачей принадлежащих им сооружений и устройств, при помощи которых они осуществляли пользование водами.

Как известно, право специального водопользования принадлежит тем субъектам, которые являются владельцами (на правах собственности или оперативного управления) сооружений и устройств, при помощи которых они осуществляют пользование водами. Этим субъектам выдаются разрешения государственных органов по регулированию использования и охране вод на право добычи воды или сброса сточных вод, эксплуатации плотин, причалов, плавучих средств и т. п. Но если по тем или иным причинам указанные субъекты утрачивают права собственности или оперативного управления на водохозяйственные сооружения, то они вместе с тем утрачивают и права специального водопользования, связанные с эксплуатацией данных сооружений. Если водохозяйственные сооружения переходят из собственности или оперативного управления одного субъекта в собственность или оперативное управление другого, то и право специального водопользования переходит от одного субъекта к другому. Юридическим моментом перехода права водопользования в рассматриваемых случаях является факт перерегистрации водопользования в установленном порядке (отметка в техническом паспорте на водохозяйственное сооружение, отметка в судовом реестре и судовом свидетельстве и т. п.).

Что касается права общего водопользования, то оно, как известно, предоставлено всем гражданам, предприятиям, учреждениям и организациям непосредственно по закону для пользования водами без применения сооружений и устройств, влияющих на состояние вод, и не требует каких бы то ни было разрешений государственных органов. Право общего водопользования является сугубо личным. Оно не может передаваться или передоверяться. Право общего водопользования и процесс его осуществления ни в какой мере не фиксируются, не подлежат государственной регистрации. Здесь нет заранее определенных объектов или мест водопользования— предприятия, учреждения, организации и граждане могут в порядке общего водопользования пользоваться любыми водоемами, за исключением предоставленных в обособленное пользование или изъятых из пользования в установленном порядке. При этих условиях субъекты права общего водопользования вообще не нуждаются ни в каких правомочиях по распоряжению водами и практически не могли бы осуществить эти правомочия.

По таким же причинам в содержании права общего водопользования отсутствует и правомочие владения водами, которое обычно выражает юридическую принадлежность данного водного объекта данному субъекту. Этот факт уже отмечался в юридической литературе.

«В ряде случаев, — писал С. Байсалов, — использование водных ресурсов допускается без права владения ими. Именно так практикуется у нас использование их для личных и культурно-бытовых нужд, для проведения спортивных и оздоровительных мероприятий, для организации отдыха трудящихся»[1].

[1] С. Байсалов. Водное право Казахской ССР, стр. 37.

Правомочие владения водами также не выражено в случаях специального совместного водопользования. Здесь одним и тем же водным объектом фактически владеет (если такое понятие применимо) неопределенное число водопользователей. В принципе, владельцами одной и той же реки, например, могут быть признаны все предприятия, учреждения, организации и граждане, которые эксплуатируют на этой реке водозаборные или водосбросные сооружения, плотины, плавучие средства и т. п. Но практически они никогда не признаются владельцами этой реки, ибо право их совместного владения ни в какой мере не оформлено и не персонифицировано.

Вполне определенно правомочие владения водами выражено в правоотношениях обособленного водопользования, где за каждым субъектом закреплен точно обозначенный водный объект. Скажем, если за колхозом за креплен водоем (озеро, пруд), то колхоз, конечно, имеет основания считать, что этот водоем принадлежит ему, а не каким-либо другим субъектам на праве пользования. Здесь ясно определена юридическая взаимосвязь между субъектом и объектом права водопользования.

Наиболее существенным элементом права водопользования является правомочие пользования, под которым принято понимать пределы юридических возможностей субъектов в эксплуатации вод и получении таким путем для себя каких-то благ и выгод.

Правомочие пользования применительно к праву общего водопользования выражено в законе путем перечисления тех действий, которые дозволены водопользователю. Точного перечня этих действий не существует. Но в законе говорится о том, что субъекты права общего водопользования могут пользоваться водами для удовлетворения своих потребностей в воде любыми способами, не связанными с применением водохозяйственных сооружений и устройств, влияющих на состояние вод. Они могут купаться, добывать воду, поить скот, заниматься стиркой, замачивать тару и т. п.

Пределы дозволенного в общем водопользовании устанавливаются путем ограничений по кругу объектов, когда на тех или иных водоемах общее водопользование запрещается или ограничивается, и по видам действий, когда на тех или иных водоемах запрещаются некоторые способы общего водопользования (например, запрещена мочка льна и конопли в рыбохозяйственных водоемах).

Права общих водопользователей сопряжены с некоторыми обязанностями, которые заключаются главным образом в том, чтобы своими действиями не создавать препятствий для пользования водами другим субъектам, в соответствующих случаях не мешать судоходству, рыбной ловле, соблюдать правила безопасности поведения на воде, не засорять водоемы и прибрежные участки земель.

В случаях специального водопользования пределы дозволенного для водопользователей определяются как в законодательстве, так и в основанных на законодательстве разрешениях на водопользование, выдаваемых государственными органами по регулированию использования и охране вод, прежде всего в разрешениях указывается цель водопользования. В своей практической деятельности водопользователи не вправе выходить за рамки тех целей, для которых им разрешено пользоваться водами. Водопользование тех или иных субъектов может носить комплексный характер. В этом случае в разрешении может быть указана не одна, а несколько целей водопользования, соответствующих комплексу потребностей.

Несмотря на то, что право специального водопользования строго целенаправленно подчинено четко фиксированным целям, последние не влияют на определение основного хозяйственного назначения используемых водных объектов. Этим право водопользования отличается от права землепользования.

Как известно, в земельных правоотношениях в каждом случае землепользования выделяется какая-то главная цель, для достижения которой и предоставляется данному субъекту земельный участок. Соответственно этой цели и используемый земельный участок приобретает некоторую правовую характеристику. Выявляется и юридически закрепляется основное хозяйственное назначение каждого земельного участка, предоставленного в пользование, что в дальнейшем служит даже юридическим критерием классификации земель единого государственного земельного фонда.

Так, согласно ст. 4 Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик вся земля в СССР составляет единый государственный земельный фонд, который в соответствии с основным целевым назначением земель состоит из перечисляемых далее категорий земель. Во многих земельных кодексах союзных республик, принятых в развитие Основ, предусматривается, что отнесение земель к каждой из предусмотренных в законе категорий производится в соответствии с основным целевым назначением этих земель.

Таким образом, цель использования земли играет определяющую роль в формировании правового режима земельных участков, предоставленных в пользование.

Совершенно иная картина наблюдается в правоотношениях водопользования. Как и в земельных правоотношениях, здесь достаточно четко определяются цели пользования водами для каждого из водопользователей. В некоторых случаях, когда налицо комплекс хозяйственных потребностей у одного и того же водопользователя, может быть установлена главная цель пользования водами. Но это обстоятельство, как правило, не влияет в такой мере, как это наблюдается в земельных правоотношениях, на установление основного хозяйственного назначения используемых водных объектов.

Совершенно обоснованно указал на эту специфическую особенность Г.А. Аксененок: «Определяя правовой режим того или иного водного источника или бассейна, следует исходить не из основного его хозяйственного назначения, а из возможности использования этого источника или бассейна в различных хозяйственных надобностях, для различных целей»[1].

Большинство водных объектов в СССР имеет комплексное хозяйственное назначение. Реки, озера, моря, каналы, водохранилища и другие водные объекты используются одновременно множеством водопользователей, цели водопользования которых различны. Каждый может иметь свою цель водопользования. Но ни одной из этих целей не придается такого значения, в силу которого используемые водные объекты стали бы различаться по основному хозяйственному назначению.

Если какая-либо судоходная река является одновременно источником водоснабжения, рыбохозяйственным водоемом и используется вместе с тем для ги-

[1] Г.А. Аксененок. Правовое обеспечение комплексного и наиболее эффективного использования природных богатств и их охрана. «XXII съезд КПСС и проблемы колхозного и земельного права», Госюриздат, 1962, стр. 258, 259.

дроэнергетики и сброса сточных вод, то обычно ни одно из этих ее хозяйственных назначений не признается основным. Река не считается только судоходной или только рыбохозяйственной, только гидроэнергетическим водоемом или источником водоснабжения. Все полезные свойства реки, все потенциальные хозяйственные возможности, которые она заключает в себе, берутся во внимание в комплексе. Но центр тяжести правового регулирования переносится в область определения конкретных прав и обязанностей каждого водопользователя с учетом комплексного хозяйственного назначения реки.

В соответствии с этим субъекты водотранспортного водопользования обязаны при пользовании рекой выполнять такие требования, которые по закону установлены в интересах рыбного хозяйства, водоснабжения, энергетики и т. п. Рыбохозяйственные водопользователи обязаны строить свою работу так, чтобы не создавать помех судоходству, водоснабжению и гидроэнергетике. Последние в лице своих водопользователей несут в свою очередь встречные обязанности.

Таким образом, не определяя основного хозяйственного назначения водных объектов, но с учетом комплексного характера использования рек, озер, морей, каналов, водохранилищ и других водных объектов, компетентные государственные органы устанавливают конкретные права и обязанности владельцев водохозяйственных сооружений и устройств в каждом случае специального водопользования.

Обычно предельные возможности в смысле размеров, времени, места и иных условий специального водопользования определяются в процессе проектирования и строительства водохозяйственных сооружений, при помощи которых осуществляется пользование водами.

Если, например, речь идет об эксплуатации водозаборных сооружений, водопроводов и ирригационных систем, то их параметры устанавливаются техническими проектами и окончательно фиксируются в актах государственных приемочных комиссий. То же самое относится к эксплуатации плотин, шлюзов, причалов. Владельцы этих сооружений не вправе изменять их параметры (мощность, техническую конструкцию и т. п.), но могут пользоваться водами в установленных таким путем пределах дозволенного.

Характерно, что предоставленное специальным водопользователям право пользоваться водами не является в такой же мере их обязанностью, как в правоотношениях землепользования, где землепользователь не только вправе, но и обязан пользоваться землей. Специальные водопользователи, имея юридическую и техническую возможность добывать из водного объекта, скажем, тысячу кубометров воды в сутки, не обязаны каждые сутки добывать именно такое количество воды, а могут добывать лишь часть этого или на время прекратить добычу воды по условиям своей деятельности, что не рассматривается как правонарушение или как невыполнение обязанности. Наоборот, когда водопользователь обеспечивает экономное расходование воды, снижает затраты воды в производстве, он поступает в соответствии со своими обязанностями и заслуживает одобрения.

Тем более это условие имеет важное значение при сбросе в водоемы сточных вод. Если водопользователю разрешено сбрасывать в сутки тысячу кубометров сточных вод, содержащих в определенной норме загрязняющие вещества, то водопользователь не только не обязан каждые сутки сбрасывать тысячу кубометров сточных вод, но должен стремиться к всемерному сокращению сброса вод.

Не случайно поэтому формулировки статей Основ земельного и водного законодательства, трактующие о правах и обязанностях пользователей, построены по-разному.

Согласно ст. 17 Основ водного законодательства Союза ССР и союзных республик водопользователи вправе пользоваться водными объектами только в тех целях, для которых они предоставлены.

Согласно ст. 11 Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик землепользователи имеют право и обязаны пользоваться земельными участками в тех целях, для которых они им предоставлены.

В связи с этим нельзя согласиться с теми авторами, которые считают, что право пользоваться природными объектами, предоставленное социалистическим предприятиям, учреждениям и организациям, всегда является одновременно и их обязанностью[1].

Специальные водопользователи при осуществлении предоставленных им прав пользования водами должны выполнять довольно широкий круг обязанностей. В самом общем виде эти обязанности определены в ст. 17 Основ водного законодательства Союза ССР и союзных республик.

Водопользователи обязаны: рационально использовать водные объекты, заботиться об экономном расходовании воды, восстановлении и улучшении качества вод; принимать меры к полному прекращению сброса в водные объекты сточных вод, содержащих загрязняющие вещества; в процессе пользования водами не допускать нарушения прав, предоставленных другим водопользователям, а также нанесения ущерба хозяйственным объектам и природным ресурсам (землям, лесам, полезным ископаемым и др.); содержать в исправном состоянии очистные и другие водохозяйственные сооружения и технические устройства, влияющие на состояние вод, улучшать их эксплуатационные качества, а в установленных случаях вести учет пользования водами.

Номинально эти обязанности возложены на любых водопользователей. Но практически они возникают главным образом в случаях специального водопользования. Это видно даже из самого перечисления обязанностей.

Обязанность рационально использовать водные объекты применительно к специальным водопользователям заключается в строгом соблюдении тех условий и требований, которые предусмотрены в разрешении на водопользование. Специальные водопользователи не могут решать вопросов о том, насколько рационально используется тот или иной водоем в целом. Эта обязанность лежит на государственных органах по регулированию использования и охране вод.

Хотя в законодательстве и юридической литературе за последние годы понятие «рациональное использование» употребляется довольно широко, содержание его применительно к водам еще не вполне раскрыто.

Проблема рационального использования земли в правовом аспекте уже послужила предметом специального исследования. При этом авторы книги «Правовое обеспечение рационального использования земли в СССР» считают возможным определить общее понятие рационального использования земли как «достижение максимального эффекта в осуществлении целей землепользования с учетом полезного взаимодействия земли в процессе использования как

[1] См.С. Байсалов. Водное право Казахской ССР, стр. 38.

специфического условия всякой деятельности и главного средства производства в сельском хозяйстве»[1].

Перенести данное определение рационального использования в неизменном виде в область водопользования невозможно, поскольку воды как элемент природной среды по сравнению с землей играют несколько иную роль для общества и поскольку сам характер водопользования существенно отличается от характера землепользования. Поэтому применительно к водам понятие рационального пользования должно быть раскрыто самостоятельно.

Нам приходилось уже определять рациональное пользование водами как использование водных ресурсов «с наибольшей пользой для полного удовлетворения разносторонних потребностей в воде людей, общественного производства и т. д., при условии научно обоснованного ограничения и регулирования этих потребностей в целях предотвращения недостатка естественных запасов воды для живущего и грядущих поколений людей»[2].

В принципе, данное определение, на наш взгляд, не нуждается в пересмотре. Необходимо обратить внимание лишь на тот факт, что весьма затруднительно выдвинуть одинаковые критерии рациональности пользования применительно к различным видам водопользования и различным водопользователям.

Вполне возможно такое положение, при котором каждый водопользователь использует водные ресурсы вполне рационально, т. е. с соблюдением всех условий и требований, которые для него установлены, а весь водоем в целом используется нерационально. Поэтому практически для обеспечения рационального использования водных ресурсов необходимо сначала определить общие условия и требования водопользования для водоема или бассейна в целом, а на этой основе устанавливать пределы дозволенного каждому из водопользователей. Не случайно поэтому ст. 10 Основ водного законодательства предусматривает как первоначальное требование обеспечение рационального использования вод при размещении, проектировании, строительстве и вводе в эксплуатацию предприятий, сооружений и других объектов, а также при внедрении новых технологических процессов.

Обязанности водопользователей, заключающиеся в том, чтобы заботиться об экономном расходовании воды, принимать меры к полному прекращению сброса в водные объекты сточных вод с загрязняющими веществами, следить за исправным состоянием очистных и других водохозяйственных сооружений и технических устройств, влияющих на состояние вод, улучшать их эксплуатационные качества, относятся в основном к коммунальным, промышленным и сельскохозяйственным предприятиям. Содержание этих обязанностей развивается как в законодательных и ведомственных нормативных актах, так и непосредственно в разрешениях на водопользование.

Например, согласно ст. 23 Основ водного законодательства Союза ССР и союзных республик колхозы, совхозы и другие предприятия, организации, учреждения и граждане, пользующиеся водным объектами для нужд сельского хозяйства, обязаны соблюдать установленные планы, а также правила, нормы, режим водопользования, принимать меры к сокращению потерь воды на филь-

---

[1] Правовое обеспечение рационального использования земли в СССР. Изд-во «Наука», 1969. С. 30.
[2] О.С. Колбасов. Законодательство о водопользовании в СССР, стр. 19.

трацию и испарение в оросительно-обводнительных системах. Согласно ст. 24 Основ промышленные водопользователи обязаны соблюдать установленные планы, технологические нормы и правила водопользования, а также принимать меры к сокращению расхода воды и прекращению сброса сточных вод путем совершенствования технологии производства и схем водоснабжения (применять безводные технологические процессы, воздушное охлаждение, оборотное водоснабжение и другие технические приемы).

В конечном счете содержание прав и обязанностей каждого из специальных водопользователей определяется в соответствии с законом и теми целями, для осуществления которых им разрешено пользоваться водами.

Права и обязанности предприятий, учреждений и организаций, касающиеся пользования водами в случаях обособленного водопользования, по своему содержанию имеют тенденцию к сходству с правами и обязанностями по землепользованию.

Здесь также на первый план выдвигается строго целевая направленность водопользования. Но цель (часто это бывает основная цель) водопользования уже оказывает влияние на правовой режим водоемов в смысле определения их хозяйственного назначения. В зависимости от главной цели водопользования водоем, предоставленный в обособленное пользование, становится хозяйственно-питьевым, лечебным, спортивным, мелиоративным, промышленным, транспортным, энергетическим, рыбохозяйственным и т. д.

Если определено основное хозяйственное назначение водоема, то это не означает, что данный водоем вообще не подлежит комплексному использованию, т. е. использованию и для каких-либо других целей. Но любое побочное, если можно так выразиться, пользование не может противоречить центральному хозяйственному назначению водоема, а должно носить зависимый, ограниченный характер.

В отдельных случаях предоставленный в обособленное пользование водоем может использоваться лишь для какой-либо одной цели, т. е. комплексное использование его не допускается: например, в случаях использования водоемов для товарного рыбоводства государственными рыбохозяйственными предприятиями, колхозами, совхозами.

Так, в соответствии с Правилами использования водоемов совхозов, подсобных хозяйств, рыбхозов и рыбопитомников, утвержденными Постановлением Совета Министров Киргизской ССР от 4 ноября 1959 г., в указанных водоемах не только запрещен лов рыбы посторонними лицами и организациями, но и запрещено посторонним лицам находиться на территории, прилегающей к этим водоемам, и иметь здесь постройки. Не допускаются купанье, катанье на лодках, стирка белья, мытье машин и механизмов, спуск сточных вод, отходов, мусора, свободный выгул водоплавающей птицы, принадлежащей гражданам, массовый прогон скота и птицы вблизи этих водоемов[1].

При обособленном водопользовании в большинстве случаев водопользователям предоставлено право выбора конкретных способов пользования водами. Но если обособленные водопользователи намерены пользоваться водами при помощи сооружений и устройств, влияющих на состояние вод, то они должны

[1] «Ведомости Верховного Совета и Правительства Киргизской ССР», 1959, № 28, ст. 234.

получить на это разрешение государственных органов по регулированию использования и охране вод. Вообще обособленные водопользователи не вправе по своему усмотрению изменять водный режим тех водоемов, которые им предоставлены и пользование: строить плотины на малых реках и ручьях, спрямлять русла рек, осушать озера и болота и т. п.

В нашем законодательстве неоднократно подчеркивались и устанавливались задачи сельскохозяйственных предприятий по развитию орошения земель за счет местного стока, проведению мелиоративных мероприятий и мер борьбы против ветровой и водной эрозии почв. Еще в Постановлении Совета Министров СССР и ЦК ВКП (б) от 20 октября 1948 г. «О плане полезащитных лесонасаждений, внедрения травопольных севооборотов, строительства прудов и водоемов для обеспечения высоких и устойчивых урожаев в степных и лесостепных районах Европейской части СССР» в целях развития в колхозах и совхозах орошения на базе использования вод местного стока путем строительства прудов и оросительных систем предписывалось Министерству сельского хозяйства СССР, Министерству совхозов СССР, Совету Министров РСФСР, Совету Министров Украинской ССР и ЦК КП (б) Украины, Советам Министров автономных республик, крайисполкомам, крайкомам и обкомам партии обеспечить широкое развитие строительства в колхозах и совхозах прудов и водоемов в естественных ложбинах, у истоков рек, в верховьях балок и оврагов и в других естественных понижениях, а также строительство водоемов на малых реках для регулирования и использования местного стока воды для орошения, рыборазведения и получения гидроэлектроэнергии для нужд сельского хозяйства[1].

О широком развитии орошения земель за счет использования вод местного стока говорится и в Постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 16 июня 1966 г. «О широком развитии мелиорации земель для получения высоких и устойчивых урожаев зерновых и других сельскохозяйственных культур»[2].

На проведение гидротехнических мероприятий по предотвращению ветровой и водной эрозии почв, засоления, заболачивания почв как на обязанность землепользователей указывается в Основах земельного законодательства Союза ССР и союзных республик.

Но из этого было бы неправильным делать вывод, что предприятия, учреждения и организации могут по своему усмотрению регулировать поверхностный сток воды, строить плотины, каналы и возводить другие сооружения. Любые мероприятия, связанные с регулированием поверхностного стока вод, должны проводиться с разрешения и под контролем государственных органов по регулированию использования и охране вод.

Предприятия, учреждения и организации, за которыми закреплены в обособленное пользование водоемы, обязаны обеспечивать их рациональное использование, содержать их в хорошем состоянии, охранять от загрязнения, засорения и истощения, при необходимости по собственной инициативе и по предписаниям государственных органов проводить мероприятия по их мелиорации, т. е. очищать дно, русла, берега водоемов от наносов, мусора, сорной растительно-

[1] «Известия», 24 октября 1948 г.
[2] СП СССР, 1966, № 11, ст. 114.

сти, не допускать разрушения берегов под воздействием сельскохозяйственных, горнодобывающих, лесозаготовительных, транспортных и других работ, а также под воздействием стока дождевых и талых вод. На водоемах обособленного пользования, служащих источниками хозяйственно-питьевого водоснабжения, водопользователи обязаны организовать зоны санитарной охраны и строго соблюдать их режим.

Если обособленный водоем является рыбохозяйственным, то водопользователь обязан выполнять все условия и требования, необходимые для охраны рыбных запасов. В частности, он не должен производить без согласования с органами рыбоохраны обвалование и восстановление разрушенных валов на полойных участках, являющихся местами нереста рыбы, устраивать завалы и сплошные заграждения рек, производить мочку льна, конопли, мочалы, кож и т. п.

Как уже отмечалось, обособленным водопользователям предоставлено по закону право решать вопросы о допустимости пользования закрепленными за ними водными объектами другими предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами на правах вторичных водопользователей (ст. 14 Основ водного законодательства). Они вправе решать вопрос не только о допустимости вторичного пользования, но и определять его условия.

Если водоемы предоставлены предприятиям, учреждениям и организациям в обособленное пользование в целях организованного обслуживания населения — для устройства зон отдыха, купален и пляжей, водных стадионов, любительского и спортивного рыболовства, охоты и т. п., то на водопользователей возлагается обязанность установления правил пользования этими водоемами населением в соответствии с типовыми правилами или иными нормативными актами.

Так, в соответствии с Правилами по содержанию и использованию закрепленных мест массового отдыха трудящихся, утвержденными совместным решением исполкомов Мосгорсовета и Мособлсовета от 21 мая 1969 г., размещение и строительство зон (баз) отдыха производится только по проектам, утвержденным в установленном порядке. При этом администрация зоны (базы) отдыха обязана обеспечить точное выполнение проектов и соблюдение правил пользования местами отдыха, установить объявления о запрещении порубок лесных насаждений, загрязнении берегов водоемов и воды в них с указанием санкций за нарушения, установить ограждающие буи на глубинах водоема более пяти метров и строго запретить заплыв людей за зону ограждения, и т. п.[1]

Порядок пользования водоемами, закрепленными в обособленное пользование организаций добровольных обществ охотников и рыболовов, Всеармейского военно-охотничьего общества, Всесоюзного физкультурноспортивного общества «Динамо» и других определяется правилами, издаваемыми этими обществами в соответствии с их уставами и действующим законодательством.

Таким образом, содержание права водопользования охватывает весьма широкий круг конкретных прав и обязанностей водопользователей, существенно различающихся в зависимости от видов водопользования.

---

[1] «Бюллетень Исполнительного комитета Московского городского Совета депутатов трудящихся», 1969, № 12, стр. 16.

7. Основания возникновения и прекращения прав водопользования

Советское водное законодательство предусматривает широкий круг оснований возникновения и прекращения прав водопользования у предприятий, организаций, учреждений и граждан.

В отличие от субъективного права землепользования, которое обычно базируется применительно к каждому данному земельному участку на акте предоставления земли в пользование, изданном компетентным государственным органом, субъективное право водопользования далеко не всегда имеет в своей основе акт государственного органа о предоставлении конкретного водного объекта в пользование данному субъекту.

Основания возникновения и прекращения прав водопользования довольно существенно различаются в зависимости от видов права водопользования — общего и специального, совместного и обособленного, первичного и вторичного, а также — от целевого назначения водопользования.

Во многих случаях право водопользования возникает непосредственно из закона и является всеобщим, присущим всем субъектам советского права. Весьма распространенное основание возникновения права водопользования — разрешение компетентного государственного органа на пользование данным водным объектом. К числу оснований возникновения права водопользования относятся и такие юридические факты, как приемка в эксплуатацию водохозяйственных сооружений, государственная регистрация плавучих средств и т. д.

Понятие предоставления водного объекта в пользование, аналогичное понятию предоставления в пользование земельного участка, применимо только к случаям обособленного водопользования.

В силу принципа комплексного использования водных ресурсов, который оказывает большое влияние на правовое регулирование водных отношений, основная масса водных объектов в СССР состоит в совместном пользовании. На этих водных объектах субъекты водопользования обладают самостоятельными по происхождению правами, которые находятся в постоянном соприкосновении и известной взаимообусловленности, поскольку они имеют один объект водопользования, а потому нуждаются в четком оформлении.

Какая-либо река состоит в пользовании предприятий, которые добывают из этой реки воду или сбрасывают в нее сточные воды, занимаются судоходством, лесосплавом или рыболовством, население использует воды реки для водоснабжения и других бытовых нужд. Все эти субъекты по отношению к данной реке обладают правами водопользования, возникшими по разным основаниям и по-разному оформленными.

Рассмотрим наиболее распространенные на практике основания возникновения и прекращения права водопользования.

Право общего водопользования, заключающее в себе возможность пользоваться водными объектами без применения сооружений и устройств, влияющих на состояние вод, возникает непосредственно из закона и принадлежит всем предприятиям, учреждениям и организациям в пределах их специальной правоспособности, а также всем гражданам СССР и иностранцам.

Согласно ст. 15 Основ водного законодательства Союза ССР и союзных республик общее водопользование осуществляется без какого-либо разрешения в порядке, устанавливаемом законодательством союзных республик.

Это означает, что каждый субъект права водопользования по своему усмотрению в любое время в любом месте может осуществить данное ему по закону право с соблюдением тех условий или ограничений, которые предусмотрены законодательством.

Право общего водопользования возникает с момента издания закона, установившего это право, для тех субъектов, которые были в наличии к моменту издания закона, либо с момента возникновения субъекта — для тех субъектов, которые появились после издания закона, а прекращается с момента прекращения существования субъекта или прекращения действия закона.

Осуществление права общего водопользования не только не требует предварительного разрешения, но и какого-либо оформления, за исключением случаев, когда право общего водопользования осуществляется на водных объектах, уже состоящих в обособленном водопользовании. Например, рыбохозяйственный водоем предоставлен в обособленное пользование добровольному обществу рыболовов. Осуществление права любительского (спортивного) лова рыбы на этом водоеме требует наличия членского билета общества, либо получения так называемой путевки (свидетельства на право лова рыбы в данном водоеме), либо того и другого.

Ограничения права общего водопользования могут быть установлены как непосредственно законодательством, так и по решению компетентных государственных органов или обособленных водопользователей в соответствии с законодательством. Эти ограничения могут касаться места и времени осуществления права водопользования или могут быть персональными.

Так, непосредственно Положением об охране рыбных запасов и о регулировании рыболовства в водоемах СССР от 15 сентября 1958 г.[1] всем водопользователям запрещено производить в рыбохозяйственных водоемах мочку льна, конопли, мочала, кож, что является ограничением права общего водопользования. Мочка льна, конопли, мочала, кож может производиться в водоемах, не имеющих рыбохозяйственного значения.

Право общего водопользования ограничивается на водоемах, являющихся источниками хозяйственно-питьевого назначения, в пределах зон санитарной охраны, устанавливаемых советами министров республик или исполнительными комитетами Советов депутатов трудящихся. Здесь запрещается купанье людей и животных, водопой скота, стирка белья, мытье машин, мочка тары и т. п.

В обоих приведенных примерах право общего водопользования ограничивается по месту его осуществления. Ограничение прав общего водопользования по времени осуществления устанавливается чаще всего на пограничных водах. В интересах обеспечения охраны государственных границ СССР на пограничных реках может быть запрещено бытовое водопользование населения в темное время суток. Иногда право общего водопользования может быть ограничено во времени в связи с сезонными колебаниями стока, скажем, на время паводка.

Что касается персональных ограничений права общего водопользования, то они могут устанавливаться в связи с эксплуатацией водных объектов, состоящих в обособленном пользовании.

Согласно ст. 15 Основ водного законодательства Союза ССР и союзных республик на водных объектах, предоставленных в обособленное пользование, об-

[1] СП СССР, 1958, № 15, ст. 127.

щее водопользование допускается на условиях, установленных первичным водопользованием по согласованию с органами по регулированию использования и охране вод, а при необходимости общее водопользование может быть запрещено.

Осуществление права общего водопользования прекращается обыкновенно по одностороннему волеизъявлению водопользователя путем фактического прекращения пользования тем или иным водным объектом. По существу здесь действует такое условие, как минование надобности.

Следует заметить, что предусмотренные законодательством столь широкие возможности для осуществления права общего водопользования причинно обусловлены тем, что при посредстве данного вида водопользования происходит удовлетворение жизненных потребностей в воде широких слоев населения; через право общего водопользования значительная часть граждан СССР удовлетворяет свои потребности в воде для питья и гигиенических целей, укрепления здоровья, отдыха, ведения подсобного хозяйства. Здесь ограничения противоречили бы в принципе целям советского общества и государства. Советское государство не только не ограничивает эти потребности людей, но и стремится к их наиболее полному удовлетворению, руководствуясь принципом: «Все во имя человека, все для блага человека». При этом пользование водами для питья и бытовых нужд населения в порядке общего водопользования допускается по потребностям, независимо от количества и качества труда, вложенного тем или иным лицом в общественное хозяйство.

Большая роль свободного волеизъявления (усмотрения) водопользователей в осуществлении права общего водопользования объясняется еще и тем, что в этом случае пользование водами происходит традиционными простейшими способами, не приводящими к ухудшению состояния вод. Поэтому у государства не возникает фактической заинтересованности в детальной правовой регламентаций отношений водопользования данного вида.

В отличие от права общего водопользования, которое присуще неограниченному кругу субъектов и которое возникает и прекращается на основе закона непосредственно, право специального водопользования предоставляется лишь тем предприятиям, учреждениям и организациям, которые в соответствии со своей специальной правоспособностью нуждаются в эксплуатации водных ресурсов при помощи сооружений или устройств, влияющих на состояние вод. Лишь в отдельных случаях это право предоставляется и гражданам.

В законодательстве нет строго определенного перечня оснований возникновения права специального водопользования. Это обусловлено тем, что совокупность юридических фактов, образующих основания возникновения права на специальное пользование конкретными водными объектами, представляет собой довольно сложное явление, которое невозможно отразить в какой-либо одной норме законодательства. Именно поэтому в нескольких статьях Основ водного законодательства и в нескольких других законодательных актах указываются различные основания возникновения права специального водопользования и различные формы документов, свидетельствующих о наличии этого права.

Но у них есть и общая черта. Она состоит в том, что любое основание возникновения права специального водопользования всегда должно содержать в себе разрешение пользоваться водами, данное компетентным государственным органом.

Так, основанием возникновения права специального водопользования, заключающегося в добыче воды из поверхностных водоемов, выступает сложный фактический состав, состоящий из актов выбора места водозабора, утверждения технического проекта водозаборных сооружений (содержащего данные о цели водопользования, способе добычи воды, мощности водозабора и т. п.), приемки в эксплуатацию водозаборных сооружений государственной приемочной комиссией. Если водозабор строится в комплексе сооружений вновь создаваемого предприятия (хозяйственного объекта), то основанием возникновения права водопользования на время до полного завершения строительства предприятия (например, в период пробной эксплуатации) служит акт рабочей комиссии о приемке водозаборных сооружений в эксплуатацию.

Хотя моментом возникновения права водопользования в рассматриваемых случаях следует считать дату подписания акта о приемке в эксплуатацию водозаборных сооружений, основанием возникновения права водопользования здесь будет не только этот акт, но вся совокупность правовых документов, предопределяющих появление водозаборных сооружений. И в каждом из этих документов в той или иной форме содержится разрешение на водопользование, выданное государственными органами по регулированию использования и охране вод. Это находит свое законодательное закрепление и в Основах водного законодательства.

Согласно ст. 10 Основ водного законодательства Союза ССР и союзных республик определение мест строительства предприятий и сооружений, влияющих на состояние вод, должно согласовываться с органами по регулированию использования и охране вод, органами, осуществляющими государственный санитарный надзор, охрану рыбных запасов, и другими органами в соответствии с законодательством Союза ССР и союзных республик. Проекты строительства указанных предприятий и сооружений подлежат согласованию с органами по регулированию использования и охране вод и другими органами в случаях и порядке, определяемых законодательством Союза ССР.

В соответствии с Постановлением Совета Министров СССР от 15 сентября 1962 г. «О порядке приемки в эксплуатацию законченных строительством предприятий, зданий и сооружений»[1] в состав государственных приемочных комиссий включаются представители застройщика (заказчика), генерального подрядчика, генерального проектировщика, органа государственного санитарного надзора, органа государственного пожарного надзора, технической инспекции советов профсоюзов и профсоюзной организации застройщика (заказчика). В зависимости от назначения и хозяйственной значимости принимаемых объектов в состав государственных приемочных комиссий могут быть включены представители Госплана СССР и Госпланов союзных республик, государственных органов управления строительством или отраслевых органов государственного управления, а также финансовых органов. В частности, как это предусмотрено Постановлением Совета Министров СССР от 22 января 1966 г. «О порядке приемки в эксплуатацию законченных строительством объектов производственного назначения», в состав государственной приемочной комиссии включается представитель финансирующего строительство банка[2]. В дополнение к указанному

[1] СП СССР, 1962, № 17, ст. 136.
[2] СП СССР, 1966, № 3, ст. 29.

Постановлению Совет Министров СССР Постановлением от 6 сентября 1966 г. № 724 установил, что в состав государственных приемочных комиссий по приемке в эксплуатацию объектов производственного назначения включаются представители органов по использованию и охране водных ресурсов системы Министерства мелиорации и водного хозяйства СССР[1].

Государственные приемочные комиссии обязаны проверить выполнение предусмотренных законом требований по обеспечению рационального использования и охране вод при вводе в эксплуатацию предприятий, сооружений и других объектов, влияющих на состояние вод, и только после этого подписать акт о приемке того или иного объекта в эксплуатацию и тем самым от имени государства разрешить водопользование.

Примерно таков же фактический состав основания возникновения права специального водопользования не только при устройстве водозаборных сооружений, но и во многих других случаях хозяйственно-питьевого, промышленного, сельскохозяйственного, энергетического и иного водопользования, связанного с эксплуатацией поверхностных водоемов. При этом законодательство предусматривает ряд категорических условий, при отсутствии которых в том или ином конкретном случае право водопользования не может возникнуть, поскольку государственная приемочная комиссия или соответствующий государственный орган не могут санкционировать ввод в эксплуатацию вновь созданных или реконструированных хозяйственных объектов.

Основы водного законодательства запрещают вводить в эксплуатацию новые и реконструированные предприятия, цехи, агрегаты, коммунальные и другие объекты, не обеспеченные устройствами, предотвращающими загрязнение и засорение вод или их вредное воздействие; оросительные и обводнительные системы, водохранилища и каналы до проведения предусмотренных проектами мероприятий, предотвращающих затопление, подтопление, заболачивание, засоление земель и эрозию почв; осушительные системы до готовности водоприемников и других сооружений в соответствии с утвержденными проектами; водозаборные сооружения без рыбозащитных устройств в соответствии с утвержденными проектами; гидротехнические сооружения до готовности устройств для пропуска паводковых вод и рыбы в соответствии с утвержденными проектами; буровые скважины на воду без оборудования их водорегулирующими устройствами и установления в соответствующих случаях зон санитарной охраны.

Основание возникновения права водопользования гидроэлектростанции имеет еще более сложный фактический состав. Это обусловлено тем, что строительство гидроузла уже с самого начала сопряжено с весьма значительным воздействием на состояние водных объектов, изменяющимся на разных стадиях строительства. Здесь помимо выбора и утверждения створа гидроузла и его технического проекта очень большое значение приобретают выполнение и приемка промежуточных работ, результаты которых в последующем скрываются как в самом сооружении гидроузла, так и в ложе водохранилища, под водой. Кроме того, до окончательной приемки гидроузла в эксплуатацию государственной приемочной комиссией проводится пробная эксплуатация его агрегатов, что предполагает заполнение водохранилища до нормального подпорного горизон-

[1] СП СССР, 1966, № 20, ст. 178.

та, практически означающего появление нового водного объекта. Между тем законодательство устанавливает ряд строгих требований к вводу водохранилища в строй. В частности, запрещается наполнение водохранилищ до осуществления предусмотренных проектами мероприятий по подготовке ложа.

Соблюдение всех этих требований должно проверяться рабочими приемочными комиссиями в ходе строительства, затем еще раз окончательно проверяться государственными приемочными комиссиями при комплексном опробовании и приемке гидроузла в целом. Все это отражается в приемочном акте. При этом акты рабочих приемочных комиссий уже заключают в себе разрешение государственных органов на водопользование, которое, однако, носит временный характер — до приемки гидроузла государственной приемочной комиссией. Акт этой комиссии, перекрывая все состоявшиеся до него разрешения на водопользование рабочих приемочных комиссий, выражает окончательное разрешение компетентных государственных органов на водопользование в течение всего периода эксплуатации гидроузла, на который он рассчитан. В акте государственной приемочной комиссии фиксируются важнейшие базисные условия гидроэнергетической эксплуатации созданного водохранилища.

Так, в акте государственной комиссии по приемке в промышленную эксплуатацию Плявиньской ГЭС (на реке Даугава) отмечено, что водохранилище Плявиньской ГЭС, расположенное в административных границах Латвийской ССР (на территории Стучкинского и Екабпилского районов), смыкается с верхним бьефом Кегумской ГЭС и имеет следующие основные параметры: отметка нормального подпорного уровня — 72 м, протяжение — 56 км, площадь зеркала — 43 кв. км, площадь затопления — 2435 га, объем — 620 млн. кбм (в том числе полезный — 270 млн. кбм) и т. д.

Работы по подготовке водохранилища были начаты в 1962 г. В 1965 г. водохранилище было заполнено до отметки 40 м, весной 1966 г. — до отметки 65 м и в мае 1967 г. — до отметки 72 м, т. е. до нормального подпорного уровня. Готовность заполнения водохранилища до указанных отметок устанавливалась комиссией, назначенной Советом Министров Латвийской ССР.

На основании актов рабочих приемочных комиссий и непосредственного осмотра и проверки состояния водохранилища и гидроузла государственная приемочная комиссия признала, что все основные работы, связанные с подготовкой водохранилища и гидроузла Плявиньской ГЭС, выполнены в соответствии с проектно-сметной документацией и гидроузел подлежит промышленной эксплуатации.

В связи с тем, что приемка в эксплуатацию гидроузлов представляет собой сложную в правовом отношении систему мероприятий, деятельность приемочных комиссий и всех связанных с приемкой гидроузлов организаций регламентируется специальным правовым актом — Правилами приемки в эксплуатацию гидроэлектрических станций, утвержденными министром энергетики и электрификации СССР 3 октября 1967 г. по согласованию с Госстроем СССР[1].

В основании возникновения права водопользования управлений государственных водохозяйственных (мелиоративных) систем и других сельскохозяйственных водопользователей также лежит сложный фактический состав, в кото-

[1] «Правила приемки в эксплуатацию гидроэлектрических станций». Информэнерго, 1969.

ром приемка в эксплуатацию водохозяйственных объектов имеет свою большую специфику, а поэтому регламентируется специальными правовыми актами.

Порядок приемки в эксплуатацию вновь созданных, реконструированных, восстановленных или капитально отремонтированных оросительных, осушительных и обводнительных систем, русловых, берегоукрепительных, выправительных и других сооружений, а также водохранилищ, прудов и иных водоемов мелиоративного, рыбоводного и комплексного назначения определен Правилами приемки в эксплуатацию законченных строительством мелиоративных объектов, утвержденными министром мелиорации и водного хозяйства СССР.

Что касается оснований возникновения права водопользования у колхозов, совхозов и других сельскохозяйственных предприятий, обслуживаемых государственными оросительными, осушительными или обводнительными системами, то помимо приемки в эксплуатацию внутрихозяйственной мелиоративной сети здесь необходимо осуществление ряда других правовых действий.

При проведении работ по мелиорации земель в процессе строительства оросительных и осушительных систем требуется ежегодная приемка в эксплуатацию орошаемых и осушенных земель в соответствии с Постановлением Совета Министров СССР от 29 ноября 1968 г. «О порядке приемки в эксплуатацию орошаемых и осушенных земель»[1].

При орошении и обводнении земель, кроме того, к числу оснований возникновения права специального сельскохозяйственного водопользования принадлежат ежегодно утверждаемые в установленном порядке внутрихозяйственные планы водопользования.

В соответствии с Уставом эксплуатационной службы органов мелиорации и водного хозяйства СССР, утвержденным Постановлением Совета Министров СССР от 15 октября 1971 г.[2], каждое хозяйство — колхоз, совхоз или другое предприятие, обслуживаемое государственной оросительной системой, ежегодно составляет внутрихозяйственный план водопользования, в содержание которого должны быть включены данные о размере орошаемой площади, структуре посевных площадей, режиме орошения и сроках полива каждой культуры, коэффициенте полезного действия внутрихозяйственных каналов и почвенно-мелиоративных условиях полей. Эти планы должны быть увязаны со всей системой мероприятий по агротехнике и организацией работ в хозяйстве, а также должны учитывать гидрометеорологические условия.

Составленные колхозами, совхозами и другими пред приятиями и организациями-водопользователями внутрихозяйственные планы водопользования подлежат согласованию с управлениями эксплуатации оросительных систем и утверждаются исполнительными комитетами районных Советов депутатов трудящихся.

В свою очередь Управление оросительной системы (УОС) составляет общесистемный план водопользования, основываясь на показателях производственной мощности оросительной системы, пропускной способности каналов и других ирригационных сооружений, а также исходя из согласованных с ним

[1] СП СССР, 1968, № 22, ст. 164.
[2] СП СССР, 1971, № 18, ст. 132.

внутрихозяйственных планов водопользования обслуживаемых хозяйств. УОС составляет оперативные графики забора и распределения воды по системе, а также ряда других документов по планированию работы оросительной системы.

Однако общесистемный план водопользования и другие планы, составляемые Управлением оросительной системы, предназначены в основном для регулирования и организации внутренней производственной деятельности самого Управления оросительной системы как государственного предприятия. Они определяют порядок производственного взаимодействия различных производственных участков и звеньев оросительной системы, но не имеют определяющего значения для регулирования отношений Управления оросительной системы с обслуживаемыми хозяйствами, поскольку они не определяют взаимных прав и обязанностей субъектов отношений водопользования.

Наоборот, внутрихозяйственные планы водопользования по каждому из обслуживаемых хозяйств имеют большое значение для регулирования отношений между субъектами водопользования в рамках оросительной системы. Эти планы определяют взаимные права и обязанности сторон, участвующих в отношениях водопользования: Управления оросительной системы, с одной стороны, и каждого из хозяйств-водопользователей — с другой.

Надлежащим образом одобренный Управлением оросительной системы и утвержденный внутрихозяйственный план водопользования по своему правовому значению близок к договору.

Колхоз, совхоз или другое хозяйство проект своего внутрихозяйственного плана водопользования направляет на согласование Управлению оросительной системы по существу как проект соглашения об условиях водопользования. Управление оросительной системы, если оно одобрило представленный ему проект внутрихозяйственного плана водопользования, тем самым выразило свое согласие по предложенным условиям водопользования и приняло на себя соответствующие обязанности по отношению к колхозу, совхозу или иному обслуживаемому хозяйству. Таким образом, внутрихозяйственный план водопользования оказывается тем юридическим фактом, в силу которого абстрактно выраженные в законе права и обязанности сторон по водопользованию становятся конкретными правами и обязанностями конкретных субъектов.

Однако по своей форме внутрихозяйственный план водопользования не выражает прямого соглашения сторон, а только подразумевает его. Соглашение, существующее в действительности, остается как бы вне видимых общественных отношений. Это обстоятельство не способствует достижению необходимой ясности и определенности в поведении участников отношений. Нам представляется, что было бы лучше в интересах организации эффективного и рационального использования водных ресурсов оросительных систем не ограничиваться согласованием внутрихозяйственных планов водопользования, а оформить договором в действительности существующее соглашение сторон в отношениях водопользования. Договорная форма полезна не только тем, что она позволяет прямо и наглядно сформулировать взаимные права и обязанности сторон, но и тем, что она дает дополнительные юридические средства взаимного воздействия на поведение субъектов. Поэтому заслуживают одобрения и поддержки имеющиеся в юридической литературе предложения о целесообразности восстановления

договорной формы отношений водопользования из государственных оросительных систем, которая в прошлом применялась, но с 1958 г. была отменена[1].

С момента утверждения внутрихозяйственного плана водопользования колхоза, совхоза или иного хозяйства Управление оросительной системы становится субъектом, несущим обязательства в отношении каждого из обслуживаемых хозяйств. Оно обязано подать воду в оросительную сеть этих хозяйств в количестве и в сроки, обусловленные планом водопользования, с соблюдением условий, предусмотренных этим планом.

С другой стороны, колхозы, совхозы и другие сельскохозяйственные предприятия с момента утверждения плана внутрихозяйственного водопользования вправе требовать от Управления оросительной системы подачи воды по плану и выполнения других условий, входящих в обязанности управлений оросительных систем.

Таким образом, внутрихозяйственный план водопользования является тем правовым актом, в силу которого возникают субъективные права специального сельскохозяйственного водопользования у сельскохозяйственных предприятий, обслуживаемых государственными оросительными системами. Аналогичное значение имеют планы водопользования на обводнительных системах, обычно связанных с водоснабжением отгонных пастбищ.

От рассмотренных выше оснований возникновения права специального водопользования существенно отличаются те основания, с которыми законодательство связывает возникновение права на пользование подземными водами.

Постановлением Совета Министров СССР от 4 сентября 1959 г. «Об усилении государственного контроля за использованием подземных вод и о мероприятиях по их охране» установлен строго разрешительный порядок бурения новых эксплуатационных скважин на воду и переоборудования разведочных скважин в эксплуатационные, обязательный для всех предприятий и организаций, независимо от их ведомственной подчиненности[2].

Бурение новых эксплуатационных скважин на воду, переоборудование разведочных скважин в эксплуатационные, строительство и переоборудование водозаборных сооружений для использования подземных вод населением и отраслями народного хозяйства производится только с разрешения республиканских органов геологии и охраны недр или территориальных геологических управлений по согласованию с местными органами государственного санитарного надзора и органами Советов Министров союзных республик по регулированию использования и охране вод. Если бурение скважин производится горнодобывающими предприятиями, то разрешения на их производство подлежат согласованию, кроме того, с органами по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору.

Порядок выдачи разрешений на пользование подземными водами предусмотрен Положением о порядке использования и охране подземных вод на территории СССР, утвержденным Министерством геологии и охраны недр СССР

---

[1] И.А. Коэткина. Правовые отношения колхозов-водопользователей с управлениями государственных оросительных систем в РСФСР. Госюриздат, 1959, стр. 103–105.

[2] СП СССР, 1959, № 17, ст. 135.

и Главным государственным санитарным инспектором СССР 18 апреля 1960 г.[1], а также водными кодексами союзных республик.

В соответствии с этим Положением специальных разрешений органов геологии и охраны недр не требуется для пользования подземными водами при помощи простых колодцев и каптажей, не используемых для централизованного водоснабжения. Но в этих случаях необходимы разрешения исполкомов местных Советов.

Согласно ст. 31 ВК РСФСР, разрешения на пользование подземными водами путем устройства на территории сельских населенных пунктов, поселков, городов копаных шахтных колодцев, забивных фильтровых колодцев, а также каптажей источников, работающих без принудительного понижения уровня воды, выдают исполнительные комитеты соответствующих сельских, поселковых и городских Советов депутатов трудящихся, а на землях государственного запаса и государственного лесного фонда — райисполкомами.

Во всех других случаях пользование подземными водами обусловлено наличием разрешения, выданного компетентными органами геологии, охраны вод и недр. И такие разрешения необходимы не только для водопользования путем добычи воды из подземных водоносных горизонтов, но и тем более при устройстве поглощающих скважин для сброса сточных вод в недра земли.

Для получения разрешения на бурение или переоборудование водозаборных и поглощающих скважин в республиканские органы геологии и охраны недр или территориальные геологические управления представляется проект водозабора (водосброса), предварительно согласованный с органами государственного санитарного надзора. Кроме того, предварительное согласование проекта производится: в городах и рабочих поселках — с органами коммунального хозяйства; в сельских районах для объектов сельского хозяйства — с сельскохозяйственными и водохозяйственными органами; в районах работ горнодобывающих предприятий (в пределах их горных отводов) — с окружными управлениями Госгортехнадзора СССР; в районах курортов, использующих в лечебных целях подземные минеральные воды, — с территориальными или республиканскими курортными управлениями.

Пуск скважин и других водозаборов в эксплуатацию после технической приемки их и опробования производится по акту приемочной комиссии, согласованному с местными органами санитарного надзора, а в городах и рабочих поселках — также с местными органами коммунального хозяйства.

Согласно ст. 31 Основ водного законодательства Союза ССР и союзных республик пользование реками, озерами, морями и другими 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 заинтересованными органами, осуществляющими государственный санитарный надзор, охрану рыбных запасов и т. п. с соблюдением требований, предусмотренных ст. 38 Основ.

В настоящее время разрешения на сброс сточных вод в поверхностные водоемы выдаются в виде заключений органов по регулированию использования и охране вод на каждый пункт сброса сточных вод, на каждый эксплуатируемый или строящийся водосброс.

---

[1] «Гигиена населенных мест», стр. 347.

Порядок выдачи заключений органов по регулированию использования и охране вод по условиям сброса в водоемы сточных вод определяется Правилами охраны поверхностных вод от загрязнения сточными водами, утвержденными по поручению Совета Министров СССР Министерством здравоохранения СССР 15 июля 1961 г. по согласованию с Госпланом СССР[1].

Указанные Правила предусматривают, что органы по регулированию использования и охране вод до выдачи заключения в каждом случае рассматривают условия сброса сточных вод и устанавливают допустимое содержание в сточных водах загрязняющих веществ, рассчитанное в соответствии с предельно допустимыми концентрациями вредных веществ в воде водоемов, в которые будет производиться сброс сточных вод.

Применительно к использованию водоемов для нужд рыбного хозяйства основаниями возникновения права водопользования служат разнообразные акты, заключающие в себе разрешение компетентных государственных органов на лов рыбы или добычу других водных животных или растений и вместе с тем содержащие дозволение на пользование водами.

Основания возникновения права водопользования различаются в зависимости от конкретных видов нужд рыбного хозяйства, видов рыболовства и других обстоятельств.

В соответствии с Положением об охране рыбных запасов и о регулировании рыболовства в водоемах СССР спортивный и любительский лов рыбы для личного потребления разрешается всем трудящимся бесплатно во всех водоемах, за исключением заповедников, рыбопитомников, прудовых и других культурных рыбных хозяйств, с соблюдением установленных правил рыболовства. Это означает, что в случаях спортивного и любительского рыболовства право водопользования является общим, а основанием его возникновения служит приведенная выше норма закона.

Однако для спортивного и любительского рыболовства органами рыбоохраны могут выделяться водоемы или отдельные участки, которые закрепляются в обособленное пользование добровольных обществ охотников и рыболовов, организаций Всеармейского военно-охотничьего общества, Всесоюзного физкультурно-спортивного общества «Динамо» и др. В этих случаях право водопользования граждан для любительского и спортивного рыболовства приобретает характер общего вторичного водопользования и осуществляется на основе разрешений, выдаваемых указанными обществами.

Порядок закрепления рыбохозяйственных водоемов в обособленное пользование добровольных спортивных обществ определен в Инструкции о порядке отвода водоемов добровольным спортивным обществам для организации на них спортивного и любительского лова рыбы, утвержденной Главрыбводом 12 марта 1966 г.[2]

Инструкция предусматривает, что перечень водоемов, подлежащих закреплению за добровольными спортивными обществами, должен быть согласован с заинтересованными рыбохозяйственными организациями и исполнительны-

[1] «Охрана природы. Сборник нормативных актов». Изд-во «Юридическая литература», 1971. С. 302.
[2] «Сборник руководящих документов по охране рыбных запасов в водоемах СССР». Рига, 1968. С. 61.

ми комитетами местных Советов депутатов трудящихся по территориальной принадлежности водоемов. Закрепление водоемов или отдельных участков за добровольными спортивными обществами производится по договорам, заключаемым указанными обществами с органами рыбоохраны. Спортивный и любительский лов рыбы в водоемах или их участках, отведенных добровольным спортивным обществам, разрешается всем трудящимся в соответствии с действующими в данном районе правилами рыболовства.

В случае промыслового рыболовства водоемы предоставляются органами рыбоохраны в обособленное пользование, в первую очередь государственных предприятий рыбной промышленности, рыболовецких и других колхозов, сдающих рыбу государственным предприятиям, а во вторую очередь — другим рыбозаготовительным организациям. Озерно-речные рыбохозяйственные водоемы местного значения, не осваиваемые государственными предприятиями рыбной промышленности и рыболовецкими колхозами, могут быть предоставлены другим рыбозаготовительным организациям — ОРСам, организациям потребительской кооперации и другим — при условии создания постоянных рыболовецких бригад и установления планов добычи рыбы.

Основанием возникновения конкретного права обособленного водопользования в перечисленных выше случаях является договор, заключаемый между органом рыбоохраны и заинтересованной рыбозаготовительной организацией об отводе рыбопромыслового водоема или участка в пользование. Типовая форма этого договора утверждена начальником Главрыбвода.

В аналогичном порядке — путем заключения договора между органом рыбоохраны и заинтересованной организацией — предоставляются в обособленное пользование водоемы для организации товарного рыбоводства.

Возникновение субъективных прав водопользования при использовании водных объектов для нужд судоходства обусловлено государственной регистрацией (припиской) каждого судна или иного плавучего средства.

В соответствии с Уставом внутреннего водного транспорта Союза ССР, утвержденным Постановлением Совета Министров СССР от 15 октября 1955 г.[1], все самоходные суда, а также несамоходные суда грузоподъемностью свыше пяти тонн, кроме военных судов, подлежат внесению в судовые реестры бассейновых судоходных инспекций республиканских органов управления водным транспортом (приписке). Суда внутреннего плавания, постоянно плавающие в пределах морских торговых портов, расположенных на реках, и ниже этих портов, подлежат внесению в судовые реестры соответствующих морских торговых портов. Всем судам, подлежащим внесению в судовые реестры, присваиваются особые названия или номера. После приписки судна владельцу его выдается судовое свидетельство, которое удостоверяет право плавания под флагами СССР и союзной республики и право собственности на судно или право пользования им. Передача судна в ведение другой организации, перевод права собственности на судно или сдача в аренду на срок свыше года отражаются в судовом реестре и в судовом свидетельстве.

Порядок приписки судов, выдачи судовых свидетельств и ведения судового реестра определяется Правилами регистрации (приписки) судов, плавающих

[1] «Устав внутреннего водного транспорта Союза ССР». Изд-во «Речной транспорт», 1956.

по внутренним водным путям Союза ССР, и ведения судового реестра бассейновыми судоходными инспекциями, утвержденными Министерством речного флота СССР.

Право пользования морскими водными путями для нужд судоходства у предприятий, учреждений или организаций возникает при условии регистрации судов и иных плавучих средств инспекциями Морского регистра Союза ССР и выдачи судового свидетельства на каждое судно (плавучее средство).

Постановлением Совета Министров СССР от 10 декабря 1969 г. «О мерах по усилению охраны рыбных запасов в водоемах СССР»[1] начиная с 1970 г. введена повсеместно обязательная регистрация принадлежащих гражданам плавучих средств, которая ранее проводилась не повсеместно, а лишь в отдельных союзных и автономных республиках, краях и областях.

Право пользования водами для нужд лесосплава возникает у лесосплавных организаций в результате утверждения Министерством лесной и деревообрабатывающей промышленности СССР перечня лесосплавных путей и закрепления их за лесосплавными организациями по согласованию с органами по регулированию использования и охране вод, органами управления речным флотом и органами рыбоохраны.

Помимо указанных способов предоставления водных объектов в пользование для нужд судоходства и лесосплава воднотранспортным и лесосплавным организациям могут предоставляться в обособленное пользование водоемы или отдельные участки для размещения затонов, ремонтных баз, рейдов, запаней и т. п. Предоставление водных объектов для этих нужд осуществляется на основании решений государственных органов, регулирующих судоходство и лесосплав.

В числе оснований возникновения права обособленного водопользования следует указать далее на создание нового водного объекта на земельном участке, предоставленном в пользование того или иного хозяйства. В особенности это относится к сельскохозяйственным предприятиям.

По действующему законодательству колхоз, совхоз или иное сельскохозяйственное предприятие вправе своими средствами или за счет государственных кредитов создать на предоставленном ему земельном участке небольшое водохранилище, пруд для нужд водоснабжения, орошения земель, товарного рыбоводства или других нужд. Данные водохранилища создаются с разрешения органов по регулированию использования и охране вод и по согласованным с ними проектам. После приемки в эксплуатацию этих вновь созданных водных объектов они в соответствии со ст. 4 Основ водного законодательства Союза ССР и союзных республик включаются в состав единого государственного водного фонда и вместе с тем признаются состоящими в обособленном пользовании тех хозяйств, которые их создали. Каких-либо специальных актов, свидетельствующих о предоставлении указанных водных объектов в обособленное пользование того или иного колхоза, совхоза или другого сельскохозяйственного предприятия, при этом не издается. Вновь созданный водоем лишь отражается в экспликации сельскохозяйственных угодий, закрепленных за данным сельскохозяйственным предприятием.

---

[1] СП СССР, 1970, № 1, ст. 3.

Аналогичная ситуация возникает и в случаях создания новых водных объектов другими предприятиями, учреждениями и организациями, в том числе садоводческими и огородными товариществами, дачностроительными кооперативами и т. п.

Наконец, следует отметить большое разнообразие правовых актов, служащих основаниями возникновения прав вторичного водопользования. В их числе могут быть распоряжения администрации предприятий, учреждений и организации, являющихся первичными водопользователями, договоры, всякого рода разрешения, а иногда и решения исполкомов местных Советов депутатов трудящихся и распоряжения органов государственного управления, в ведении которых состоят первичные водопользователи. Но во всех случаях такие акты должны выражать дозволение первичного водопользователя, согласованное с компетентным органом по регулированию использования и охране вод.

Как видно из изложенного, существует огромное множество различных видов оснований возникновения конкретных прав водопользования у различных категорий водопользователей при разных видах водопользования. В связи с этим в Основах водного законодательства Союза ССР и союзных республик не содержится даже примерного перечня оснований возникновения прав водопользования, сформулированного в виде некоторой общей нормы. Но в различных статьях Основ применительно к решению отдельных вопросов правового регулирования отношений водопользования все-таки определены принципиальные положения, обусловливающие возникновение тех или иных прав на пользование водами. Например, указано, когда, в каких случаях возникновению прав на пользование водами должно предшествовать разрешение органов по регулированию использования и охране вод (ст. 15 Основ), когда требуется согласование с государственными органами (ст. 10 Основ) и т. д. Дальнейшая правовая регламентация оснований возникновения прав водопользования подлежит развитию в водных кодексах союзных республик и других актах водного законодательства, издание которых предусмотрено Основами. При этом опять-таки основания возникновения прав водопользования будут определены не в виде перечня, а путем конкретной правовой регламентации водопользования применительно к его видам или типичным случаям.

В отличие от оснований возникновения, основания прекращения прав водопользования точно указаны в ст. 16 Основ водного законодательства Союза ССР и союзных республик. Это обусловлено тем, что прекращение прав пользования водными объектами нередко связано с наступлением неблагоприятных последствий для предприятий, организаций, учреждений и граждан, а поэтому требует предельно четкого правового регулирования.

В ст. 18 Основ указано, что право водопользования предприятий, организаций, учреждений и граждан прекращается соответственно в случаях: 1) минования надобности или отказа от водопользования; 2) истечения срока водопользования; 3) ликвидации предприятия, организации или учреждения; 4) передачи водохозяйственных сооружений другим водопользователям; 5) возникновения необходимости изъятия водных объектов из обособленного пользования. Право водопользования предприятий, организаций, учреждений и граждан (кроме права пользования водами для питьевых и бытовых нужд) может быть прекращено также в случае нарушения правил пользования водами и их охра-

ны. Законодательством союзных республик могут быть предусмотрены и другие основания прекращения права водопользования предприятий, организаций, учреждений и граждан.

Рассмотрим каждое из приведенных оснований прекращения права водопользования.

Минование надобности и отказ от водопользования нередко выступают как двуединое основание. Так бывает в тех случаях, когда у водопользователя миновала надобность в водопользовании и он заявляет об этом государственному органу, отказываясь от дальнейшего пользования водным объектом. Скажем, промышленное предприятие имело собственный водозабор из реки. Но в связи с устройством районного технического водопровода предприятие стало снабжаться водой в централизованном порядке и надобность в собственном водозаборе у него отпала. Предприятие заявило о своем отказе от дальнейшей эксплуатации водозабора.

Но в определенных случаях минование надобности и отказ от водопользования как основания прекращения прав водопользования существуют раздельно.

Например, возможна такая ситуация, когда надобность в водопользовании у предприятия отпала, но оно не заявило об отказе от водопользования. Тогда инициатива может принадлежать государственному органу по регулированию использования и охране вод, который в порядке контроля должен установить и зафиксировать факт минования надобности в водопользовании и своей властью прекратить право предприятия на водопользование.

Отказ от водопользования, не сопряженный с минованием надобности, может последовать тогда, когда, например, дальнейшее использование водного объекта по независящим от водопользователя причинам становится невыгодным, не может удовлетворить потребности водопользователя.

Отказ от водопользования, если он принят, акцептован государственным органом по регулированию использования и охране вод, ведет к прекращению прав водопользования.

Известно, что отказ от водопользования ведет не только к прекращению прав данного субъекта в отношении пользования водным объектом, но и к прекращению его обязанностей по содержанию этого водного объекта в надлежащем порядке. Если водопользователь содержал водоем плохо, не выполнил своих обязанностей, не осуществил необходимых водоохранных мероприятий, вследствие чего водоем пришел в неудовлетворительное состояние, а теперь отказывается от его дальнейшей эксплуатации, орган по регулированию использования и охране вод может не принять отказа от водопользования. Отклоняя заявление об отказе от дальнейшего пользования водоемом, орган по регулированию использования и охране вод вправе потребовать, чтобы водопользователь в обусловленный срок провел работы по приведению водоема в надлежащий порядок, после чего его просьба об отказе от водопользования будет удовлетворена. Таким образом, отказ от водопользования не является безусловным основанием прекращения прав водопользования, не ведет автоматически к прекращению этих прав, а требует встречного волеизъявления компетентного государственного органа.

В отличие от этого, истечение срока водопользования является безусловным основанием прекращения прав водопользования, не требующим для его действительности волеизъявлений участников правоотношений водопользования,

если, конечно, срок водопользования не продлен в установленном порядке. Ликвидация предприятия, организации или учреждения также служит безусловным основанием прекращения прав водопользования.

Под передачей водохозяйственных сооружений другим водопользователям в качестве основания прекращения прав водопользования понимается правомерная передача этих сооружений от одного субъекта в собственность или оперативное управление другого. Это связано с тем, что право водопользования находится во взаимной обусловленности с фактом владения водохозяйственными сооружениями на праве собственности или оперативного управления. По общему правилу в отношениях специального водопользования водопользователем признается тот субъект, который является собственником водохозяйственных сооружений, эксплуатируемых в целях водопользования. Если в собственности колхоза имеется водопровод с водозаборным сооружением, плотина, мельница, гидроэлектростанция, колодец, скважина и т. п., то этот колхоз и признается водопользователем. Применительно к водохозяйственным сооружениям, являющимся государственной собственностью, водопользователями признаются те предприятия, учреждения и организации, на балансе которых в числе основных средств эти водохозяйственные сооружения состоят. При этом временная передача водохозяйственных сооружений в пользование других предприятий, организаций или учреждений без передачи с баланса на баланс не означает прекращения права водопользования, если в законе не сделано исключений применительно к какому-либо ряду случаев. Вот почему передача водохозяйственных сооружений признается основанием прекращения прав водопользования лишь в тех случаях, когда эти сооружения передаются в собственность или оперативное управление нового владельца. Тогда права водопользования прекращаются у прежнего владельца сооружений и возникают у нового.

Что касается возникновения необходимости изъятия водных объектов из обособленного пользования, то это основание прекращения прав водопользования не является безусловным, а требует, чтобы необходимость изъятия объекта в каждом случае нашла какое-то официальное признание, была в установленном порядке зафиксирована и юридически оформлена. Иначе — это должно быть выражено в решении того государственного органа, который имеет полномочия принимать решения о предоставлении в пользование и изъятии водных объектов.

Нарушение правил пользования водами и их охраны также не служит безусловным основанием прекращения прав пользования водами. Прекращение прав водопользования здесь является санкцией за правонарушение, мерой ответственности. Применение же этой меры зависит от воли компетентного государственного органа, который должен исходить не только из факта правонарушения, но и из степени его общественной опасности, характера наступивших вредных последствий, вины правонарушителя и других условий и обстоятельств правонарушения. Кроме того, он должен оценить самую возможность прекращения прав водопользования того или иного водопользователя с точки зрения хозяйственных последствий этой меры — не повлечет ли прекращение прав водопользования невозможности хозяйственной деятельности предприятия, организации или учреждения и другие неблагоприятные последствия.

Установив приоритет питьевого и бытового водопользования, советское водное законодательство предусматривает, что право пользования водами для

питьевых и бытовых нужд не подлежит принудительному прекращению, т. е. ни в каких случаях не может применяться как мера ответственности, независимо от характера правонарушения. Право пользования водами для питьевых и бытовых нужд принадлежит к числу факторов, обеспечивающих людям абсолютно необходимые условия жизни. И люди не могут лишаться этих условий, даже если какой-либо водопользователь допустил правонарушение. Недопустимость прекращения права пользования водами для питьевых и бытовых нужд в качестве санкции за правонарушение — одна из существенных правовых гарантий приоритета питьевого и бытового водопользования. Она распространяется не только на права отдельных граждан, но и на права предприятий, организаций и учреждений, эксплуатирующих водопроводы, скважины, колодцы, каптажи и другие сооружения и устройства, предназначенные для снабжения населения питьевой водой.

Как было отмечено выше, ст. 18 Основ водного законодательства Союза ССР и союзных республик предоставляет право союзным республикам предусмотреть в своем водном законодательстве и другие основания прекращения права водопользования предприятий, организаций, учреждений и граждан. Союзные республики могут в связи с этим более детально регламентировать основания прекращения прав водопользования применительно к различным встречающимся на практике случаям. Например, они могут решить вопрос об основаниях прекращения права водопользования граждан в связи с изъятием у них из пользования приусадебных земельных участков, куплей-продажей жилых домов и хозяйственных построек. Они могут также предусмотреть основания прекращения прав водопользования предприятий, организаций и учреждений в связи с проведением мелиоративных работ и регулированием поверхностного стока воды, проведением мероприятий по охране вод от загрязнения и т. д.

При наличии указанных в законодательстве оснований права водопользования прекращаются в установленном порядке, с соблюдением некоторой процедуры и совершением действий правового характера. Права водопользования прекращаются: в случаях общего водопользования — с отменой закона, предусматривающего право общего водопользования, а также в результате ликвидации предприятия, организации или учреждения, смерти водопользователя; в случаях специального водопользования — путем аннулирования разрешений на водопользование, выданных компетентными государственными органами, а также в связи с истечением срока действия этих разрешений; в случаях обособленного водопользования — путем изъятия водных объектов из пользования в установленном порядке; в случаях вторичного водопользования — путем отмены (отзыва) согласия первичного водопользователя или издания акта государственного органа о прекращении вторичного водопользования.

Во всех случаях прекращение прав водопользования рассматривается применительно не только к каждому субъекту и объекту, но и применительно к каждому пункту водопользования.

8. Правовые последствия, связанные с прекращением прав водопользования или изменением условий их осуществления

Советским земельным законодательством разработана весьма совершенная система мер, имеющих целью компенсировать землепользователям материаль-

ные потери в случаях изъятия земель для государственных, общественных и других надобностей. Эта система мер состоит в основном из двух компонентов — возмещения землепользователям убытков, причиненных изъятием или временным занятием земельных участков, и возмещения потерь сельскохозяйственного производства, связанных с изъятием земель для несельскохозяйственных нужд.

Для возмещения убытков характерны следующие положения.

Обязанность возмещения убытков землепользователям возложена на тех субъектов, для которых изымаются земельные участки.

Подлежат возмещению убытки, причиненные в результате правомерных действий государственных или иных органов в связи с изъятием земельных участков.

Обязанность возмещения убытков возникает при отсутствии вины обязанных субъектов о причинении этих убытков.

Размер убытков определяется комиссией, образуемой исполкомом местного Совета депутатов трудящихся.

Убытки возмещаются всем землепользователям — предприятиям, организациям, учреждениям и гражданам, из пользования которых земельные участки либо изъяты, либо временно заняты для государственных или общественных надобностей.

Если в связи с изъятием земельных участков убытки возникли у тех землепользователей, у которых земля не изымалась, то и эти землепользователи вправе требовать возмещения убытков.

В состав убытков обычно входит стоимость строений и сооружений, плодово-ягодных и декоративных насаждений, которые по необходимости отчуждаются вместе с земельным участком, стоимость неиспользованных затрат по мелиорации земли и обработке почвы, семян, удобрений и т. п., а иногда — стоимость посевов сельскохозяйственных и других культур.

Порядок возмещения землепользователям убытков, причиненных изъятием или временным занятием земельных участков, определен в ст. 18 Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик, а также в специальном Положении, утверждаемом Советом Министров СССР.

В остальном порядок возмещения убытков, причиненных изъятием земельных участков из пользования предприятий, учреждений и организаций, регулируется законодательством союзных республик[1].

Получая материальную компенсацию в виде возмещения убытков, предприятия, организации и учреждения, у которых изъяты земельные участки, могут до некоторой степени восстановить свои производственные и другие материальные ресурсы. Но полного восстановления не происходит. Особенно в сельском хозяйстве. Дело в том, что даже самое крупное денежное возмещение колхозам и совхозам убытков, причиненных изъятием у них земли, не может компенсировать всех потерь сельского хозяйства как отрасли производства.

Пашни, сенокосы, пастбища и другие продуктивные земельные угодья являются основным средством производства в сельском хозяйстве. Их изъятие озна-

[1] См. например, Постановление Совета Министров Белорусской ССР от 26 июля 1963 г. «О порядке возмещения убытков и неиспользованных затрат предприятиям, учреждениям и организациям в связи с отводом земельных участков для государственных и общественных надобностей» (СЗ БССР, 1963, № 21, ст. 229).

чает неизбежное сокращение сельскохозяйственного производства. Практически навечно теряется возможность получать сельскохозяйственную продукцию с изъятой площади. И проходит много лет, прежде чем сокращение сельскохозяйственного производства будет восполнено за счет повышения продуктивности оставшихся в сельском хозяйстве земель или за счет освоения новых площадей.

В связи с этим в ст. 19 Основ земельного законодательства установлено, что предприятия, организации, учреждения, которым отводятся для строительства и иных несельскохозяйственных нужд земельные участки, запятые сельскохозяйственными угодьями, возмещают потери сельскохозяйственного производства, связанные с изъятием этих участков (помимо возмещения убытков).

Следует заметить, что практика возмещения потерь сельскохозяйственного производства, связанных с изъятием земель у колхозов и совхозов, стала развиваться еще до утверждения Основ земельного законодательства. При этом в разных союзных республиках установились различные способы и формы возмещения этих потерь.

В РСФСР, например, принято взимать с предприятий, организаций и учреждений, которым отведены сельскохозяйственные угодья, стоимость расходов на освоение равновеликой или равноценной по производительности площади новых земель взамен изъятых. Соответствующие денежные суммы, рассчитанные к моменту изъятия земли, перечисляются новыми землепользователями на счета прежних землепользователей в учреждениях Госбанка СССР.

В некоторых других союзных республиках размер компенсации потерь сельскохозяйственного производства установлен в твердых суммах за каждый гектар изымаемых сельскохозяйственных угодий. При этом суммы возмещения потерь зачисляются на особые счета министерств сельского хозяйства союзных республик. Так, в Латвийской ССР размер возмещения потерь определен в сумме 350 рублей за каждый гектар отводимых сельскохозяйственных угодий, в Эстонской ССР — 480 рублей, в Таджикской ССР — 2500 рублей (за 1 га поливной земли).

В практике возмещения потерь сельскохозяйственного производства, обусловленных изъятием сельскохозяйственных угодий, пока что немало недостатков: нет единой методики расчета потерь, не всегда необходимые суммы перечисляются заинтересованным организациям, не все поступившие денежные средства используются по назначению. Тем не менее в целом как возмещение убытков, причиненных изъятием или временным занятием земельных участков, так и возмещение по тем же основаниям потерь сельскохозяйственного производства играет важную роль, образуя юридические гарантии охраны имущественных прав субъектов советского права, связанных с использованием земли.

В советском водном праве такая система мер еще не разработана.

Правда, имущественные права водопользователей, если они тесно переплетаются с правами землепользования, до некоторой степени защищаются при помощи охарактеризованной выше системы материальных компенсаций по земельному праву. Это имеет место в случаях, когда право водопользования прекращается в результате изъятия земельных участков, на которых размещены водохозяйственные сооружения и устройства — плотины, каналы, водозаборные сооружения, колодцы, скважины и т. д.

В ст. 12 Положения об изъятии земель для государственных или общественных надобностей, утвержденного Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР

от 4 марта 1929 г., было предусмотрено даже более или менее общее правило о том, что при изъятии вместе с землей лесных и водных пространств или источников возмещаются также убытки землепользователей от прекращения их прав на пользование означенными лесными и водными пространствами или источниками[1].

Однако это правило не получило развития ни в законодательстве, ни в практической деятельности государственных органов, которые должны были его применять, ни в юридической литературе. В результате этого в настоящее время нет достаточной правовой регламентации порядка возмещения имущественных потерь, связанных с правомерным прекращением права водопользования или изменением условий его осуществления. Такую юридическую регламентацию предстоит разрабатывать.

С правами водопользования, как и с правами землепользования, практически почти во всех случаях тесно связаны имущественные права предприятий, организаций, учреждений и граждан. Эти имущественные права могут быть нарушены при несоблюдении требований водного законодательства. Но они могут быть нарушены и в результате правомерной деятельности государственных органов и иных управомоченных субъектов, направленной на прекращение прав водопользования или изменение условий их осуществления помимо воли или с согласия водопользователей. Исходя из общего принципа охраны имущественных прав советских граждан, предприятий, организаций и учреждений, целесообразно и для рассматриваемых случаев установить систему юридических мер, гарантирующих практическое обеспечение этого общего принципа.

Основные положения ее можно заимствовать из системы материальных компенсаций по земельному праву.

Следует прежде всего установить, что подлежат возмещению убытки, обусловленные прекращением прав пользования водами по правомерно вынесенным решениям компетентных государственных органов и иных управомоченных субъектов.

В водном праве необходимо установить, что подлежат возмещению и правомерно причиненные убытки, возникшие в результате изменения условий водопользования по решениям компетентных государственных органов и иных управомоченных субъектов.

Необходимость такого правила вызывается тем, что воды в пределах одного и того же водоема или целого водного бассейна образуют географическое и хозяйственное единство, в результате которого изменения в одной части водного объекта или бассейна существенно влияют на условия водопользования в других его частях. В то же время в водных отношениях преобладает принцип комплексного использования водных ресурсов. Всякого рода водохозяйственные мероприятия, правомерно осуществляемые в интересах группы или одного из водопользователей, как правило, приводят к изменениям условий пользования водами всеми другими водопользователями на данном водном объекте или в бассейне, что может повлечь для последних как имущественные выгоды, так и отрицательные имущественные последствия. Законно и справедливо в подобных случаях поставить вопрос, с одной стороны, о возмещении понесенных иму-

[1] СУ РСФСР, 1929, № 24, ст. 248.

щественных потерь, а с другой, об участии в расходах на проведение водохозяйственных мероприятий, приносящих имущественные выгоды.

Одновременно следовало бы установить, что убытки возмещаются не только тем предприятиям, организациям, учреждениям и гражданам, у которых прекращены права на пользование водами или изменились условия пользования водами, но и другим субъектам, для которых наступили отрицательные имущественные последствия в результате указанных выше причин.

Это обусловлено тем, что прекращение прав водопользования или проведение водохозяйственных мероприятий, направленных на изменение условий водопользования, может вызвать отрицательные имущественные последствия не только у водопользователей, но и у других субъектов.

Характерен в этом отношении случай из судебной практики. Один из колхозов Владимирской области с согласия соседнего колхоза проложил по территории последнего мелиоративный канал, необходимый для сброса излишних паводковых вод из закрепленного за колхозом водного объекта. Однако прокладка канала повлекла за собой осушение заливных лугов соседнего колхоза, который лишился возможности получать с этих лугов высокие урожаи высококачественного сена. В связи с этим данный колхоз понес убытки.

Обязанность возмещения убытков должна быть возложена на тех субъектов, в чьих интересах и по инициативе которых прекращены права водопользования или изменены условия их осуществления.

В отличие от земельного права, в водном праве придется, видимо, выделить случаи прекращения прав водопользования или изменения условий их осуществления не в интересах конкретных субъектов, а в интересах общегосударственных или хозяйственно-отраслевых (на водных объектах, используемых комплексно). В этих случаях возмещение убытков должно производиться за счет средств государственного бюджета либо вообще не должно иметь места.

Размеры убытков, подлежащих возмещению, должны определяться оценочной комиссией, создаваемой в соответствующих случаях по решению исполкома местного Совета депутатов трудящихся. Акт оценочной комиссии подлежит утверждению исполкомом, ее образовавшим, после чего он приобретает силу исполнительного документа.

Такой порядок при условии его надлежащего развития может быть распространен в первую очередь на случаи прекращения прав водопользования при изъятии водных объектов из обособленного пользования. В других случаях прекращения прав водопользования, а также в случаях изменения условий водопользования данный порядок либо может применяться с существенными модификациями, либо вообще не должен применяться.

Думается, ни о каких материальных компенсациях не может идти речь в случаях прекращения прав водопользования по основаниям минования надобности или отказа от водопользования, истечения срока водопользования, ликвидации предприятия, организации или учреждения. Во всех этих случаях имущественные права субъектов, связанные с их правами водопользования, надлежит рассматривать как исчерпавшие самих себя и не нуждающиеся в материальной компенсации. Наоборот, на предприятия, организации, учреждения и граждан в связи с прекращением их прав водопользования по указанным выше основани-

ям могут быть возложены дополнительные обязанности, выполнение которых потребует новых материальных затрат.

Например, в случаях прекращения прав водопользования из-за минования надобности в добыче воды из реки или иного водного источника на водопользователя может быть возложена обязанность демонтировать водозаборные сооружения, в соответствующих случаях затомпонировать скважину на воду, засыпать колодец.

То же правило, по-видимому, применимо к случаям прекращения прав водопользования как санкции за нарушение правил пользования водами и их охраны. Предприятия, организации, учреждения и граждане, права водопользования которых принудительно прекращаются за нарушение правил пользования водами и их охраны, не только не вправе требовать возмещения причиняемых им при этом убытков, но и обязаны за свой счет произвести все работы, связанные с техническим прекращением водопользования.

При прекращении прав водопользования в связи с передачей водохозяйственных сооружений от одного субъекта права водопользования другому должен в принципе действовать тот порядок имущественных расчетов, который установлен ст. 22 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик, соответствующими статьями гражданских кодексов союзных республик, а также специальными законодательными актами. По общему правилу государственные водохозяйственные сооружения передаются от одной государственной организации другой безвозмездно. В иных случаях применяется обычно возмездный порядок передачи водохозяйственных сооружений. Но передача водохозяйственных сооружений при всех обстоятельствах влечет за собой переход права водопользования от одних субъектов другим.

Поскольку Советское государство как исключительный собственник вод не несет перед водопользователями обязанностей по безусловному гарантированию им возможностей осуществления прав водопользования, государство и любые другие субъекты не обязаны возмещать водопользователям убытки, возникшие в результате действия непреодолимой силы и по другим причинам, не связанным с деятельностью государства.

Так, если в результате землетрясения прекратил существование какой-либо водный объект, водопользователи, которые имели права на пользование этим объектом и которые теперь не могут осуществить свои права, но вправе требовать у государства возмещения убытков в связи с прекращением прав водопользования, а могут лишь рассчитывать на оказание им материальной помощи как пострадавшим от стихийных бедствий. В аналогичном порядке должен решаться вопрос о материальных компенсациях водопользователей, если в результате сильной засухи наступит катастрофическое маловодье в реках и иных поверхностных водоемах или даже водные источники полностью иссякнут.

Сходная ситуация создается в тех случаях, когда природные запасы воды в том или ином водном объекте полностью исчерпаны и нет практических возможностей для водопользования. Например, предприятию было дано разрешение на добычу воды из определенного подземного водного бассейна. По истечении некоторого времени эксплуатации скважины вода из подземного бассейна была полностью израсходована. Дальнейшее водопользование с целью добычи воды невозможно. Возникла потребность ликвидации скважины или ее переобо-

рудования, что требует материальных затрат. Представляется, что государство не несет обязанности по компенсации этих затрат.

Совсем иное положение наступает в случаях, когда невозможность осуществления прав водопользования возникла в результате правомерной деятельности каких- либо предприятий, организаций, учреждений и граждан.

На практике известен случай, когда в результате разработки месторождений железной руды открытым способом и устройства для этого глубоких карьеров произошло существенное понижение уровня грунтовых вод и верхних слоев артезианских вод. Пересохли колодцы, перестали подавать воду скважины, нарушилось водоснабжение населения, сельскохозяйственных и некоторых других предприятий. Для нормализации положения потребовались значительные расходы, которые составили убытки колхозов, совхозов, ряда предприятий и граждан. Эти убытки являются результатом правомерной деятельности предприятий горнодобывающей промышленности. Но обязаны ли они возмещать эти убытки? Законодательство не отвечает на этот вопрос. Между тем общий принцип защиты имущественных прав членов советского общества дает основание полагать, что в подобных случаях убытки должны возмещаться за счет их причинителей. Данное решение следовало бы отразить и в законе.

Водное законодательство ничего не говорит и о материальных компенсациях при изменении условий водопользования в связи с правомерным осуществлением водохозяйственных работ, т. е. мелиоративных мероприятий, гидротехнических работ, связанных с созданием водохранилищ, изменением русел рек и т. п. Этот вопрос нуждается в специальной разработке. Здесь же можно только заметить, что подобного рода материальные компенсации должны предусматриваться при утверждении проектов и смет на соответствующие водохозяйственные работы и возмещаться за счет средств, выделяемых на проведение этих работ. Но если от проведения водохозяйственных мероприятий возникнут убытки, которые не были предусмотрены проектами и сметами, то они также должны возмещаться за счет тех организаций, в интересах которых проводились водохозяйственные работы.

Наконец, следует поставить вопрос о компенсации потерь (не убытков) некоторых отраслей народного хозяйства в связи с проведением водохозяйственных мероприятий. В особенности это относится к потерям рыбного хозяйства в результате гидроэнергетического строительства.

В настоящее время потери рыбного хозяйства от гидроэнергетического строительства компенсируются различными путями, но главным образом из средств государственного бюджета. Наиболее распространенной формой компенсации являются строительство искусственных рыбоводных заводов и проведение различных рыбохозяйственных работ на водохранилищах за счет смет строительства гидроэлектростанций.

Так, в соответствии с п. 21 Постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 11 июня 1966 г. «О мерах но дальнейшему развитию рыбного хозяйства в стране, улучшению качества и ассортимента рыбной продукции»[1] в целях восполнения ущерба, наносимого рыбным запасам в связи с гидростроительством, а также в целях ликвидации допущенного отставания строительства рыбово-

[1] Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. Т. 6. Политиздат, 1968. С. 127, 128.

дных предприятий от сроков перекрытия рек плотинами гидроэлектростанций и заполнения водохранилищ на Министерство энергетики и электрификации СССР, Министерство рыбного хозяйства СССР, Советы Министров ряда союзных республик возложены обязанности по строительству и реконструкции рыбохозяйственных объектов за счет средств Министерства энергетики и электрификации СССР.

Однако содержащиеся в этом постановлении правила не носят нормативного характера, они распространяются лишь на ограниченный ряд случаев. Кроме того, они не устанавливают общих принципов определения размера потерь рыбного хозяйства от гидроэнергетического строительства, не говоря уже о том, что они не касаются других отраслей народного хозяйства, которые тоже несут потери.

Для установления надлежащего порядка материальных компенсаций отраслям народного хозяйства, несущим потери от проведения различного рода водохозяйственных мероприятий, следовало бы разработать и утвердить общие положения, подобно тому, как это предусмотрено ст. 19 Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик применительно к возмещению потерь сельскохозяйственного производства, связанных с изъятием земель для несельскохозяйственных нужд.

ГЛАВА II. ПРАВО ВОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ПРАВА ПОЛЬЗОВАНИЯ ДРУГИМИ ПРИРОДНЫМИ ОБЪЕКТАМИ

1. Право водопользования и право землепользования

В юридической литературе и практике вопрос о соотношении прав водопользования с правами землепользования решается довольно односторонне. Обычно говорится о том, что землепользователи имеют право пользоваться водами, находящимися на предоставленных им земельных участках, равно как лесами, недрами земли и другими природными богатствами в пределах своих земельных участков.

Вопрос же о том, вправе ли водопользователи пользоваться землей, связанной с водными объектами, как правило, не обсуждается, за исключением тех случаев, когда дается характеристика правового режима прибрежных полос земли, выделяемых вдоль внутренних водных путей в соответствии со ст. 20 Устава внутреннего водного транспорта Союза ССР.

«Право пользования землей, — пишет В.К. Григорьев, — это не только право по использованию земной поверхности, но и основанное на законе использование различных природных богатств (лесных угодий, водных источников, общераспространенных ископаемых), расположенных на земельных участках, отведенных в пользование землепользователям для их хозяйственных и бытовых надобностей»[1].

«Все землепользователи в пределах, установленных законом, — говорится в книге «Право землепользования в СССР и его виды», — имеют право пользования лесами, водами и недрами, расположенными в границах земельных участков, предоставленных им в пользование»[2].

---

[1] В.К. Григорьев. Вопросы теории земельного права. Госюриздат, 1963, стр. 163.

[2] Право землепользования в СССР и его виды. Изд-во «Юридическая литература», 1964. С. 156.

Поскольку в цитированных работах не раскрывается содержания таких оговорок, как «основанное на законе» или «в пределах, установленных законом», создается впечатление, как будто право водопользования принадлежит землепользователям, что право водопользования является элементом содержания права землепользования.

Между тем в действительности дело обстоит не так. Право водопользования принадлежит водопользователям, а право землепользования — землепользователям. Однако на практике довольно часто встречаются случаи, когда один и тот же субъект — предприятие, организация, учреждение или гражданин — оказывается в одно и то же время и землепользователем, и водопользователем. При этом в самом процессе возникновения и реализации права водопользования и землепользования тесно переплетаются и становятся взаимообусловленными. Это происходит еще и потому, что в некоторых случаях вопросы предоставления в пользование земельных участков и водных объектов решают одни и те же государственные органы и зачастую в одних и тех же актах[1].

Например, акт предоставления в пользование земельного участка является в то же время актом предоставления в обособленное пользование водного объекта, находящегося на этом земельном участке, если только относительно водного объекта не сделано оговорки в отрицательном смысле, т. е. что участок земли в пользование предоставлен, а водный объект нет. Практически и юридически это означает, что в силу данного акта субъект, которому предоставляется земельный участок вместе с водоемом, становится не только землепользователем, но и водопользователем.

С другой стороны, когда по решению компетентного государственного органа предоставляется в обособленное пользование водоем (акватория), то субъект, которому этот водоем отведен, становится не только водопользователем, но и землепользователем, если даже в самом акте предоставления водоема ничего не говорится о земле. Это обусловлено тем, что акт предоставления в пользование водоема означает и предоставление в пользование его дна и его берегов в целесообразных пределах (вопрос о предоставлении в пользование берегов водоема во многих случаях решается в водоотводном акте).

Приведенные примеры, конечно, исчерпывающе не характеризуют соотношения прав водопользования и землепользования, но они отражают принципиальные ситуации. Они показывают, что права водопользования и землепользования являются самостоятельными видами субъективных прав, хотя они могут и совпадать в лице одного и того же субъекта.

Более близкая к истине позиция содержится, на наш взгляд, в работе Б.В. Ерофеева[2]. Автор правильно характеризует главные моменты зависимости водопользования и землепользования, указывая, что объем и характер прав водопользования, сопряженных с правами землепользования, зависит от того, ка-

---

[1] В некоторых случаях было прямо в законе указано, что отвод водных объектов в пользование и учет их осуществляются в порядке отвода земель (землеустройства) и учета земельных угодий. Например, Положение о сплошном и обязательном землеустройстве автономной Чувашской ССР, утвержденное Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 14 января 1929 г., предусматривало предоставление водопоев путем землеустроительных действий (СУ РСФСР, 1929, № 10, ст. 114).

[2] Б.В. Ерофеев. Советское земельное право. Изд-во «Высшая школа», 1965, стр. 132.

кими водоемами для каких целей и какими способами пользуется тот или иной субъект. Б.В. Ерофеев считает необходимым различать три вида водных источников: 1) водоемы, граничащие с земельными участками, отведенными землепользователям, а также проточные воды (реки, каналы и пр.), проходящие через эти участки; 2) естественные и искусственные водоемы, расположенные внутри земельных участков, отведенных землепользователям; 3) находящиеся в пределах этих участков грунтовые воды.

Ерофеев отмечает далее, что пользоваться водами без особых разрешений могут любые землепользователи, когда это пользование носит общий характер; специальное же водопользование во всех случаях, в том числе и тогда, когда водоем находится внутри предоставленного земельного участка, осуществляется только на основании разрешений, что право землепользователей (водопользователей) на пользование внутренними водоемами носит исключительный характер.

В настоящее время вопрос о соотношении прав водопользования и землепользования нашел отражение в ст. 11 Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик, которая установила, что «в зависимости от целевого назначения каждого земельного участка, предоставленного в пользование, землепользователи имеют право в установленном порядке… использовать для нужд хозяйства имеющиеся на земельном участке… водные объекты…».

Из этой нормы закона следует, что для того, чтобы правомерно использовать водные объекты, даже если они расположены на предоставленном в пользование земельном участке, землепользователь должен быть одновременно и водопользователем, что право пользования водами здесь упоминается как правомочие землепользователя лишь потому, что оно сопряжено с землепользованием и принадлежит одному и тому же лицу.

С вопросом о соотношении прав водопользования и землепользования тесно связано несколько дискуссионных вопросов, касающихся трактовки перехода прав водопользования в связи с переходом прав землепользования от одного субъекта к другому, взаимоотношений субъектов по поводу прав на водный объект (реку, канал и т. п.), проходящий по границе земельных участков или пересекающий последовательно ряд земельных участков нескольких землепользователей, а также обусловленности прав водопользования для орошения земель правами пользования орошаемыми землями. Кроме того, требует рассмотрения в общем плане вопрос о соотношении прав пользования водами и пользования землями государственного водного фонда.

С момента отвода в пользование земельного участка вместе с имеющимся на нем водоемом предприятие, организация, учреждение или гражданин, которому отведен такой участок, — землепользователь — становится также обособленным водопользователем по отношению к водоему. Это означает, что у него возникает исключительное право пользоваться данным водоемом и право решать вопрос по согласованию с органами по регулированию использования и охране вод и другими уполномоченными на то государственными органами о допустимости вторичного водопользования посторонних лиц и организаций на этом водоеме.

Но сохраняется ли право вторичного водопользования, если оно было предоставлено предыдущим водопользователем, или оно прекращается с момента передачи земли и водоема?

Рассмотрим этот вопрос на конкретном примере. Колхозу вместе с земельным участком было предоставлено в пользование небольшое озеро, на котором ранее с разрешения прежнего землеводопользователя по согласованию с облводхозом и районной санэпидстанцией было устроено водозаборное сооружение для насосной станции, принадлежащей садоводческому товариществу, земли которого расположены поблизости. В решении облисполкома о предоставлении земли в пользование хотя и говорилось о передаче колхозу озера, находящегося на земельном участке, но не было указано, для каких целей колхоз должен использовать это озеро. Не было сделано никаких указаний о том, сохраняется ли вторичное водопользование на передаваемом озере.

Колхоз, имея в виду использовать озеро для искусственного рыборазведения, потребовал от садоводческого товарищества прекратить водопользование и демонтировать водозаборное сооружение, мотивируя это тем, что сам колхоз как новый землепользователь не давал садоводческому товариществу разрешения на водопользование и что разрешение, данное предыдущим земле- водопользователем, утратило силу в момент изъятия у него земельного участка с озером и передачи в пользование колхозу. Садоводческое товарищество отказалось выполнить требования колхоза.

Райисполком, куда колхоз обратился за консультацией, разъяснил, что садоводческое товарищество не утратило права пользования озером в связи с его передачей колхозу от прежнего землепользователя, поскольку в момент отвода земли колхоз не заявил своих возражений и поскольку в решении облисполкома о предоставлении земли и озера в пользование не сказано о прекращении права водопользования садоводческого товарищества. Если же колхоз желает прекратить пользование озером со стороны садоводческого товарищества на дальнейшее время, то он вправе это сделать по согласованию с органами водного хозяйства и государственного санитарного надзора, но при условии возмещения садоводческому товариществу расходов, связанных с изысканием другого источника водоснабжения и переносом водозаборных сооружений.

Такое разъяснение райисполкома в принципе можно признать правильным, хотя в действующем законодательстве нет указаний о том, сохраняются ли права вторичных водопользователей в случаях передачи водоемов из обособленного пользования одного субъекта другому обособленному первичному водопользователю. Нет указаний в законе и о том, обязан ли первичный водопользователь компенсировать вторичному водопользователю убытки, связанные с прекращением права вторичного водопользования.

Некоторое основание для указанного разъяснения райисполкома можно усмотреть в п. 12 Положения об изъятии земель для государственных или общественных надобностей, утвержденного Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 4 марта 1929 г., в котором указано, что при изъятии вместе с землей лесных и водных пространств или источников возмещаются также убытки землепользователей от прекращения их прав на пользование означенными лесными и водными пространствами или источниками[1]. Однако применение этого правила к рассматриваемому случаю является известной «натяжкой», ибо здесь нет изъятия земли. Просто первичный водопользователь желает прекратить вторичное водо-

[1] СУ РСФСР, 1929, № 24, стр. 248.

пользование на отведенном ему водоеме. И в законе следовало бы дать прямой и четкий ответ на этот вопрос: если он может это сделать, то при каких условиях и требованиях.

На наш взгляд, первичный водопользователь вправе прекратить вторичное водопользование на отведенном ему (закрепленном за ним) водоеме при наличии уважительных причин, предусмотренных в законе. К числу уважительных причин следует отнести прежде всего необходимость использования водоема для собственных надобностей первичного водопользователя, которое несовместимо с сохранением вторичного водопользования. Если же использование водоема для собственных нужд первичного водопользователя совместимо со вторичным водопользованием, то последнее не подлежит прекращению. В этом случае первичный водопользователь должен иметь право потребовать от вторичного водопользователя соблюдения новых условий и требований, дополнительных или заменяющих ранее установленные. Другими словами, первичному водопользователю должно принадлежать право изменения условий вторичного водопользования.

Как прекращение вторичного водопользования, так и изменение его условий должно производиться в таком же порядке, в каком производится выдача разрешений на вторичное водопользование, т. е. по согласованию с органами по регулированию использования и охране вод.

В свою очередь нуждается в законодательном разрешении и вопрос о праве вторичного водопользователя требовать возмещения убытков, причиненных ему в результате прекращения права пользования водами по инициативе первичного водопользователя. Представляется, что такое право ему следует предоставить, указав конкретно, при каких обстоятельствах и при наличии каких оснований вторичный водопользователь вправе требовать возмещения убытков, в каком размере и в каком порядке.

Наконец, в законе желательно положительно решить вопрос о сохранении прав вторичных водопользователей в случаях передачи водоема от одного обособленного первичного водопользователя другому, в том числе и в тех случаях, когда водоем передается в связи с изъятием земельного участка и предоставлением его новому землепользователю.

Взаимосвязь прав водопользования и землепользования приобретает другой характер, когда водоем расположен не внутри земельного участка, а на его границе, либо пересекает земельный участок, будучи проточным.

Если водоем, находящийся на границе земельного участка или пересекающий его, является судоходным или лесосплавным, то право водопользования на этом водоеме не связано с правом землепользования. В сущности, за некоторыми указанными ниже исключениями, к берегам этого водоема не могут примыкать границы предоставленных кому-либо земельных участков, ибо здесь в соответствии со ст. 20 Устава внутреннего водного транспорта Союза ССР выделяется прибрежная полоса шириной 20 м от уреза воды или бровки берега (на крутых берегах) в глубь материка или острова, которая предоставляется в общее бесплатное пользование для работ, связанных с судоходством и лесосплавом. В пределах береговой полосы земельные участки не предоставляются кому-либо в постоянное пользование, за исключением случаев, когда эта полоса проходит по территории городских поселений, когда в пределах ее имеются участки, заня-

тые гидротехническими и мелиоративными сооружениями, строениями, садами, виноградниками и другими ценными насаждениями, полосой отвода железных дорог, когда в пределах этой полосы отведены приусадебные участки или участки для размещения предприятий, зданий, сооружений.

Пользование водами такого водоема не обусловлено наличием прав землепользования на прибрежные земли и не подчиняется тем правилам, которые установлены для регулирования совместного пользования водами — как общего, так и специального. Наоборот, в ряде случаев здесь пользование прибрежными землями обусловлено наличием прав водопользования.

Совсем иное положение в тех случаях, когда водоемы, находящиеся на границе земельных участков или пересекающие их, не принадлежат к судоходным или лесосплавным водным путям. Здесь возникают довольно сложные отношения по поводу использования маленькой реки, ручья, канала, озера, водохранилища и т. п. между соседними колхозами, совхозами и другими хозяйствами, земли которых разделяются этими водоемами или пересекаются.

В дореволюционном русском водном праве подобные отношения довольно подробно регламентировались обширной системой норм, объединенных общим принципом так называемого берегового права. Было установлено, что «если река составляет границу между прилежащими к оной владениями, то каждый из владельцев по береговому праву может ею пользоваться от своего берега до середины. Если же берег такой порубежной реки от наносимого неприметно водою песка получит приращение, то оно делается собственностью владельца, коему принадлежит сей берег. Если же река внезапно обратит свое течение в иную сторону, то границею должна оставаться прежняя желобовина ея, и оною, будет когда с сим соединялись какие-либо выгоды, каждый из владельцев продолжает также пользоваться от берега своего до середины; а по новому сей пограничной реки течению, оба ея берега должны принадлежать тому, по чьей земле она протекает». «Владелец земель и покосов, в верху реки лежащих, имеет право требовать: 1) чтобы сосед запрудами не поднимал речной воды и оною не потоплял его лугов, пашней и не останавливал действия его мельницы; 2) чтобы хозяин противоположного берега реки не примыкал плотины к его берегу без его согласия» (Свод законов гражданских, т. X, ч. 1, ст. 428, 442 и др.)[1].

Вполне понятно, что с проведением социалистической национализации земли и вод, с отменой частной собственности на земли и воды береговое право утратило свое действие. У нас нет землевладельцев и нет отношений между ними по поводу эксплуатации рек, разделяющих землевладения. Но сходные отношения между землепользователями остались. На практике случаи разграничения земельных участков соседних землепользователей такими естественными рубежами, какими являются реки, встречаются довольно часто.

Чем же мы заменили утратившее силу береговое право? Изучение законодательства убеждает в том, что у нас до сего времени нет таких нормативных актов, которые бы обеспечивали регулирование указанных отношений. Вопросы, воз-

[1] Д.С. Флексор. Действующее законодательство по водному праву. Систематический сборник узаконений об орошении, обводнении, осушении, судоходстве, сплаве, пользовании водою для промышленных целей, рыболовстве, минеральных источниках и пр. с разъяснениями Гражданского кассационного департамента Правительствующего сената. СПб, 1912, стр. 31, 33.

никающие на практике по поводу взаимных прав и обязанностей соседних землепользователей, земельные участки которых разделяет река, или землепользователей, земли которых расположены в бассейне одной реки, решаются по интуиции, по справедливости, но выведенной из конкретных условий хозяйственной целесообразности, всякий раз понимаемой по- своему. При этом довольно часты ошибочные решения, приводящие к спорам между землепользователями, а еще чаще такое положение ведет к самоустранению землепользователей от выполнения элементарных обязанностей по содержанию малых рек в хорошем состоянии, по охране их от истощения, засорения и загрязнения.

Приведем пример, как нельзя более точно иллюстрирующий вышесказанное.

Совхоз «Новоликеевский» Горьковской области в 1947 г. соорудил систему рыбоводных прудов на небольшой речке, в которых организовал высокодоходное культурное рыбное хозяйство. В 1960 г. соседний совхоз «Коминтерн», земли которого расположены выше по течению той же реки, устроил на ней пруд, имея в виду использовать воду для разведения водоплавающей птицы и полива капусты. После постройки этого пруда прекратился доступ свежей воды в рыбоводные пруды совхоза «Новоликеевский», вследствие чего он был вынужден отказаться от ведения рыбного хозяйства и понес убытки. Возникший между двумя хозяйствами спор никто не мог разрешить правильно, так как законодательство не содержит по этому вопросу конкретных указаний, а практика допускала строительство прудов каждым хозяйством без согласования с соседними землепользователями.

Во избежание в дальнейшем подобного рода конфликтов и для установления научно обоснованного порядка рационального использования и охраны малых рек, озер, ручьев и тому подобных водных объектов, не имеющих судоходного или лесосплавного значения, если они находятся на границах землепользований или последовательно пересекают несколько земельных участков разных землепользователей, необходимо развить в советском водном законодательстве систему норм, регулирующих порядок производства гидротехнических и других работ на этих водных объектах.

Все работы, в результате которых создаются водохозяйственные сооружения и устройства капитального типа, влияющие на состояние вод, могут производиться согласно ст. 10 Основ водного законодательства СоюзаССР и союзных республик по проектам, согласованным с органами по регулированию использования и охране вод и другими государственными органами в случаях и порядке, определяемых законодательством Союза ССР. Проекты должны удовлетворять требованиям, предусмотренным в ст. 10 Основ. Убытки, причиненные предприятиям, организациям и учреждениям, а также гражданам при проведении водохозяйственных мероприятий (гидротехнических работ и т. п.), подлежат возмещению в порядке, устанавливаемом Советом Министров СССР.

Работы, в результате которых не создается водохозяйственных сооружений и устройств капитального типа, влияющих на состояние вод, могут производиться только по согласованию с органами по регулированию использования и охране вод и другими органами в соответствии с законодательством Союза ССР и союзных республик (ст. 11 Основ водного законодательства Союза ССР и союзных республик). К числу таких работ относятся спрямление и очистка русел рек и ручьев, осушение прибрежных земель при помощи канав, дренажа

и другие гидротехнические работы, не связанные с созданием инвентарных хозяйственных объектов, добыча полезных ископаемых и водных растений, дноуглубительные и взрывные работы, прокладка кабелей, трубопроводов и других коммуникаций, рубка леса, строительные, горнодобывающие, буровые, сельскохозяйственные и иные работы на водных объектах или в прибрежных частях земельных массивов, производимых колхозами, совхозами, предприятиями, организациями, учреждениями, а также гражданами.

Совершенно ясно, что проведение любых гидротехнических работ невозможно без использования земли по берегам и в русле малых рек, озер, ручьев и прочих водных объектов. Но земля по берегам этих водных объектов уже состоит в пользовании предприятий, учреждений, организаций или граждан (поскольку вдоль берегов этих водных объектов не предусмотрено выделения береговых полос, состоящих в общем пользовании). Исходя из этого следовало бы установить, что преимущественные права на проведение гидротехнических работ в бассейнах малых рек, озер, ручьев и других водных объектов принадлежат предприятиям, организациям, учреждениям и гражданам, являющимся пользователями прибрежных участков земель. Другие предприятия, учреждения, организации и граждане могут проводить гидротехнические работы и осуществлять специальное водопользование на указанных водных объектах при условии, если они получили в пользование необходимые прибрежные земельные участки по решению Советов Министров республик или исполкомов Советов депутатов трудящихся (в первичное пользование), либо по решениям первичных землепользователей (во вторичное пользование).

Что касается прав на пользование водопокрытыми землями — дном водоемов, то эти права возникают на основе решений о проведении гидротехнических работ. Если гидротехнические работы не завершаются созданием водохозяйственных объектов капитального типа, влияющих на состояние вод, то право на пользование водопокрытыми землями предоставляется на время, необходимое для проведения работ. Если же в результате гидротехнических работ созданы водохозяйственные объекты капитального типа, то водопокрытые земли, оказавшиеся занятыми вновь созданными водохозяйственными объектами, признаются состоящими в пользовании владельцев этих водохозяйственных объектов. При этом специальных решений о предоставлении земельных участков водопокрытых земель в пользование не принимается. Юридическим основанием права землепользования на водопокрытых землях владельцев водохозяйственных объектов могут служить утвержденный и согласованный в установленном порядке проект создания водохозяйственного объекта и акт государственной приемочной комиссии, на основании которых производится государственная регистрация возникшего землепользования.

Таким образом, права на проведение гидротехнических работ и на последующее специальное водопользование (если созданы водохозяйственные объекты капитального типа) на малых реках, озерах, ручьях и т. п. водных объектах могут возникать в установленном порядке только у тех предприятий, организаций, учреждений и граждан, которые являются прибрежными землепользователями (первичными или вторичными). Наоборот, права пользования водопокрытыми землями, которые ни за какими землепользователями не закреплены, могут возникать только у тех предприятий, организаций, учреждений и граждан, которые

в установленном порядке получили разрешения на проведение гидротехнических работ.

Поскольку необходимость проведения гидротехнических работ может быть обусловлена самыми разнообразными потребностями прибрежных землепользователей — мелиорацией земель, борьбой против эрозии почв, предупреждением наводнений, селевых потоков и другого вредного воздействия вод, организацией водоснабжения, товарного рыбоводства, разведением водоплавающих птиц, устройством мельниц, мелких гидроэлектростанций и т. д. — и поскольку при проведении этих работ интересы широкого круга субъектов могут как совпадать, так и вступать в противоречие, желательно предусмотреть такой порядок, при котором все прибрежные землепользователи в бассейне малой реки, озера, ручья и иного водного объекта должны быть поставлены в известность о готовящихся гидротехнических работах. Соответствующие извещения должны быть направлены землепользователям до утверждения проектов гидротехнических работ или создания водохозяйственных сооружений и устройств в срок, в течение которого эти землепользователи могли бы выразить свое отношение к намеченным гидротехническим работам. В случае несоблюдения этого правила компетентные государственные органы должны отказать в разрешении на проведение гидротехнических работ (не утверждать проект, не давать своего согласия на его осуществление).

В целях обеспечения наибольшего хозяйственного эффекта, сокращения сроков проведения гидротехнических работ и концентрации материальных средств, отпускаемых на эти цели, необходимо всемерно поощрять комплексное проведение всех гидротехнических работ в бассейне какой-либо малой реки, озера, ручья или иного водного объекта по единому плану и единому проекту с участием всех заинтересованных прибрежных землепользователей. С этой целью следует предусмотреть в законодательстве порядок разработки таких комплексных планов и проектов как по инициативе самих прибрежных землепользователей, так и по инициативе местных государственных органов и организаций.

Частично эта устремленность к бассейновому принципу проведения водохозяйственных мероприятий уже нашла отражение в действующем законодательстве.

Так, Постановлением Совета Министров СССР от 20 марта 1967 г. «О неотложных мерах по защите почв от ветровой и водной эрозии» установлена обязанность сельскохозяйственных и водохозяйственных проектных организаций при проектировании противоэрозионных мероприятий предусматривать осуществление их одновременно в границах целых водосборов или районов, подверженных водной или ветровой эрозии, не допуская распыления средств по многим объектам[1]. Полезно было бы такому принципу придать более общее и более широкое значение.

Участие прибрежных землепользователей в разработке и осуществлении комплексных планов и проектов проведения гидротехнических работ одновременно в целом водном бассейне должно быть основано на началах добровольности.

Расходы по разработке и осуществлению указанных планов и проектов, если они в установленном порядке не покрываются за счет средств государственно-

[1] СП СССР, 1967, № 9, ст. 45.

го бюджета, подлежат распределению между заинтересованными прибрежными землепользователями пропорционально ожидаемой (рассчитанной) для каждого из них хозяйственной выгоде. В необходимых случаях хозяйства, участвующие в финансировании такого рода гидротехнических работ, могут пользоваться кредитами государственного банка.

Если какой-либо из прибрежных землепользователей не желает добровольно участвовать в разработке и осуществлении комплексного плана проведения гидротехнических работ в одном и том же водном бассейне, то он не вправе препятствовать проведению этих работ, если даже для этого будет необходимо использовать часть закрепленных за ним земель в данном водном бассейне. Но в том случае, если такой землепользователь получит от проведения гидротехнических работ какие-то выгоды хозяйственного характера, то на него в принудительном порядке по решению суда или арбитража может быть возложена обязанность по возмещению соответствующей доли расходов, понесенных другими землепользователями в связи с проведением указанных гидротехнических работ.

В отличие от взаимосвязи прав землепользования и водопользования, складывающейся в отношениях между прибрежными землеводопользователями в бассейне той или иной малой реки, озера, ручья или иного подобного водного объекта, взаимосвязь этих прав в отношениях между хозяйствами, обслуживаемыми государственными оросительными или осушительными системами, носит более определенный характер.

Это обусловлено прежде всего тем, что отношения землепользования здесь урегулированы специальным правовым актом — Уставом эксплуатационной службы органов мелиорации и водного хозяйства СССР, утвержденным Постановлением Совета Министров СССР от 15 октября 1971 г.[1]

В соответствии с названным Уставом в пользование эксплуатационной службы органов мелиорации и водного хозяйства предоставляются: а) земли, занятые оросительными, осушительными, оросительно-обводнительными, обводнительными каналами, водохранилищами, водоприемниками сбросных вод, противопаводковыми защитными валами и другими гидротехническими сооружениями, имеющими межхозяйственное значение; б) земли, занятые полосами отвода вдоль магистральных каналов, межхозяйственных каналов, групповых водопроводов сельскохозяйственного водоснабжения, противопаводковых защитных валов и дамб и других гидротехнических сооружений межхозяйственного значения; в) земли, занятые служебными зданиями и предприятиями водохозяйственных организаций, земли, выделенные под служебные наделы работникам эксплуатационной службы, лесопосадки, а также под постоянные карьеры для добычи камня, гравия и других материалов, необходимых для эксплуатации мелиоративных систем и сооружений.

Эксплуатационная служба органов мелиорации и водного хозяйства обязана рационально использовать земли, предоставленные ей в установленном порядке для эксплуатации каналов и других гидротехнических сооружений и объектов. Строительство различных сооружений и устройств на межхозяйственных каналах, водохранилищах, в полосах отвода земель для них или использование каналов и водохранилищ для рыборазведения, водного транспор-

[1] СП СССР, 1971, № 18, ст. 132.

та и других целей может производиться только по согласованию с эксплуатационной службой органов мелиорации и водного хозяйства. Правила эксплуатации построенных сооружений и устройств должны согласовываться с эксплуатационной службой.

Земельные участки, занимаемые внутрихозяйственными оросительными и осушительными каналами и другими водохозяйственными сооружениями, связанными с эксплуатацией оросительных и осушительных систем, состоят в пользовании тех хозяйств, которые обслуживаются указанными системами.

В свою очередь все колхозы, совхозы и другие сельскохозяйственные предприятия, в пользование которым предоставлены земельные участки с оросительной сетью, имеют право на пользование водами из обслуживающих их государственных оросительных систем.

На взаимосвязь права пользования орошаемыми землями и права водопользования на государственных оросительных системах неоднократно указывалось в советской юридической литературе. Но лишь немногие авторы в достаточной степени определенно подчеркивали недопустимость отождествления прав водопользования в рассматриваемых случаях с правами землепользования.

Так, И.А. Коэткина, анализируя взгляды Л.И. Дембо, который правоотношения по сельскохозяйственному водопользованию признавал земельноправовыми[1], вполне обоснованно отметила, что «позиция проф. Л.И. Дембо представляется правильной в той части, где он подчеркивает специфику правоотношений по водопользованию, их особый характер, не позволяющий включать указанные отношения в сферу гражданского права. В то же время нельзя согласиться с его утверждением, что отношения по водопользованию должны быть отнесены к земельноправовым отношениям»[2].

Далее она называет взаимосвязь водных и земельных отношений бесспорной и очевидной, подчеркивая, что «особенно тесно связано и взаимно обусловлено с земельными отношениями сельскохозяйственное водопользование. Непременным условием, которое дает возможность использовать землю в засушливых районах, является использование воды для орошения. С другой стороны, субъектами сельскохозяйственного водопользования могут быть только лица, которым предоставлены в пользование земли сельскохозяйственного назначения.

Однако тесная связь земельных и водных отношений не означает, что последние являются составной частью первых»[3].

Позднее этого вопроса касался У. Илебаев, который писал: «Взаимосвязь правового режима орошаемых земель с правом водопользования заключается в том, что землепользователи на орошаемых землях являются одновременно и водопользователями. Здесь право водопользования для полива сельскохозяйственных культур возникает лишь тогда, когда землепользователь имеет орошаемые земельные участки»[4].

---

[1] Л.И. Дембо. Основные проблемы советского водного законодательства. Изд-во ЛГУ, 1948, стр. 115.

[2] И.Л. Коэткина. Правовые отношения колхозов-водопользователей с Управлениями государственных оросительных систем в РСФСР. Госюриздат, 1959, стр. 106.

[3] И.Л. Коэткипа. Указ. соч., стр. 106.

[4] У. Илебаев. Правовой режим орошаемых земель в Киргизской ССР в современный период. Фрунзе, 1966, стр. 58, 59.

Как видно из изложенного, право сельскохозяйственных предприятий на пользование водами государственных оросительных систем причинно взаимосвязано с наличием в их пользовании земель с оросительной сетью. Но из этого неправильно было бы делать вывод, что данное право принадлежит сельскохозяйственным предприятиям как землепользователям.

Право на пользование водами государственных оросительных систем — самостоятельное субъективное право, отличающееся от права землепользования. Но взаимосвязь между правами земле- и водопользования в рассматриваемых случаях настолько близка, что практически они нередко рассматриваются как единое право землепользования. Эта взаимосвязь обусловлена одновременностью и общностью оснований возникновения этих прав.

Право пользования землями с оросительной сетью возникает у сельскохозяйственных предприятий на основании актов предоставления в их пользование орошаемых земельных участков или на основании актов приемки в эксплуатацию уже находящихся в их пользовании земель, на которых осуществлено строительство оросительной сети, а также других сооружений и устройств, необходимых для ирригации. На основании этих же актов и одновременно с правами землепользования у сельскохозяйственных предприятий возникают и права на пользование водами государственных оросительных систем, в зоне «командования» которых находятся орошаемые земли.

Но несмотря на то, что сельскохозяйственные предприятия одновременно и в силу одних и тех же оснований становятся землепользователями на орошаемых землях и водопользователями на государственных оросительных системах, несмотря на то, что совокупность их прав и обязанностей по использованию орошаемых земель до некоторой степени совпадает с совокупностью прав и обязанностей по сельскохозяйственному водопользованию, субъективные права землепользования и водопользования сохраняют самостоятельное значение. При этом всегда сохраняет силу односторонняя зависимость между ними: право водопользования на государственных оросительных системах принадлежит только тому субъекту, которому предоставлена в пользование орошаемая земля. Обратной зависимости не существует.

Таким образом, соотношение прав водопользования и землепользования характеризуется тем, что, будучи самостоятельными субъективными правами, они тесно переплетаются, зачастую совпадают в лице одних и тех же субъектов, одновременно и по одним и тем же основаниям возникают и прекращаются. При этом в определенных случаях права водопользования выступают как обусловленные или предопределенные правами землепользования— при орошении земель, пользовании водоемами, расположенными внутри предоставленных в пользование земельных участков. В других случаях, наоборот, пользование землей обусловлено наличием прав водопользования — при пользовании дном водоемов, состоящих в совместном (не обособленном) пользовании, при использовании земельных участков береговой полосы вдоль водных путей, не закрепленных за отдельными предприятиями, организациями, учреждениями и гражданами.

2. Правовой режим земель государственного водного фонда

Соотношение прав водопользования и землепользования в его наиболее полном и общем виде может быть понято правильно не только на базе анализа соот-

ношения этих прав, но и при условии разносторонней характеристики правового режима вновь появившейся категории земель, не существовавшей до издания Основ земельного законодательства 1968 г. — земель государственного водного фонда.

Согласно ст. 44 Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик, землями государственного водного фонда признаются земли, занятые водоемами (реками, озерами, водохранилищами, морями, территориальными водами и т. п.), ледниками, гидротехническими и другими водохозяйственными сооружениями, а также земли, выделенные под полосы отвода по берегам водоемов, под зоны охраны и т. д.

Как видно из приведенного определения, главной составной частью земель государственного водного фонда являются земли, покрытые водой (водопокрытые земли). К их числу относятся земли, занимаемые внутренними морями — Азовским, Белым, Аральским, Каспийским; пограничными водами материковых водоемов (например, советскими водами пограничной части рек Амур, Араке, Прут и т. д.); советскими территориальными водами в Северном Ледовитом и Тихом океанах, Японском, Черном и Балтийском морях; внутренними материковыми водоемами — озерами, реками, болотами, водохранилищами, каналами и т. д.

К водопокрытым землям принадлежат только такие земельные площади, которые покрыты водой устойчиво, т. е. вечно или большую часть года. Земли, покрывающиеся водой лишь в короткие промежутки времени — в периоды половодья и иных сезонных или суточных колебаний речного стока, в периоды морских приливов и т. п., не относятся к категории водопокрытых земель. Не являются водопокрытыми также земли временных оросительных каналов и борозд, площади лиманного орошения, так называемые земледельческие поля орошения. Не принадлежат к этой категории земель и такие участки, на которых расположены искусственные плавательные бассейны, системы коммунальных и промышленных водопроводов, ибо запасы воды в этих сооружениях не относятся к государственному водному фонду.

Помимо водопокрытых земель в состав земель государственного водного фонда входят прилегающие к водоемам земли, предназначенные для обслуживания предприятий, организаций, учреждений, граждан, в связи с использованием и охраной вод. К их числу принадлежат береговые полосы вдоль внутренних водных путей; полосы отвода судоходных, оросительных, осушительных и других каналов; прилегающие к водоемам земельные участки, занятые гидротехническими и другими водохозяйственными сооружениями и устройствами.

Обладая некоторым внутренним единством, земли государственного водного фонда характеризуются совокупностью специфических особенностей правового режима, в силу которых они отличаются от иных категорий земель государственного земельного фонда СССР и образуют сложную по своему содержанию самостоятельную категорию земель.

Поскольку земли государственного водного фонда имеют своим основным хозяйственным назначением обслуживание деятельности по использованию и охране вод, постольку особенности правового режима этих земель в своей подавляющей части отражают особенности правового режима самих вод (водных объектов).

Так, для правового режима вод в СССР характерно ведущее значение принципа комплексного использования вод. Соответственно этому и в правовом режиме земель государственного водного фонда также преобладает комплексное использование. Это выражается в том, что подавляющая часть водопокрытых земель и береговых полос вдоль внутренних водных путей не распределена между землепользователями и не закреплена за каждым из них в отдельности, а предоставлена в общее, совместное пользование нефиксируемого и постоянно изменяющегося числа заинтересованных предприятий, организаций, учреждений и граждан.

Данные предприятия, организации, учреждения и граждане по разрешениям компетентных государственных органов или без разрешения могут с соблюдением установленного порядка пользоваться по своему выбору любым участком водопокрытых земель и береговых полос вдоль внутренних водных путей, не предоставленных в постоянное или временное пользование отдельным землепользователям. При этом они обязаны не мешать законной деятельности других землепользователей на этих же землях, не наносить им материального ущерба и соблюдать требования, направленные на обеспечение рационального использования и охраны вод и на предупреждение их вредного воздействия (наводнений, подтоплений, размыва берегов и т. п.).

Поскольку водные пути являются путями общего пользования, то и занимаемые ими земли, за исключением участков, предоставленных в обособленное пользование, также являются землями общего пользования.

Береговые полосы вдоль внутренних водных путей в основном также принадлежат к числу земель общего пользования. Исключение составляют земельные участки, занятые гидротехническими и мелиоративными сооружениями, строениями, садами, виноградниками и другими ценными насаждениями, усадебные и приусадебные участки, участки, укрепленные специальными сооружениями и насаждениями, а также участки, входящие в полосу отвода железных дорог. Эти участки входят в состав береговых полос, но состоят не в общем пользовании, а закреплены за отдельными предприятиями, организациями, учреждениями и гражданами.

Правовой режим вод в СССР предполагает интенсивное и всестороннее правовое регулирование охраны вод от загрязнения, засорения и истощения. Ряд требований, преследующих цель охраны вод, распространяется не только на водопользователей, но и на землепользователей. В частности, землепользователи обязаны учитывать необходимость рационального использования и охраны вод при размещении, проектировании и строительстве предприятий и сооружений, влияющих на состояние вод. Закон запрещает вводить в эксплуатацию новые и реконструированные предприятия, цеха, агрегаты, коммунальные и другие хозяйственные объекты, не обеспеченные устройствами, предотвращающими загрязнение вод или их вредное воздействие. В большинстве случаев такого рода требования обращены именно к тем субъектам права, деятельность которых связана с пользованием землями государственного водного фонда.

Многие реки, озера, водохранилища и другие водные объекты, используемые в качестве источников питьевого и бытового водоснабжения, а также для лечебных и культурно-оздоровительных нужд населения, находятся под специальной охраной. В целях обеспечения необходимых санитарно-гигиенических условий

водопользования законодательство предусматривает установление вокруг таких водоемов округов и зон санитарной охраны, в пределах которых возникают весьма существенные особенности правового режима земель государственного водного фонда.

В соответствии с Постановлением ЦИК и СНК СССР от 17 мая 1937 г. «О санитарной охране водопроводов и источников водоснабжения»[1] зона санитарной охраны источника водоснабжения делится на три пояса, в каждом из которых устанавливается различный режим землепользования.

Первый пояс охватывает территорию источника водоснабжения в пределах расположения забора воды и головных водопроводящих сооружений. Здесь запрещается проживать и временно находиться лицам, не связанным непосредственно с работой на водопроводных сооружениях, а также какое бы то ни было строительство, за исключением связанного с техническими службами самого водопровода.

Второй пояс охватывает территорию, непосредственно окружающую источник водоснабжения и его притоки. Здесь запрещается такое использование земли и водных объектов, которое может вызвать их качественное или количественное ухудшение. Всякого рода строительство, уничтожение насаждений, устройство железнодорожных и автотранспортных путей, использование земельных участков и водоемов для сельскохозяйственных нужд, проведение спортивных и других мероприятий допускаются в пределах второго пояса только с особого разрешения органов государственного санитарного надзора.

Третий пояс охватывает смежную со вторым поясом территорию, неблагополучное состояние которой может вызвать распространение инфекционных заболеваний через водопровод. Соответственно, к землепользователям здесь предъявляются такие требования, которые должны содействовать предупреждению распространения заболеваний.

Зоны санитарной охраны источников водоснабжения практически охватывают довольно значительные земельные площади, распространяясь как на земли государственного водного фонда, так и на смежные земли сельскохозяйственного назначения, государственного лесного фонда и другие категории земель. Однако наиболее строгий режим зон санитарной охраны источников водоснабжения распространяется на водопокрытые земли и на прибрежные земельные участки, входящие в состав земель государственного водного фонда.

В целях охраны природных объектов, находящихся на территории курортов и местностей лечебного значения, устанавливаются округа санитарной охраны, в пределах которых воспрещаются всякие работы и действия, загрязняющие почву, воду и воздух и могущие вредно отразиться на состоянии лечебных средств и санитарных условий данной местности.

Положение о санитарной охране курортов и местностей лечебного значения, одобренное Постановлением СНК СССР от 10 апреля 1940 г.[2], предусматривает деление округов санитарной охраны на три зоны.

Первая зона охватывает местности выхода на поверхность минеральных вод, грязевые и соленые озера, лиманы и морские пляжи, имеющие лечебное значение. Здесь запрещаются постоянное и временное проживание лиц, не связанных

[1] СЗ СССР, 1937, № 35, ст. 143.
[2] СП СССР, 1940, № 12, ст. 289.

непосредственно с работой на курорте, а также какое бы то ни было строительство и земляные работы, не связанные с эксплуатацией лечебных средств курорта или ремонтом и строительством средств связи, проходящих через эту зону.

Вторая зона охватывает территорию, с которой происходит сток поверхностных и грунтовых вод в места выхода на поверхность минеральных источников, места неглубокой от поверхности земли циркуляции минеральных и пресных вод, участвующих в образовании минеральных источников, естественные и искусственные хранилища лечебных вод и лечебных грязей, лечебные сооружения, прибрежные полосы морей и озер вблизи курорта. Во второй зоне запрещается использование территории, которое может вызвать качественное и количественное ухудшение лечебных средств курорта. В соответствии с этим всякого рода строительство и использование земельных и лесных участков и водоемов для каких-либо целей допускается в пределах второй зоны только с разрешения местного Совета депутатов трудящихся при наличии положительного заключения органов здравоохранения.

Третья зона охватывает всю площадь питания и формирования гидроминеральных ресурсов, а также местности, могущие влиять на климатические и санитарные условия курорта. В третьей зоне с разрешения местного Совета депутатов трудящихся и при наличии положительного заключения органов здравоохранения допускаются производство горных выработок, бурение скважин, вырубка леса, устройство свалок, скотомогильников, кладбищ, полей орошения и пр.

Как и зоны санитарной охраны источников водоснабжения, округа санитарной охраны курортов включают не только земли государственного водного фонда. Но на землях водного фонда в первую очередь устанавливаются наиболее жесткие условия землепользования.

Особые требования предъявляются к землепользователям на землях государственного водного фонда и в местах купания населения, расположенных вне курортов и местностей лечебного значения. Например, в местах купания, установленных исполкомами местных Советов депутатов трудящихся, запрещается устраивать причалы, угольные пирсы, нефтеналивные приспособления и проводить работы, которые могут вызвать ухудшение пляжей и мест купания. Требования, предъявляемые к пользованию землями государственного водного фонда в местах купания населения, подробно определены Санитарными правилами по устройству и содержанию пляжей и мест купания.

Некоторые особенности правового режима земель государственного водного фонда обусловлены необходимостью охраны вод от истощения. В частности, для поддержания благоприятного водного режима рек, озер, морей и других водных объектов, в особенности для уменьшения колебаний водного стока, предупреждения водной эрозии берегов водоемов, борьбы против заиления водохранилищ, устанавливаются водоохранные зоны лесов. В этих же целях на прибрежных землепользователей возлагаются обязанности по укреплению берегов водоемов, соблюдению определенного агротехнического режима обработки земель (запрещается вспашка земель у самой кромки берега, пахота разрешается только поперек склонов, и т. д.), проведению агролесомелиоративных мероприятий.

Наконец, особенностью правового режима земель государственного водного фонда является и то, что в системе управления этими землями большой удельный вес принадлежит функциям общегосударственного управления.

Дело в том, что земли государственного водного фонда в своей подавляющей части находятся в совместном пользовании множества землепользователей, принадлежащих к различным отраслям народного хозяйства и разным ведомствам. Путем ведомственного управления землепользованием здесь невозможно решить вопросы совместного использования одних и тех же участков земли различными землепользователями, а поэтому объективно возрастает роль межведомственного или общегосударственного управления.

Кроме того, пользование тем или иным участком из земель государственного водного фонда, как правило, довольно заметно влияет на состояние смежных земельных участков, вызывая зачастую серьезные отрицательные последствия. Достаточно сказать, например, что использование участков Черноморского побережья Кавказа для добычи строительных материалов (гальки, щебня, песка) привело к разрушению многих пляжей на побережье и к необходимости проведения дорогостоящих берегоукрепительных работ.

При этих условиях рациональное использование водопокрытых и прибрежных земель и сочетание интересов многих землепользователей, принадлежащих к различным отраслям народного хозяйства, требуют общегосударственного управления.

Таким образом специфические особенности правового режима земель государственного водного фонда обусловливаются особенностями правового режима вод, а также объективными природными и хозяйственными качествами самих земель.

Права и обязанности землепользователей на землях государственного водного фонда определяются, с одной стороны, совокупностью правил об их специальной правоспособности, а с другой — нормами земельного, водного, лесного и иного законодательства, регулирующего различные виды деятельности на водопокрытых и прибрежных землях, связанной с использованием и охраной вод.

Субъектами права землепользования из числа предприятий и организаций водного транспорта чаще всего выступают пароходства, бассейновые управления пути, отдельные технические участки и районы гидросооружений (каналов, шлюзов), а также лесосплавные тресты и комбинаты.

Водотранспортные и лесосплавные предприятия и организации вправе свободно, по своему выбору, без отвода им земельных участков в пользование и без особых в каждом случае разрешений, пользоваться в процессе судоходства и сплава леса водопокрытыми и прибрежными землями общего пользования с соблюдением действующего законодательства и ведомственных нормативных актов. На водопокрытых землях водотранспортные и лесосплавные предприятия и организации могут совершать технические операции, необходимые для движения и стоянки судов и плотов.

Однако законодательство предусматривает ряд особых условий и ограничений для судоходства и лесосплава.

Так, при пользовании водопокрытыми землями в местах прокладки подводных переходов электрических кабелей и линий связи (телеграфных, телефонных, радиорелейных), а также трубопроводов (дюкеров), огражденных специальными знаками, не разрешаются остановки судов и плотов, отдача якорей, за исключением тех случаев, когда возникла угроза аварии судна или плота.

Поскольку внутренние судоходные и сплавные пути нередко являются в то же время рыбохозяйственными водоемами, то транспортные предприятия

и организации обязаны подчиняться определенным требованиям в интересах охраны рыбных запасов, обеспечения необходимых условий для рыболовства и рыбоводства.

Например, Положение об охране рыбных запасов и о регулировании рыболовства в водоемах СССР предусматривает, что на проведение взрывных работ в рыбохозяйственных водоемах, водотранспортные и лесосплавные предприятия и организации обязаны предварительно получить разрешение органов рыбоохраны. При необходимости приведения неотложных дноуглубительных работ для поддержания судоходства и лесосплава на обмелевших участках рек, работ по принудительному вскрытию сплавных рек и по предотвращению аварий допускается в порядке исключения производить взрывные работы без предварительного разрешения органов рыбоохраны, но с немедленным уведомлением их в последующем.

Пользователям внутренних водных путей, пролегающих по рыбохозяйственным водоемам, в местах расположения нерестилищ и зимовальных ям запрещено сбрасывать грунт, выбранный при проведении дноуглубительных и дноочистительных работ.

Законодательство строго запрещает всем предприятиям, организациям и учреждениям засорять дно водоемов. Бассейновые управления пути, технические участки и районы гидросооружений, лесосплавные предприятия и организации обязаны регулярно очищать русла рек от затонувшей древесины, коры и сучьев, остатков такелажа и иных предметов, засоряющих дно водоемов.

На береговой полосе внутренних водных путей, состоящей в общем пользовании, водотранспортные и лесосплавные предприятия и организации вправе без особого в каждом случае разрешения совершать следующие действия: устраивать приспособления для причала судов и плотов, погрузки и выгрузки грузов (без возведения постоянных сооружений), устанавливать временные устройства для швартовки судов, плотов и наплавных сооружений, а также для хранения грузов; хранить твердое топливо, судовые и плотовые принадлежности; устраивать временные зимовочные помещения и производить другие работы, вызванные случайной зимовкой или аварией судна или плота; устраивать приспособления для механической тяги судов и плотов; в зимний период хранить и производить сплотку древесины, предназначенной для сплава.

Органам, регулирующим пользование судоходными и лесосплавными путями, предоставлено также право: бесплатно пользоваться береговой полосой внутренних водных путей для производства работ по охране, поддержанию и улучшению судоходства и сплава, а также возведения строений и сооружений для этих целей; бесплатно использовать для указанных выше работ грунт, камень, гравий, а также в соответствии с установленными правилами береговые заросли кустарника и мелкого леса, находящиеся в пределах береговой полосы внутренних водных путей; производить вырубку деревьев и кустарников для обеспечения видимости знаков судоходной обстановки, и также вырубку деревьев, создающих опасность для судоходства и сплава.

Возведение строений и сооружений в пределах береговой полосы внутренних водных путей допускается только с разрешения соответствующих исполнительных комитетов Советов депутатов трудящихся. Организации, производящие в пределах береговой полосы разработку полезных ископаемых, рубку леса,

постройку мостов и другие работы, должны обеспечивать сохранность расположенных на этой полосе сооружений, предназначенных для нужд судоходства и лесосплава, и своевременно исправлять возникшие при проведении работ повреждения этих сооружений.

Организации, использующие береговую полосу внутренних водных путей для хранения и сплотки древесины, обязаны производить очистку затопляемых участков полосы от остатков древесины до начала паводка. Участки береговой полосы, не затопляемые во время паводка, должны быть очищены от остатков древесины (бревен, коры, сучьев и т. п.) по окончании сплава.

В целях предохранения берегов судоходных рек и находящихся на них искусственных насаждений от порчи и разрушения органы водного транспорта могут запрещать на отдельных участках береговой полосы распашку земли, корчевку леса и проведение других работ.

В соответствии с Положением об охране рыбных запасов и о регулировании рыболовства в водоемах СССР в пределах водопокрытых земель общего пользования, занимаемых рыбохозяйственными водоемами, рыбодобывающие предприятия имеют право без особого разрешения размещать орудия лова, возводить вспомогательные сооружения некапитального типа, осуществлять мероприятия, необходимые для рыболовства, охраны рыбных запасов и рыборазведения.

На береговой полосе внутренних водных путей рыбохозяйственные предприятия и организации могут пользоваться землей для временного хранения рыболовных снастей, для складов грузов и т. и. Однако использование береговой полосы для нужд рыболовства на участках, занятых усадьбами, посевами, садами, виноградниками и другими ценными насаждениями, а также являющихся полосами отвода транспортных и гидротехнических сооружений, железнодорожных мостов, торговых и военных портов, пристаней, судостроительных и судоремонтных заводов, укрепленных районов, военных лагерей и заповедников, не допускается. Пользование, береговой полосой для нужд рыболовства в тех местах, где она используется для судоходства, допускается только по согласованию с органами водного транспорта.

В случаях, когда для рыбохозяйственных нужд предоставлены в обособленное пользование замкнутые водоемы (озера, пруды и т. п.), право пользования земельными участками, на которых расположены эти водоемы, принадлежит обычно только тем хозяйствам, за которыми эти водоемы закреплены. Другие пользователи могут быть допущены лишь с их согласия. Обязанности хозяйств, в обособленное пользование которых предоставлены замкнутые водоемы, сводятся в основном к обеспечению рационального использования соответствующих участков земель водного фонда, содержания их в надлежащем санитарном состоянии и т. п.

Права и обязанности гидроэнергетических предприятий в части пользования землями государственного водного фонда регулируются сложной системой законодательных норм. Уже при проектировании гидроузла подробно предусматриваются назначение и характер использования каждой части земельного участка, предоставленного для нужд гидроэнергетики.

Порядок использования земли и конкретные права и обязанности того или иного гидроэнергетического предприятия в процессе эксплуатации гидроузла определяются также Правилами эксплуатации водохранилищ как водохозяй-

ственных объектов, разрабатываемых и утверждаемых для одного водохранилища или каскада. Правила предусматривают обязанности гидроэнергетических предприятий по обеспечению наиболее целесообразного использования водопокрытых и прибрежных земель, безопасности подпорных сооружений, образующих водохранилище, безопасности населения и хозяйств в прибрежной зоне водохранилища и в речной долине, на нижележащих участках реки.

Права и обязанности предприятий, учреждении и организаций, пользующихся землями государственного водного фонда в связи с добычей воды сбросом сточных вод в водоемы, устанавливаются на основе действующего законодательства в основном к моменту ввода в эксплуатацию водозаборных или водосбросных сооружений. Землепользователи этого рода вправе пользоваться отведенными им земельными участками для размещения и эксплуатации сооружений и производства работ, необходимых для забора воды или сброса сточных вод. Они обязаны при этом выполнять все требования, вытекающие из принципа комплексного использования водных объектов, требования санитарной охраны источников водоснабжения, курортов и местностей лечебного значения, обусловленные установлением округов и зон санитарной охраны.

Права и обязанности водохозяйственных предприятий— управлений оросительных или осушительных систем — в отношении пользования землями государственного водного фонда определяются в основном Уставом эксплуатационной службы органов мелиорации и водного хозяйства СССР, утвержденным Постановлением Совета Министров СССР от 15 октября 1971 г.

Управления оросительных и осушительных систем вправе использовать предоставленные им земли для размещения оросительных, обводнительных или осушительных каналов, водохранилищ, гидротехнических сооружений межхозяйственного значения, водоприемников осушительных систем, противопаводковых валов, дамб, а также проведения всякого рода технических операций в процессе эксплуатации водохозяйственных сооружений. При этом они обязаны соблюдать все требования законодательства и не отступать от конкретных условий землепользования, установленных проектом оросительной, обводнительной или осушительной системы.

3. Право водопользования и право пользования недрами земли

Вопрос о соотношении прав водопользования с правами пользования недрами земли возникает главным образом в случаях эксплуатации подземных вод, так как здесь тесно переплетается как использование поверхности, так и недр земли.

Использование подземных вод осуществляется и большинстве случаев путем устройства и эксплуатации колодцев и скважин. Последние занимают определенный участок поверхности земли, где размещено наземное оборудование, и вместе с тем проникают в недра земли.

Предприятия, организации, учреждения и граждане могут устраивать колодцы и скважины для добычи воды из недр земли только на тех земельных участках, которые предоставлены им в пользование специально для этих целей или для других нужд — ведения сельского хозяйства, размещения жилых и производственных построек и т. п.

Правило ст. 11 Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик о том, что в зависимости от целевого назначения каждого земельно-

го участка, предоставленного в пользование, землепользователи имеют право в установленном порядке использовать для нужд хозяйства имеющиеся на земельном участке водные объекты, распространяется и на подземные воды. Это означает, что на землях, предоставленных в пользование, предприятия, организации, учреждения и граждане могут занимать необходимые для добычи подземных вод земельные участки без отвода земли и без специальных разрешений земельных органов, т. е. в порядке внутрихозяйственного использования земли[1].

Расположение этих участков определяется по усмотрению землепользователя. Но, поскольку колодцы и скважины являются сооружениями капитального типа, которые продолжительное время занимают определенные земельные площади, по нашему мнению, следовало бы установить правило о том, что их размещение не должно противоречить проектам внутрихозяйственного землеустройства, проектам планировки и застройки населенных пунктов.

Предприятия, организации, учреждения и граждане могут устраивать колодцы и скважины не только на тех участках, которые им предоставлены в пользование, но и на участках, предназначенных в установленном порядке для размещения указанных водохозяйственных сооружений, не состоящих в их пользовании. Такие случаи возможны на землях общего пользования в населенных пунктах или вдоль трасс скотопрогонов на территории отгонных пастбищ, не закрепленных за хозяйствами. В этих случаях действия субъектов права водопользования регулируются специальными правилами.

Для занятия земельных участков под колодцы и скважины на землях общего пользования в населенных пунктах необходимо получить разрешение исполкома сельского, поселкового или городского Совета депутатов трудящихся. Как предусмотрено Санитарными правилами устройства и содержания рытых колодцев общественного пользования для хозяйственно-питьевых нужд, утвержденных Главным государственным санитарным инспектором СССР 18 февраля 1956 г., выбор места для устройства рытого колодца должен производиться с обязательным участием представителя санитарно-эпидемиологической станции или врача сельского врачебного участка[2].

В соответствии с Санитарными правилами, место заложения колодца следует выбирать па незагрязненном, по возможности возвышенном участке, расположенном по течению грунтового потока, выше существующих и возможных источников загрязнения. Минимальное расстояние от места расположения колодца до источников загрязнения (выгребных ям, канализационных труб, старых заброшенных колодцев, кладбищ, скотных дворов и т. п.) даже при благоприятных санитарных, геологических и гидрогеологических условиях должно быть не менее 20 м.

При устройстве колодцев и скважин для добычи воды на скотопрогонах для занятия необходимых земельных участков разрешений не требуется, поскольку оборудование скотопрогонов водохозяйственными сооружениями законодательством возложено на организации министерств мелиорации и водного хо-

[1] Это, однако, не означает, что землепользователи вообще вправе по своему усмотрению сооружать колодцы и скважины на воду. Не требуется для этого лишь отвода земли или разрешений земельных органов, но необходимы разрешения для пользования недрами и водами, о чем будет сказано далее.

[2] «Гигиена населенных мест». Медгиз, 1962, стр. 397–401.

зяйства союзных республик, которым и дано право решать вопросы размещения колодцев и скважин для добычи воды на скотопрогонах.

Так, в соответствии с Постановлением Совета Министров РСФСР от 14 апреля 1956 г. «Об обводнении пастбищ колхозов и совхозов в безводных районах РСФСР» установлено, что государственные водохозяйственные организации обязаны строить и эксплуатировать буровые и шахтные колодцы на скотопрогонах и землях государственного земельного фонда, не закрепленных за хозяйствами. Колодцы и скважины, сооруженные на указанных землях, зачисляются на баланс водохозяйственных организаций, которые должны содержать в своих штатах специалистов для их технической эксплуатации и обслуживания[1].

Наличие предоставленного в пользование земельного участка — не единственное предварительное условие права пользования месторождениями подземных вод. Необходимо еще получить в установленном порядке разрешение на устройство колодца или бурение скважины на воду, т. е. разрешение на проникновение в недра, на пользование недрами земли.

Вопрос о праве пользования недрами земли в связи с эксплуатацией подземных вод решается по-разному, в зависимости от того, какие виды подземных вод подлежат использованию — грунтовые или артезианские, пресные или минеральные.

Как указано выше, в соответствии с Положением о порядке использования и охране подземных вод на территории СССР, утвержденным Министерством геологии и охраны недр СССР и Главным государственным санитарным инспектором СССР, для использования грунтовых вод предприятия, организации, учреждения, граждане вправе без специальных разрешений органов геологии и охраны недр сооружать следующие водохозяйственные устройства, не используемые для централизованного водоснабжения: а) копаные шахтные колодцы; б) забивные фильтровые (абиссинские) колодцы; в) одиночные буровые скважины глубиной до 20 м; г) каптажи источников, работающих без принудительного понижения уровня воды[2]. Во всех остальных случаях проникновение в недра земли с целью добычи воды требует установленного законом разрешения.

Постановлением Совета Министров СССР от 4 сентября 1959 г. «Об усилении государственного контроля за использованием подземных вод и о мероприятиях по их охране»[3] предусмотрено, что бурение новых эксплуатационных скважин на воду, переоборудование разведочных скважин в эксплуатационные, строительство и переоборудование водозаборных сооружений для использования подземных вод производятся только с разрешения республиканских органов геологии и охраны недр или территориальных геологических управлений и по согласованию с местными органами государственного санитарного надзора, а при проведении этих работ горнодобывающими предприятиями — также и с органами по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и органами горного надзора.

В настоящее время органы Министерства геологии СССР выдают разрешения на бурение скважин, предназначенных лишь для добычи пресных подземных

---

[1] «Систематическое собрание законов РСФСР, указов Президиума Верховного Совета РСФСР и решений правительства РСФСР» т. VIII. Изд-во «Юридическая литература», 1968, стр. 269.

[2] «Гигиена населенных мест», стр. 348.

[3] СП СССР, 1959, № 17, стр. 135.

вод. Разрешения на бурение (переоборудование) скважин для добычи подземных минеральных вод выдаются органами Госгортехнадзора СССР. Поскольку в процессе выдачи указанных разрешений предопределяются все основные условия водопользования и поскольку в подобных случаях водопользование является специальным, оно должно быть обусловлено разрешением соответствующего органа по регулированию использования и охране вод (ст. 15 Основ водного законодательства Союза ССР и союзных республик).

Для получения разрешения на бурение новых скважин на воду, на переоборудование разведочных скважин в эксплуатационные, на строительство и переоборудование водозаборных сооружений для использования подземных вод в республиканские органы геологии, территориальные геологические управления или управления округов горного надзора представляются на каждую скважину или водозаборное сооружение проекты, включающие данные о потребности в воде, о гидрогеологических условиях в районе водозабора, конструкции водозабора и отдельных скважин, их оборудовании и размещении, данные по эксплуатационному дебиту, качеству воды, о зонах санитарной охраны и т. п. Каждый из таких проектов должен быть предварительно согласован с органами государственного санитарного надзора (в зависимости от территориальной принадлежности объекта), органами сельского и водного хозяйства, а также органами по регулированию использования и охране вод, которые и выдают свои разрешения на водопользование в виде обязательных заключений. Без положительных заключений органов по регулированию использования и охране вод органы геологии и горного надзора не вправе выдавать разрешения на бурение и переоборудование скважин.

Таким образом, право пользования подземными водами находится во взаимной обусловленности не только с правом землепользования, но и с правом пользования недрами земли. Однако было бы неправильным считать, что при использовании подземных вод отношения водопользования не возникают, а имеют место лишь отношения пользования недрами земли.

Неправильно также полагать, что отношения водопользования поглощаются, перекрываются отношениями пользования недрами.

В юридической литературе высказывалось мнение о том, что сброс сточных вод в подземные водоносные горизонты не является водопользованием, что регулирование возникающих здесь отношений «должно быть отнесено не к водному законодательству, а к законодательству о недрах, так как подземные водоносные горизонты расположены в недрах земли, подземные воды являются одним из видов полезных ископаемых и разрешения на спуск сточных вод даются органами геологии. Что касается сточных вод, то они являются отходами промышленных предприятий и, в отличие от морей, рек, озер и прудов, не могут считаться водными объектами»[1]. Сторонники такой точки зрения не учитывают, что подземные воды представляют собой одну из категорий вод, составляющих единый государственный водный фонд. Как и поверхностные воды, подземные воды выступают в виде водных объектов, к числу которых принадлежат месторождения подземных вод (подземные бассейны, моря или водохранилища)

[1] Л.А. Заславская. Соотношение земельного, горного, лесного и водного законодательства. «Ученые записки ВНИИСЗ», вып. 18, 1969, стр. 79.

и подземные водоносные горизонты, т. е. некоторые участки недр, насыщенные водой, большей частью проточной.

Как и другие водные объекты, подземные водоносные горизонты могут быть использованы как в качестве источников водоснабжения, так и в качестве среды для удаления отходов, в частности, сточных вод. Поэтому сброс сточных вод в рассматриваемом случае представляет собой вид водопользования, объектом которого является подземный водоносный горизонт (а не сточные воды).

Сточные воды рассматриваются как отходы до тех пор, пока они не сброшены в какой-либо водный объект. Будучи сброшенными в поверхностный водоем или подземный водоносный горизонт, они теряют качество отходов и превращаются в составную часть водных ресурсов, могут сами образовать водный объект, который становится частью государственного водного фонда.

Следовательно, как при использовании подземных вод в качестве источников водоснабжения, так и при сбросе сточных вод в подземные водоносные горизонты возникают отношения водопользования. При этом право пользования подземными водами не поглощается правом пользования недрами земли, а является самостоятельным субъективным правом. Но оно неразрывно связано с правом пользования недрами земли, ибо нельзя использовать подземные воды, не пользуясь в то же время недрами земли.

4. Соотношение прав водопользования с правами рыболовства и пользования другими животными и растительными ресурсами водоемов

Подавляющее большинство рек, озер, внутренних морей, водохранилищ и других водоемов СССР наряду с использованием для сельскохозяйственных, промышленных, гидроэнергетических и других надобностей народного хозяйства и населения используются предприятиями, организациями и отдельными гражданами для рыболовства и рыбоводства.

При осуществлении рыбохозяйственных мероприятий и ловле рыбы в пользовании предприятий или граждан состоят в одно и то же время по меньшей мере два природных объекта — водоемы и находящиеся в них рыбные запасы. Однако юридически пользование этими природными объектами не совпадает. В отношениях рыбоводства и рыболовства главным объектом пользования являются рыбные запасы. Воды же предоставляются в пользование в силу того, что вода образует среду, в которой рыбы обитают и из которой они добываются. Отсюда возникает некоторая обусловленность водопользования наличием права на пользование рыбными запасами. Предприятия, организации, учреждения и граждане, не имеющие права на пользование рыбными запасами, не вправе пользоваться и водами для рыбоводства и рыболовства.

Соответственно тому, что в отношениях рыбоводства и рыболовства рыбные запасы и воды выступают как юридически различные объекты пользования, существуют различные группы правовых норм: правовые нормы, регулирующие порядок и условия пользования рыбными запасами, и правовые нормы, регулирующие пользование водами в целях рыбоводства и рыболовства. Первая группа норм не относится к области права водопользования и рассматривается в настоящей работе лишь постольку, поскольку она связана с водопользованием. Вторая

группа норм представляет собой составную часть института права водопользования и входит в круг исследуемых нами проблем.

Основным законодательным актом, регулирующим порядок пользования рыбохозяйственными водоемами СССР и содержащим нормы о пользовании водами для рыбоводства и рыболовства, является Положение об охране рыбных запасов и о регулировании рыболовства в водоемах СССР, утвержденное Постановлением Совета Министров СССР от 15 сентября 1958 г.[1] Пользование рыбохозяйственными водоемами регулируется и другими постановлениями Правительства СССР, а также законами и подзаконными актами союзных республик, правилами и инструкциями, издаваемыми органами государственного управления рыбным хозяйством, решениями местных Советов депутатов трудящихся и их исполкомов. В некоторой мере пользование водами для рыбоводства и рыболовства подчиняется правилам и инструкциям, издаваемым общественными организациями, за которыми закреплены рыбохозяйственные водоемы в постоянное пользование.

В зависимости от целей и хозяйственной значимости добычи рыбы различают рыболовство промысловое и любительское (в том числе спортивное).

Промысловый лов рыбы ведется в целях создания государственных или общественных фондов рыбной продукции, как правило, в порядке выполнения народнохозяйственных планов. Промысловое рыболовство характеризуется применением орудий высокой добычи (неводов, сетей, тралов и т. п.), а добытая продукция обычно сдается на государственные заготовительные пункты — рыбозаводы. Право промыслового лова рыбы в водоемах СССР принадлежит предприятиям рыбной промышленности и рыболовецким колхозам, которые являются основными рыбозаготовителями, а также неосновным рыбозаготовителям — организациям потребительской кооперации и другим организациям.

Любительский лов рыбы ведется в целях удовлетворения личных культурных и материальных потребностей отдельных граждан. Рыболовам-любителям разрешается применять только такие орудия, которые способствуют развитию спортивных навыков, но не должны приводить к массовому вылову рыбы. Право любительского лова рыбы принадлежит всем трудящимся.

Применительно к делению видов рыболовства законодательству известно деление рыбохозяйственных водоемов на промысловые и непромысловые. Правовой режим этих водоемов неодинаков. В юридической литературе такие категории водоемов не различаются. Но это различие имеет большое значение и должно найти отражение в водных кодексах союзных республик.

К промысловым рыбохозяйственным водоемам относятся водоемы, в которых можно вести промысловое рыболовство, — моря, реки, озера, водохранилища. Водоемы, в которых промысловый лов рыбы запрещен, относятся к непромысловым. В большинстве случаев они предоставляются в исключительное пользование рыболовно-спортивных и других общественных организаций. Особую категорию составляют мелкие водоемы — главным образом спускные пруды, состоящие в исключительном пользовании колхозов, совхозов, рыбхозов, рыбопитомников и других рыбоводных хозяйств и используемые для искусственного разведения рыбы (так называемые культурные рыбные хозяйства).

[1] СП СССР, 1958, № 16, ст. 127.

Для промыслового лова рыбы рыбодобывающим предприятиям государственными органами рыбоохраны предоставляются в бесплатное пользование рыбопромысловые участки на рыбохозяйственных водоемах.

Согласно ст. 4 Положения об охране рыбных запасов и о регулировании рыболовства в водоемах СССР рыбопромысловые участки предоставляются в пользование по договорам, заключаемым между территориальными органами рыбоохраны и рыбодобывающими предприятиями. Как и другие авторы, обсуждавшие этот вопрос[1], мы считаем, что договор является здесь наиболее целесообразной правовой формой отношений водопользования.

Договор о предоставлении в пользование рыбопромыслового участка содержит взаимные обязательства органа рыбоохраны и рыбозаготовительного предприятия об условиях и порядке рационального использования водоема (или его части) и находящихся в нем рыбных запасов, других водных животных и растений.

По договору территориальный орган рыбоохраны сдает, а рыбозаготовительное предприятие, которое в договоре кратко именуется рыбозаготовителем, принимает в бесплатное и бессрочное пользование рыбопромысловый участок, обозначенный названием и номером. Точные размеры и границы участка указываются в прилагаемом к договору паспорте. Обозначение границ участка в натуре производится рыбозаготовителем в присутствии и по указанию представителя органа рыбоохраны.

Рыбозаготовитель принимает на себя обязательство эксплуатировать предоставленный ему рыбопромысловый участок полностью и только теми орудиями лова, для которых этот участок предназначен. Он не вправе передавать участок другим организациям без согласия органа рыбоохраны и, очевидно, не вправе приглашать к использованию участка другие организации на долевых началах или на других условиях. Рыбозаготовитель может использовать рыбопромысловый участок только сам или, если он не в состоянии самостоятельно освоить участок, должен отказаться от использования и передать его органу рыбоохраны. В то же время он не вправе препятствовать отдельным гражданам производить лов рыбы для личного потребления орудиями и способами, допустимыми по правилам рыболовства.

Принявший рыбопромысловый участок рыбозаготовитель обязан производить работу по расчистке этого участка и вести борьбу с его засорением. Он обязан также производить работы по искусственному рыборазведению, мелиорации нерестилищ и мест нагула молоди рыб по плану, утвержденному органом рыбоохраны; принимать меры к спасению молоди промысловых рыб из отшнуровавшихся после половодья водоемов по заданиям и под контролем органа рыбоохраны; по окончании промыслового сезона очищать рыболовный участок от всех приспособлений для рыболовства, портящих дно или засоряющих водоем; охранять рыбные запасы и строго соблюдать правила рыболовства. Рыбозаготовитель не вправе без разрешения органа рыбоохраны вести на рыболовном участке работы, возводить сооружения и устройства, изменяющие естественные условия водоема.

---

[1] См., например, Х.Х. Шнейдер. Вопросы кодификации водного законодательства в Эстонской ССР («Вопросы кодификации водного законодательства Союза ССР и союзных республик». Госюриздат, 1963, стр. 209).

Все работы по содержанию рыбопромыслового участка рыбозаготовитель выполняет за свой счет. Если же он уклоняется от выполнения указанных работ, не выполняет их к назначенному сроку, то орган рыбоохраны вправе поручить производство этих работ другой организации (по согласованию с ней) за счет рыбозаготовителя — пользователя участка. При этом последний обязан до производства работ внести на счет органа рыбоохраны в учреждении Государственного банка необходимую сумму, исчисленную органом рыбоохраны по предварительной калькуляции работ. Типовой договор о предоставлении рыбопромыслового участка в пользование не предусматривает права рыбозаготовителя оспаривать правильность калькуляции работ в рассматриваемом случае, а также ничего не говорит о возможности перерасчета оплаты работ в последующем, после того, как работы фактически будут закончены.

Органу рыбоохраны принадлежит право контроля над использованием рыбопромыслового участка рыбозаготовителем. Если последний систематически нарушает Положение об охране рыбных запасов и о регулировании рыболовства в водоемах СССР или Правила рыболовства, не выполняет договор о предоставлении рыбопромыслового участка в пользование, в том числе не полностью использует участок, то указанный договор может быть расторгнут по требованию органа рыбоохраны[1].

Хотя договор о предоставлении в пользование рыбопромыслового участка содержит взаимные обязательства органа рыбоохраны и рыбодобывающего предприятия, он не является договором гражданского права, а принадлежит к типу земельноправовых (в широком значении этого слова) договоров. Можно выдвинуть по меньшей мере два аргумента в пользу такого объяснения правовой природы рассматриваемого договора.

Во-первых, стержнем договора является соглашение о передаче в пользование рыбопромыслового участка, представляющего собой часть водного пространства и являющегося природным объектом. Регулирование же отношений по поводу использования природных объектов к сфере гражданского права не принадлежит (ст. 2 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик).

Рыбопромысловые участки входят в круг объектов права исключительной собственности Советского государства и состоят в общем управлении органов рыбоохраны, но не в собственности и не в оперативном управлении. Поэтому, предоставляя рыбопромысловый участок в пользование, орган рыбоохраны осуществляет не гражданское правомочие, а правомочие общего управления.

Во-вторых, права и обязанности сторон по договору о предоставлении в пользование рыбопромыслового участка представляют собой установленные законом взаимные права и обязанности органов рыбоохраны и рыбохозяйственных водопользователей, включающие моменты административного подчинения одной стороны другой. Так, рыбодобывающее предприятие, если оно

[1] Типовая форма договора о предоставлении в пользование рыбопромыслового участка, утвержденная Наркоматом рыбной промышленности СССР 2 декабря 1939 г., предусматривала судебный порядок расторжения договора. В действующей типовой форме договора предусматривается, что договор может быть расторгнут в установленном порядке, а до расторжения его действие может быть приостановлено инспекцией рыбоохраны. Однако порядок расторжения договора не установлен.

имеет в пользовании рыбопромысловый участок, обязано производить своими силами и за счет своих средств работы по содержанию участка не только в силу условий договора о предоставлении рыбопромыслового участка в пользование, но и в силу прямого предписания закона— ст. 10 Положения об охране рыбных запасов и о регулировании рыболовства в водоемах СССР. Независимо от соглашения сторон закон определяет обязанность рыбодобывающего предприятия подчиниться требованиям органа рыбоохраны относительно производства работ по расчистке тоней, плавов и других мест лова рыбы, рыбоводных, мелиоративных мероприятий и т. д. В равной мере, независимо от договора, на основе закона непосредственно возникают и существуют правомочия органа рыбоохраны по осуществлению руководства и государственного надзора в организации надлежащего использования рыбопромысловых участков.

Таким образом, договор о предоставлении рыбопромыслового участка в пользование является не гражданскоправовой сделкой, а формой организации взаимодействия государственных органов, осуществляющих управление использованием рыбохозяйственных водоемов, с рыбодобывающими предприятиями, пользующимися указанными водоемами. Договор здесь выступает как способ конкретизации обязанностей рыбохозяйственного водопользователя перед государством и вместе с тем как вспомогательное средство осуществления управленческих правомочий органа рыбоохраны.

Согласно ст. 4 Положения об охране рыбных запасов и о регулировании рыболовства в водоемах СССР на каждый прибрежный рыбопромысловый участок составляется паспорт установленного образца, который прилагается к договору. В паспорте содержатся схематическая карта участка, описание его характерных свойств и местонахождения, рыбохозяйственная характеристика и сведения об уловах рыбы по годам.

Паспорт составляется в одном экземпляре и подписывается инспектором рыбоохраны и представителем рыбодобывающей организации. В дальнейшем рыбодобывающая организация делает в паспорте записи об уловах рыбы за каждый год (по видам рыб) и о среднем количестве ловцов, работающих на участке.

Договоры о предоставлении рыбопромысловых участков в пользование заключаются только между органами рыбоохраны и предприятиями (организациями), ведущими промысловую добычу рыбы. Если в пользование предоставляются рыбопромысловые участки, находящиеся в полосах отвода транспортных и гидротехнических сооружений, железнодорожных мостов и торговых и военных портов, пристаней, судостроительных и судоремонтных заводов, укрепленных районов, военных лагерей и заповедников, то заключение договора требуется согласовать с организациями, в пользовании которых находятся полосы отвода.

Пользование рыбопромысловыми участками в целях любительского рыболовства или добычи водных животных и растений в научно-исследовательских целях осуществляется без заключения договоров. При этом любительский лов рыбы производится с соблюдением правил рыболовства, без особых разрешений органов рыбоохраны или рыбодобывающих организаций, в пользовании которых состоят рыбопромысловые участки, а научно-исследовательские учреждения могут производить добычу рыбы и других водных животных и растений для исследовательских целей во всех рыбохозяйственных водоемах и любыми

орудиями лова по согласованию с органами рыбоохраны. Практически согласование с органами рыбоохраны выражается в получении на каждое научно-исследовательское судно документа, содержащего разрешение на лов рыбы для исследовательских целей.

Договорная форма отношения пользования водами для промыслового лова рыбы распространяется только на пользование рыбопромысловыми участками. Добыча рыб и других водных животных и растений в рыбохозяйственных водоемах за пределами рыбопромысловых участков производится предприятиями, колхозами и организациями по билетам, которые выдаются органами рыбоохраны на каждое судно или промысловое орудие лова. Особенность пользования рыбохозяйственными водоемами за пределами рыбопромысловых участков состоит в том, что здесь каждая часть водоема не закреплена за каким-либо одним субъектом, а состоит в совместном пользовании.

В отличие от промыслового рыболовства, любительский (в том числе спортивный) лов рыбы разрешается всем трудящимся во всех водоемах как в пределах рыбопромысловых участков, так и за пределами их, за исключением водоемов, для которых установлен заповедный режим, а также водоемов рыбопитомников, прудовых и других культурных рыбных хозяйств.

В связи с усиливающимся интересом населения нашей страны к любительскому рыболовству и в интересах внедрения в практику разнообразных форм организованного любительского (спортивного) лова рыбы действующее законодательство предусматривает, что для указанных целей органы рыбоохраны могут выделять водоемы или отдельные участки.

Водоемы для организованного любительского рыболовства выделяются и предоставляются в пользование (закрепляются, приписываются) общественным организациям трудящихся (добровольным обществам охотников и рыболовов, «Динамо», отделениям Всеармейского военно-охотничьего общества) и другим или непосредственно коллективам предприятий, учреждений и организаций (заводов, фабрик, рудников, шахт, комбинатов и т. д.). Как правило, вопрос о предоставлении водоема для любительского рыболовства возбуждается по заявлению заинтересованной организации. Решение по этому вопросу принимается органом рыбоохраны как по собственному усмотрению в порядке осуществления принадлежащего ему права, так и на основе решения исполкома местного Совета депутатов трудящихся. Но во всех случаях между органом рыбоохраны и общественной организацией заключается договор о пользовании предоставленным для любительского рыболовства водоемом.

По содержанию прав и обязанностей сторон указанный договор сходен с договором о предоставлении в пользование рыбопромыслового участка. Но поскольку цели пользования рыбопромысловым участком и водоемом для любительского рыболовства различны, постольку договор о пользовании водоемом для любительского рыболовства имеет свои особенности, что выражается в расширении круга прав и обязанностей пользователя.

Так, договор о закреплении за Московским добровольным обществом «Рыболов-спортсмен» рыболовных участков в Клязьминском, Пяловском и Пестовском водохранилищах, заключенный 18 апреля 1959 г., предусматривает помимо общих условий пользования рыбохозяйственными водоемами право пользователя открыть на отведенных водных участках четыре рыболовно-спортивные

базы с общим количеством лодок 550 штук. Общество не вправе открывать новые базы или увеличивать количество лодок на участках против обусловленного договором. Вместе с тем оно не имеет права препятствовать отдельным гражданам, не являющимся членами общества «Рыболов-спортсмен», ловить рыбу на закрепленных за обществом участках водохранилищ, если эти граждане не нарушают правил рыболовства.

Согласно договору общество обязано принимать долевое участие в финансировании рыбохозяйственных работ, проводимых на водохранилищах, совместно с другими водопользователями; выделить необходимое количество общественных инспекторов рыбоохраны и организовать их работу; проводить массово-разъяснительную работу среди рыболовов-любителей, в частности, издавать плакаты и лозунги по тематике, согласованной с инспекцией рыбоохраны.

В другом случае по договору о предоставлении в пользование водного участка для любительского рыболовства была установлена ответственность пользователя за правильную организацию спортивного лова рыбы членами общества, посещающими водоем по путевкам общества. Договор предусматривал также обязанность пользователя вести учет рыбы, добытой рыболовами-спортсменами.

Таким образом, договор о предоставлении водного участка для любительского рыболовства определяет как общие условия пользования рыбохозяйственным водоемом, так и особые требования, предъявляемые в интересах обеспечения организованного лова рыбы рыболовами-любителями, исключающего браконьерство.

Положение об охране рыбных запасов и о регулировании рыболовства в водоемах СССР, предоставляя органам рыбоохраны право выделять водоемы или отдельные участки для любительского рыболовства, не указывает сроки закрепления водоемов для указанных целей. На практике водоемы закрепляются как в бессрочное пользование, так и на определенный, более или менее длительный срок (обычно не меньше, чем на пять лет). Однако в порядке усовершенствования законодательства и в интересах улучшения использования рыбохозяйственных водоемов следовало бы установить, что организация, заключившая договор о пользовании водным участком для любительского рыболовства на определенный срок и выполнившая все условия договора, по истечении срока договора имеет преимущественное право на получение в пользование этого водного участка на очередной срок. Необходимо установить обстоятельства, при которых договор может быть расторгнут досрочно (с изъятием водного участка из пользования), а также порядок досрочного расторжения договора и приема-передачи водного участка.

Ряд особенностей имеет пользование водами для товарного рыбоводства в колхозах, совхозах, подсобных хозяйствах, рыбхозах и других хозяйствах.

Для товарного рыбоводства используются главным образом мелкие озера и пруды, состоящие в обособленном пользовании отдельных хозяйств. Колхозы, совхозы, рыбхозы, рыборазводные предприятия своими силами и средствами производят в этих водоемах рыбу, получая либо посадочный материал, либо товарную рыбную продукцию. Искусственно разведенная в таких водоемах рыба не может рассматриваться как природный объект и не относится к рыбным запасам СССР, а является собственностью этих хозяйств (или государственной

собственностью, состоящей в их оперативном управлении) и учитывается как продукция незавершенного производства. Поэтому промысловый и любительский лов рыбы в таких водоемах не допускается. Право добычи и присвоения искусственно разведенной здесь рыбы принадлежит только хозяйствам — пользователям указанных водоемов.

Искусственное разведение рыбы в водоемах колхозов, совхозов, подсобных хозяйств, рыбхозов и других рыборазводных предприятий — высокодоходная отрасль хозяйства, всемерно поощряемая в нашей стране. В постановлениях ЦК КПСС и Советского правительства неоднократно подчеркивалось большое народнохозяйственное значение прудового рыбоводства; рекомендовалось использовать для рыбоводства местные водоемы, строить пруды и небольшие водохранилища на мелких реках, оврагах и балках; предусматривались меры содействия колхозам, совхозам и государственным рыбохозяйственным предприятиям в развитии прудового рыбоводства.

Однако законодательство, регулирующее порядок создания и использования водоемов для искусственного рыборазведения, развито еще недостаточно. Отношения водопользования, связанные с искусственным рыборазведением, не урегулированы в должной мере ни союзным, ни республиканскими законами, поэтому в использовании водных ресурсов для прудового товарного рыбоводства имеются серьезные недостатки.

Постановление Совета Министров РСФСР от 8 мая 1956 г. «О развитии государственного и колхозного прудового рыбного хозяйства РСФСР»[1] предусматривает меры содействия и соответствующие задания по развитию искусственного рыборазведения, но не регулирует возникающих в связи с этим отношений водопользования. В п. 5 указанного Постановления установлена обязанность республиканских водохозяйственных органов производить проектно-изыскательские работы для строительства рыбопитомников и рыбоводных прудов. Устанавливая эту обязанность, Совет Министров РСФСР, очевидно, исходил из того, что строительство рыбоводных прудов должно осуществляться только по проектам. Но такое требование законодательством прямо не предусматривается, а поэтому не всегда соблюдается. Считая производство проектно-изыскательских работ делом дорогостоящим и необязательным, многие хозяйства, в особенности колхозы, ведут строительство рыбоводных прудов без проектов и без предварительных изысканий.

Неупорядоченное, беспроектное строительство рыбоводных прудов в колхозах, совхозах и других хозяйствах не только противоречит законодательству, но зачастую наносит ущерб самим хозяйствам и всему делу развития прудового рыбоводства.

Например, колхоз им. Калинина Козловского района Чувашской АССР в 1959 г. решил построить плотину на своем земельном участке, пригласив для производства строительных работ группу рабочих дорожно-строительного участка автомобильной дороги Горький — Казань. За постройку плотины колхоз уплатил 4 тыс. руб. Строительство велось без разрешения государственных органов и без проекта. Выстроенная плотина оказалась недоброкачественной

[1] «Хронологическое собрание законов, указов Президиума Верховного Совета и постановлений Правительства РСФСР», т. 5. Госюриздат, 1959, стр. 444.

и при первом же паводке разрушилась. Понесенные колхозом убытки не были возмещены.

В некоторых республиках, в частности, в Молдавской и Эстонской ССР, имеются специальные законодательные акты о порядке использования колхозами, совхозами и другими хозяйствами местных водоемов. Опыт этих республик представляет большой интерес.

В соответствии с Положением о порядке использования водоемов колхозов, совхозов и подсобных хозяйств Молдавской ССР, утвержденным Постановлением Совета Министров Молдавской ССР от 30 июля 1959 г.[1], колхозы, совхозы и подсобные хозяйства, в пользовании которых находятся пруды и естественные рыбохозяйственные водоемы, а также водоемы гидроэлектростанций и мельниц, обязаны своими силами и за счет своих средств проводить простейшие рыбоводные и мелиоративные работы. Планы этих работ утверждаются исполкомами районных Советов депутатов трудящихся и контролируются местными сельскохозяйственными органами. По согласованию и под контролем сельскохозяйственных органов осуществляется и эксплуатация прудовых и других культурных рыбных хозяйств колхозов, совхозов и подсобных хозяйств (установление сроков лова, спуска воды и пополнения водоемов, зарыбление их, проведение летований и других оздоровительных мероприятий). В водоемах культурных рыбных хозяйств любительский лов рыбы всеми орудиями, в том числе удочками, запрещен. В водоемах колхозов, совхозов и подсобных хозяйств, которые не используются для искусственного рыборазведения, разрешается любительский лов рыбы удочками с правом добычи не более 3 кг рыбы в день на одного рыболова.

Забор воды из рыбохозяйственных водоемов колхозов, совхозов и подсобных хозяйств для нужд промышленных и коммунальных предприятий и орошения может производиться при обязательном условии установки специальных приспособлений, предохраняющих попадание рыбы в водозаборные устройства.

Строительство новых и реконструкция старых прудов и других водоемов производятся колхозами, совхозами и подсобными хозяйствами только по согласованию с Министерством водного хозяйства Молдавской ССР проектной документации, которая должна предусматривать их рыбохозяйственное освоение, в частности, планировку ложа водоема, строительство донных водовыпусков, крепление дамб, обсадку берегов водоема защитной лесной и лесосадовой полосой шириной от 10 до 20 м, а для неспускных водоемов, кроме того, — расчистку тоневых участков.

В Киргизской ССР действуют Правила использования водоемов совхозов, подсобных хозяйств, рыбхозов и рыбопитомников, утвержденные постановлением Совета Министров республики от 4 ноября 1959 г.[2], которые распространяются как на искусственно созданные водоемы, так и на озера, реки и другие естественные водоемы, входящие в состав угодий перечисленных выше хозяйств. Как видно, эти Правила не распространяются на водоемы колхозов. Использование колхозных водоемов в Киргизской ССР, как и в других союзных республиках, в должной мере не регулируется.

---

[1] СЗ МССР, 1959, № 7, ст. 134.

[2] «Ведомости Верховного Совета и Правительства Киргизской ССР. 1959, № 28 (95), ст. 234.

Согласно указанным Правилам водоемы совхозов, подсобных хозяйств, рыбхозов и рыбопитомников используются для нужд рыбоводства только этими хозяйствами. Последние могут запретить посторонним лицам не только находиться на территории, прилегающей к рыбоводным водоемам, но и иметь на этой территории постройки. Запрещено спускать в водоподающие системы и непосредственно в рыбоводные водоемы поливные, сточные и отработанные воды промышленных предприятий, отбросы и мусор, сточные воды с откормочных площадок и животноводческих ферм; купаться, кататься на лодках, стирать белье, мыть машины и механизмы; содержать водоплавающую птицу, принадлежащую гражданам; пасти, прогонять скот и птицу по дамбам и берегам рыбоводных водоемов, а также совершать другие действия, которые могут привести к порче гидротехнических сооружений, дамб прудов, спуску воды или гибели рыбы.

Таким образом, в некоторых республиках установлен такой правовой режим рыбоводных водоемов, который создает благоприятные условия для развития товарного прудового рыбоводства и охраняет интересы хозяйств, занимающихся искусственным рыборазведением. Опыт этих республик с учетом имеющихся достоинств и недостатков необходимо использовать для дальнейшего совершенствования законодательства по рыбохозяйственному использованию мелких водоемов, в особенности при разработке водных кодексов союзных республик.

Из изложенного также следует вывод, что права водопользования в случаях ведения рыбного хозяйства, занятия рыбным или другим водным добывающим промыслом тесно переплетаются с правами пользования рыбными запасами и другими животными и растительными ресурсами водоемов, а в некоторых случаях (например, при любительском рыболовстве) сливаются воедино.

Если рыбное хозяйство, рыбный или другой водный добывающий промысел ведется на водоемах совместного пользования, то право водопользования является как бы вторичным, производным от права пользования рыбными запасами. Необходимо сначала обладать правамирыболовства, чтобы для этих целей пользоваться водоемами совместного пользования.

Если же рыбное хозяйство, рыбный или другой водный добывающий промысел ведется на водоемах обособленного пользования, то, наоборот, право пользования рыбными запасами обусловлено наличием прав водопользования. Необходимо сначала получить в обособленное пользование водоем или участок водоема, чтобы только в результате этого возникло право пользования рыбными запасами, другими животными или растительными ресурсами водоема.

ГЛАВА III. ЗАЩИТА ПРАВА ВОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

1. Организация защиты права водопользования и сущность ответственности за его нарушение

Предусматривая развернутую правовую регламентацию отношений водопользования, Советское государство добивается строгого соблюдения водного законодательства как самими водопользователями, так и другими предприятиями, организациями, учреждениями, а также гражданами. Советское государство защищает установленные им права водопользователей от всяких посягательств

извне и в то же время требует от самих водопользователей неуклонного выполнения возложенных на них обязанностей. Тем самым осуществляется защита права водопользования в субъективном и объективном смысле, т. е. как субъективного права предприятий, учреждений, организаций и граждан и как института советского водного права.

Защита Советским государством права водопользования осуществляется в различных организационных формах.

Первостепенную роль в обеспечении защиты права водопользования играет система государственного управления водным хозяйством, которая сложилась как межотраслевая система хозяйственного управления во главе с Министерством мелиорации и водного хозяйства СССР. Это министерство в соответствии с Положением о нем осуществляет в установленном порядке государственный контроль за рациональным использованием вод, а также за проведением мероприятий по охране водоемов от загрязнения, засорения и истощения и по борьбе с вредным воздействием вод. В системе этого министерства действует 149 бассейновых (территориальных) инспекций по регулированию использования и охране вод и крупных участков, а также Управление по охране водных ресурсов Каспийского моря. Все эти органы стоят на страже законности и правопорядка в области использования и охраны вод.

Важную роль в обеспечении защиты права водопользования играют органы народного контроля за деятельностью всех предприятий, организаций, учреждений их должностных лиц и других работников. В ряде случаев органам народного контроля прямо поручается выполнение определенных контрольных функций в области водного хозяйства в соответствии с Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 13 марта 1972 г. «О мерах по предотвращению загрязнения бассейнов рек Волги и Урала неочищенными сточными водами» на Комитет народного контроля СССР возложена обязанность организовать систематический контроль за выполнением министерствами и ведомствами мероприятии, предусмотренных в этом Постановлении, привлекая к строгой ответственности лиц, по вине которых нарушается установленный порядок охраны бассейнов рек Волги и Урала от загрязнения и наносится ущерб народному хозяйству[1].

В защите права водопользования активно участвуют органы прокуратуры, суда, арбитража.

Вместе с тем водопользователям предоставлены широкие права и возможности для обжалования неправильных решении или действий, нарушающих право водопользования.

В целях защиты права водопользования законодательство предусматривает систему мер, направленных на пресечение правонарушений в этой области и восстановление нарушенных прав водопользователей. Водопользователи имеют право требовать прекращения противоправных действий и возмещения причиненных им убытков. Самовольно захваченные у них водные объекты возвращаются по принадлежности без возмещения затрат, произведенных незаконными пользователями.

Применение всех этих мер происходит обычно путем приведения в действие механизма юридической ответственности за нарушение водного законодатель-

[1] СП СССР, 1972, № 5, ст. 30. 176

ства, которая наряду с системой государственного управления и контроля приобретает исключительно важное значение в деле защиты права водопользования в СССР.

Ответственность за нарушение права водопользования рассчитана на то, чтобы в необходимых случаях принуждать водопользователей к выполнению своих обязанностей перед государством и другими субъектами советского права. Вместе с тем она имеет целью принуждать государственные органы, предприятия, учреждения, организации, отдельных должностных лиц и граждан к такому поведению, при котором обеспечивалась бы защита законных прав и интересов водопользователей, законность всех действий, связанных с организацией использования и охраны вод в нашей стране.

Ответственность выражается прежде всего в установлении и применении системы санкций к предприятиям, учреждениям, организациям и лицам за их действия или бездействие, нарушающие требования об обязанностях водопользователей или гарантированные законом права водопользователей. Санкции применяются к предприятиям, учреждениям, организациям и лицам, виновным в нарушении права водопользования. Факт правонарушения и вина правонарушителя (за исключением владельца источника повышенной опасности, о чем будет сказано далее) лежат в основе ответственности в объективном и субъективном смысле.

Факт правонарушения является исходным моментом для всякого конкретного случая ответственности. Только при наличии правонарушения система мер ответственности приводится в действие. Без правонарушения ответственность существует лишь как потенция, как угроза наступления каких-то неблагоприятных последствий для тех, кто осмелится нарушить требования водного законодательства.

Содержание и характер встречающихся на практике нарушений права водопользования оказывают влияние на систему мер ответственности, обусловливая как общее направление ее развития, так и дифференциацию видов ответственности за различные виды правонарушений. Поэтому для понимания сущности ответственности за нарушения права водопользования необходимо провести некоторую классификацию видов этих правонарушении.

В юридической литературе были и прежде попытки проведения классификации правонарушении в области водного законодательства; последняя принадлежит С. Байсалову.

Определив понятие водного правонарушения как деяние (действие или бездействие), которое нарушает государственную водную дисциплину, противоречит предписаниям и требованиям, велениям и запретам водного права, причиняет определенный вред интересам водного хозяйства и влечет соответствующие юридические последствия, С. Байсалов перечисляет следующие виды водных правонарушений: самовольный захват воды; повреждение водохозяйственных сооружений и устройств; загрязнение, заражение, отравление и засорение водоемов и источников водоснабжения; использование воды не по прямому целевому назначению, уступка и переуступка ее другим хозяйствам — водопользователям и водопотребителям без соответствующего на то разрешения органов водного хозяйства; небрежное и беззаботное обращение с водой; бесхозяйственное и безответственное отношение к ней; оставление ее без использования и при-

смотра; отклонение от лимита и графика и превышение норм водопользования и водопотребления; снижение полезного действия и эффективности использования водных ресурсов; допущение неоправданных потерь и перерасходов их; непринятие необходимых водоохранительных мер, мер по охране, умножению и восстановлению водных богатств, по борьбе с вредным воздействием вод; несоблюдение сроков строительства и ввода в действие оросительных, обводнительных, осушительных, водопроводных, водоочистных систем и иных водохозяйственных сооружений и устройств; содержание их в неисправности и нерабочем состоянии; бесхозяйственное и безответственное отношение к этим сооружениям, снижение их производительности и коэффициента полезного действия; непринятие соответствующих мер по очистке и ремонту, сохранению и улучшению их; уклонение от обязательного участия в производстве ирригационно-мелиоративных и иных работ, обеспечивающих исправность, сохранность и нормальное функционирование водных сооружений; незаконное занятие береговых охранных полос и самовольная порубка и порча древонасаждений на этих полосах; вмешательство в оперативную деятельность органов водного хозяйства по распределению водных ресурсов и осуществлению планового водопользования; невыполнение законных предписаний и требований государственных органов водного хозяйства по осуществлению планов водораспределения и водопользования, охране водных ресурсов от загрязнения, заражения, засорения и преждевременного истощения, борьбе с разрушительными и вредными воздействиями вод, обеспечению надлежащей эксплуатации, должной сохранности и содержания в рабочем состоянии водохозяйственных сооружений и устройств; несоблюдение правил организации и ведения водного кадастра, учета и регистрации, инвентаризации и паспортизации водных источников и водохозяйственных сооружений и устройств[1].

Как видно из изложенного, С. Байсалов по существу провел не классификацию водных правонарушений, а перечислил известные ему виды этих правонарушений. Проведение классификации означало бы установление и выбор определенных критериев, в соответствии с которыми должны различаться виды правонарушений, выделяться их группы и внутренние подразделения, отличающиеся некоторой общностью в их взаимосвязи с системой мер ответственности.

Кроме того, С. Байсалов чрезмерно расширил круг водных правонарушений, включив в него правонарушения земельные, лесные, имущественные.

Наконец, приведенные С. Байсаловым определения некоторых видов водных правонарушений отличаются значительной неопределенностью.

Например, казалось бы типичный для водного законодательства вид правонарушений — самовольный захват воды — определяется С. Байсаловым как незаконное завладение водой для использования ее в тех или иных целях. Но, поскольку С. Байсалов не проводит принципиальных различий между понятиями «вода» и «воды», круг случаев, подпадающих под самовольный захват воды при таком определении, чрезмерно расширяется. К самовольному захвату можно отнести и хищение воды, выступающей как товарно-материальная ценность, т. е. хищение воды из водопровода, хищение минеральной воды из государствен-

[1] С. Байсалов. Водное право Казахской ССР. Алма-Ата, изд-во «Наука» Казахской ССР, 1966, стр. 304–310.

ных складов и предприятий торговли, хищение дистиллированной воды из аптек и лечебных учреждений и т. д. Между тем эго было бы искажением законодательства и всей практики борьбы с правонарушениями в советском обществе. Сам С. Байсалов такой трактовки своему понятию самовольного захвата воды не дает. Но объективно она возможна. А поэтому и понятие «самовольный захват воды» мало пригодно для обозначения вида правонарушения.

В Основах водного законодательства Союза ССР и союзных республик не употребляется понятие «самовольный захват воды», а говорится о самовольном захвате водных объектов и самовольном водопользовании как о видах правонарушений водного законодательства.

Практически в современный период все нарушения права водопользования могут быть классифицированы по трем признакам: субъекту, объекту и виду применяемых мер ответственности.

По субъекту различаются правонарушения, совершаемые самими водопользователями и совершаемые другими лицами и организациями, посторонними по отношению к водопользователям.

К первой группе правонарушений следует отнести неисполнение водопользователями своих обязанностей перед государством и другими субъектами советского права. Ко второй — нарушения субъективных прав тех или иных водопользователей со стороны государственных органов, управомоченных регулировать водопользование, решать вопросы предоставления или изъятия водных объектов и т. п., а также со стороны других государственных органов, либо других водопользователей или иных посторонних субъектов.

Данная классификация видов нарушения права водопользования имеет значение для определения конкретных субъектов ответственности и характера применяемых к ним санкций.

Если правонарушение заключается в неисполнении обязанностей водопользователем, то последний должен нести имущественную ответственность перед государством или другими субъектами, а в установленных законом случаях он может быть лишен права пользования тем или иным водным объектом. Кроме того, в этих случаях могут быть привлечены к уголовной, административной или дисциплинарной ответственности должностные лица, по вине которых водопользователь не исполнил лежащих на нем обязанностей. При условии, если правонарушение повлекло убытки для самого водопользователя — правонарушителя, может быть поставлен вопрос о их возмещении виновными лицами в установленном порядке и в пределах допустимого по закону размера материальной ответственности этих лиц.

Если в результате правонарушения нарушены субъективные права водопользователей посторонними организациями и лицами, то последние будут нести материальную ответственность перед потерпевшим водопользователем; наряду с этим виновные лица могут быть привлечены к уголовной, административной или дисциплинарной ответственности.

В зависимости от объектов, на которые посягают нарушители права водопользования, различаются правонарушения, связанные с нарушением права исключительной государственной собственности на воды, и правонарушения, связанные с нарушением порядка рационального использования и охраны вод в СССР.

К первой группе относятся самовольное распоряжение водами, переуступка права водопользования и другие сделки, в прямой или скрытой форме нарушающие право исключительной государственной собственности на воды в СССР, а также самовольный захват водных объектов, самовольное водопользование и самовольное производство гидротехнических работ.

Ко второй группе принадлежат нарушение правил эксплуатации водохозяйственных сооружений или устройств, бесхозяйственное использование воды (добытой или отведенной из водных объектов), загрязнение и засорение вод, ввод в эксплуатацию предприятий, коммунальных и других объектов без сооружений и устройств, предотвращающих загрязнение вод, нарушение водоохранного режима на водосборах, вызывающее их загрязнение, водную эрозию почв и другие вредные явления.

Каждый из перечисленных видов нарушений права водопользования характеризуется присущими ему специфическими признаками, которые лежат в основе юридической квалификации правонарушений, выбора видов и мер ответственности, применяемых к правонарушителям.

Самовольное распоряжение водами может иметь место в тех случаях, когда решения о предоставлении вод в пользование или изъятии из пользования принимаются государственными органами, не имеющими на то права, либо хотя и имеющими право, но в нарушение установленных запрещений. В этих случаях неправомерно действующие государственные органы могут своими решениями нарушить субъективные права водопользователей.

Однако чаще всего под самовольным распоряжением водами понимается незаконное предоставление первичными водопользователями водных объектов во вторичное пользование, т. е. допущение вторичного водопользования в случаях, не предусмотренных законодательством Союза ССР и союзных республик, либо без согласования с органами по регулированию использования и охране вод.

В отличие от самовольного распоряжения водами, переуступка права водопользования представляет такое незаконное действие, в силу которого право пользования водами, принадлежащее одному субъекту, осуществляется другими субъектами по соглашению между ними. Для переуступки права водопользования характерно то, что здесь происходит фактическая замена водопользователей в нарушение установленного порядка прекращения, возникновения и перехода права водопользования. Самовольная переуступка права водопользования возможна не только при обособленном пользовании водами, но и в случаях совместного специального водопользования. Право общего водопользования не может быть переуступлено, поскольку оно распространяется на всех.

Типичный пример самовольной переуступки права водопользования — противоправная передача водохозяйственных сооружений, при помощи которых по сути осуществляется право водопользования, поскольку независимо от того, кому юридически принадлежит право пользоваться водами, фактически оно всегда осуществляется тем, кто эксплуатирует водохозяйственные сооружения,

Встречаются и такие случаи, когда разрешение на право специального водопользования, полученное одним субъектом, передается в нарушение закона другому.

В районах орошаемого земледелия самовольная переуступка права водопользования выражается в противоправной, зачастую возмездной и корыстной

передаче одним водопользователем другому возможности получить причитающуюся ему по плану долю воды из государственной оросительной системы.

К числу других сделок, нарушающих право исключительной государственной собственности на воды в СССР, следует отнести передачу обособленных водных объектов в аренду, т. е. во временное пользование на началах возмездности[1].

Самовольный захват водных объектов, самовольное водопользование и самовольное производство гидротехнических работ также нарушают право исключительной государственной собственности на воды в СССР, но не являются сделками.

Самовольный захват водных объектов представляет собой противоправное действие, выражающееся в завладении каким-либо водным объектом с целью его обособленного использования в нарушение установленного порядка предоставления водных объектов в обособленное пользование. По своей сущности это правонарушение тождественно самовольному занятию земельных участков.

Самовольное водопользование означает осуществление виновным субъектом специального водопользования при отсутствии необходимого в этих случаях разрешения органа по регулированию использования и охране вод либо иного государственного органа или первичного водопользователя.

Данное правонарушение наиболее распространено на практике. Оно выражается обыкновенно в добыче воды или сбросе сточных вод без разрешения. Субъектами этого вида правонарушений выступают предприятия, учреждения, организации и граждане, пользующиеся водами как в порядке совместного, так и обособленного водопользования.

Самовольное производство гидротехнических работ выражается в таких незаконных действиях, как устройство плотин и водохранилищ без утвержденных в установленном порядке проектов, самовольное углубление или спрямление русел рек, осушение водоемов, возведение дамб, прокладка каналов и т. д.

Гидротехнические работы в подавляющем большинстве случаев оказывают существенное влияние на состояние морей, рек, озер, других водоемов, могут вызывать ухудшение гидрологических условий в тех или иных бассейнах и создавать непредвиденные трудности в использовании водных ресурсов. Поскольку изменение состояния водных объектов в результате гидротехнических работ по существу означает изменение состояния объектов права исключительной государственной собственности на воды, постольку решение вопросов о допустимости проведения гидротехнических работ рассматривается как распоряжение водами и отнесено к компетенции государственных органов по регулированию использования и охране вод (ст. 9 Основ водного законодательства). Вот почему самовольное производство гидротехнических работ является нарушением права исключительной государственной собственности на воды и права водопользования, подобно самовольному распоряжению водами, самовольному захвату вод и самовольному водопользованию.

В отличие от самовольного производства гидротехнических работ, нарушение правил эксплуатации водохозяйственных сооружений или устройств представляет собой типичный случай нарушения водопользователями лежащих на них обязанностей по соблюдению правил технической эксплуатации сооруже-

[1] Этот вид правонарушения встречается крайне редко.

ний и устройств, при помощи которых они осуществляют принадлежащее им право водопользования.

Под правилами эксплуатации водохозяйственных сооружений или устройств имеется в виду не какой-либо один нормативный акт, а вся система правил, определяющих порядок эксплуатации указанных сооружений или устройств. В эту систему входят как общие правила, содержащие требования относительно всех видов водохозяйственных сооружений или устройств, так и частные, иногда даже индивидуальные правила, выработанные специально для регламентации порядка эксплуатации отдельных видов или отдельных экземпляров водохозяйственных сооружений или устройств.

Так, Положением о порядке использования водных ресурсов водохранилищ РСФСР установлено, что в целях регламентации режима работы водохранилищ и связанных с ними сооружений издаются: правила диспетчерского регулирования стока; правила управления водным режимом для конкретных лет и сезонов; инструкции по эксплуатации отдельных сооружений, по пропуску высоких вод, по эксплуатационным наблюдениям, учету водных ресурсов, оповещению, информации и т. п. Все эти нормативные акты содержат большое число правил, установленных для эксплуатации конкретно определенных водохозяйственных сооружений и устройств каждого гидроузла или каскада гидроузлов. Невыполнение этих индивидуальных правил и рассматривается как нарушение правил эксплуатации водохозяйственных сооружений или устройств.

Понятие бесхозяйственного использования воды (добытой или отведенной из водных объектов) представляется наименее ясным. Хотя термин «бесхозяйственный» довольно широко употребляется в законодательстве, в юридической и житейской практике, в настоящее время не существует достаточно точных, объективно выраженных и бесспорных критериев поведения, которое можно было бы назвать в правовом смысле бесхозяйственностью, отграничивая это правонарушение от других хозяйственных правонарушений.

Почти во всех городах и других населенных пунктах нашей страны поливка улиц производится коммунальными органами (предприятиями) водой питьевого качества. Это как будто не признается бесхозяйственностью. А если улицы начнут поливать минеральной водой «Боржоми», будет ли это рассматриваться как бесхозяйственность? По-видимому, да.

Из этого рассуждения можно сделать по меньшей мере такой вывод: если добытая вода используется не в соответствии с ее общественным целевым назначением и общественной ценностью, что предопределяется видом, качеством и местными условиями использования воды, то такое поведение можно рассматривать как бесхозяйственность.

Применительно к использованию оросительной воды ее бесхозяйственным использованием следует признавать употребление ее не по назначению, расход хотя и по назначению, но свыше допустимых норм, бесконтрольные, так называемые дикие, поливы, когда поступление оросительной воды на поля не направляется и не контролируется, когда значительная часть ее стекает, не попадая на орошаемые участки, когда, попадая на отдельные участки в избытке, оросительная вода вызывает заболачивание угодий, и т. д.

Однако все эти и другие возможные характеристики относятся к конкретным случаям бесхозяйственного использования воды. В самом общем виде бес-

хозяйственным можно признать такое использование воды, которое противоречит хозяйственной целесообразности, несовместимо с бережным, рациональным использованием воды как общественного богатства.

Загрязнение и засорение вод являются также самыми распространенными видами нарушения права водопользования, которые представляют большую общественную опасность.

Под загрязнением понимаются такие противоправные действия, которые приводят к насыщению природных запасов воды различного рода загрязняющими веществами и ухудшению в результате этого физических, химических и биологических свойств воды.

В соответствии с Правилами охраны поверхностных вод от загрязнения сточными водами[1] поверхностные воды (река или иной водоем) считаются загрязненными, если их состав или свойства изменились под прямым или косвенным влиянием производственной деятельности и бытовых условий населения и они стали в результате этого непригодными для одного или нескольких видов водопользования. В этой формулировке загрязнение характеризуется как объективный результат определенной деятельности, которая может быть и правомерной. Загрязнение же, представляющее собой правонарушение, характеризуется именно противоправностью действий, приводящих к указанным результатам.

Одним из признаков загрязнения как правонарушения является насыщение природных запасов воды такими веществами, в отношении которых установлены предельно допустимые нормы их концентрации в воде водоемов. К таким веществам относятся все радиоактивные элементы и их изотопы, а также препараты, изготовленные на основе радиоактивных элементов, всевозможные взвеси, плавающие на поверхности водоемов примеси, красящие вещества, микроорганизмы — возбудители заболеваний, а также всевозможные минеральные и органические элементы и соединения (свинец, мышьяк, медь, цинк, никель, ртуть, хлор, фтор, цианиды, сульфиды, нефть и нефтепродукты, фенолы и т. д.).

Загрязнением признается и изменение теплового режима природных запасов воды — тепловое загрязнение. По Правилам летняя температура воды в результате спуска сточных вод не должна повышаться более, чем на 3°С по сравнению с максимальной температурой воды водоемов в летнее время. Тепловое загрязнение водоемов влечет серьезные отрицательные последствия — массовую гибель рыбы, размножение болезнетворных бактерий, чрезмерное зарастание водоемов сорными водорослями и т. п.

Засорение отличается от загрязнения вод тем, что в этих случаях само вещество воды не ухудшается и может вообще не изменяться, а происходят неблагоприятные изменения в состоянии русел водоемов за счет внесения на них нерастворимых отходов — древесины, металлолома, такелажа от плотов, бытового мусора, шлака, грунта и т. д. Засорение, не приводя непосредственно к ухудшению качества воды, вызывает отрицательные гидрологические последствия, создает помехи водопользованию, обезображивает внешний вид водоемов.

Ввод в эксплуатацию предприятий, коммунальных и других объектов без сооружений и устройств, предотвращающих загрязнение вод, является нарушением ст. 10. Основ водного законодательства Союза ССР и союзных республик.

[1] «Охрана природы». Изд-во «Юридическая литература», 1971, стр. 302.

Оно может быть совершено должностными лицами — членами государственных приемочных комиссий, назначаемых в соответствии с Постановлениями Совета Министров СССР от 15 сентября 1962 г. «О порядке приемки в эксплуатацию законченных строительством предприятий, зданий и сооружений»[1] и от 22 января 1966 г. «О порядке приемки в эксплуатацию законченных строительством объектов производственного назначения»[2]. Этот вид правонарушений весьма опасен тем, что в результате него подрываются усилия нашего общества и государства по борьбе с загрязнением водоемов.

Наконец, нарушения водоохранного режима на водосборах, вызывающее их загрязнение, водную эрозию почв и другие вредные явления, выражаются в неправомерных действиях или бездействии, противоречащих санитарно-гигиеническим и другим правилам содержания территории водосборов. Нарушение водоохранного режима на водосборах — правонарушение, предусмотренное впервые лишь Основами водного законодательства Союза ССР и союзных республик.

Характерным примером действий, подпадающих под это понятие, может служить следующий факт.

В трех километрах от берега Азовского моря в верховьях балки, нисходящей к морю, расположена производственная площадка Таганрогской РТС. Из-за отсутствия должного порядка технический персонал РТС не соблюдал правил содержания производственной территории в чистоте. Отработанные масла и нефтепродукты сливались на землю, а во время сильных дождей смывались водой и вместе с поверхностным потоком попадали в море, загрязняя его. Инспектор рыбоохраны наложил штраф на директора и главного инженера Таганрогской РТС Ростовской области за то, что они не обеспечили содержание территории РТС в надлежащем санитарном состоянии, что повлекло загрязнение водоемов. Поведение РТС и представляет собой нарушение водоохранного режима на водосборе

Все охарактеризованные выше виды нарушений права водопользования перечислены в Основах водного законодательства Союза ССР и союзных республик с указанием на то, что лица, виновные в их совершении, несут уголовную или административную ответственность. Это последнее обстоятельство имеет очень важное значение для действия всего механизма ответственности в области водного законодательства.

Применительно к видам ответственности нарушения права водопользования подразделяются традиционно на преступления, административные и дисциплинарные проступки и гражданскоправовые деликты. Такая классификация видов водных правонарушений тесно переплетается с предыдущими классификациями и дополняет их. Дальнейшее рассмотрение проблем ответственности в области отношений водопользования ведется именно с учетом этого обстоятельства по существующим у нас видам ответственности.

2. Уголовное преследование лиц, совершивших преступные нарушения права водопользования

Преступлениями по советскому праву признаются предусмотренные уголовными кодексами союзных республик общественно опасные деяния (действия

[1] СП СССР, 1962, № 17, ст. 136.
[2] СП СССР, 1966, № 3, ст. 29.

или бездействия), посягающие на советский общественный или государственный строй, социалистическую систему хозяйства, социалистическую собственность, личность, политические, трудовые, имущественные и другие права граждан, а равно иные, посягающие на социалистический правопорядок общественно опасные деяния.

Анализ норм уголовного законодательства союзных республик, предусматривающих ответственность за преступные нарушения водного законодательства, провела Т.Л. Сергеева в своей работе «Охрана природы по советскому уголовному законодательству»[1].

Она установила, что уголовные кодексы союзных республик не имеют единой позиции по вопросам о том, какие нарушения водного законодательства являются преступлениями, какими признаками характеризуются одни и те же нарушения водного законодательства, какие установлены виды и меры наказания и т. п.

Данное явление лишь в самой незначительной степени вызвано учетом национальных и местных хозяйственных различий в организации использования и охраны водных ресурсов. В основном же такой разнобой в системе уголовной ответственности за нарушения водного законодательства в союзных республиках не поддается объяснению наличием национальных или местных хозяйственных особенностей.

Так, невозможно объяснить, почему уголовные кодексы РСФСР, Украинской, Белорусской, Казахской, Армянской, Латвийской, Молдавской, Таджикской и Туркменской ССР считают преступлениями загрязнение любых водоемов и водных источников, тогда как уголовные кодексы Узбекской, Киргизской, Азербайджанской, Грузинской, Литовской и Эстонской ССР признают преступлениями лишь случаи загрязнения рыбохозяйственных водоемов.

Неясно, почему уголовные кодексы всех союзных республик предусматривают в качестве мер наказания за преступное загрязнение водоемов только исправительные работы или штраф, а Уголовный кодекс Армянской ССР допускает в этих случаях применение такой меры наказания, как лишение свободы до двух лет.

Не поддается объяснению с точки зрения национальных и хозяйственных различий образа жизни населения союзных республик тот факт, что только уголовный кодекс Киргизской ССР достаточно полно определяет круг преступных нарушений водного законодательства, связанных с использованием водных ресурсов в сельском хозяйстве. Здесь в качестве самостоятельных преступлений предусмотрены самовольный захват воды при условии, если он осуществлялся путем прорытия берегов оросительных каналов, открытия шлюзов, устройства подсасывающих каналов, подземных труб или иных приспособлений; несоблюдение правил обращения с водой, отпущенной для полива, при условии, если это повлекло за собой крупный ущерб или повреждение ирригационно-мелиоративных сооружений и устройств; бесхозяйственное использование воды, предназначенной для полива сельскохозяйственных культур, а также ряд других преступных нарушений водного законодательства.

В уголовных кодексах Азербайджанской, Армянской, Грузинской, Таджикской и Узбекской союзных республик все эти виды преступления объединены

[1] «Правовые вопросы охраны природы в СССР». Госюриздат, 1963, стр. 168–227.

в один вид — преступное нарушение правил водопользования в районах поливного земледелия. В состав этого преступления включено, впрочем, и самовольное производство гидротехнических работ на сети общего пользования.

Уголовный кодекс Туркменской ССР устанавливает ответственность не только за самовольный захват воды путем прорытия берегов оросительных каналов, открытия шлюзов, устройства подсасывающих каналов, но и за «иные нарушения правил водопользования», а также за повреждение ирригационных сооружений или водоохранных устройств. Ответственность за повреждение или порчу водохозяйственных объектов предусмотрена и в Уголовном кодексе Молдавской ССР, который, однако, не предусматривает ответственности за нарушение правил водопользования.

В отличие от перечисленных выше УК союзных республик, уголовные кодексы Российской Федерации и Украины никакие нарушения правил водопользования не признают преступлениями. Они не относят к преступлениям и порчу водохозяйственных сооружений и устройств, хотя как в РСФСР, так и в Украинской ССР использование водных ресурсов в орошаемом земледелии производится в больших масштабах, а нарушение правил водопользования — не более редкое явление, чем в других республиках зоны орошаемого земледелия. Почему здесь не ведется уголовно-правовая борьба с этими видами нарушений водного законодательства?

В настоящей работе невозможно рассмотреть все встречающиеся в уголовном законодательстве случаи противоречий и несогласованности по вопросам ответственности за нарушения водного законодательства; этот вопрос требует самостоятельного большого исследования. Но, основываясь на данных сравнительного анализа уголовного законодательства союзных республик, можно сделать общий вывод о том, что в интересах более правильного осуществления на практике борьбы против нарушений водного законодательства следует в этой области усовершенствовать нормы уголовных кодексов союзных республик, по крайней мере, их унифицировать в отношении большей части деяний, признаваемых преступными.

Напомним, что уголовные кодексы союзных республик были введены в действие более десяти лет назад. За это время во всех республиках накопилась практика применения мер уголовной ответственности к нарушителям водного законодательства, которая может служить некоторым критерием совершенства уголовных кодексов. Эту практику необходимо обобщить, проанализировать и выработать на этой основе предложения по совершенствованию уголовных кодексов. Как минимум можно было бы определить перечень водных правонарушений, встречающихся или потенциально возможных и нуждающихся по степени общественной опасности в уголовном преследовании во всех союзных республиках. Такой перечень мог бы послужить основой для выработки соответствующих статей уголовных кодексов.

В настоящее время самым распространенным водным преступлением является загрязнение водоемов. К сожалению, подавляющее большинство этих преступлений совершается безнаказанно, что обусловлено несколькими причинами.

Ответственность за загрязнение водоемов предусмотрена ст. 223 УК РСФСР и соответствующими статьями уголовных кодексов других союзных республик. Загрязнение водоемов согласно этой статье УК РСФСР влечет ответственность

только в том случае, если оно произведено неочищенными и необезвреженными сточными водами, отбросами или отходами промышленных и коммунальных предприятий. Следовательно, субъектами ответственности по этой статье могут быть лишь должностные лица и иные работники промышленных и коммунальных предприятий, по вине которых произошло загрязнение водоема.

В нашей стране имеются тысячи промышленных и коммунальных предприятий, своими сточными водами и другими отходами загрязняющие водоемы, но в подавляющем большинстве случаев работники указанных предприятий в этом не виновны. Они могут нести ответственность только за те случаи загрязнения водоемов, которые обусловлены их противоправным поведением.

Например, руководители стекольного завода «Красный май» Калининской области распорядились вывезти на берег реки Шлины перед паводком производственный мусор и другие отходы, собранные во время уборки территории завода. Во время паводка этот мусор смыло водой в реку, что вызвало ее загрязнение и массовую гибель рыбы как в реке, так и в Вышневолоцком водохранилище, куда впадает река Шлина. Руководители стекольного завода совершенно обоснованно были привлечены к уголовной ответственности по ст. 223 УК РСФСР.

Но во многих случаях загрязнение водоемов, характеризующееся всеми признаками преступления, предусмотренного ст. 223 УК РСФСР, является следствием нормальной технической эксплуатации промышленных и коммунальных предприятий, в свое время принятых в эксплуатацию государственными приемочными комиссиями. В этих случаях, хотя и имеется налицо преступное загрязнение водоемов, руководители предприятий не могут нести за это ответственности, ибо в этом нет их вины. Виновные же лица — члены государственных приемочных комиссий, которые в нарушение требований водного законодательства приняли в эксплуатацию промышленные и коммунальные предприятия, не обеспеченные средствами охраны вод от загрязнения, не несут ответственности, ибо их деятельность не охватывается диспозицией ст. 223 УК РСФСР или иной статьи УК. Привлечение в этих случаях к ответственности должностных лиц, ответственных за эксплуатацию предприятий, если они не нарушили правил эксплуатации предприятий, не обоснованно.

Директор спиртового завода г. Мариинска Кемеровской области был осужден по ст. 223 УК РСФСР за то, что завод сбрасывал барду в реку Кия, вследствие чего в ней произошла массовая гибель рыбы. В кассационной жалобе по этому делу обвиняемый указал, что не видит своей вины в происшедшем, ибо завод после капитального ремонта принят в эксплуатацию государственной приемочной комиссией без очистных сооружений и устройств для утилизации отходов. Вследствие этого сброс барды заводом неизбежен. Остановить же завод, что надлежало бы сделать, директор не вправе.

Во избежание подобных случаев и для того, чтобы повернуть острие уголовной ответственности против действительных виновников загрязнения водоемов, по нашему мнению, следует предусмотреть уголовную ответственность именно за такое нарушение водного законодательства, которое выражается в приемке в эксплуатацию новых и реконструированных предприятий, цехов, агрегатов, коммунальных и других объектов, не обеспеченных устройствами, предотвращающими загрязнение вод или их вредное воздействие.

Другим важным обстоятельством, обусловливающим недостаточную эффективность уголовной ответственности по ст. 223 УК РСФСР, является трудность юридической квалификации этого преступления.

Трудность квалификации преступления по ст. 223 УК РСФСР состоит в том, что диспозиция ее ч. I предусматривает ответственность за загрязнение водоемов, «могущее причинить вред здоровью людей либо сельскохозяйственному производству или рыбным запасам», в то время как не существует точных критериев оценки загрязнения, могущего причинить указанные вредные последствия. Вследствие этого на практике уголовные дела по ст. 223 УК РСФСР возбуждаются только в тех случаях, когда загрязнение водоема уже причинило вред рыбному хозяйству, т. е. применяется только ч. II этой статьи. Все уголовные дела, которые возбуждались по этой статье, были связаны с загрязнением водоемов, повлекшим массовую гибель рыбы. Не известно ни одного дела, возбужденного по факту загрязнения, которое не причинило, а лишь могло причинить вред. Между тем случаев загрязнения водоемов, представляющих потенциальную опасность для здоровья людей, довольно много. Есть водоемы, в воде которых систематически содержатся вредные для здоровья людей вещества в концентрациях, во много раз превышающих предельно допустимые нормы. В них есть свинец, мышьяк, ртуть, цианиды, сульфиды, хлор, хром, ДДТ, фенолы и т. д. Все эти вещества безусловно могут причинить и скорее всего причиняют вред здоровью населения, пользующегося водой из загрязненных водоемов. Но этот вред причиняется постепенно, часто приводит лишь к увеличению общей заболеваемости, а поэтому не поддается установлению, не может быть юридически зафиксирован. В связи с этим практически, конечно, весьма затруднительно установить наличие загрязнения, которое в действительности может причинить, но еще не причинило вред здоровью людей либо сельскохозяйственному производству и рыбным запасам.

По нашему мнению, санкция ч. I ст. 223 УК РСФСР, которая предусматривает исправительные работы на срок до одного года или штраф до трехсот рублей, занижена и не соответствует степени общественной опасности предусмотренного в этой статье преступления. Это обстоятельство порождает у правонарушителей убежденность в легком для них исходе привлечения к ответственности. Работники судебно-следственных органов затрачивают свое рабочее время и усилия на расследование таких дел, которые в конечном счете заканчиваются легкой беседой с преступником. А между тем расследование уголовных дел по ст. 223 УК РСФСР очень сложное, требует от следователя определенного искусства, большой оперативности и тщательного юридического оформления следственных действий.

Определенные трудности на практике возникают в связи с тем, что не выработано четкого разграничения между преступлениями, предусмотренными ст. 223 и ст. 172 УК РСФСР. Как уже говорилось, субъектами преступлений по ст. 223 в большинстве случаев выступают должностные лица промышленных и коммунальных предприятий. Они обвиняются в том, что вследствие халатного отношения к своим обязанностям допустили загрязнение водоема сточными водами предприятия. Но халатное отношение к своим обязанностям образует самостоятельный состав преступления, предусмотренный ст. 172 УК РСФСР. В таком случае можно вообще не пользоваться ст. 223, а привлечь виновных к ответствен-

ности по ст. 172 УК, тем более что санкция по этой статье более высокая. На практике часто так и бывает.

В судебной практике возник вопрос о субъектах преступлений, предусмотренных ст. 223 УК РСФСР. Отвечая на этот вопрос, Пленум Верховного Суда СССР разъяснил, что за загрязнение водоемов к уголовной ответственности могут быть привлечены как должностные, так и недолжностные лица, виновные в совершении данного преступления[1].

Типичным примером ответственности по ст. 223 УК РСФСР работника, не являющегося должностным лицом, может служить дело Клестова.

Клестов работал шофером совхоза «Каменский» и на закрепленной за ним автомашине перевозил аммиачную воду от станции железной дороги на поля совхоза. В один из рейсов он с целью лова рыбы слил в реку из цистерны примерно 200 л аммиачной воды. Произошло загрязнение реки и массовая гибель рыбы. Каширский городской суд Московской области признал Клестова виновным не только в незаконном лове рыбы, но и в загрязнении реки.

Таким образом, задача совершенствования практики уголовного преследования нарушителей водного законодательства требует, чтобы было обращено первоочередное внимание на ответственность лиц, которые своими преступными действиями нарушают правила охраны вод от загрязнения. Это преступление (или группа преступлений) представляет в современных условиях наибольшую общественную опасность. Лица, виновные в загрязнении водоемов, должны строго наказываться.

Вместе с тем необходимо обратить внимание и на преступления, выражающиеся в нарушении правил водопользования. Как уже говорилось, такие преступления предусмотрены уголовными кодексами некоторых союзных республик. Необходимо, чтобы они нашли отражение во всех уголовных кодексах. Само понятие преступного нарушения правил водопользования может иметь различное содержание в условиях разных союзных республик. Но тем не менее в уголовном кодексе каждой союзной республики оно должно быть точно определено.

Такое совершенствование уголовного законодательства по вопросам ответственности за водные преступления поможет более эффективно проводить в жизнь требования водного законодательства, обеспечит защиту прав водопользователей и неуклонное выполнение ими своих обязанностей.

3. Административная ответственность как средство защиты права водопользования

Административная ответственность является наиболее распространенным и широко применяемым на практике видом ответственности за нарушение правил использования и охраны вод.

Законодательной основой административной ответственности за нарушение водного законодательства в настоящее время служит в основном Указ Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке»[2]. Названный указ предусматривает право высших органов государственной власти и госу-

[1] «Бюллетень Верховного Суда СССР», 1972, № 3, стр. 10.

[2] «Ведомости Верховного Совета СССР», 1961, № 35, ст. 368.

дарственного управления Союза ССР и союзных республик издавать правила об охране вод и устанавливать штраф в качестве меры ответственности за их нарушение. Органам союзных республик также предоставлено право определять перечень вопросов, по которым могут приниматься решения областных, краевых, районных и городских Советов депутатов трудящихся, предусматривающие применение штрафа в качестве меры административной ответственности за их нарушение.

Руководствуясь Указом от 21 июня 1961 г. Президиумы Верховных Советов союзных республик установили, что органы союзных республик могут устанавливать штраф в качестве меры административной ответственности за нарушение правил охраны водных ресурсов. Ряд республик определил и компетенцию Советов депутатов трудящихся по этим вопросам.

В частности, Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 марта 1962 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке»[1] краевым, областным Советам депутатов трудящихся, Советам депутатов трудящихся автономных областей и национальных округов, районным и городским Советам депутатов трудящихся предоставлено право принимать решения, предусматривающие наложение штрафов в административном порядке за нарушения правил охраны водных ресурсов и водохозяйственных сооружений.

Конкретно административная ответственность предусмотрена Постановлением Совета Министров РСФСР от 18 февраля 1963 г. «Об установлении штрафов за нарушение правил охраны и использования водных ресурсов»[2]. В этом Постановлении установлено, что на руководителей и других должностных лиц предприятий, учреждений и организаций, а также на отдельных граждан, виновных в загрязнении и засорении поверхностных и подземных вод сточными неочищенными водами и сбросами и в других нарушениях правил охраны и использования водных ресурсов, налагаются в административном порядке штрафы в размерах: на должностных лиц — до 50 рублей; на отдельных граждан — до 10 рублей. Штрафы налагаются начальником Управления по охране водных ресурсов Министерства мелиорации и водного хозяйства РСФСР и начальниками бассейновых инспекций по использованию и охране водных ресурсов при Министерстве мелиорации и водного хозяйства РСФСР в порядке, установленном Положением об административных комиссиях при исполнительных комитетах районных, городских Советов депутатов трудящихся РСФСР и о порядке производства по делам об административных нарушениях, утвержденным Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 30 марта 1962 г.

Аналогичные постановления приняты Советами Министров других союзных республик, например, Украинской ССР — от 7 июля 1962 г.[3], Белорусской ССР — от 8 октября 1963 г.[4] и т. д.

Как известно, штраф не единственная мера административной ответственности. В установленных законом случаях могут применяться и такие администра-

---

[1] «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1962, № 9, ст. 121.
[2] СП РСФСР, 1963, № 5, ст. 28.
[3] СП УССР, 1962, № 7, ст. 94.
[4] СЗ БССР, 1963, № 32, ст. 329.

тивные взыскания, как предупреждение, порицание, лишение прав, конфискация имущества и т. п. Но эти меры в отношении нарушения правил использования и охраны вод законодательством не предусмотрены и практически не применяются. Потому ниже рассматриваются проблемы административной ответственности за нарушение водного законодательства, возникающие именно в связи с применением штрафов в качестве меры административного взыскания.

Штрафы налагаются за каждое конкретное правонарушение. Количество штрафов во времени не ограничивается. Одно и то же лицо в один и тот же промежуток времени может неоднократно подвергаться штрафу за каждое правонарушение, имеющее признаки административного проступка. Не допускается лишь за один и тот же административный проступок налагать взыскания дважды.

Применение этого правила в практике ответственности за нарушение водного законодательства вызывает, однако, определенные затруднения из-за того, что во многих случаях эти нарушения носят длящийся характер, при котором невозможно точно установить момент начала и момент окончания административного проступка. Скажем, при противоправных залповых сбросах загрязненных сточных вод административный проступок выражается в однократном, точно ограниченном пределами времени действии. В этих случаях юридическая квалификация административного проступка не составляет никакой трудности. Но как быть, когда противоправный сброс загрязненных сточных вод в водоемы происходит систематически, непрерывно? При этом неизвестно, когда он начался и когда окончится. Как здесь применить правило закона о том, что штраф в административном порядке не может быть наложен позднее одного месяца со дня совершения проступка? Можно ли, зафиксировав в протоколе в один день незаконный сброс сточных вод, вынести постановление о наложении штрафа на виновных лиц, на другой день повторить то же самое и т. д.?

Все эти вопросы, поскольку они не решены в законодательстве, по-разному решаются в практике деятельности органов по регулированию использования и охране вод, которым предоставлено право применять штраф в качестве меры административной ответственности за нарушение правил использования и охраны вод.

В подавляющем большинстве случаев практика идет по такому пути. Если при первичной проверке предприятия, учреждения, организации органами по регулированию использования и охране вод обнаруживается факт противоправного сброса сточных вод, то никаких мер ответственности к правонарушителям не применяется. Проверяющий орган ограничивается вынесением обязательного для проверяемого предприятия, учреждения или организации предписания, в котором перечисляется, какие меры и в какой срок обязаны провести должностные лица предприятий, учреждений или организаций в целях прекращения сброса сточных вод или обеспечения их надлежащей очистки. Если при вторичной проверке обнаруживаются те же самые нарушения водного законодательства, то проверяющий орган (должностное лицо, пользующееся правом наложения штрафов) выносит постановление о наложении на виновных работников предприятия, учреждения или организации штрафа в соответствии со степенью их вины. Такая манипуляция обычно производится один раз в календарном году.

Но случается, что одно и то же должностное лицо в течение одного года неоднократно подвергается штрафу за одно и то же длящееся правонарушение —

сброс загрязненных сточных вод предприятием, учреждением или организацией.

В целях установления единообразного и справедливого порядка применения штрафа в качестве меры административной ответственности за длящиеся нарушения правил использования и охраны вод следовало бы установить, что днем совершения проступка в этих случаях должен считаться день составления протокола о правонарушении. С этого дня производится исчисление всех давностных сроков, установленных по закону в отношении порядка наложения и взыскания штрафа. В случаях длящихся правонарушений каждое последующее постановление о наложении штрафа за одно и то же длящееся правонарушение может быть вынесено лишь после того, когда истек трехмесячный давностный срок взыскания штрафа по предыдущему постановлению. Другими словами, за длящееся правонарушение нельзя налагать на виновных новый штраф, пока не истек срок для взыскания предыдущего.

Согласно ст. 18 Указа Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. граждане, а также должностные лица, подвергнутые штрафу в административном порядке, вправе обжаловать постановления о наложении штрафа в районный (городской) народный суд по месту своего жительства в 10-дневный срок со дня вручения постановления. Подача жалобы в суд в указанный срок приостанавливает взыскание штрафа.

В этом случае течение трехмесячного давностного срока для взыскания штрафа приостанавливается.

В соответствии со ст. 238 ГПК РСФСР жалоба рассматривается судом в десятидневный срок. Заявитель и административный орган или должностное лицо извещаются о месте и времени заседания, однако их неявка не является препятствием для разрешения дела.

При рассмотрении дела суд обязан проверить правильность действий административного органа и установить, производится ли взыскание на основании закона и управомоченным на то органом или должностным лицом; был ли соблюден установленный порядок привлечения лица, к которому предъявлено требование, к выполнению возложенной на него обязанности; совершил ли оштрафованный нарушение, за которое законодательством установлена ответственность в виде штрафа, и виновен ли он в совершении этого нарушения; не превышает ли наложенный штраф установленного предельного размера; учтены ли при определении размера штрафа тяжесть совершенного проступка, личность виновного и его имущественное положение; не истекли ли сроки давности для наложения и взыскания штрафа.

Установив, что требование административного органа или должностного лица незаконно, суд выносит решение об удовлетворении жалобы.

Если сумма наложенного штрафа превышает установленный предел, суд снижает сумму штрафа до установленного предела. Если штраф наложен без учета тяжести совершенного проступка, личности виновного и имущественного положения, суд может снизить сумму штрафа.

Если действия административного органа или должностного лица являются законными, суд выносит решение об отказе в удовлетворении жалобы.

В соответствии со ст. 213 ГПК РСФСР суды обязаны не позднее трех дней со дня вынесения решения о рассмотрении жалобы выслать копию решения ор-

гану по регулированию использования и охране вод, наложившему штраф, если его представитель не участвовал в судебном заседании при рассмотрении жалобы оштрафованного.

Судебная практика по рассмотрению жалоб оштрафованных лиц на постановления административных органов или должностных лиц играет весьма важную роль в обеспечении эффективности всей системы мер ответственности за нарушение водного законодательства. Решения судов по жалобам оштрафованных лиц должны быть законными и обоснованными, а в силу этого и справедливыми.

Следующая проблема, связанная с применением административной ответственности за нарушение водного законодательства, — это проблема исполнения вошедших в силу постановлений административных органов или должностных лиц о наложении штрафа.

В соответствии со ст. 17 Указа Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. правонарушителям, привлеченным к административной ответственности, предоставляется 15-дневный срок для добровольной уплаты штрафа. Исчисляется этот срок с момента вручения оштрафованному лицу постановления о наложении штрафа.

Если в течение указанного срока штраф не будет уплачен добровольно, он подлежит принудительному взысканию в бесспорном порядке из заработка оштрафованного по постановлению административного органа или должностного лица о наложении штрафа. Между тем этот бесспорный порядок взыскания штрафов из заработка оштрафованного законодательством не определяется. На практике неясно, в чем заключается сущность бесспорного взыскания, не определен круг лиц, обязанных и правомочных осуществлять это взыскание, не установлены права и обязанности таких лиц и их ответственность за своевременное и полное взыскание штрафов.

Такой пробел в законодательстве существенно мешает нормальному действию механизма административной ответственности. В ряде случаев государственные органы вообще не способны принудительно исполнить постановление о наложении штрафов в установленный трехмесячный срок со дня вынесения постановления, ибо администрация предприятия, учреждения или организации, где работает оштрафованный, отказывается взыскивать штраф из его заработка, не исполняет вступившего в законную силу постановления административного органа или должностного лица. И практически нет средств заставить администрацию предприятия, учреждения или организации по месту работы правонарушителя исполнить постановление об административной ответственности.

Директор совхоза «Сузакский» Чимкентской области Казахской ССР принял в эксплуатацию скважину без необходимого наземного оборудования, предупреждающего бесцельный самоизлив подземных вод, нарушив Постановление Совета Министров СССР от 4 сентября 1959 г. «Об усилении государственного контроля за использованием подземных вод и о мероприятиях по их охране»[1].

Несмотря на многократные предупреждения органов по регулированию использования и охране вод, администрация совхоза продолжала эксплуатировать необорудованную скважину, в результате чего большое количество высококаче-

[1] СП СССР, 1959, № 17, стр. 135.

ственной пресной воды изливалось бесцельно, заболачивая местность вокруг скважины. В связи с этим начальник Чимкентской бассейновой инспекции по регулированию использования и охране поверхностных и подземных вод направил директору совхоза предписание и предложил в шестимесячный срок оборудовать скважину. После того как это предписание не было выполнено, директор совхоза был подвергнут штрафу в административном порядке.

Уплатить штраф добровольно директор совхоза отказался. Начальник бассейновой инспекции по регулированию использования и охране поверхностных и подземных вод направил соответствующее письмо главному бухгалтеру совхоза и попросил его взыскать штраф с директора в установленный законом срок. Однако главный бухгалтер совхоза сообщил, что директор запретил ему взыскивать штраф. Пытаясь добиться исполнения своего вступившего в законную силу постановления, начальник бассейновой инспекции обращался за содействием к органам прокуратуры, суда, в областное управление сельского хозяйства, в ведении которого состоит совхоз «Сузакский», в областной финансовый отдел, но отовсюду получил лишь разъяснение о том, что штрафы взыскиваются в бесспорном порядке из заработка оштрафованного. Тем временем истек трехмесячный срок, установленный для исполнения постановления об административном взыскании, и взыскание штрафа с директора совхоза «Сузакский» стало нереальным.

Заметим, что вопрос о взыскании штрафов с руководителей предприятий, учреждений и организаций уже ставился в литературе, но никаких конструктивных предложений не было внесено.

Так, прокуроры отдела общего надзора Прокуратуры СССР А. Дорошин и Л. Феклистов отмечали, что «серьезное внимание прокуроры должны обращать на неисполнение постановлений о наложении штрафов на должностных лиц — распорядителей кредитов, которые всячески препятствуют удержанию штрафов. В таких случаях необходимо ставить вопрос перед соответствующими органами о привлечении этих лиц к строгой ответственности»[1].

Однако это предложение не решает проблемы. Бесспорный порядок взыскания штрафов, наложенных административными органами, на деле остается весьма неупорядоченным и спорным.

Для того, чтобы надежно обеспечить исполнение постановлений административных органов или должностных лиц о наложении штрафов на граждан, работающих на предприятиях, в учреждениях или организациях, необходимо установить в законодательстве, что руководители и главные (старшие) бухгалтеры предприятий, учреждений и организаций обязаны взыскать штраф при первой выплате заработной платы оштрафованному, считая с момента поступления постановления о наложении штрафа. Необходимо также установить, что если без уважительных причин руководители и главные (старшие) бухгалтеры предприятий, учреждений и организаций не обеспечат полного взыскания штрафа с оштрафованного лица, то они сами подлежат административной ответственности в виде штрафа. Наконец, целесообразно установить, что сумма штрафа, наложенного на руководителя предприятия, учреждения или организации, удер-

[1] А. Дорошин и Л. Феклистов. Прокурорский надзор за законностью применения административных штрафов («Социалистическая законность», 1968, № 5, стр. 19).

живается местным учреждением Госбанка СССР при очередной выдаче денежных средств на заработную плату. Удержание производится по требованию органа, наложившего штраф.

Эффективность применения мер административной ответственности за нарушение правил использования и охраны вод зависит от того, какие социальные и правовые последствия наступают для правонарушителя вследствие самого факта привлечения к ответственности.

За последние годы, после того как было отменено право наложения штрафов в административном порядке на предприятия, учреждения и организации как юридических лиц, ответственность за неправомерные действия предприятий, учреждений и организаций возлагается исключительно на их должностных лиц или других работников. Штрафы, наложенные в административном порядке, взыскиваются из их заработка.

Однако этот установленный законом порядок на практике во многих случаях обходится. Нередко оштрафованным, в особенности должностным лицам, выдаются премии из фондов предприятий, учреждений и организаций специально для компенсации выплаченных из заработной платы штрафов. Такая практика ослабляет весь механизм юридической ответственности, создает у правонарушителей уверенность в своей фактической безнаказанности.

Думается, нельзя допускать, чтобы эффективность административного взыскания «сводилась к нулю» при помощи системы материальных поощрений, необходимо как-то увязать систему материальных поощрений с системой мер административной ответственности, обусловить премирование отсутствием допущенных работником правонарушений, связанных с его служебной деятельностью. В частности, следовало бы установить такой порядок, чтобы премии за текущий год не выплачивались тем должностным лицам и другим работникам предприятий, учреждений и организаций, которые были подвергнуты в этом году штрафу за нарушение правил использования и охраны вод.

Решение всех охарактеризованных выше жизненных проблем, лежащих в области административной ответственности за нарушение правил использования и охраны вод, тесно связано с упорядочением и дальнейшим развитием законодательства, а также совершенствованием организационных форм деятельности государственных органов, обязанных осуществлять контроль за соблюдением водного законодательства и применять меры ответственности к правонарушителям. Отдельные из этих проблем могут показаться мелкими. Тем не менее, пока они не решены, не удается надежно обеспечивать законность практической деятельности предприятий, учреждений, организаций и граждан в деле использования и охраны вод, обеспечивать неуклонное выполнение прав и обязанностей по водопользованию.

В системе мер государственного принуждения к выполнению водного законодательства за последние годы все большее значение приобретают взыскания, налагаемые органами народного контроля. Эти взыскания юридически не принадлежат к мерам административной ответственности, но по своей социальной направленности, формам и методам применения имеют тенденцию к сближению с ними. Особенно это касается денежных начетов на правонарушителей.

Денежные начеты на должностных лиц производятся Комитетом народного контроля СССР, комитетами народного контроля союзных и автономных респу-

блик, краевыми, областными, окружными, городскими и районными комитетами народного контроля на основании Положения об органах народного контроля в СССР, утвержденного Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 19 декабря 1968 г.[1], и Правил производства денежных начетов комитетами народного контроля, утвержденных Постановлением Совета Министров СССР от 4 августа 1969 г.[2] Денежные начеты производятся на тех должностных лиц, которые своими действиями причинили материальный ущерб государству, кооперативно-колхозным и общественным предприятиям и организациям. Комитеты народного контроля налагают на виновных другие виды взысканий, а также отстраняют от занимаемых постов должностных лиц за срыв выполнения решений Партии и Правительства, за грубые нарушения государственной дисциплины и другие серьезные упущения в работе.

Комитеты народного контроля активно участвуют в проверке выполнения водного законодательства предприятиями, учреждениями и организациями и принимают соответствующие постановления.

Например, проверкой Комитета народного контроля СССР было установлено, что по вине персонала Новорязанский ТЭЦ был сброшен в реку Оку мазут, а Рязанский нефтеперерабатывающий завод спустил в Оку 15 тыс. кубометров воды, загрязненной нефтепродуктами. Комитет принял к сведению, что за сброс мазута в Оку управлением «Мосэнерго» наказаны директорТЭЦ и его заместитель. В связи с этим Комитет ограничился в отношении этих руководителей указанными мерами взыскания, а директору Рязанского нефтеперерабатывающего завода объявил выговор.

Проверкой, проведенной Московским городским комитетом народного контроля, было установлено, что в нарушение закона Московский инструментальный завод систематически загрязняет реку Яузу; загрязняют водоемы некоторые ТЭЦ, а на Тушинском заводе железобетонных изделий ДСК-1 введены в эксплуатацию новые мощности без сооружений по очистке сточных вод. Комитет объявил выговор главному инженеру «Мосэнерго». Строгий выговор объявлен директору Московского инструментального завода, а на главного инженера Тушинского завода железобетонных изделий произведен денежный начет. Комитет обязал усилить контроль за использованием и охраной вод руководителей городской санэпидстанции и бассейновой инспекции.

Такая практика органов народного контроля, их большое внимание к вопросам обеспечения рационального использования и охраны вод заслуживают одобрения и поддержки. Но все-таки деятельность органов народного контроля в этой области не может играть первостепенной роли. Она должна принадлежать специализированным государственным органам по регулированию использования и охране вод, которые обладают соответствующими административными функциями и по существу компетентны в решении вопросов о том, законны ли с точки зрения соблюдения водного законодательства действия тех или иных предприятий, учреждений, организаций и лиц. Поэтому развитию системы органов по регулированию использования и охране вод, укреплению их состава, уточнению функций, обеспечению их материальными средствами оперативно-

[1] СП СССР, 1969, № 1, ст. 2.
[2] СП СССР, 1969, № 19, ст. 3.

го контроля, транспортом и финансами необходимо уделить как можно больше внимания.

В отличие от административных взысканий, которые применяются к правонарушителям, советская правовая наука и практика выделяют административно-предупредительные меры, применяемые в тех случаях, «когда нет административного правонарушения, но когда интересы безопасности требуют их применения для того, чтобы предотвратить правонарушения и оградить моральные и имущественные интересы государства, граждан, общественных организаций»[1]. То, что эти меры применяются при отсутствии правонарушения, конечно, не означает, что они могут применяться в связи с фактами правонарушений. Но дело в том, что не факты правонарушений, а наличие угрозы вреда или необходимость предотвращения дальнейшего причинения вреда, независимо от того, было ли совершено правонарушение, являются основаниями для применения этих мер.

Основной административно-предупредительной мерой в области водного законодательства является приостановление и прекращение эксплуатации предприятий, цехов и агрегатов, загрязняющих воды.

В соответствии с Основами водного законодательства Союза ССР и союзных республик сброс сточных вод допускается только в случаях, если он не приведет к увеличению содержания в водоеме загрязняющих веществ свыше установленных норм и при условии очистки водопользователем сточных вод до пределов, установленных органами по регулированию использования и охране вод, а также при условии выполнения других требований этих органов. Если указанные требования нарушаются, сброс сточных вод должен быть ограничен, приостановлен или запрещен органами по регулированию использования и охране вод, вплоть до прекращения деятельности отдельных промышленных установок, цехов, предприятий, учреждений, организаций. В случаях, угрожающих здоровью населения, органы, осуществляющие государственный санитарный надзор, вправе приостанавливать сброс сточных вод, вплоть до прекращения эксплуатации производственных и других объектов с уведомлением об этом органов по регулированию использования и охране вод.

К сожалению, эти административно-предупредительные меры используются недостаточно на практике. Во многих случаях, когда следовало бы приостановить или прекратить дальнейшую эксплуатацию производственных объектов, являющихся источником загрязнения водоемов, органы по регулированию использования и охране вод этого не делают.

Понятно, что приостановление эксплуатации какого-либо производственного объекта обычно влечет за собой уменьшение производства продукции, невыполнение народнохозяйственных планов, а также необходимость позаботиться о трудоустройстве высвободившихся работников. Однако все эти последствия преодолимы и причиняют обществу несравненно меньший вред, чем массовое загрязнение водоемов неочищенными сточными водами. Трудность заключается еще и в том, что в случаях необходимости приостановления или прекращения эксплуатации каких-либо производственных объектов, загрязняющих водные ресурсы, затрагивают узковедомственные или местнические

[1] «Административное право. Учебник для юридических вузов», Изд-во «Юридическая литература», 1967, стр. 185, 186.

интересы министерств, ведомств, плановых органов или исполкомов Советов депутатов трудящихся. Вследствие этого возникает конфликт между общегосударственными интересами, представляемыми органами по регулированию использования и охране вод, и узковедомственными или местническими интересами, представляемыми органами отраслевого или местного государственного управления. И, к сожалению, часто в этом конфликте верх одерживают те органы, которые пользуются большим влиянием, большим весом, большим вниманием в соответствующих инстанциях вопреки научно обоснованным интересам нашего развивающегося по пути к коммунизму общества, в котором перспективные интересы и потребности, забота о будущих поколениях людей должны согласовываться с текущими хозяйственными потребностями при подчинении вторых первым.

Для обеспечения эффективного применения административно-предупредительных мер большое значение имеет усовершенствование самого положения органов по регулированию использования и охране вод в системе органов государственного управления в целом. Эти органы должны быть независимы от хозяйственных министерств и ведомств, занятых эксплуатацией водных ресурсов.

Высшее звено этих органов должно находиться в составе Правительства СССР и обладать правом вынесения окончательных решений в случаях конфликтов, возникших между инспекциями по регулированию использования и охране вод и органами хозяйственного отраслевого управления, в соответствии с Основами водного законодательства Союза ССР и союзных республик самовольное распоряжение водами, переуступка права водопользования и другие сделки, в прямой или скрытой форме нарушающие право государственной собственности на воды, недействительны.

Признание недействительными сделок с водами, может быть, и не следует считать мерой ответственности, но необходимо признавать мерой государственного воздействия на правонарушителей, носящей принудительный характер. В связи с этим порядок признания сделок с водами недействительными желательно специально определить в законодательстве наряду с порядком применения мер административной ответственности.

Для его регламентации требуется решить по крайней мере две группы вопросов: 1) какими органами и в каком порядке противоправные сделки с водами признаются недействительными; 2) каковы правовые последствия признания этих сделок недействительными.

На сегодня принято считать, что признание противоправных сделок недействительными осуществляется только в судебном или арбитражном порядке. Такое положение сложилось, однако, применительно к имущественным сделкам, а поэтому оно не может быть применено к сделкам с водами, так как воды в СССР не являются имуществом, не включаются в имущественные фонды предприятий, учреждений, организаций и граждан.

Конечно, неправильно отсюда было бы делать категорический вывод о недопустимости судебного или арбитражного порядка признания сделок с водами недействительными. Но все же на первый план следовало бы выдвинуть возможность признания сделок с водами недействительными в административном порядке — по решениям государственных органов по регулированию использо-

вания и охране вод, а также органов, правомочных решать споры о водопользовании.

Круг органов, правомочных признавать противоправные сделки с водами недействительными, можно, по-видимому, еще больше расширить. Но самое важное заключается в том, чтобы этот вопрос не оставить нерешенным в законодательстве, ибо в противном случае социальная эффективность признания противоправных сделок с водами недействительными может оказаться весьма ослабленной.

Более сложным представляется решение вопроса об имущественных последствиях признания сделок с водами недействительными.

В настоящее время о такого рода последствиях говорится в ст. 14 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик и в гражданских кодексах союзных республик. Ближе всего по смыслу к рассматриваемым случаям применимы ст. 48 и 49 ГК РСФСР. Первая из них определяет последствия недействительности сделок, не соответствующих требованиям закона. Здесь предусматривается так называемая двусторонняя реституция — каждая из сторон возвращает или возмещает другой все полученное по незаконной сделке. Другая из названных статей ГК РСФСР гласит о последствиях недействительности сделок, совершенных с целью, противной интересам государства и общества. Здесь в качестве основного имущественного последствия, носящего характер некоторого наказания участников сделки, предусматривается взыскание всего полученного сторонами сделки в доход государства.

Однако из содержания упомянутых статей ГК РСФСР невозможно сделать определенный и бесспорный вывод о том, какая из этих статей и в каких случаях должна применяться. Следует ли рассматривать, например, возмездную переуступку права водопользования как сделку, не соответствующую закону (ст. 48 ГК РСФСР), или как сделку, совершенную с целью, противной интересам государства и общества (ст. 49 ГК РСФСР). По этому вопросу должно быть ясное указание законодателя. И сделать это более всего желательно в водных кодексах союзных республик.

В специальных указаниях законодателя нуждается и практика решения вопросов о судьбе водных объектов, оказавшихся предметами противоправных сделок с водами.

В Основах водного законодательства решен вопрос о том, как следует поступить с самовольно захваченными водными объектами. Эти объекты возвращаются по их принадлежности без возмещения затрат, произведенных за время незаконного пользования. Вопрос же о судьбе водных объектов, послуживших предметами незаконных сделок с водами, остался нерешенным. Между тем практически необходимо иметь какую-то законодательную основу, чтобы вместе с признанием сделки с водами недействительной определить дальнейшую судьбу водного объекта — оставить его в пользовании той или другой стороны противоправной сделки, либо изъять и предоставить в пользование новому субъекту, либо изъять из обособленного пользования вообще.

Для решения всех этих вопросов требуется соответствующая законодательная регламентация, предусматривающая определенный порядок, который по своей сущности, на наш взгляд, должен быть ближе всего к процедуре административной ответственности за водные правонарушения.

4. Дисциплинарная ответственность нарушителей права водопользования

Дисциплинарная ответственность — это ответственность рабочих и служащих за нарушение трудовой дисциплины. Она выражается в наложении администрацией предприятия, организации или учреждения дисциплинарных взысканий на нарушителей. Дисциплинарные взыскания налагаются лицами, которым правонарушители подчинены по службе. Порядок и условия привлечения к дисциплинарной ответственности определяются трудовым или колхозным законодательством.

В случаях водных правонарушений дисциплинарная ответственность применяется как способ правового воздействия на лиц, совершивших дисциплинарные проступки в связи со своей служебной деятельностью по обеспечению использования и охраны вод.

Решение вопроса о привлечении к дисциплинарной ответственности провинившегося работника и выбор меры ответственности осуществляются с учетом степени общественной опасности правонарушения, характера причиненного вреда, степени вины правонарушителя и его характеристики как работника.

Приведу следующий пример.

На территорию Нарофоминского шелкового комбината была подана под разгрузку железнодорожная цистерна с олеиновой кислотой. Слив кислоты был поручен бригаде грузчиков, которая отнеслась к выполнению обязанностей халатно, а бригадир, не организовав правильного ведения работ и не проверив соблюдения всех требований технологии, ушел с места разгрузки. Вследствие того, что был плохо укреплен шланг, при помощи которого кислота перекачивалась из цистерны в склад, примерно полтонны кислоты вылилось на землю на разгрузочной площадке. Прошедшим через час сильным дождем кислота была смыта в ливневую канализацию и через нее — в реку Нара, вызвав сильное загрязнение реки.

За нарушение трудовой дисциплины, повлекшее загрязнение реки, бригада грузчиков была наказана в дисциплинарном порядке: рабочим, непосредственно проводившим работы по разгрузке олеиновой кислоты и допустившим нарушение технологических правил, был объявлен выговор, а бригадир, не организовавший правильную работу бригады, был временно отстранен от должности бригадира и переведен на нижеоплачиваемую работу. Кроме того, вся бригада была лишена премий при очередном премировании работников комбината.

Следует отметить, что нарушения водного законодательства влекут для некоторых категорий работников, отвечающих за обеспечение рационального использования и охраны вод, наказания в виде лишения их премий.

Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 11 июня 1966 г. «О мерах по дальнейшему развитию рыбного хозяйства в стране, улучшению качества и ассортимента рыбной продукции»[1] установлено, что премирование за производственные достижения предприятий и строительных организаций, а также работников, ответственных за строительство и эксплуатацию очист-

[1] «Решения Партии и Правительства по хозяйственным вопросам», т. 6. Политиздат, 1968, стр. 130.

ных сооружений, не производится, если не выполняются в установленные сроки мероприятия по предотвращению загрязнений рыбохозяйственных водоемов. Государственному комитету Совета Министров СССР по вопросам труда и заработной платы и ВЦСПС поручено установить порядок лишения премий в указанных случаях.

В соответствии с этим поручением Государственный Комитет Совета Министров СССР по вопросам труда и заработной платы и Президиум ВЦСПС издали 26 октября 1966 г. Постановление «О порядке лишения премий при невыполнении в установленные сроки мероприятий по предотвращению загрязнения рыбохозяйственных водоемов», в котором установили, что премирование за производственные достижения директоров (начальников), их заместителей и главных инженеров предприятий и организаций, а также работников, ответственных за строительство и эксплуатацию очистных сооружений, не производится: а) при невыполнении в установленные сроки согласованных с органами рыбоохраны, санитарного надзора и органами по регулированию использования и охране водных ресурсов мероприятий по предотвращению загрязнения рыбохозяйственных водоемов; б) при невыполнении строительными организациями (трестами, управлениями и др.) в установленные сроки планов по объему строительно-монтажных работ по очистным сооружениям.

Указанные работники имеют право на премирование в установленном порядке только после выполнения мероприятий по предотвращению загрязнения рыбохозяйственных водоемов. За время, предшествующее выполнению этих мероприятий, премия не выплачивается.

Однако в законодательстве не предусмотрен порядок исполнения такой меры наказания, как лишение премии. Не установлено, какой орган и в каком порядке определяет круг лиц и круг предприятий, подлежащих лишению премии за невыполнение требований законодательства об охране вод. В некоторых случаях на практике по этим вопросам принимают решения органы по регулированию использования и охране вод или органы рыбоохраны. Но это делается не всегда.

Так, по постановлениям Енисейской бассейновой инспекции по использованию и охране вод шесть руководителей предприятий были лишены премий за то, что они не выполнили в установленные сроки планы строительства сооружений по очистке сточных вод. В других бассейнах такие постановления не принимались, хотя и были руководители предприятий, по вине которых не выполнялись требования водного законодательства.

Вследствие неупорядоченности процедуры применения такой меры, как лишение премий, это взыскание встречается на практике реже, чем следовало бы, и не полностью достигает той цели, для которой оно введено.

Следует заметить, что и вообще применение дисциплинарной ответственности для борьбы с нарушениями правил использования и охраны вод пока что представляет собой довольно редкое явление. Между тем дисциплинарная ответственность могла бы стать сильным средством правового обеспечения рационального использования и охраны вод. Желательно, чтобы законодательные органы и органы государственного водного надзора и контроля больше бы внимания уделяли развитию практики дисциплинарного воздействия на правонарушителей в области водопользования.

5. Возмещение вреда, причиненного нарушением права водопользования

До сего времени в деле обеспечения рационального использования и охраны вод в СССР почти совсем не применяется материальная гражданскоправовая ответственность — возмещение вреда. Между тем в современных условиях, когда в результате мероприятий Партии и Правительства по совершенствованию социалистической экономики возросла хозяйственная самостоятельность предприятий, учреждений и организаций, материальная гражданскоправовая ответственность была бы для них хорошим моральным и материальным стимулом к точному соблюдению условий и требований водного законодательства.

Возмещение вреда, причиненного в результате нарушения водного законодательства, должно регулироваться нормами как гражданского, так и водного законодательства в той мере, в какой это необходимо для приложения общих гражданскоправовых правил о возмещении вреда к специфическим условиям возникновения имущественного вреда в сфере отношений водопользования. В водном законодательстве было бы желательно определить содержание убытков, возникающих при водных правонарушениях, и методику определения их размера, поскольку эти вопросы весьма специфичны для водных отношений и не могут найти отражения в нормах гражданского законодательства.

Для правильного их решения необходимо ясно различать две категории убытков, возникающих в случаях нарушения водного законодательства: 1) убытки, которые возникают у предприятий, учреждений, организаций и граждан; 2) убытки, которые возникают у государства — исключительного собственника вод. В тех и других случаях содержание убытков будет определяться на основе общей нормы — ст. 36 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик, предусматривающей три элемента в составе убытков: расходы, произведенные кредитором (потерпевшей стороной); стоимость утраченного или поврежденного имущества; не полученные кредитором доходы, которые он получил бы при отсутствии в данном случае нарушения водного законодательства. Однако соотношение этих элементов в названных категориях убытков будет различно.

Если в результате нарушения водного законодательства причинены убытки предприятиям, учреждениям, организациям и гражданам, то в содержании убытков могут быть все три элемента, предусмотренные ст. 36 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик.

Применительно ко второй категории убытков, возникающих в результате нарушения водного законодательства, в содержание убытков входит, как правило, только один элемент — стоимость расходов государства на восстановление прежнего благоприятного состояния поврежденного (испорченного) противоправными действиями того или иного водного объекта.

Дело в том, что если нарушение водного законодательства не повлекло причинения убытков отдельным предприятиям, учреждениям, организациям и гражданам, его отрицательные последствия выражаются во многих случаях лишь в порче или повреждении водных объектов — рек, озер, морей и других водоемов либо их отдельных участков. Но сами по себе порча или повреждение водных объектов не означают утрату имущества или понижение его стоимости. Река, которая в результате нарушения водного законодательства оказалась загрязненной, не стала

менее ценной по сравнению с чистой рекой, ибо и до загрязнения она, как и любой водный объект, никогда не имела стоимости и денежной цены. Поэтому в имущественной сфере, как таковой, не наступает отрицательных последствий. Отсюда у собственника реки — Советского государства нет оснований требовать возмещения убытков в виде стоимости утраченного или поврежденного имущества.

Советское государство не имеет оснований также и для взыскания не полученных доходов (упущенной выгоды) с тех субъектов, которые своими действиями нарушили требования водного законодательства и повредили или испортили какой-либо водный объект, так как Советское государство непосредственно не выступает в качестве хозяйствующего субъекта и не использует принадлежащие ему водные объекты в коммерческих целях для получения непосредственно в государственный бюджет каких-либо доходов (налоги в расчет не берутся).

Следовательно, в содержании убытков, понесенных Советским государством в случаях повреждения или порчи водных объектов, остается только один элемент — расходы, которые Советское государство вынуждено производить для устранения наступивших в результате нарушения водного законодательства отрицательных последствий в состоянии водных ресурсов, расходы на восстановление прежнего благоприятного состояния водных объектов.

Примером возникновения такого рода убытков может служить следующий факт. Более 30 лет эксплуатируется Чагодощенский стекольный завод, не имеющий устройств по очистке сточных вод и сбрасывающий в реку Чагодощу, а через нее в реку Мологу и Дарвинское водохранилище уксусную кислоту, аммиак, фенолы и смолы. В результате таких действий стекольного завода какие-либо конкретные предприятия убытков не потерпели. Но река Чагодоща оказалась испорченной и непригодной для общего пользования, она превратилась в объект, опасный в санитарно-гигиеническом отношении для окрестного населения, для хозяйств, расположенных на ее берегах, и для нижележащих водных бассейнов. Анализ воды, взятой из реки, показал, что содержание фенола в ней в 90 тыс. раз превышает допустимые нормы, а русло реки на 2/3 поперечного сечения на протяжении 40 км заполнено тяжелыми смолами, которые являются устойчивыми источниками вредных загрязнений, если даже завод прекратит сброс сточных вод. При этих условиях у государства возникла необходимость провести капитальные и весьма дорогостоящие работы по очистке русла реки Чагодощи и частично реки Мологи в целях оздоровления этих водоемов и восстановления их благоприятного состояния. Стоимость этих работ и составила сумму убытков, которые причинены государству в результате нарушения водного законодательства Чагодощенским стекольным заводом.

Мы полагаем, что в интересах внесения ясности в систему законодательных норм о возмещении вреда в области водных правоотношений следовало бы в соответствующих статьях водных кодексов указать на необходимость возмещения убытков, дифференцировав их содержание в зависимости от того, является ли непосредственно потерпевшей стороной Советское государство как исключительный собственник водных объектов на территории СССР или в качестве потерпевшей стороны выступает предприятие, учреждение, организация либо гражданин. Это облегчит судебную и арбитражную практику по данной категории гражданских споров и будет содействовать наведению более строгого порядка в деле рационального использования и охраны вод.

В связи с задачами совершенствования правового регулирования возмещения вреда, причиненного в результате нарушения водного законодательства, и упорядочения практики взыскания убытков в этих случаях, возникает вопрос о правильной юридической характеристике деятельности причинителей вреда, которая, по нашему мнению, должна быть отнесена к категории источников повышенной опасности.

В современных условиях использование водных ресурсов в народном хозяйстве в подавляющем большинстве случаев осуществляется с помощью гидротехнических сооружений, устройств и механизмов, эксплуатация которых, несомненно, представляет повышенную опасность для окружающих. Закон — ст. 90 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик — дает примерный перечень источников повышенной опасности, в числе которых упоминается деятельность транспортных организаций, промышленных предприятий, строек, владельцев автомобилей. Спрашивается, является ли источником повышенной опасности деятельность по эксплуатации гидроузлов (плотин), ирригационных сооружений, водозаборных устройств, сброс сточных вод промышленными, коммунальными и иными предприятиями и организациями, а поэтому обязаны ли данные субъекты возмещать причиненный ими вред независимо от наличия своей вины на общих основаниях гражданского законодательства?

Анализ многочисленных видов деятельности, связанной с хозяйственной эксплуатацией водных ресурсов, и случаев причиненного в процессе этой деятельности имущественного вреда приводит к убеждению, что здесь мы имеем дело с источником повышенной опасности для окружающих. Такой источник представляют собой эксплуатация оросительных систем, сопряженная с применением минеральных удобрений и ядохимикатов, которая в настоящее время получила широкое распространение, деятельность производства, отработанные воды которого содержат кислоты, смолы и другие вредные вещества, и т. п.

Приведенные выше суждения дают основания полагать, что вопрос о признании некоторых видов хозяйственной эксплуатации водных ресурсов источниками повышенной опасности для окружающих нуждается в законодательном закреплении. Исходя из того, что повышенную опасность представляет собой, как правило, пользование водами с помощью водохозяйственных сооружений и устройств, которое по существующей классификации видов водопользования отнесено к специальному водопользованию, следовало бы в водном законодательстве указать, что специальное водопользование является источником повышенной опасности для окружающих во всех случаях, за исключением тех, в отношении которых в законе прямо сказано обратное. Соответственно этому в конкретных статьях водных кодексов (в Особенной части), в которых говорится о возмещении вреда, должны быть предусмотрены исключения из сформулированного выше правила.

6. Принудительное прекращение права водопользования как мера ответственности за нарушение прав и обязанностей водопользователей

Среди оснований прекращения права водопользования Основы водного законодательства Союза ССР и союзных республик предусматривают факт правонарушения. В ст. 16 Основ указано, что право водопользования предприятий, ор-

ганизаций, учреждений и граждан (кроме права пользования водами для питьевых и бытовых нужд) может быть прекращено также в случае нарушения правил пользования водами и их охраны.

Как видно из изложенного, прекращение права водопользования здесь выступает как мера ответственности за правонарушение.

По своей юридической природе данная мера ответственности не может быть отнесена к мерам уголовного, административного, трудового или гражданского права. Она принадлежит только водному праву.

Субъектом принудительного прекращения права водопользования как меры ответственности может быть только водопользователь, ибо прекращение права применимо лишь к тем, кто этим правом был ранее наделен. Это является обязательным условием и характерным признаком прекращения права водопользования.

Далее, сам механизм рассматриваемой меры ответственности заключается в том, что управомоченный государственный орган принимает решение, в результате которого, с одной стороны, наступают какие-то отрицательные последствия для провинившегося водопользователя, а с другой — происходит перераспределение водных объектов между предприятиями, организациями, учреждениями и гражданами. В подобных случаях могут даже наступить некоторые изменения в правовом статусе конкретных водных объектов. Все это, конечно, может происходить исключительно в сфере водного права.

Таким образом, принудительное прекращение права водопользования с точки зрения правовой квалификации данной меры может рассматриваться как специфическая разновидность юридической ответственности за нарушение прав и обязанностей водопользователей, как водноправовая ответственность.

Принудительное прекращение права водопользования — новая мера ответственности, ранее не предусматривавшаяся законодательством и не применявшаяся на практике. Теперь, когда она закреплена в Основах водного законодательства, задача заключается в том, чтобы обеспечить развитие ее детальной регламентации в общесоюзном и республиканском водном законодательстве и последовательно применять в жизни. Для этого, в свою очередь, следовало бы предварительно рассмотреть и теоретически решить ряд вопросов, которые в дальнейшем потребуют законодательной регламентации: какие именно виды нарушений правил пользования водами и их охраны могут служить основаниями для принудительного прекращения права водопользования; на какие виды водопользования должна распространяться данная мера ответственности; какие государственные органы и при каких условиях вправе принимать решения о принудительном прекращении права водопользования; в каком порядке должны приводиться в исполнение вступившие в законную силу решения о принудительном прекращении права водопользования; какие имущественные последствия могут быть с этим связаны.

За что же именно провинившийся водопользователь может быть лишен права пользования тем или иным водным объектом?

В круг правонарушений, которые могут служить основанием для применения принудительного прекращения права водопользования, на наш взгляд, следовало бы включить прежде всего все случаи противоправных сделок с водами, в особенности случаи переуступок права водопользования. Именно этой группе

видов правонарушений более всего соответствует по характеру такая мера ответственности, как прекращение права водопользования.

Принимая участие в противоправной сделке с водами, водопользователь по существу проявляет свое грубое неуважение к советскому социалистическому правопорядку в сфере отношений по использованию и охране вод, т. е. в такой сфере, в которую он был включен благодаря оказанному ему доверию на право пользоваться тем или иным водным объектом. Если водопользователь не оправдывает этого доверия, то со всех точек зрения будет вполне справедливо лишить его на дальнейшее возможности пользования данным водным объектом.

Далее, к числу правонарушений, за совершение которых может быть применено принудительное прекращение права водопользования, следует отнести систематическое нарушение правил эксплуатации водохозяйственных сооружений и устройств.

Водохозяйственные сооружения и устройства являются орудиями специального водопользования — одного из самых распространенных видов водопользования, оказывающих существенное влияние на состояние наших водных объектов — морей, озер, рек, водохранилищ и т. и. Правильная эксплуатация этих сооружений и устройств — своего рода показатель соблюдения водопользователем своих прав и исполнения возложенных на него обязанностей именно в связи с обеспечением рационального использования и охраны вод. Нарушение правил эксплуатации водохозяйственных сооружений и устройств свидетельствует о том, что водопользователь вышел за пределы своих прав или не выполнил обязанности. Если такое правонарушение носит систематический характер и к тому же угрожает серьезными отрицательными последствиями для состояния наших водных ресурсов, то вполне уместно в таком случае принудительно прекратить в дальнейшем право пользования водами провинившегося водопользователя.

Наконец, принудительное прекращение права водопользования можно было бы, по-видимому, применить и тогда, когда водопользователь не выполняет законных требований органов по регулированию использования и охране вод в отношении содержания и правильной эксплуатации водоемов, предоставленных в обособленное пользование. Если, например, водопользователь использует предоставленный в обособленное пользование водоем не по назначению, не проводит необходимых мелиоративных мероприятий и мер текущего ухода и содержания водоема, не заботится об охране его от загрязнения и засорения, об укреплении берегов и т. п., то с учетом конкретных обстоятельств и вредных последствий правонарушения принудительное прекращение права водопользования было бы вполне оправданной мерой воздействия в подобных случаях.

Таким образом, три группы правонарушений — противоправные сделки с водами, систематическое нарушение правил эксплуатации водохозяйственных сооружений и устройств и невыполнение законных требований органов по регулированию использования и охране вод в отношении содержания и правильной эксплуатации водоемов, предоставленных в обособленное пользование, могут служить основаниями для применения водноправовой ответственности.

Что касается видов водопользования, на которые может распространяться эта ответственность, то таковыми могут быть лишь специальное и обособленное водопользование, осуществляемое для любых хозяйственных нужд, за исключе-

нием пользования водами для питьевых и бытовых нужд. Право общего водопользования не может быть принудительно прекращено, так как оно устанавливается непосредственно законом, носит личный характер и распространяется на неопределенно широкий круг водных объектов.

Решения о принудительном прекращении права водопользования могут принимать только те государственные органы, которым принадлежат права распоряжения водами, т. е. права выдачи разрешений на специальное водопользование или предоставление водных объектов в обособленное пользование. Это обусловлено тем, что принудительное прекращение права водопользования, как было указано выше, влечет не только отрицательные последствия для провинившегося водопользователя, но и означает перераспределение водных объектов, находящихся в пользовании.

Такими государственными органами являются в первую очередь органы по регулированию использования и охране вод, которые выдают разрешения на специальное водопользование и могут их аннулировать, исполкомы местных Советов депутатов трудящихся, которые вправе принимать решения о предоставлении водных объектов в обособленное пользование и изъятии из пользования, некоторые другие органы, как, например, органы рыбоохраны, которые предоставляют рыбопромысловые участки по договорам в бессрочное пользование, территориальные геологические управления, которые управомочены выдавать разрешения на бурение скважин на воду, и др.

Решения о прекращении права водопользования должны приниматься при условии доказанности факта правонарушения документами — актами проверок соблюдения правил пользования водами и их охраны, протоколами осмотров водных и водохозяйственных объектов, материалами экспертиз и других специальных исследований, письменными объяснениями виновных должностных лиц и других работников предприятий, организаций или учреждений. Эти решения должны приниматься, как правило, после предупреждений, с учетом степени общественной опасности правонарушений и их вредных последствий, а также с учетом того обстоятельства, чтобы прекращение права водопользования не повлекло прекращения водоснабжения населения, не вызвало аварий на производственных объектах и крупных убытков для народного хозяйства.

Вступившие в законную силу решения о принудительном прекращении права водопользования приводятся в исполнение по-разному, в зависимости от вида водопользования и конкретных условий.

Прекращение права специального водопользования обеспечивается путем демонтажа водозаборных, водосбросных и других водохозяйственных сооружений и устройств или путем передачи их во владение другим предприятиям, организациям или учреждениям. В случае необходимости демонтаж водохозяйственных сооружений и устройств должен производиться за счет провинившегося водопользователя.

Прекращение права обособленного водопользования обеспечивается путем изъятия соответствующего водного объекта из пользования правонарушителя с передачей этого объекта в обособленное пользование другого субъекта или оставления в совместном пользовании неопределенного круга водопользователей.

Мы уже говорили выше, что демонтаж водохозяйственных сооружений и устройств должен производиться за счет провинившегося водопользователя.

В процессе исполнения вступивших в законную силу решений о принудительном прекращении права водопользования могут возникнуть и такие вопросы, связанные с имущественными последствиями применения данной меры ответственности: о возмещении неиспользованных затрат, вложенных водопользователем в тот или иной водный объект, о расходах на приведение водного объекта в благоприятное для использования состояние, о материальной ответственности провинившегося водопользователя за выполнение обязательств перед третьими лицами (получателями продукции по договорам поставки, заказчиками по договорам об оказании услуг и т. п.) в случае прекращения права водопользования. Все они требуют законодательной регламентации.

Поскольку принудительное прекращение права водопользования является мерой ответственности и не может рассматриваться как изъятие водных объектов для государственных и общественных нужд, постольку у водопользователя не должно возникать права на возмещение неиспользованных затрат, вложенных в водный объект, в отношении которого прекращается право водопользования. Ни государство, ни какое-либо другое лицо не обязаны в рассматриваемом случае возмещать провинившемуся водопользователю стоимость неиспользованных затрат.

В то же время государственные органы по регулированию использования и охране вод или другие компетентные государственные органы, принимая решение о прекращении права водопользования за нарушение правил пользования водами и их охраны, могут возложить на правонарушителя обязанность своими силами за счет своих средств ликвидировать наступившие вредные последствия его противоправной деятельности, выразившейся в неблагоприятных изменениях состояния того или иного водного объекта, т. е. провести необходимые работы по рекультивации этого объекта и его благоустройству.

Как уже отмечалось, принимая решение о принудительном прекращении права водопользования, государственный орган обязан позаботиться о том, чтобы эта мера не повлекла за собой причинения крупных убытков народному хозяйству. Но если применение этой меры вызовет у водопользователя, нарушившего правила пользования водами и их охраны, затруднения в части выполнения своих производственных обязательств и планов реализации продукции, то о преодолении этих затруднений должен позаботиться сам водопользователь. Государство не обязано принимать на свой счет могущие возникнуть здесь отрицательные последствия имущественного характера.

Таким образом, правовое регулирование принудительного прекращения права водопользования как меры водноправовой ответственности настоятельно требует введения в водные кодексы союзных республик и другие акты ряда новых правовых норм в развитие Основ водного законодательства Союза ССР и союзных республик. Развернутая правовая регламентация этого вида ответственности позволит с успехом применять его на практике наряду с мерами уголовной, административной, трудовой и гражданской ответственности и добиваться неуклонного выполнения требований водного законодательства водопользователями.

РАЗДЕЛ III.
МЕЖДУНАРОДНОЕ ЭКОЛОГИЕСКОЕ ПРАВО

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВАЯ ОХРАНА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ[1]

Оглавление

Введение 446

Глава I. По пути осознания проблемы. Новейшая история

1. Постоянно действующие объективные факторы 448
2. Мировое общественное мнение 451
3. Международное сотрудничество в области охраны окружающей среды 452

Глава II. Конференция ООН по проблемам окружающей человека среды

1. Подготовка и проведение конференции 456
2. Решения Стокгольмской конференции 464

Глава III. Программа ООН по окружающей среде

1. Основополагающие решения 476
2. Структурные подразделения ЮНЕП 479

Принципиальная схема структуры секретариата ЮНЕП 483

3. Сферы деятельности и функциональные задачи 486

Глава IV. Международные организации и природоохранительное сотрудничество

1. Роль международных организаций в охране окружающей среды 498
2. Специализированные учреждения и органы ООН 501
3. Межправительственные региональные организации вне системы ООН . . . 509
4. Неправительственные международные организации 514

Глава V. Международно-правовая охрана природных объектов

1. Охраняемые природные объекты и их классификация 518
2. Земельные ресурсы мира 521
3. Леса и иная естественная растительность 524
4. Животный мир суши 529
5. Материковые воды 537
6. Мировой океан 543
7. Природные комплексы Арктики и Антарктики 558
8. Атмосфера Земли и климат 564
9. Космическое пространство 571
10. Уникальные природные комплексы 574
11. Предотвращение радиоактивного заражения биосферы 577

Глава VI. Вопросы теории международного права окружающей среды

1. Краткий обзор и оценка развития права 579
2. Новое в источниках права 584
3. Теоретические исследования 589

Примечания 590

[1] Колбасов О.С. Международно-правовая охрана окружающей среды: Монография. М.: Международные отношения, 1982.

ВВЕДЕНИЕ

Наряду с устранением угрозы термоядерной войны в мире есть и другие глобальные проблемы, решение которых не может откладываться. Одна из них — охрана окружающей среды.

Дело в том, что «экологический коллапс» может стать неизбежным и столь же гибельным для человечества, как и термоядерная война, если развитие науки и техники и практическое использование их результатов, а также само природопользование будут оставаться неконтролируемыми и не будут учитывать экологические требования, вытекающие из объективных законов природы, какими бы соображениями это ни мотивировалось. Цель охраны окружающей среды — отвести от людей угрозу массовой гибели и гарантировать им благоприятные физические условия существования и развития на нашей планете.

Вот почему Советский Союз наряду с активной борьбой за мир уделяет большое внимание задачам охраны окружающей среды во внутренней и внешней политике.

Характеризуя полезное международное сотрудничество в данной области, XXVI съезд КПСС отметил, что в мире имеются и оправдавшая себя основа, и необходимость продолжения такого сотрудничества. «Достаточно упомянуть, — говорится в Отчетном докладе ЦК КПСС съезду, — такие, например, проблемы, как открытие и использование новых источников энергии, обеспечение продовольствием растущего населения планеты, сохранение во всем ее богатстве природы нашей земли, освоение высот космоса и глубин Мирового океана».

Действуя инициативно и последовательно в духе усиления международного природоохранительного сотрудничества, Советский Союз внес предложение о рассмотрении на XXXV сессии Генеральной Ассамблеи ООН вопроса «Об исторической ответственности государств за сохранение природы Земли для нынешнего и будущих поколений»[2].

В письме министра иностранных дел СССР Генеральному секретарю ООН по этому вопросу отмечается особое практическое значение сохранения природы Земли для настоящего и будущих поколений, характеризуется гуманистическая сущность данной проблемы, в силу которой помыслы человечества должны быть направлены на то, чтобы сберечь нашу Землю, передать ее молодому поколению во всем ее богатстве и красоте. Подчеркивается, что в 70-х годах в условиях ослабления международной напряженности оказалось возможным принятие существенных мер по сохранению природы на международном и региональном уровнях. Были заключены, в частности, в 1977 году Международная конвенция, запрещающая военное или любое иное враждебное использование средств воздействия на природную среду, и в 1979 году Европейская конвенция, предусматривающая ряд мер по предотвращению загрязнения воздуха.

В представленном Генеральной Ассамблее ООН проекте резолюции по этому вопросу Советский Союз предложил обратить внимание государств на то, что непрекращающаяся гонка вооружений имеет пагубные последствия для окружающей человека среды и сужает возможности необходимого международного сотрудничества в области сохранения природы нашей планеты. В проекте предлагается призвать государства в интересах настоящего и будущих поколений проявлять

должную заботу и принимать необходимые меры, в том числе законодательного характера, направленные на сохранение природы, а также содействие международному сотрудничеству в этой области. Предлагается, далее, просить Генерального секретаря ООН подготовить доклад о пагубном влиянии гонки вооружений на природу Земли, собрать мнения государств относительно возможных мер на международном уровне по сохранению природной среды, а затем на XXXVI сессии Генеральной Ассамблеи ООН этот доклад представить для обсуждения.

Генеральная Ассамблея ООН согласилась с этими предложениями и приняла соответствующую резолюцию.

Вместе с тем международное сообщество, желая еще больше сконцентрировать внимание на проблемах окружающей природной среды, приняло за последние годы ряд необходимых для этого организационно-правовых мер. В частности, Совет управляющих Программы ООН по окружающей среде решил свою десятую сессию (1982 г.) посвятить юбилею Стокгольмской конференции ООН по проблемам окружающей человека среды и подготовить с этой целью всеобъемлющий доклад о состоянии и охране природной среды в мире.

Усилиями специалистов из разных стран и международных организаций выполнена большая работа, направленная на совершенствование правового регулирования охраны окружающей среды при использовании «разделяемых природных ресурсов» и разработках морских месторождении полезных ископаемых. В 1981 году проведено специальное совещание представителей государств на высоком уровне, на котором была дана всесторонняя оценка развития права окружающей среды в мире и выработан план дальнейших действий.

ГЛАВА I. ПО ПУТИ ОСОЗНАНИЯ ПРОБЛЕМЫ. НОВЕЙШАЯ ИСТОРИЯ

Целью настоящего исследования являются обсуждение, анализ и оценка прогресса в области международно-правового регулирования охраны окружающей среды примерно за последнее десятилетие.

Обратимся непосредственно к 70 — началу 80-х годов. Основными вопросами в рассматриваемой нами области были следующие:

а) значение охраны окружающей среды в мире для судеб человечества;

б) понимание необходимости охраны окружающей среды населением земного шара;

в) международное сотрудничество в интересах охраны окружающей среды;

г) международно-правовое регулирование отношений в интересах охраны окружающей среды в мире.

1. Постоянно действующие объективные факторы

Итак, возросло ли значение охраны окружающей среды в мире для судеб человечества?

Утвердительный ответ на этот вопрос обусловлен прежде всего тем, что в мире продолжают действовать объективные постоянные факторы, предопределяющие необходимость специально заботиться о сохранении, восстановлении

и, где необходимо, улучшении природных условий Земли, состояния биосферы. К их числу можно отнести следующие: рост населения и материального производства при ограниченности жизненного пространства и ресурсов; неспособность людей развивать в современный период экономику, производство материальных благ без увеличения антропогенной нагрузки, которая, по мнению специалистов, в ряде случаев уже превысила регенерационную способность природы; крайне ограниченные возможности предвидеть, понимать и учитывать отдаленные последствия современной деятельности.

Эти факторы не следует абсолютизировать. Но их приходится иногда связывать с внешними пределами развития.

В самом деле, сфера жизни человечества определяется главным образом пространственными пределами поверхности земного шара: общая площадь 510 млн. кв. км, из которой более 70% занято океанами и морями. Еще примерно 10% занимают вечные льды и другие малопригодные для жизни людей площади материков. В обозримом будущем вряд ли можно надеяться, что люди смогут, превратив Землю в непригодное для жизни пространство, покинуть ее и переселиться на какую-либо другую планету Вселенной.

Что касается населения нашей планеты, то за последнее десятилетие оно выросло почти на 1 млрд., человек и достигло (на начало 1980 г.) 4,415 млрд. Современный темп его прироста составляет 172 человека в минуту. По оценкам экспертов, к началу следующего тысячелетия число живущих на Земле людей приблизится к 6,2 млрд. [1]

Сам по себе прирост населения не вызывает особенно сложных последствий, хотя, разумеется, в начале III тысячелетия надо будет прокормить, одеть, обеспечить жильем и средствами труда, отдыха, здравоохранения почти на 2 млрд, человек больше, чем в настоящее время[2]. Сложные последствия с точки зрения охраны окружающей среды возникают в связи с тем, что для удовлетворения закономерно возрастающих потребностей людей необходимо дальнейшее увеличение производства материальных благ, что влечет за собой более высокое давление экологического пресса на природу и цепь дальнейших последствий.

Известно, что в течение 70-х годов, несмотря на обострение общего кризиса капиталистической системы, выразившегося в исключительном дефиците энергии, в росте инфляции и безработицы при продолжающейся гонке вооружений, производство материальных благ в количественном и качественном отношениях развивалось, продолжалась научно-техническая революция, охватившая все стороны жизни современного общества.

Так, производство и потребление всех видов энергии в мире в период с 1900 по 1977 год выросло в 12 раз, а за последнее десятилетие — вдвое[3]. Отмечая этот факт, исследователи больше всего обращают внимание на две стороны дела — истощение привычных естественных источников энергии и несправедливое распределение ее потребления (более 70% мировой добычи нефти и газа приходится на долю развивающихся стран, а более 50% их потребления происходит в индустриально развитых капиталистических странах). За последние годы во многих странах под влиянием текущих обстоятельств развертывается движение за экономию энергии, за прекращение ее расточительного расходования, ведутся активные поиски новых источников энергии. Все это очень важно для решения энергетической проблемы. Однако нельзя забывать, что возрастающее произ-

водство и потребление энергии оказывает огромное экологическое воздействие и влечет за собой пока еще трудно предсказуемые последствия.

Производство и потребление энергии оказывает прежде всего воздействие на атмосферу и климат: происходит существенное глобальное и долгосрочное изменение теплового и природного энергетического баланса Земли, увеличивается потребление атмосферного кислорода, относительная доля которого в атмосфере падает, и одновременно увеличивается содержание углекислого газа, окислов серы и других загрязнителей[4]. Добыча минерального и органического топлива, гидроэнергии оказывает воздействие на ландшафт, ведет к сокращению площади плодородных сельскохозяйственных земель, лесов, вызывает всевозможные загрязнения водоемов и почвы, приводит к нарушениям благоприятных экологических систем и исчезновению некоторых видов животных. Все эти последствия уже дают о себе знать. И люди не могут пренебрегать ими. Они вынуждены предпринимать специальные усилия, чтобы ослабить негативные экологические последствия развития энергетики, что, разумеется, влечет за собой удорожание энергии. Каждому ясно, что производство энергии обойдется дороже, если при этом производитель будет нести расходы на охрану природы. Сегодня еще многим производителям энергии удается «увильнуть» от этих расходов. Но так не может продолжаться долго. Производители энергии должны взять на себя заботу по предотвращению отрицательных воздействий энергетики на природу.

Другим обстоятельством, порождающим, в частности, необходимость специальной заботы об охране окружающей среды, является расширяющееся производство новых видов химических веществ и материалов, таких, которых в природе до сего времени не было и которые бы никогда не появились без содействия человека. Их создание и применение, принося большую пользу обществу, искажает природный баланс материи, увеличивает трудно устранимые загрязнения окружающей среды и создает определенную угрозу непосредственно для здоровья современного и будущих поколений людей.

По оценке Программы ООН по окружающей среде, в настоящее время в мире практически используется 4 млн. видов химических веществ. Ежегодно на мировой рынок поступает примерно 7000 новых видов таких веществ[5]. И никто не может указать с предельной точностью, какие из них являются канцерогенными (т. е. возбудителями раковых заболеваний), мутагенными (т. е. нарушающими природный механизм наследственности человека и других живых организмов) или порождающими другие вредные биологические последствия[6]. Видимо, дело идет к тому, что производство и применение новых видов веществ необходимо будет поставить под строгий контроль по экологическим соображениям.

Наконец, следует отметить, что сложившаяся практика использования даже возобновимых природных ресурсов, к числу которых относятся, в частности, живые ресурсы Мирового океана, ведет к их истощению, парализует их возможность восстанавливаться в силу присущих им природных свойств. Так, несмотря на увеличение рыболовного флота и технических орудий лова, уловы рыбы в Мировом океане (не считая других продуктов морского промысла — ракообразных, моллюсков и т. п.), достигнув наивысшего уровня в 1970 году — 52,7 млн. метрических тонн, в течение 70-х годов не только не возрастали, но даже несколько сократились.

Вызывают тревогу продолжающиеся процессы хищнической эксплуатации животного мира в сочетании с разрушением благоприятной среды обитания диких животных. Известно, что за неполные 2000 лет Земля утратила 100 видов крупных млекопитающих, 139 видов птиц и много других видов животных. Сегодня под угрозой вымирания находятся более тысячи видов позвоночных.

По сообщению руководителей секретариата Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, за последние годы нелегальная торговля взятыми под охрану животными приняла гигантские масштабы. 700 г африканской слоновой кости сбывается ежегодно на рынке. Для этого должны умереть минимум 50 тыс. слонов. Кожевенные компании обрабатывают каждый год 2 млн. крокодиловых шкур. За пару попугаев в ФРГ требуют 15 тыс. марок, а за манто из южноамериканского оцелота, на которое идет 10 шкурок, платят 75 тыс. марок (приблизительная стоимость трех легковых автомобилей «Мерседес») [7].

Все это говорит о том, что необходимость охраны окружающей природной среды за последние годы приобретает острый конфликтный характер.

Дальнейшее развитие материального производства на Земле неизбежно влечет за собой усиление экологической нагрузки на природу. По расчетам специалистов, мировое производство материальных благ в период 1975–1985 годов вырастет на 4,08% в год, а в период 1985–2000 годов будет возрастать на 3,32% ежегодно в среднем. В натуральном выражении прирост производимой продукции составит последовательно возрастающий ряд огромных величин.

При этом воздействие человека на окружающую природу сводится, как подчеркивал академик Е.К. Федоров, к четырем главным формам: 1) изменению структуры земной поверхности (распашка степей, вырубка лесов, мелиорация, создание искусственных озер и морей и другие изменения режима поверхностных вод и т. д.); 2) изменению состава биосферы, круговорота и баланса слагающих ее веществ (изъятие ископаемых, создание отвалов, выброс различных веществ в атмосферу и водные объекты, изменение влагооборота); 3) изменению энергетического, в частности, теплового, баланса отдельных районов земного шара и всей планеты; и наконец, 4) изменениям, вносимым в биоту (совокупность живых организмов), в результате истребления некоторых их видов, создания новых пород животных и сортов растений, перемещения их на новые места обитания.

Каждое из этих действий, отмечал Е.К. Федоров, нарушает тот или иной элемент «естественного равновесия» — комплекса естественных процессов, сложившихся в окружающей среде в последнюю геологическую эпоху. В настоящее время эти нарушения зачастую выходят за пределы естественных флюктуаций элементов биосферы. Некоторые изменения, в особенности загрязнение природной среды, приносят явный вред человечеству. Можно полагать, что уже возникают или, во всяком случае, назревают необратимые изменения во всем комплексе природных процессов[8].

В этих условиях человечеству необходимо повысить экологическую бдительность. И первые шаги в этом на правлении уже делаются. В мире создана и начинает функционировать глобальная служба наблюдений за состоянием окружающей среды (мониторинг), которая призвана регулярно давать данные для оценки экологической ситуации в мире и разработки планов действий. Делает свои

дальнейшие шаги практика разработки долгосрочных прогнозов всестороннего развития общества и связанных с этим процессов воздействия на природу. Принимаются и другие меры.

Вывод один: развитие экологических ситуаций в мире в 70-х годах убеждает в том, что человечество не может ослабить заботу о сохранении благоприятной природной среды на Земле; наоборот, оно должно усилить внимание к этой проблеме в соответствии с ее действительно возросшим значением.

2. Мировое общественное мнение

Все народы издавна принимали близко к сердцу заботу о сохранении благоприятных природных условий в своих странах, проявляли инициативу в борьбе за предотвращение, ослабление и устранение негативных проявлений деятельности людей по отношению к природе. Они поддерживали, а иногда просто принуждали власти к принятию необходимых природоохранительных мер. Но лишь в начале текущего столетия общественное движение за охрану природы приобрело глобальный характер.

Восьмой Международный зоологический конгресс в Граце (1910 г.) и Конференция по международной охране природы в Берне (1913 г.) помимо их научного и правового значения открыли широкую по тому времени международную дискуссию о необходимости специально заботиться о сохранении благ природы, уничтожаемых под натиском капиталистического развития[9].

На рубеже 60-х и 70-х годов мировое общественное мнение в защиту природы достигло апогея. При широчайшей поддержке общественности подавляющего большинства стран были приняты исключительно важные и далеко идущие решения на Международной конференции ЮНЕСКО по охране биосферы и ее ресурсов (Париж, 1968 г.), симпозиуме Европейской экономической комиссии, посвященном проблемам охраны окружающей среды (Прага, 1971 г.), и Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды (Стокгольм, 1972 г.).

По мнению Международного союза охраны природы и природных ресурсов, главным достижением Стокгольмской конференции было привлечение общественного мнения к проблеме охраны окружающей среды, как это произошло, например, в период проведения Европейского года охраны природы.

70-е годы, как отмечается в кратком отчете о международной охране природы, посвященном 30-летию Международного союза охраны природы и природных ресурсов, свидетельствуют о долго ожидаемом перевороте в общественном сознании. Это явление иллюстрируется сравнительным анализом публикаций двух ведущих французских газет — «Монд» и «Фигаро» в 1948 году (году образования Международного союза охраны природы и природных ресурсов) и в 1963, 1972 и 1977 годах. Сравнивалось не содержание природоохранительных публикаций, а их объем в сантиметрах газетных строк. Анализ показал большую разницу в объеме публикуемого материала в период между 1948 и 1972 годами. За три месяца 1948 года «Монд» и «Фигаро» напечатали лишь 13,5 см текста по охране природы. К 1963 году положение несколько улучшилось: количество текста за три месяца выросло до 106 см. Однако коренная трансформация произошла в 1972 году: газеты опубликовали материалы по охране окружающей природной среды на 2915 см газетных строк. В 1977 году объем газетного текста, посвященного охране природы, поддерживался на достаточно высоком уровне — 1112 см.

Несмотря на то, что сейчас объем публикуемого в этих газетах текста по охране природы не вернулся к пику 1972 года, он все же достаточно велик[10].

Несомненно, современное мировое общественное мнение прочно сложилось в пользу поддержки мероприятий по охране окружающей среды. Однако его развитие нельзя «пускать на самотек». Энергетический кризис и многолетняя инфляция в капиталистических странах могут отвлечь внимание народов от проблемы охраны окружающей среды и ослабить их экологическую бдительность. Кроме того, надо учитывать, что охрана окружающей среды при тех или иных обстоятельствах может выглядеть гораздо менее срочной проблемой по сравнению, например, с неотложными нуждами повышения материального благосостояния населения, борьбы с голодом, болезнями, обеспечением жильем и т. п. Сегодня угроза «экологического коллапса» не так очевидна, как, скажем, страдания людей от недостатка питания. Но грозная опасность этой «болезни» именно в том, что она скрыта, что она нарастает исподволь и в какой-то момент станет неустранимой.

Необходимо добиваться, чтобы все это было в поле зрения народов мира. Поэтому ученые, государственные и общественные деятели должны мобилизовать мировое общественное мнение к своевременному решению экологических задач в сочетании с другими жизненными задачами и добиваться, чтобы общественное движение за охрану природы в мире приобрело такой же размах, как борьба за мир. И это должно быть отражено в долгосрочных программах и планах действий всех природоохранительных организаций в мире — международных и внутригосударственных.

3. Международное сотрудничество в области охраны окружающей среды

Международное сотрудничество — все направления и формы межгосударственных и межучрежденческих контактов— в области охраны окружающей природной среды в 70-х годах развивалось весьма активно. Оно стало более интенсивным как по линии прямого политического сотрудничества государств, так и по линии экономического, культурного и научно-технического сотрудничества в рамках правительственных и неправительственных организаций на всех уровнях.

Подробно в правовом аспекте это сотрудничество освещается на последующих страницах книги. Однако в контексте оценки его исторического значения здесь отмечаются некоторые присущие ему основные черты.

Прежде всего, необходимо учитывать, что отношение государств, организаций, политических деятелей, ученых, представителей всех профессий и слоев населения к охране окружающей среды стало более квалифицированным, научно обоснованным, сбалансированным. Это проявилось в том, что в многочисленных международно-правовых актах, принятых за последнее десятилетие, в решениях и резолюциях международных организаций, конференций, совещаний, в планах, проектах и программах совместной деятельности, а также в конкретной практической природоохранительной работе регулярно уделялось должное внимание как защите отдельных природных объектов и экологических систем, так и разработке и осуществлению мер всесторонней охраны природной среды в целом.

В прошедшем десятилетии были приняты решительные меры по охране от загрязнения морской среды, атмосферного воздуха, международных рек и полярных экосистем. Большое внимание уделено охране животного мира, в особенности морских млекопитающих, белых медведей, антарктических тюленей, всех мигрирующих видов животных и условий их обитания. Начаты серьезные программы по охране окружающей среды в связи с развитием человеческих поселений, по борьбе с опустыниванием, по экологическому воспитанию и обучению, по изучению и оценке многих видов человеческих воздействий на окружающую среду. Организация и руководство делом охраны окружающей среды в мире стали более эффективными под влиянием Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды, постоянного функционирования Программы ООН по окружающей среде, претворения в жизнь ряда решений Генеральной Ассамблеи ООН, Заключительного акта Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 года и ряда других фундаментальных правовых актов.

В международном природоохранительном сотрудничестве пропорционально развивались как региональный, так и глобальный подходы к решению возникающих задач.

Проблема охраны окружающей среды проявилась особенно остро в регионах, где расположены экономически развитые страны («взрыв» сотрудничества начался именно в этих регионах), в частности, в Европе. Европейские страны провели значительную работу по улучшению организации охраны окружающей среды на своих территориях. Вместе с тем они уделили большое внимание сохранению благоприятного состояния приграничных экологических систем и борьбе с трансграничными загрязнениями окружающей среды. Охрана международных рек и прибрежных зон морей также привлекала большое внимание стран европейского региона. В ряде случаев страны заключили двусторонние соглашения, предусматривающие природоохранительное сотрудничество в самом широком аспекте, и особенно в области науки и техники[11].

Активно развивалось природоохранительное сотрудничество в рамках европейских региональных международных организаций, таких как Европейская экономическая комиссия (ЕЭК), Европейский совет (ЕС), Совет Экономической Взаимопомощи (СЭВ), Европейское экономическое сообщество (ЕЭС), Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и других, с помощью которых европейские страны подготовили и приступили к осуществлению ряда конструктивных региональных соглашений, долгосрочных международных программ, планов действий и совместных проектов в области экономического и технического сотрудничества, связанного с предотвращением загрязнения окружающей среды, совершенствованием технологий промышленного и сельскохозяйственного производства и т. п. В системе исполнительных органов ряда европейских международных организаций образованы специальные подразделения по охране окружающей среды. Например, в ЕЭК образован постоянно действующий орган «Старшие советники правительств стран — членов ЕЭК по окружающей среде», который на ежегодных совещаниях рассматривает положение дел с охраной окружающей природной среды в европейском регионе и разрабатывает соответствующие рекомендации.

Большая работа по развитию и наращиванию международного природоохранительного сотрудничества проведена и в других регионах мира — Африке,

Латинской Америке, Юго-Восточной Азии и странах тихоокеанского бассейна. Региональные экономические комиссии ООН и здесь активно включились в разработку и осуществление мероприятий по сохранению, восстановлению и, где необходимо, улучшению природных условий на территории своих стран и в международных пространствах. Как и в европейском регионе, правовой стороне дела здесь также уделяется большое внимание.

Однако самая характерная черта развития международного природоохранительного сотрудничества в 70-начале 80-х годов заключается в том, что удалось организовать во всемирном масштабе в рамках ООН координацию и стимулирование деятельности государств и международных организаций в области охраны окружающей среды.

Самым крупным и значительным по своим историческим последствиям событием в рассматриваемой области в прошлом десятилетии была Конференция ООН по проблемам окружающей человека среды, проходившая в Стокгольме в 1972 году. Она приняла два важнейших решения — Декларацию принципов и План мероприятий. По итогам Стокгольмской конференции Генеральная Ассамблея ООН на своей XXVII сессии в декабре 1972 года приняла ряд конструктивных резолюций, имеющих долгосрочные организационные последствия. И прежде всего она постановила учредить особый орган — Программу ООН по окружающей среде (ЮНЕП).

Генеральная Ассамблея ООН объявила 5 июня Всемирным днем окружающей среды и призвала правительства и международные организации ежегодно проводить в этот день на всемирной основе мероприятия, подтверждающие их стремление к сохранению и улучшению окружающей среды.

Всего за десятилетие на сессиях Генеральной Ассамблеи ООН было принято более сотни природоохранительных резолюций, затрагивающих самые разнообразные аспекты охраны окружающей среды в мире.

Большую роль сыграли конгрессы, конференции, совещания, симпозиумы, сессии, заседания рабочих групп специалистов и другие форумы коллективного обсуждения вопросов охраны окружающей среды. Помимо Стокгольмской наиболее значительными являются конференции по проблемам народонаселения (Бухарест, 1974 г.), продовольствия (Рим, 1974 г.), населенных пунктов (Ванкувер, 1976 г.), водных ресурсов (Мар-дель-Плата, 1977 г.), борьбы с опустыниванием (Найроби, 1977 г.), образования в области окружающей среды (Тбилиси, 1977 г.), науки и технологии для развития (Вена, 1979 г.). Многие из них завершились непосредственно принятием исключительно важных международно-правовых актов.

Активизировалась работа значительного числа международных организаций, обладающих тем или иным специальным мандатом, связанных с регулированием международной деятельности в области охраны окружающей среды. Природоохранительные полномочия этих организаций заметно расширились. Появилось несколько новых международных организаций, посвятивших свою деятельность охране окружающей среды.

Таким образом, международное сотрудничество в области охраны окружающей среды в течение прошедшего десятилетия, несомненно, прогрессировало. Оно расширилось, охватив все страны и народы, стало более глубоко связанным с всесторонним развитием общества. Возросла научная обоснованность приро-

доохранительной деятельности правительств и международных организаций. Сотрудничество выросло в организационном отношении. Природоохранительное сотрудничество стало неотъемлемым элементом жизни международного сообщества на современном этапе.

Однако нельзя не заметить, что в развитии международного природоохранительного сотрудничества проявляли себя и сдерживающие факторы, корни которых лежат в относительной конфликтности охраны окружающей среды и товарного производства, особенно в условиях капиталистической экономики, а также в агрессивной политике империалистических кругов, нагнетающих напряженность, подстегивающих гонку вооружений и сеющих недоверие в отношениях между народами.

Охрана окружающей среды — дело дорогостоящее, требующее крупных капитальных вложений и текущих расходов. Финансовые средства и материальные ресурсы для этого приходится изыскивать главным образом за счет перераспределения расходов на развитие производящих отраслей экономики, военной промышленности, науки и техники. Оценивая свои возможности участия в международном сотрудничестве по вопросам охраны окружающей среды, страны, конечно, вынуждены считаться с тем, что отвлечение средств на охрану природы может затормозить экономическое развитие, хотя бы и на ограниченный срок

Вопросам согласования экологии и экономики, которые в совокупности получили наименование концепции «экоразвития», уделялось много внимания как на Стокгольмской конференции, так и на других форумах.

Концепция «экоразвития» была в сущности дежурным вопросом в работе всех сессий Совета управляющих ЮНЕП и на многих совещаниях, конференциях, заседаниях рабочих групп специалистов. Уже вторая сессия Совета управляющих ЮНЕП (1977 г.) решила, что следует и далее разрабатывать концепцию «экоразвития», включая методологию ее реализации[12]. Теория данного вопроса была подробно рассмотрена на симпозиуме ЮНЕП/ЮНКТАД по «структурам использования ресурсов, окружающей среде и стратегии развития» (Мексика, 8–12 октября 1974 г.) и сформулирована в заключительном документе этого симпозиума, получившем наименование Кокойокской декларации. По проблеме соотношения экономического развития и охраны окружающей среды проведено множество исследований и составлено большое число международных документов.

Однако самым серьезным сдерживающим фактором в развитии международного сотрудничества в области охраны окружающей среды является угроза термоядерной войны, гонка вооружений, небывалое по масштабам расхищение сил и ресурсов человечества в ущерб самому себе. Это еще раз дает основание сказать о взаимосвязи проблем предотвращения войны и охраны окружающей среды. Но это дает также основание подчеркнуть важность борьбы за мир, жизнеутверждающую силу советских инициатив и предложений о сокращении расходов на вооружение и об использовании высвободившихся средств на оказание помощи развивающимся странам в преодолении экономических трудностей, что, естественно, облегчит этим странам активное участие в международном сотрудничестве в области охраны окружающей среды.

ГЛАВА II. КОНФЕРЕНЦИЯ ООН ПО ПРОБЛЕМАМ ОКРУЖАЮЩЕЙ ЧЕЛОВЕКА СРЕДЫ

1. Подготовка и проведение конференции

Международные конференции являются одной из традиционных форм мирового сотрудничества государств и народов в достижении общих целей. Эта форма издавна используется для выработки согласованных позиций о совместной деятельности по вопросам, затрагивающим интересы всего человечества или отдельных стран и народов. В процессе подготовки и проведения конференций происходит изучение, обобщение, анализ и оценка состояния дел по избранному вопросу, выясняются заинтересованность и позиции участников, принимаются решения, определяющие направления и формы последующей совместной деятельности государств в той или иной области жизни. Решения конференций далеко не всегда являются юридически обязательными даже для самих участников. Но они почти всегда влияют на международный правопорядок, на политическую атмосферу в мире.

В области охраны окружающей природной среды международные конференции как форма сотрудничества государств стали практиковаться в начале текущего столетия.

Первая конференция по международной охране природы состоялась в ноябре 1913 года в Берне. По приглашению швейцарского правительства на конференцию собрались представители 17 государств — Австрии, Аргентины, Бельгии, Великобритании, Венгрии, Германии, Дании, Испании, Италии, Нидерландов, Норвегии, Португалии, России, США, Франции, Швейцарии, Швеции. Делегаты обменялись мнениями о состоянии природных условий мира и признали срочную необходимость охраны природы. Конференция приняла постановление об образовании совещательной Комиссии для международной охраны природы с целью сбора, обобщения и опубликования всех данных о состоянии природы мира и ее охране, а также для пропаганды международной охраны природы[1].

Основным докладчиком на конференции выступил швейцарский ученый Поль Саразин, который ярко охарактеризовал разрушение природы Земли капиталистическими монополиями, обратив особое внимание на хищническое истребление морских млекопитающих (китов, тюленей и др.) и ряда видов наземных животных. Он подчеркнул, например, что уничтожение американского бизона «приняло свои самые дикие формы с того момента, когда образовались акционерные общества для утилизации убитых животных, другими словами, с того момента, когда на сцену выступили интересы капитала»[2]. Поль Саразин выдвинул идею мировой охраны природы, то есть взаимосвязанной системы мер по охране природы на национальном и международном уровнях.

Разумеется, следуя своей эксплуататорской природе капитализм встретил в штыки идеи конференции и всячески препятствовал их осуществлению. Даже на заседаниях конференции была распространена записка французского синдиката по производству модных шляп из перьев птиц, которая предостерегала участников конференции от принятия скороспелых решений, могущих погубить крупную отрасль промышленности. Однако это предостережение оказалось излишним. Решения конференции практически не осуществились главным образом по той причине, что вскоре началась первая мировая война и наступили

другие события, которые надолго отодвинули всестороннюю охрану природы в мире на последний план. Лишь после окончания второй мировой войны, когда негативные последствия человеческого воздействия на природную среду стали еще более заметными повсюду, международное сообщество пришло шаг за шагом к необходимости нового подъема природоохранительного сотрудничества в мире. Так, к началу 60-х годов проведено не менее 500 международных конференций, прямо или косвенно посвященных изучению, охране природы и рациональному использованию ее богатств[3].

Мысль о проведении специальной конференции по указанным вопросам была высказана на XXII сессии Генеральной Ассамблеи ООН в конце 1967 года. Затем соответствующий вопрос был поставлен в повестку дня 45-й сессии Экономического и Социального Совета ООН (1968 г.). В принятой резолюции (1346) ЭКОСОС подчеркнул, в частности, срочную необходимость усиления мероприятий как на национальном, так и на международном уровнях для ограничения и по возможности приостановления загрязнения окружающей человека среды. Он рекомендовал Генеральной Ассамблее ООН рассмотреть на очередной сессии вопрос о желательности созыва Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды.

Необходимость такой конференции была признана также на Межправительственной конференции экспертов по научным основам рационального использования и охраны ресурсов биосферы, состоявшейся в Париже в сентябре 1968 года. В решении конференции говорится: «Будучи информирована, что ЭКОСОС одобрил на своей 45-й сессии резолюцию по вопросу о созыве Международной конференции по обсуждению проблем окружающей человека среды, по которой Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций должна принять решение, конференция рекомендует, чтобы при рассмотрении данного вопроса Генеральная Ассамблея ООН могла бы: 1) принять к сведению рекомендации настоящей конференции относительно биосферы; 2) рассмотреть вопрос о целесообразности разработки Всеобщей декларации по защите и улучшению окружающей человека среды»[4].

Следуя этим рекомендациям, Генеральная Ассамблея ООН приняла 3 декабря 1968 г. на своей XXIII сессии резолюцию 2398 (XXIII) о созыве Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды в 1972 году.

Год спустя в резолюции 2581 (XXIV) Генеральная Ассамблея ООН определила, что «главная цель конференции должна состоять в том, чтобы служить практическим средством поощрения и направления действий правительств и международных организаций по защите и улучшению окружающей человека среды, по восстановлению и предотвращению ее загрязнения с помощью международного сотрудничества, имея в виду особое значение того, что даст возможность развивающимся странам не допустить возникновения таких проблем».

Генеральная Ассамблея одобрила в целом предложения, содержавшиеся в докладе Генерального секретаря ООН, относительно целей и задач конференции, возложила на него ответственность за организацию этого мероприятия, просила создать для этого небольшой секретариат и назначить генерального секретаря конференции. В учрежденный сразу же Подготовительный комитет конференции вошли представители, назначенные правительствами Аргентины, Бразилии, Ганы, Гвинеи, Замбии, Индии, Ирана, Италии, Канады, Кипра, Коста-Рики,

АРЕ, Сингапура, Великобритании, США, СССР, Того, Франции, ЧССР, Швеции, СФРЮ, Ямайки и Японии. Генеральным секретарем конференции был назначен канадский промышленник и общественный деятель Морис Ф. Стронг. Таким образом, подготовка конференции была поставлена на прочную организационную основу.

Всему этому предшествовало множество событий, отражающих возрастание международной озабоченности состоянием природной среды на нашей планете и свидетельствующих о глубокой заинтересованности людей в сохранении благоприятных природных условий.

В 1948 году был образован Международный союз охраны природы и природных ресурсов. В 50-х и начале 60-х годов все большее число организаций системы ООН (ЮНЕСКО, ФАО, ВОЗ и др.) стали уделять внимание охране природы и рациональному использованию природных ресурсов. Впервые в практике ООН 18 декабря 1962 г. на XVII сессии Генеральной Ассамблеи ООН была принята резолюция, специально посвященная вопросам охраны природы. Проект этой резолюции был подготовлен по инициативе ряда социалистических стран и внесен на рассмотрение Генеральной Ассамблеи ООН правительством Монгольской Народной Республики.

Озаглавленная «Экономическое развитие и охрана природы», резолюция выражала надежду, что страны мира, особенно развивающиеся страны, примут безотлагательные меры, направленные на:

- сохранение, восстановление, обогащение и рациональное использование природных ресурсов и увеличение их производительности;
- оказание помощи Международному союзу охраны природы и природных ресурсов и международным организациям с аналогичными целями;
- соблюдение существующих международных конвенций и договоров о сохранении флоры и фауны во всем мире;
- облегчение обмена сведениями, равно как и учеными и специалистами в этой области;
- введение эффективного внутреннего законодательства, направленного на устранение хищнической эксплуатации почвы, рек, флоры и фауны и принятие в то же время соответствующих мер для предотвращения загрязнения природных ресурсов и для охраны ландшафтов, а также разработку и осуществление надлежащих программ просвещения на всех уровнях;
- организацию национальных кампаний через посредство учебных заведений, печати, радио, телевидения и всех возможных средств распространения информации для обеспечения сотрудничества населения в достижении указанных целей;
- привлечение всех заинтересованных правительственных департаментов к этим усилиям по охране флоры и фауны[5].

Как видно, предложенная правительством МНР и принятая Генеральной Ассамблеей ООН резолюция уже в 1962 году предусматривала довольно полную и содержательную программу неотложных мер, необходимых для развертывания и осуществления природоохранительной работы в больших масштабах в мире на основе действующего и развивающегося национального и международного права.

Следует подчеркнуть, что Советский Союз и другие социалистические страны всегда проявляли инициативу в развитии дела охраны природы как в своих

странах, так и на международном уровне. Отношение социалистического общества и государства к проблеме сохранения и улучшения природных условий жизни людей ясно выражено в решениях коммунистических и рабочих партий, в законодательстве и повседневной практической деятельности государственных органов и активности населения. В социалистических странах охрана природы признается неотъемлемой частью программы строительства коммунизма, важнейшей государственной задачей и делом всего народа.

Современные теория и практика охраны окружающей природной среды в СССР и других социалистических странах базируются на тех положениях марксистско-ленинской науки, которые отражают объективно развивающееся взаимодействие общества и окружающей природы. Выдающаяся роль в разработке теории и практической организации дела охраны природы принадлежит В.И. Ленину — основателю Коммунистической партии Советского Союза и Советского государства. Значительное число первых декретов Советской власти, изданных по инициативе и при участии В.И. Ленина, посвящено обеспечению охраны природы и рациональному использованию ее богатств в условиях исключительной государственной собственности на природные ресурсы и централизованно планируемой экономики. Ленинские идеи и сегодня составляют принципиальную основу природоохранительной политики и права социалистических государств[6].

Это отвечает самой сущности социализма, надеждам и чаяниям народов социалистических стран.

Социалистические государства, в частности, приняли самое активное участие как в работе Подготовительного комитета Стокгольмской конференции ООН по проблемам окружающей человека среды, так и в других важных международных мероприятиях, непосредственно предшествовавших Стокгольмской конференции.

Подготовительный комитет провел четыре сессии.

На первой сессии (Нью-Йорк, 10–20 марта 1970 г.) комитет определил содержание программы и отобрал вопросы, подлежащие рассмотрению конференцией. На второй сессии (Женева, 8–18 февраля 1971 г.) он составил предварительную повестку дня конференции, рассмотрел возможную форму и содержание декларации об окружающей человека среде и рекомендовал учредить межправительственную рабочую группу по подготовке декларации. Он рассмотрел также в предварительном порядке вопросы загрязнения морей, мониторинга, охраны отдельных компонентов природной среды. На третьей сессии (Нью-Йорк, 13–24 сентября 1971 г.) Подготовительный комитет всесторонне обсудил содержание работы предстоящей конференции, а на четвертой (Нью-Йорк, 6–17 марта 1972 г.) — обсудил главным образом международные организационные последствия рекомендаций планируемой конференции, включая финансовые последствия, и проект декларации об окружающей человека среде.

Одна из самых трудных задач Подготовительного комитета заключалась в том, чтобы привлечь к активному участию в конференции развивающиеся страны. В то время среди специалистов и политических деятелей этих стран доминировало мнение об отсутствии необходимости охранять окружающую среду в условиях низкого уровня их экономического и социального развития. Высказывались опасения, что охрана окружающей среды повлечет за собой серьезные

ограничения, которые затормозят экономический, научно-технический и социальный прогресс в развивающихся странах.

С целью преодоления подобных взглядов и для широкого обсуждения взаимосвязи охраны окружающей среды и экономического развития Подготовительный комитет организовал проведение целой серии широких и узкоспециальных совещаний, симпозиумов, конференций, среди которых большую роль сыграло совещание специалистов «группы Фуне».

Группа экспертов по развитию и окружающей среде, заседавшая в Фуне (Швейцария) 4–12 июня 1971 г., рассмотрела вопросы защиты и улучшения окружающей среды в контексте острых и срочных проблем экономического и социального развития многих стран Азии, Африки и Латинской Америки. Доклад группы ясно показал, что внимание к окружающей среде должно быть составной частью процесса развития. Этот доклад стал центром дискуссий на ряде региональных семинаров по развитию и окружающей среде, созванных Экономической комиссией для Африки (Аддис-Абеба, 23–28 августа 1971 г.), Экономической комиссией для Азии и Дальнего Востока (Бангкок, 17–22 августа 1971 г.), Экономической комиссией для Латинской Америки (Мехико, 6–11 сентября 1971 г.) и Экономическим и социальным бюро ООН в Бейруте (Бейрут, 27 сентября — 2 октября 1971 г.).

К числу других совещаний, представляющих особый интерес для развивающихся стран, следует отнести совещание ученых мира, проведенное в Канберре (Австралия) 24 августа — 3 сентября 1971 г. по просьбе Секретариата конференции, чтобы дать возможность членам Специального комитета по проблемам окружающей человека среды Международного совета научных союзов и членам Консультативного комитета ООН по применению достижений науки и техники в целях развития, а также ученым из развивающихся стран обсудить вопрос о соотношении экономического развития и охраны окружающей среды. Все это в общей сложности помогло привлечь развивающиеся страны к активному участию в Стокгольмской конференции, а впоследствии послужило основой для современной теории экоразвития.

Следует подчеркнуть, что энергичная и квалифицированная работа Секретариата конференции и Подготовительного комитета в значительной мере предопределила успешную работу Стокгольмской конференции ООН по проблемам окружающей человека среды. Комитет в предварительном порядке рассмотрел широкий круг острых вопросов, успешно использовал для их решения принцип консенсуса (единогласия) и таким образом избавил участников конференции от многих сложных дискуссий.

Генеральная Ассамблея ООН регулярно обсуждала ход подготовки к конференции. В частности, на своей XXVI сессии Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию 2849, в которой подчеркнула, что планы развития не должны нарушать здоровую экологическую среду и что удовлетворительное состояние окружающей среды может быть наилучшим образом обеспечено путем поощрения развития как на национальном, так и на международном уровнях. Было также отмечено, что во всех предлагаемых мероприятиях по охране окружающей среды, которые имеется в виду одобрить на конференции, следует полностью уважать суверенные права каждой страны, признавать, что политика в области окружающей среды не должна отрицательно влиять на возможности прогресса

развивающихся стран, включая положение этих стран в международной торговле, международную помощь в целях развития и передачу технических знаний.

В другой резолюции — 2850, принятой на XXVI сессии, Генеральная Ассамблея ООН утвердила предварительную повестку дня и одобрила проект процедуры конференции. Она просила генерального секретаря конференции пригласить государства — членов ООН или членов специализированных учреждений и Международного агентства по атомной энергии — участвовать в работе конференции[7].

Успешному проведению Стокгольмской конференции в немалой степени содействовала и активная поддержка ее подготовки со стороны подавляющего большинства правительств, которые, действуя в духе сотрудничества с Секретариатом и Подготовительным комитетом, провели необходимые исследования и представили соответствующие разработки, материалы, документы, на основе которых формировалось содержание документации конференции. Большую помощь в этом оказали также международные организации, отдельные специалисты и ученые, которые с энтузиазмом работали в пользу идей охраны окружающей среды.

Крупным вкладом в разработку концептуальной стороны вопросов, стоявших в повестке дня Стокгольмской конференции, являются доклады и решения, рассмотренные и принятые на симпозиуме по вопросам окружающей среды Европейской экономической комиссии, который состоялся в Праге в мае 1971 года с последующими ознакомительными поездками в районы городов Острава (Чехословакия) и Катовице (Польша)[8].

Активное участие стран — членов СЭВ в этом симпозиуме было предопределено не только тем, что он проходил в ЧССР и ПНР, но и тем, что представители этих стран были докладчиками и содокладчиками по основным вопросам повестки дня симпозиума.

Европейский симпозиум по окружающей среде в силу широкого подхода к проблеме и обстоятельного анализа ситуаций послужил своего рода увертюрой к Стокгольмской конференции.

Наконец, успешному проведению Стокгольмской конференции в немалой степени способствовала общая атмосфера «потепления» в международных отношениях, наступившая в конце 60 — начале 70-х годов в результате настойчивых усилий социалистических стран в борьбе за мир на Земле, за мирное сосуществование и сотрудничество народов мира[9]. Сдвиги к политической и отчасти военной разрядке были заложены сначала заключением Московского договора о запрещении ядерных испытаний в трех средах (1963 г.), затем вступил в силу Договор о нераспространении ядерного оружия. Были заключены договоры, запрещающие размещение ядерного оружия в космосе, а также на дне морей и океанов. СССР начал переговоры с США о сдерживании стратегических вооружений, были заключены договоры, отражающие признание послевоенного положения государств в Европе и закрепляющие нерушимость государственных границ в этом регионе. Были разрешены или ослаблены многие конфликтные ситуации в мире. Успешно развивалась международная торговля и научно-техническое сотрудничество государств. Возросло доверие между народами. На XXIV съезде КПСС была провозглашена Программа мира, которая оказала большое позитивное влияние на мир и надолго предопределила курс на оздоровление международной об-

становки. В результате этого в мире сложилась такая политическая атмосфера, которая благоприятствовала расцвету международного сотрудничества, в частности, в области охраны окружающей среды. Она способствовала и успеху Стокгольмской конференции ООН по проблемам окружающей человека среды.

Конференция открылась 5 июня 1972 г. В ее работе приняли участие представители 113 государств[10]. На конференции присутствовали Генеральный секретарь ООН, представители Департамента по экономическим и социальным вопросам ООН, региональных экономических комиссий, Экономического и социального бюро ООН в Бейруте, Конференции ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД), Организации Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО), Программы развития ООН (ПРООН) и Института ООН по профессиональной подготовке и исследованиям.

На конференции были представлены специализированные учреждения ООН и ряд других приглашенных на конференцию межправительственных и международных неправительственных организаций.

Конференцию открыл Генеральный секретарь ООН. На 1-м пленарном заседании были избраны: председатель конференции — министр сельского хозяйства Швеции И. Бентсон, 26 его заместителей, главный докладчик (составитель заключительного доклада конференции), руководящие органы трех сессионных комитетов, другие вспомогательные органы. В повестку дня были включены, в частности, следующие вопросы: декларация об окружающей человека среде; планирование населенных пунктов и управление ими с учетом качества окружающей среды; аспекты управления природными ресурсами, связанные с окружающей средой; определение загрязнителей, имеющих важное международное значение, и борьба с ними; образовательные, информационные, социальные и культурные аспекты проблем окружающей среды; развитие и окружающая среда; международные организационные последствия предложений о мерах; утверждение плана мероприятий и доклада конференции.

На 11 пленарных заседаниях и ряде заседаний сессионных комитетов выступило подавляющее большинство представителей государств и международных организаций.

Ораторы уделили серьезное внимание тому, что окружающая человека среда для 2/3 населения земного шара характеризуется в основном нищетой, недоеданием и неграмотностью и что перед человечеством стоит задача срочного решения этих неотложных и исключительно трудных проблем. Многие из них присоединились к заявлению генерального секретаря конференции в отношении необходимости избежать конфликта между целями развития и окружающей средой. Общую поддержку нашло мнение относительно абсолютной неприемлемости идеи «отказа от развития».

Многие ораторы из развивающихся стран говорили об эксплуатации их природных ресурсов развитыми странами в своих интересах. Некоторые из них выступили с протестом против деятельности конкретных многонациональных корпораций. Представители многих стран подчеркнули также, что развитые страны эксплуатируют ресурсы международных вод, что оказывает прямое влияние на развивающиеся страны.

Широкие дискуссии состоялись по проектам декларации об окружающей человека среде и плана мероприятий, по организационным и финансовым по-

следствиям конференции, по вопросам организации природоохранительной деятельности в мире в разнообразных аспектах, но особенно по вопросам борьбы с загрязнением морей, охраны земель, животного и растительного мира. Были сделаны заявления о том, что следует осудить гонку вооружений и накопление оружия массового уничтожения — ядерного, химического, бактериологического и обычных видов оружия, — поскольку это ставит в неблагоприятное положение окружающую среду и само человечество. Подчеркивалось, что только в результате глобального сотрудничества, взаимопонимания и взаимопомощи человечество может достигнуть тех результатов, на которые способен его гений.

В целом подавляющее большинство специалистов и общественных деятелей в мире оценивают итоги Стокгольмской конференции как весьма положительные в крупном историческом аспекте. Но высказывались и критические замечания[11].

Существенным организационным недостатком Стокгольмской конференции является то, что применение дискриминационной так называемой «венской формулы», принятой Генеральной Ассамблеей ООН в результате усилий ряда западных империалистических государств, привело к тому, что вне участников конференции оказалась Германская Демократическая Республика, которая в то время не состояла ни членом ООН, ни какого-либо специализированного учреждения системы ООН. В порядке солидарности с ГДР и в знак протеста против дискриминационной практики ООН в конференции отказалось участвовать большинство социалистических стран, активно участвовавших в ее подготовке. Все это, естественно, привело к существенному искажению политического значения конференции и снизило ценность ее решений.

Инцидент с формированием состава участников Стокгольмской конференции объективно привел к тому, что ее решения были приняты с нарушением принципов универсальности и справедливого географического представительства, являющихся фундаментальными принципами системы ООН. Что касается неучастия социалистических стран в конференции, то оно не означало их противодействия международной охране окружающей среды. Наоборот, впоследствии эти страны своим активным участием в Программе ООН по окружающей среде и в других аспектах мирового природоохранения внесли и продолжают вносить большой вклад в это общее дело человечества.

Другое критическое замечание касается содержания происходившей на конференции дискуссии. Многие делегаты в своих выступлениях исходили из простого деления стран на «бедные и богатые», на развитые и развивающиеся, без разбора обвиняя все развитые, в том числе социалистические, страны в политике эксплуатации развивающихся стран, считая их одинаково ответственными за отставание экономического развития большинства стран Азии, Африки и Латинской Америки.

Такой подход является в корне неправильным. Он не учитывает, что социалистические страны никогда не развивались за счет других стран и народов, как это делают империалистические государства. Социалистические страны оказывают развивающимся странам все возрастающую материальную и иную помощь, содействуя становлению и гармоническому развитию их собственной экономики, тогда как империалистические монополии продолжают наживаться за счет хищнической эксплуатации природных богатств развивающихся стран. Об этом

говорится во многих партийных и государственных решениях социалистических стран, в частности, в решениях XXVI съезда КПСС. «В середине 70-х годов, — отметил Генеральный секретарь ЦК КПСС Л.И. Брежнев в докладе съезду, — бывшие колониальные страны поставили вопрос о новом международном экономическом порядке. Перестройка международных экономических отношений на демократической основе, на началах равноправия исторически закономерна. Здесь многое может и должно быть сделано. Но, конечно, нельзя, как это иногда делают, сводить вопрос просто к различиям между «богатым Севером» и «бедным Югом». Мы готовы содействовать и на практике содействуем установлению справедливых международных экономических отношений»[12].

Однако при всех недостатках содержание работы Стокгольмской конференции и ее решения знаменуют большой прогресс в усилении международно-правовой охраны окружающей среды.

2. Решения Стокгольмской конференции

Стокгольмская конференция ООН по проблемам окружающей человека среды приняла три группы взаимосвязанных и взаимодополняющих решений, отражающих позиции подавляющего большинства в отношении признания глобального и срочного характера проблем охраны окружающей среды и содержащих оценку этими государствами состояния и перспектив развития мировой охраны окружающей природной среды. К ним относятся: 1) декларация принципов; 2) план мероприятий; 3) организационно-финансовые решения.

Декларация принципов. Декларация является едва ли не самым главным решением Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды. Она представляет собой концентрированное выражение главных руководящих принципов, которыми должны руководствоваться государства и международные организации в своих действиях, прямо или косвенно влияющих на состояние окружающей природной среды в мире.

Значение декларации можно оценивать с различных точек зрения. С точки зрения права 98 декларация, как и другие решения конференции, представляет собой международно-правовой документ, олицетворяющий политическую договоренность государств, не имеющий обязательной юридической силы, но выражающий морально-политические установки, признанные государствами. Многие делегаты конференции подчеркивали основополагающее значение декларации, считали ее важной вехой в истории человечества, сравнивали с Великой хартией вольностей, а представитель Канады заявил, что она представляет собой первый важный шаг на пути к разработке международного права по окружающей среде.

Как и многие международно-правовые решения широкого плана, декларация представляет собой выражение компромисса между по-разному заинтересованными государствами, между различными политическими силами, действующими на мировой арене.

Компромисс, выраженный в декларации, является сложным и, по утверждению одного из делегатов конференции, хрупким. Он достигнут в результате почти годичной напряженной дискуссии по проекту декларации, которая предшествовала конференции, и дискуссии, которая продолжалась в ходе конференции.

С одной стороны, в декларации выражен компромисс между индустриально развитыми капиталистическими государствами Запада и развивающимися

странами Азии, Африки и Латинской Америки. Еще в процессе работы Подготовительного комитета представители ряда развивающихся стран заявляли, что не могут согласиться с тем, что содержание декларации отрывает проблемы окружающей среды от общей основы развития, превращая данный международный документ в инструмент чисто ограничительных мероприятий, направленных против развития, в инструмент политики «по охране» природы. Представители развитых стран, наоборот, заявляли о своем твердом убеждении в том, что мероприятия в области окружающей среды не сдерживают и не должны сдерживать развития развивающихся стран и что декларация в достаточной мере отражает данное положение. И даже на самой конференции, когда работа по подготовке текста декларации была почти завершена, противоборство этих двух групп стран продолжалось.

С другой стороны, декларация олицетворяет компромисс между представителями различных социально-политических и экологических течений. В ходе достижения компромисса между ними была выработана единая точка зрения. Было решено, что в тексте декларации будут содержаться наиболее общие руководящие принципы, что они не будут носить обязательного характера, что декларация не должна решать конкретные споры или регулировать отношения между конкретными субъектами и что ее применение должно обеспечиваться посредством системы международных договоров, соглашений, конвенций.

Несмотря на столь противоречивый характер декларации, она, несомненно, является высоко авторитетным документом, официально отражающим задачи по проблемам окружающей среды, помогающим мобилизации усилий всего населения Земли в направлении налаживания правильного на длительный период взаимодействия с окружающей природой. Декларация является полезным решением в крупном историческом аспекте, ибо ее влияние будет проявляться на протяжении ряда десятилетий.

По мнению ряда специалистов, Декларация Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды является источником международного права, хотя ей не присуще качество юридической обязательности. Так, французский юрист А.Ч. Кисс, исследовавший правовые аспекты охраны окружающей среды на международном уровне и считающий, что в содержание международного права входят не только обязательные, но и рекомендательные принципы и нормы, относит декларацию к числу источников международного права, поскольку в ней зафиксированы принципы, с которыми государства должны считаться, но которые не могут быть применены традиционными способами. По мнению А.Ч. Кисса, декларация представляет собой документ, который может служить общим базисом для любых будущих международных действий, касающихся охраны окружающей среды[13].

В отличие от международного договора, соглашения, конвенции, которые содержат обязательства участвующих в них государств, скрепляются подписями их представителей и обычно перед вступлением в силу проходят процедуру утверждения (ратификации), рассматриваемая декларация никем не подписана, не требует утверждения. Она принята на 21-м пленарном заседании Стокгольмской конференции путем аккламации, то есть без голосования и подсчета голосов при всеобщем одобрении. И естественно, участники конференции, одобрившие декларацию, не приняли на себя никаких правовых обязательств и ответственности.

Декларация Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды может считаться кодификационным актом, поскольку она в обобщенном и систематическом изложении объединяет почти всю совокупность принципов, которые в современный исторический период признаны наиболее общими и достаточными для регулирования отношений по поводу охраны окружающей среды в мире. Если бы декларации придать значение и форму договора, то она заняла бы весьма высокое положение в иерархии действующих международно-правовых норм в рассматриваемой области отношений.

Содержание декларации включает преамбулу, состоящую из семи пунктов-провозглашений, и резолютивную часть, состоящую из 26 принципов и носящую название «принципы».

В преамбуле содержится несколько чрезвычайно важных констатаций, определяющих глобальный характер проблем окружающей среды, их взаимосвязь с другими проблемами человечества, причины и условия, вызвавшие появление этих проблем, и меры, способные привести к их устранению в будущем. Преамбула отмечает, что наступил такой момент в истории, когда человек должен регулировать свою деятельность во всем мире, проявляя более тщательную заботу в отношении каких-либо последствий этой деятельности для окружающей среды.

Несмотря на то, что поводом для конференции явилась озабоченность людей ухудшающимся состоянием природных условий на Земле, декларация не поддалась настроениям пессимизма и уныния, а выразила оптимистическую позицию человечества, провозгласив уверенность в способности людей повернуть свои знания, достижения науки и техники на дело сохранения и улучшения окружающей человека природной среды.

Отражая интересы развивающихся стран, преамбула констатирует, что в этих странах большинство проблем окружающей среды возникает из-за недостаточного развития. Она призывает развивающиеся страны развивать свои усилия в этом направлении, исходя из своих первоочередных задач и необходимости сохранять и улучшать качество окружающей среды. Развитые страны призываются приложить усилия для сокращения разрыва между ними и развивающимися странами. Констатируется, что для обеспечения ресурсов в целях оказания поддержки развивающимся странам, выполняющим свои обязанности в этой области, необходимо также международное сотрудничество. Все возрастающее число проблем, связанных с окружающей средой, поскольку они носят региональный или глобальный характер или поскольку они оказывают воздействие на общечеловеческие элементы природной среды, требуют широкого сотрудничества между государствами и принятия мер со стороны международных организаций.

Всю систему из 26 принципов, образующих целый раздел декларации, можно рассматривать (с целью познания и оценки этих принципов) в двух ракурсах — по их юридической природе и предметной ориентации.

С точки зрения юридической природы, принципы делятся на две группы. В одну из них входят формулировки, базирующиеся на действующем международном праве, в прямой или косвенной форме воспроизводящие общепризнанные принципы современного международного права или договорные нормы общего характера, приспосабливая их к области охраны окружающей среды. К их числу можно отнести принципы 7, 21–24.

Как известно, международно-правовое регулирование отношений государств в области охраны окружающей среды наряду с договорными нормами и международными обычаями обеспечивается при помощи общепризнанных принципов современного международного права, закрепленных в Уставе ООН или иных основополагающих актах международного права. Это — уважение государственного суверенитета, суверенное равенство всех государств, невмешательство во внутренние дела любой страны, добросовестное выполнение договорных обязательств, сотрудничество и взаимная помощь. Данные принципы, являющиеся составной частью действующего международного права в трансформированной форме, воспроизведены в текстах принципов 21–24 декларации.

Наиболее известным и часто применимым в международной практике является принцип 21, который определил, что «в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций и принципами международного права государства имеют суверенное право разрабатывать свои собственные ресурсы согласно своей политике в области окружающей среды и несут ответственность за обеспечение того, чтобы деятельность в рамках их юрисдикции или контроля не наносила ущерба окружающей среде других государств или районов за пределами действия национальной юрисдикции».

Здесь общий принцип международного права, касающийся суверенитета государств, перенесен в область использования природных ресурсов. Такая своего рода трансценденция не является оригинальной. Она уже была проделана ранее в резолюции XVII сессии Генеральной Ассамблеи ООН «Неотъемлемый суверенитет над природными ресурсами», принятой в 1962 году. Новизна рассматриваемой формулировки заключается в том, что суверенитет государства над природными ресурсами, дающий право разрабатывать эти ресурсы для удовлетворения своих потребностей, взаимоувязан с обязанностью государства не допускать, чтобы эксплуатация природных ресурсов и иная деятельность, происходящая под его юрисдикцией или контролем, не наносила ущерба окружающей среде других государств или районов за пределами действия национальной юрисдикции.

Разумеется, подробный юридический анализ текста принципа 21 декларации позволил бы выявить и оценить многие его достоинства и недостатки. Но это не входит в задачи настоящего исследования. Здесь важно отметить, что рассматриваемый принцип безусловно является фундаментальным в области охраны окружающей среды и базируется на действующем праве.

Принцип 22 до некоторой степени является продолжением предыдущего, но вместе с тем он воспроизводит принцип сотрудничества, зафиксированный в Уставе ООН и призывающий государства стремиться к сотрудничеству, решать возникающие международные проблемы путем сотрудничества и в духе сотрудничества, избегая применения силы. Принцип предусматривает, что государства сотрудничают в целях дальнейшего развития международного права, касающегося ответственности и компенсации жертвам за загрязнение и другие виды экологического ущерба. Следует отметить, что принцип ответственности и компенсации за экологический ущерб в определенной узкой сфере уже воплощен в договорных нормах, в частности, в Международной конвенции о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью (1969 г.).

Принципы сотрудничества и равноправия государств отражены также в тексте принципа 24 декларации, который предусматривает, что международные проблемы, связанные с охраной и улучшением окружающей среды, следует решать в духе сотрудничества всех стран, больших и малых, на основе равноправия. И сотрудничество между государствами следует организовывать таким образом, чтобы в должной мере учитывались суверенные интересы всех государств.

Общепризнанный принцип уважения суверенитета государств выражен также в принципе 23 декларации, призывающем государства принимать во внимание системы ценностей, установленные в каждой стране, и степень применения норм, которые пригодны для большинства развитых стран, но могут вызвать неоправданные социальные расходы в развивающихся странах.

Наконец, сформулированное в принципе 7 декларации положение о том, что государства принимают все возможные меры для предотвращения загрязнения морей, воспроизводит договорные нормы, которые зафиксированы в многочисленных договорах, соглашениях, конвенциях по морскому праву.

Что касается других принципов, то они выражают сравнительно новые положения экологического правопорядка в мире, потребность в которых исторически назрела, но которые еще не приняты государствами, не возведены в ранг действующего права и еще не могли стать правовыми нормами ко времени принятия декларации, поскольку в социально-политическом плане государства не были к этому готовы. Эти принципы носят декларативный характер и сформулированы почти всегда в рекомендательной, но не императивной форме. Они часто имеют форму общих суждений, заявлений вообще.

Например, принцип 8 гласит: «Экономическое и социальное развитие имеет решающее значение для обеспечения благоприятных окружающих условий жизни и работы человека, а также создания условий на Земле, которые необходимы для улучшения качества жизни». В этом принципе даже трудно обнаружить правовой смысл, поскольку речь идет о гармонической взаимообусловленности развития и охраны окружающей среды, по крайней мере, об отсутствии (в конечном счете) противоречия между ними.

Если же рассматривать принципы декларации с точки зрения их предметной ориентации, то можно выделить семь групп.

К первой из них относится принцип 1 декларации, который гласит: «Человек имеет основное право на свободу, равенство и благоприятные условия жизни в окружающей среде, качество которой позволяет вести достойную и процветающую жизнь, и несет главную ответственность за охрану и улучшение окружающей среды на благо нынешнего и будущих поколений. В связи с этим политика поощрения или увековечения апартеида, расовой сегрегации, дискриминации, колониального и других форм угнетения и иностранного господства осуждается и должна быть прекращена».

Как видно из содержания, имплементация рассматриваемого принципа должна происходить не только в сфере международного права, но и в рамках национального права отдельных стран. Из этого следует, что декларация Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды может рассматриваться не только как источник международного права окружающей среды, но и как юридическая ориентировка развития национального права.

Другая группа принципов (2—5) посвящена определению необходимости охраны отдельных видов природных ресурсов. Принцип 2 провозглашает, что природные ресурсы Земли, включая воздух, воду, землю, флору и фауну, и особенно репрезентативные образцы естественных экосистем, должны быть сохранены на благо нынешнего и будущих поколений путем тщательного планирования и управления по мере необходимости. Здесь важно отметить выраженную в тексте структуру природных ресурсов, употребление понятия «экосистема», которое вполне отражает подход на уровне современной науки, а также упоминание о планировании и управлении как о методах, способах сохранения природных ресурсов. Все это чрезвычайно важно не только для развития международного права, но и совершенствования национальных правовых систем в области охраны окружающей среды.

Принципы 3 и 5 посвящены соответственно охране восполнимых и невосполнимых ресурсов. Первые должны охраняться главным образом путем поддержки естественной способности природы к их воспроизводству. Регенеративная способность природы в необходимых случаях «там, где это практически желательно и осуществимо», должна восстанавливаться или улучшаться. Невозобновимые ресурсы должны разрабатываться таким образом, чтобы обеспечивалась защита от их истощения в будущем и чтобы выгоды от их разработки получало все человечество. Это последнее указание нуждается в объяснении, ибо трудно представить, например, как можно обеспечить выгоду всему человечеству от разработки месторождения полезного ископаемого в той или иной стране. Вероятно, речь идет о том, чтобы не использовать месторождения полезных ископаемых во вред человечеству, не допускать их расточительства, преднамеренной порчи или уничтожения.

Принцип 4 провозглашает особую ответственность человека за сохранение и разумное управление произведениями живой природы и ее среды, которые в настоящее время находятся под серьезной угрозой в связи с рядом неблагоприятных факторов. Речь, видимо, идет главным образом об охране видов дикой фауны и флоры, находящихся под угрозой исчезновения, чему, в частности, посвящена принятая в 1973 году Вашингтонская конвенция о международной торговле этими видами. Однако рассматриваемый принцип указывает и на то, что в планировании экономического развития важное место должно уделяться сохранению природы, включая живую природу. Реализация этого положения требует соответствующего развития национального права отдельных стран. Попутно можно отметить, что в странах социалистического содружества практика планирования охраны природы и рационального использования природных ресурсов уже продолжительное время ведется в рамках общегосударственного планирования экономического и социального развития. Приняты по этому вопросу и соответствующие законоположения.

Следующая группа принципов (6, 7) ориентирована на предотвращение загрязнения окружающей среды. Для того чтобы избежать серьезного или непоправимого ущерба экосистемам, принцип 6 требует прекращать введение в окружающую среду токсических или других веществ и выброс тепла в количествах или концентрациях, которые превышают способность окружающей среды обезвреживать их. Это вполне понятное и научно обоснованное положение дополняется призывом поддерживать справедливую борьбу народов всех стран про-

тив загрязнения. Принцип 7 в развитие предыдущего говорит о предотвращении загрязнения морей, утверждая, что государства принимают (должны принимать) все возможные меры для этого.

Самая значительная по числу группа принципов (8—16) посвящена проблеме соотношения развития и охраны окружающей среды, что было продиктовано главным образом тем, чтобы лучше отразить интересы развивающихся стран. Однако в сущности правильное соотношение экономического, а точнее сказать всестороннего, развития общества и сохранения благоприятных природных условий жизни людей имеет важное значение для всех стран, на какой бы стадии экономического развития они ни находились. Поэтому в современной интерпретации указанные принципы должны считаться универсальными.

В связи с рассмотрением этой группы принципов, не вдаваясь в подробности, необходимо отметить провозглашенную здесь моральную обязанность народов развитых стран оказывать финансовую и техническую помощь народам развивающихся стран в дополнение к их собственным усилиям, направленным на гармонизацию развития и охраны окружающей среды, а также обязанность всех государств вести такую политику в области окружающей среды, которая должна повышать существующий или будущий потенциал развития развивающихся стран, а не оказывать на него отрицательное воздействие. «Государства, а также международные организации, — говорится в принципе 11 декларации, — должны предпринять соответствующие шаги с целью достижения соглашения по преодолению возможных национальных и международных экономических последствий, возникающих в результате применения мер, связанных с окружающей средой».

На первый взгляд может показаться, что приведенные положения односторонне защищают интересы развивающихся стран. Но это лишь на первый взгляд. При более глубоком анализе нетрудно заметить, что в гармонизации развития и охраны окружающей среды в развивающихся странах заинтересованы не только сами эти страны, но и все человечество, ибо, несомненно, пренебрежение целями охраны окружающей среды в развивающихся странах повлечет неблагоприятные экологические последствия глобального характера, что отрицательно отразится и на населении развитых стран. Таким образом, объективно все страны мира заинтересованы в том, чтобы поскорее ликвидировать отставание экономического развития многих стран Азии, Африки и Латинской Америки и при этом обеспечить должное выполнение задач охраны окружающей среды.

К следующей группе можно отнести принцип 17, который провозглашает историческую необходимость иметь в каждой стране хорошо поставленную систему государственного управления в области охраны окружающей среды. Согласно этому принципу, «на соответствующие национальные (т. е. государственные. — *О. К.*) учреждения следует возложить задачи планирования, управления и контроля в отношении ресурсов окружающей среды государств с целью повышения качества окружающей среды». Реализация этого принципа относится к области внутреннего права государств.

Следующая группа принципов (18—20) посвящена политике в области научно-технического прогресса. Эти принципы, вопреки распространенному мнению пессимистов, которые в развитии науки и техники видят фатальные причины деградации окружающей среды, провозглашают дух оптимизма, подчеркивая спо-

собность науки и техники служить делу охраны окружающей среды. К сожалению, в этих принципах не приняты во внимание социально-политические условия, предопределяющие экологическую роль науки и техники. Но если иметь в виду, что только в условиях социалистического типа общества наука и техника действительно способны развиваться на благо всех людей, то можно весьма благоприятно истолковать содержание указанных принципов.

Учитывается, что наука и техника, внося свой вклад в социально-экономическое развитие, должны быть использованы с целью определения и предотвращения случаев нанесения ущерба окружающей среде и борьбы с ним, а также для решения проблем окружающей среды на благо всего человечества. Подчеркивается мысль о необходимости поддерживать и содействовать свободному потоку современной научной информации и передаче опыта, чтобы облегчить разрешение проблем окружающей среды. Важное значение придается также ознакомлению подрастающего поколения и взрослых людей с проблемами окружающей среды «для расширения основы, необходимой для сознательного и правильного поведения отдельных лиц, предприятий и общин в деле охраны и улучшения окружающей среды во всех ее аспектах».

Заключительная группа принципов (21—26) посвящена вопросам правового регулирования международной деятельности и межгосударственных отношений в области природоохранения. Часть этих принципов уже рассмотрена выше (принципы 21–24). В дополнение к изложенному здесь необходимо обратить внимание на формулировку принципа 25, который предусматривает, что государства должны содействовать тому, чтобы международные организации играли согласованную, эффективную и динамичную роль в деле охраны и улучшения окружающей человека среды. Почему именно государства должны это делать, а не сами международные организации? Видимо, декларация в этом случае учитывает, что государства являются основными и первичными субъектами международных правоотношений, тогда как международные организации, хотя и обладающие относительно самостоятельной правосубъектностью, возникают по воле государств и действуют под их контролем. Следовательно, на государствах лежит определенная ответственность за обеспечение полезности работы международных организаций (имеются в виду межправительственные организации). А сами эти организации, какой бы важной ни была их роль в международной жизни, являются, с точки зрения международного права, вторичными субъектными образованиями. И в рассматриваемой области от государств в основном зависит целесообразность и эффективность работы международных, природоохранительных организаций.

Принцип 26 декларации определяет соотношение двух главнейших современных глобальных проблем — предотвращения термоядерной войны и охраны окружающей среды. Он гласит: «Человек и окружающая его среда должны быть избавлены от последствий применения ядерного и других видов оружия массового уничтожения. Государства должны стремиться к скорейшему достижению договоренности в соответствующих международных органах о ликвидации и полном уничтожении таких видов оружия».

Итак, Декларация Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды существует и действует. Она была создана в условиях подъема международного энтузиазма государств, организаций, специалистов, озабоченных поис-

ками конструктивных путей решения проблем окружающей среды в мире. Но на ее содержании отразилось противоборство развитых и развивающихся стран. Не случайно значительный ряд принципов специально подчеркивает связь охраны окружающей среды с проблемами развивающихся стран. Надо сказать, что и последующая оценка декларации специалистами несет на себе печать этого противоборства. Специалисты развивающихся стран считают, что интересы и потребности этих стран отражены в ней не полностью; специалисты развитых стран, напротив, полагают, что развитию уделено слишком много внимания в ущерб некоторым другим важным вопросам международной охраны окружающей среды[14].

В содержании декларации, на наш взгляд, нашла отражение недооценка профилактических мер правового характера и роли международного частного права в решении проблем охраны окружающей среды. Ничего не говорится, например, о предварительной экологической оценке (экологической экспертизе) хозяйственно-технических проектов, не сказано об учете экологических требований в международной торговле, передаче технологии, оказании технической помощи, что имеет исключительно важное значение в арсенале средств сохранения благоприятной природы мира. А в современной практике эти положения признаются все более значимыми. Тем не менее, несмотря на недостатки, можно вполне определенно признать, что декларация является первой и удачной попыткой определить руководящие начала всеобщей экологической политики и правового регулирования охраны окружающей среды в мире. Формулировки принципов декларации, по справедливому замечанию А.Ч. Кисса, представляют собой прообраз основных принципов формирующегося международного права окружающей среды[15].

План мероприятий. Другим главным решением Стокгольмской конференции ООН по проблемам окружающей человека среды является План мероприятий в отношении окружающей человека среды — обширный документ программного характера, содержащий 109 рекомендаций, претендующих на полный охват экологических проблем. Работа по подготовке данного документа заняла большую часть рабочего времени конференции. Его текст обсуждался на базе проекта, созданного Подготовительным комитетом конференции, который содержал 240 рекомендаций[16]. За несколько дней работы конференции их число было значительно сокращено и вместе с тем были предложены и приняты новые рекомендации, не фигурировавшие в проекте.

Дискуссии, которые велись вокруг рекомендаций, были исключительно острыми. Основные противоречия, как и во всей работе конференции, были между развитыми капиталистическими странами мира и странами, которые недавно встали на путь самостоятельного развития. Вынужденные преодолевать губительные для них последствия колониального господства, развивающиеся страны требовали от развитых стран оказания более значительной финансовой и технической помощи, особенно для создания нормальных условий жизни людей в населенных пунктах.

Принятые в конечном счете рекомендации, образовавшие План мероприятий, оказались весьма «разношерстными» по своему содержанию, значению, масштабам предлагаемой деятельности. Одни из них предлагали проведение

какого-то одного разового мероприятия, например, конференции. Другие предусматривали многолетнюю, регулярную и обширную деятельность. Практика показала в дальнейшем, что одни из рекомендаций оказались жизнеспособными, действительно программными, как, например, развитие населенных пунктов с учетом требований охраны окружающей среды или создание системы контроля за потенциально токсичными химическими веществами. Другие были забыты.

План мероприятий в отношении окружающей человека среды имеет сложную структуру. С одной стороны, все 109 рекомендаций распределены по пяти тематическим направлениям: 1) планирование населенных пунктов и управление ими с учетом качества окружающей среды (рекомендации 1–18); 2) аспекты управления природными ресурсами, связанные с окружающей средой (рекомендации 19–69); 3) определение загрязнителей, имеющих важное международное значение, и борьба с ними (рекомендации 70–94); 4) образовательные, информационные, социальные и культурные аспекты проблем окружающей среды (рекомендации 95–101); 5) развитие и окружающая среда (рекомендации 102–109). С другой стороны, все рекомендации отнесены к определенным формам природоохранительной деятельности и сведены в три раздела: оценка окружающей среды, управление окружающей средой и меры содействия (выполнению тех рекомендаций, которые содержатся в первых двух разделах). Надо отметить, что столь сложная структура Плана мероприятий, которая, может быть, и была оправдана в момент подготовки документа, впоследствии утратила свое практическое значение. Каждая из рекомендаций рассматривалась самостоятельно.

Рассмотрим кратко содержание рекомендаций.

В рекомендации 1 отмечается, что планирование и улучшение сельских и городских населенных пунктов и управление ими требуют на всех уровнях такого подхода, который охватывал бы все аспекты окружающей среды. Поэтому рекомендуется, чтобы все учреждения по оказанию помощи в целях развития, как международные (глобальные и региональные), так и национальные, отвечали на запросы правительств в отношении оказания помощи в развитии населенных пунктов, особенно в том, что касается жилищного строительства, транспорта, водоснабжения, канализации и здравоохранения.

Вопросы развития населенных пунктов оказались настолько острыми, что им была посвящена Специальная конференция ООН (Ванкувер, Канада, 1976 г.), которая приняла далеко идущие решения, вплоть до образования особой программы развития населенных пунктов под названием — Хабитат.

Примером узкоконкретной рекомендации может служить рекомендация 33. Она предлагает расширить международные исследования и в качестве неотложной меры заключить под эгидой Международной китобойной комиссии (МКК) и при участии всех заинтересованных правительств международное соглашение об установлении моратория на китобойный промысел сроком на десять лет.

Следует отметить, что большинство рекомендаций Плана мероприятий обращено все же не к правительствам, а к Организации Объединенных Наций, ее Генеральному секретарю, международным организациям системы ООН. Отсюда следует, что План мероприятий в основном является таким документом, который предназначен для системы ООН. По замыслу он должен служить целям консолидации, объединения международных усилий в охране окружающей среды,

усилий, которые главным образом опосредованы деятельностью этой универсальной международной организации.

План мероприятий имеет целью не столько основать новые виды природоохранительной деятельности, сколько согласовать, привести в систему и повысить эффективность уже существующей деятельности, ведущейся на основе принятых в ООН решений, планов, программ, проектов в области окружающей среды.

План мероприятий, как и другие решения Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды, в целом оценивается положительно. Однако он вызвал больше критических замечаний по сравнению с другими решениями конференции, в частности, в отзывах советских специалистов. Так, в статье «Окружающая среда и сотрудничество народов» Л. Лобанов обратил внимание на определенную односторонность решений Стокгольмской конференции как результат того, что большинство социалистических стран не участвовало в работе конференции [17].

К.В. Ананичев охарактеризовал рекомендации конференции как механическую сумму предложений, изложенных зачастую с различной степенью детализации и содержательности. «В то время как декларация и ее принципы представляют собой, — по мнению К.В. Ананичева, — довольно стройный документ, так называемые рекомендации Плана действий, принятые на конференции, требуют интерпретации, переакцентирования и введения в более строгие рамки, которые соответствовали бы современным представлениям о структуре проблемы окружающей среды»[18].

Тем не менее План мероприятий можно рассматривать как совершенно необходимый шаг, этап, через который нельзя было переступить, на пути совершенствования организации международной деятельности в области охраны окружающей среды. Без Плана мероприятий было бы трудно подняться на тот уровень эффективности природоохранительной работы, которого удалось достигнуть спустя десять лет после Стокгольмской конференции.

Организационно-финансовые решения. Решения по организационным и финансовым вопросам содержатся в специальной резолюции конференции, принятой на 17-м пленарном заседании 15 июня 1972 г.

Принимая эту резолюцию, конференция зафиксировала ряд исходных позиций. Она подчеркнула, что ответственность за принятие мер по защите и улучшению окружающей среды возлагается прежде всего на правительства и на первом этапе может эффективно осуществляться на национальном и региональном уровнях. Вместе с тем, подчеркивала конференция, Организация Объединенных Наций и другие международные организации должны внести свой вклад в дело защиты и улучшения окружающей человека среды и проводить для этого постоянные организационные мероприятия в рамках ООН.

Резолюция об организационных и финансовых мероприятиях рекомендовала Генеральной Ассамблее учредить Программу ООН по окружающей среде (ЮНЕП) в составе Совета управляющих, Секретариата, Фонда окружающей среды и Совета по координации деятельности в области окружающей среды. Таким путем было положено начало созданию нового вспомогательного органа в системе ООН, обзор деятельности которого содержится в следующей главе настоящей работы.

При обсуждении организационно-финансовых решений на третьем сессионном комитете и на пленарных заседаниях конференции дискуссия коснулась в основном вопросов о количественном составе Совета управляющих, месте расположения Секретариата, размерах Фонда окружающей среды и порядке денежных взносов в этот фонд.

Первоначально предлагалось образовать Совет управляющих ЮНЕП в составе 27 представителей различных групп стран мира. Но после острых дебатов, в которых развивающиеся страны настаивали на увеличении числа своих представителей, было решено определить численный состав совета в количестве 54 государств-членов, избираемых па трехлетний период на основе географического распределения.

По вопросу о месте размещения Секретариата были предложены города Найроби (Кения), Кампала (Уганда), Мадрид (Испания), Мехико (Мексика), Ла-Валетта (Мальта), Вена (Австрия), Женева (Швейцария), Лондон (Великобритания), Дели (Индия), Нью-Йорк (США). Однако делегаты не смогли договориться и предоставили Генеральной Ассамблее ООН решить этот вопрос. Впоследствии Генеральная Ассамблея решила разместить штаб-квартиру (место расположения Секретариата) Программы ООН по окружающей среде в городе Найроби[19].

После дискуссии о фонде делегаты пришли к выводу, что он должен быть добровольным, что взносы должны объявляться странами-донорами достаточно заблаговременно, чтобы возможно было знать об имеющихся финансовых ресурсах. Некоторые страны непосредственно на конференции объявили о своих взносах. Но по многим другим конкретным вопросам делегаты не договорились и ограничились рекомендацией об учреждении добровольного фонда с целью осуществления дополнительного финансирования программ в области окружающей среды в соответствии с действующими в ООН финансовыми процедурами.

Помимо указанных организационно-финансовых вопросов на конференции обсуждались также вопросы о II Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды н о Всемирном дне окружающей среды. Первоначально было предложено созвать следующую конференцию в 1977 году. Но этот вопрос так и не был решен. Генеральная Ассамблея ООН, рассмотревшая его, также не определила время проведения следующей конференции по окружающей среде. Данный вопрос остается открытым и по сегодняшний день.

По рекомендации Конференции день 5 июня был провозглашен Всемирным днем окружающей среды. В этот день проводятся мероприятия, посвященные вопросам охраны окружающей среды[20].

Стокгольмская конференция, прошедшая в обстановке борьбы мнений между развивающимися странами и промышленно развитыми государствами Запада, была как бы «пробным камнем» на пути организации широкого всемирного сотрудничества на основе консолидации усилий по одной из важнейших проблем современности — проблеме сохранения на Земле благоприятных природных условий. Несмотря па несходство в подходах к этой проблеме со стороны различных стран и групп стран, конференции удалось сформулировать ряд важных принципов и положений, в основном приемлемых для всех стран мира и могущих служить базой при разработке условий и многосторонних программ природоохранительного сотрудничества. На конференции была принята декларация, содержащая 26 принципов, которые характеризуют международно-пра-

вовую основу деятельности государств в связи с достижением целей охраны окружающей среды. Конференция приняла практические рекомендации и организационно-финансовые решения, открывшие новые перспективы всемирного природоохранения.

Закрывая конференцию, ее генеральный секретарь заявил: «Мы сделали первые шаги на новом пути надежды на будущее человечества… и мы продолжим это наше совместное путешествие к плодотворной и динамической гармонии всей жизни на планете Земля»[21].

И действительно, за истекшие годы после Стокгольмской конференции сделано много, если не сказать очень много, для преодоления возникшего в истории отставания в области охраны окружающей природной среды по сравнению с масштабами и темпами научно-технического прогресса. Несомненно, большая заслуга в этом принадлежит Организации Объединенных Наций, ее Программе по окружающей среде и другим международным организациям. Но все-таки главная и первичная роль в мировом процессе экологизации жизни принадлежит государствам, их народам и правительствам.

Большой вклад в это общее дело внес Советский Союз. Выступая на церемонии ратификации Конвенции о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду от 18 мая 1977 г., Генеральный секретарь ЦК КПСС, Председатель Президиума Верховного Совета СССР Л.И. Брежнев сказал: «Советский Союз делает все возможное для охраны природы, ее растительного и животного мира, минеральных ресурсов. Это нам завещал Ленин. Его подпись стоит под более чем сотней документов об охране природы, принятых в первые годы Советской власти. Этот курс вновь подтвержден XXV съездом нашей партии. Мы будем этой линии придерживаться и впредь. Но мы не одни на планете, и сохранение природы требует усилий всех людей, населяющих земной шар»[22].

ГЛАВА III. ПРОГРАММА ООН ПО ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ

1. Основополагающие решения

Программу ООН по окружающей среде принято называть уникальной организацией в рамках системы ООН. Уникальность ее вытекает будто бы из особого характера проблем — окружающей среды. Но с этим вряд ли можно согласиться полностью. Проблемы окружающей среды возникли закономерно и их содержание поддается понятному для всех научному объяснению. Разумеется, есть необычность в том, что речь идет о новой для человечества сфере деятельности, направленной на удовлетворение социальной потребности, появление которой в историческом аспекте оказалось сравнительно» неожиданным для широких масс людей. Необычность и в том, что проблемы окружающей среды глубоко затрагивают все стороны современной жизни.

Между тем, действительная уникальность Программы ООН по окружающей среде состоит главным образом в том, что юридически она не является организацией, хотя практически стала таковой.

Само понятие «программа» употребляется в резолюции в его истинном значении. На всех языках мира программа — это план деятельности, документ,

выражающий чьи-либо намерения действовать, решать определенные задачи, достигнуть поставленных целей. Очевидно понятию «программа» в этом смысле должен соответствовать План мероприятий, принятый Стокгольмской конференцией ООН. И действительно, в соответствии с решениями конференции и резолюциями Генеральной Ассамблеи составлена, существует и периодически обновляется программа деятельности в области окружающей среды, которая имеет характер координирующего плана.

Вместе с тем в процессе интерпретации и проведения в жизнь указанной выше резолюции Генеральной Ассамблеи сложилась не только программа деятельности для координации всей работы по охране окружающей среды, проводимой правительствами и международными организациями преимущественно в системе ООН, но и образовался особый учрежденческий механизм для проведения в жизнь этой программы. Образовался новый вспомогательный орган ООН, который по своему устройству и характеру деятельности приравнивается к международной организации. И когда теперь говорят о Программе ООН по окружающей среде, то имеют в виду одновременно и программу в смысле плана действий, и международную организацию, а иногда — то или другое.

Именно в этом двойственном характере состоит, на наш взгляд, ее уникальность.

Почему же Программу ООН по окружающей среде считают организацией?

По мнению специалистов, критериями международной организации как формы отношений между государствами являются: постоянная правовая основа в виде устава, представляющего собой многосторонний договор; относительно постоянный состав членов; наличие постоянных органов, стоящих в определенной иерархии и обладающих взаимосвязанными полномочиями; постоянные параметры процесса принятия решений (правила процедуры, порядок действия решений и т. п.) [1]. В какой-то степени Программа ООН по окружающей среде отвечает этим критериям.

Несмотря на отсутствие устава и постоянного состава членов, имеется членство в Совете управляющих. Программа ООН по окружающей среде имеет свои финансовые ресурсы в виде фонда, на ее имя открыты специальные счета в международных банках, через которые она проводит свои финансовые операции, ей предоставлено право заключать международные сделки с правительствами, организациями и лицами в соответствии с положениями международного права. Она может выступать также субъектом иных международных отношений в пределах своей специальной компетенции, заключать договоры, делать заявления от своего имени и т. п. Например, она заключила в 1979 году соглашение с Советом Экономической Взаимопомощи о сотрудничестве в охране окружающей среды.

Таким образом, признание Программы ООН по окружающей среде международной организацией фактически можно считать всеобщим. Ее положение в системе ООН отражено и в официальном справочном издании ООН[2].

Основополагающими документами Программы ООН по окружающей среде, которые определяют ее сущность, пределы компетенции, структуру, направления деятельности и т. п., следует считать относящиеся к ней резолюции Генеральной Ассамблеи ООН, принятые в декабре 1972 года и на последующих сессиях, соот-

ветствующие резолюции ЭКОСОС и отдельные решения Совета управляющих ЮНЕП.

В резолюции 2997 (XXVII) от 15 декабря 1972 г. Генеральная Ассамблея выразила убеждение в необходимости скорейшего и эффективного осуществления правительствами и международным сообществом мер, направленных на защиту и улучшение окружающей среды на благо нынешнего и будущих поколений, с учетом того, что прежде всего ответственность за принятие мер такого рода возлагается на правительства. Она отметила также, что проблемы окружающей среды, имеющие важное международное значение, входят в компетенцию системы ООН, что эти проблемы составляют новую и важную область международного сотрудничества, требующую осуществления постоянных организационных мероприятий в рамках этой системы с должным уважением суверенных прав государств.

Генеральная Ассамблея постановила учредить Совет управляющих по программе в области окружающей среды в составе 58 членов, избираемых Генеральной Ассамблеей на трехлетний срок на следующей основе: 16 мест для африканских государств; 13 мест для азиатских государств; 6 мест для восточноевропейских государств; 10 мест для латиноамериканских государств; 13 мест для западноевропейских и других государств. Она возложила на Совет управляющих ряд основных функций и обязанностей, поручила ему ежегодно представлять доклады Генеральной Ассамблее через Экономический и Социальный Совет. Последний вправе представлять Ассамблее свои замечания по этим докладам, какие сочтет необходимыми, особенно в отношении вопросов координации и связи политики и программ в области окружающей среды в рамках ООН с общей политикой и первоочередными задачами в экономической и социальной областях.

Генеральная Ассамблея постановила учредить в ООН небольшой секретариат во главе с директором-распорядителем, избираемым Генеральной Ассамблеей по рекомендации Генерального секретаря на четырехлетний срок. Секретариат должен служить центром по проведению мероприятий в области окружающей среды и координации в рамках ООН. Учрежден также с 1 января 1973 г. Фонд окружающей среды для дополнительного финансирования природоохранительных программ. Создан и Совет по координации деятельности в области окружающей среды, который должен действовать под руководством того же директора-распорядителя и в рамках Административного комитета по координации. Но такая форма координационной работы не оправдала себя на практике. В 1977 году Генеральная Ассамблея решила упразднить Совет по координации, передав его функции непосредственно Административному комитету ООН по координации (АКК). При этом межагентские координационные функции по окружающей среде, осуществляемые путем постоянной взаимосвязи ЮНЕП с другими органами и учреждениями системы ООН, сохранены за Секретариатом ЮНЕП, а за Советом управляющих сохранено право ежегодно рассматривать доклады АКК по вопросам координации.

15 декабря 1972 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла еще три резолюции, которые имеют важное значение для руководства деятельностью ЮНЕП. В резолюции 2994 (XXVII) выражено решение о принятии к сведению доклада Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды и о передаче Совету

управляющих ЮНЕП Плана мероприятий в отношении окружающей человека среды для принятия по нему надлежащих мер. В резолюциях 3000 (XXVII) и 3002 (XXVII) Совету управляющих предлагалось при разработке программ в области окружающей среды учитывать все соответствующие аспекты развития и положение развивающихся стран.

В дальнейшем Генеральная Ассамблея ООН неоднократно возвращалась к рассмотрению функций и направлений деятельности ЮНЕП, принимая соответствующие резолюции, в частности, 3131 (XXVIII) от 13 декабря 1973 г., 3326 (XXIX) от 16 декабря 1974 г., 3437 (XXX) от 9 декабря 1975 г., 31/112 от 16 декабря 1976 г., 32/168 от 15 декабря 1977 г. и др. Ряд основополагающих решений принят и по инициативе ЭКОСОС. Наконец, важное значение для руководства деятельностью ЮНЕП имеют решения Совета управляющих от 22 июня 1973 г. об утверждении Общих процедур, регулирующих деятельность фонда, и от 11 марта 1974 г. об утверждении Правил процедуры Совета управляющих.

2. Структурные подразделения ЮНЕП

Совет управляющих Программы ООН по окружающей среде является представительным коллегиальным органом, возглавляющим всю организационную структуру ЮНЕП. Проводит обычно одну сессию в год (в апреле — мае), которая длится 10–20 дней и проходит в месте расположения штаб-квартиры ЮНЕП в Найроби (Кения). Исключение составляет первая сессия, состоявшаяся в июне 1973 года в Женеве. Совет управляющих может проводить и специальные сессии, которые созываются по решению очередной сессии или по просьбе большинства членов Совета управляющих, Генеральной Ассамблеи ООН либо Экономического и Социального Совета. Специальные сессии могут также созываться по просьбе пяти государств — членов ООН, членов специализированных учреждений или МАГАТЭ, независимо от того, являются ли они членами Совета управляющих, а также по просьбе председателя Совета управляющих с согласия других членов президиума Совета управляющих и в консультации с директором-распорядителем.

Членами Совета управляющих являются государства, каждое из которых назначает по одному представителю на очередную или специальную сессию. Вместе с представителем (делегатом) в работе сессии участвуют его помощники, советники, консультанты, которые, однако, не пользуются правом голоса при принятии решений совета. Конкретные государства, входящие в число 58 членов Совета управляющих ЮНЕП, определяются ежегодно Генеральной Ассамблеей ООН путем выборов на основе указанного выше принципа географического представительства. Поскольку для членства установлен трехлетний срок, состав совета ежегодно обновляется. Но в соответствии с установившейся в ООН традицией государства — постоянные члены Совета Безопасности (СССР, США, Великобритания, Франция, Китай) всегда включаются в состав Совета управляющих ЮНЕП. Это отражает ведущую роль великих держав в решении наиболее существенных для человечества вопросов и соответствует значимости проблем окружающей среды.

В работе Совета управляющих может принимать участие любое государство (член ООН, МАГАТЭ или специализированного учреждения ООН), не являющееся членом совета, но, разумеется, без права голоса и без права постановки

предложений на голосование. Все условия работы Совета управляющих подробно определяются Правилами процедуры.

Обязанности по подготовке сессий Совета управляющих возложены непосредственно на директора-распорядителя и возглавляемый им секретариат. Но каждая сессия образует и свои рабочие органы — избирает из числа членов совета председателя, трех его заместителей и докладчика (составителя заключительного доклада— отчета сессии), которые образуют президиум Совета управляющих. Каждый такой президиум действует во время сессии и после нее до следующей сессии. Обычно на сессии образуется два сессионных комитета — по вопросам программы и финансовым вопросам, возглавляемых заместителями председателя сессии. Сессионные комитеты в предварительном порядке рассматривают вопросы повестки дня, облегчая и ускоряя работу Совета управляющих. Сессия может создавать и постоянные или временные рабочие группы по отдельным вопросам, требующим обсуждения с участием специалистов.

В сессиях Совета управляющих участвуют без права голоса представители специализированных учреждений ООН, МАГАТЭ, а также других заинтересованных межправительственных и неправительственных организаций по приглашению председателя Совета управляющих. Не участвуя в принятии решений совета, они пользуются определенными правами участников сессии.

Всей своей работой Совет управляющих ЮНЕП должен содействовать международному сотрудничеству в области окружающей среды и представлять Генеральной Ассамблее ООН рекомендации относительно проводимой с этой целью политики. Будучи верховным органом ЮНЕП, он обеспечивает общее руководство направлением и координацией программ в области окружающей среды в рамках системы ООН. Основная его обязанность — постоянное проведение обзоров состояния окружающей среды в мире, с тем чтобы возникающие в области окружающей среды проблемы надлежащим образом рассматривались правительствами и международными организациями, а также проведение ежегодного обзора и утверждение программы использования ресурсов Фонда окружающей среды. Поэтому в повестке дня каждой сессии Совета управляющих обычно предусмотрены доклад о состоянии окружающей среды, среднесрочная (на несколько лет) программа по окружающей среде и доклад о выполнении программы фонда.

Постоянной обязанностью Совета управляющих является содействие расширению роли соответствующих международных научных и других профессиональных сообществ в накоплении и оценке знаний и информации в области окружающей среды и в обмене ими и в случае необходимости в разработке и осуществлении программ природоохранительного характера в рамках системы ООН.

В связи с тем, что в 1982 году отмечается десятилетие Стокгольмской конференции ООН по проблемам окружающей человека среды, Генеральная Ассамблея ООН решила провести X сессию Совета управляющих ЮНЕП как юбилейную на особых условиях. Участвовать в этой сессии приглашены все государства — члены ООН, члены специализированных учреждений и МАГАТЭ, и каждому участнику предоставляется статус члена Совета управляющих со всеми вытекающими отсюда последствиями, правами и обязанностями. На данной сессии предстоит рассмотреть доклад о состоянии окружающей среды и природоохранительной

Принципиальная схема структура секретариата ЮНЕП



деятельности в мире за последние пять лет и о задачах второго десятилетия Программы ООН по окружающей среде.

По общему правилу решения Совета управляющих ЮНЕП являются соответственно обязательными для аппарата ЮНЕП — директора-распорядителя, подразделений и должностных лиц секретариата и фонда, которым они адресованы. Для государств и международных организаций такие решения имеют рекомендательный характер. Никакими надгосударственными полномочиями ЮНЕП не пользуется. И далее в тех случаях, когда отдельные ее решения одобряются Генеральной Ассамблеей ООН, они не приобретают надгосударственного характера.

Все резолюции, рекомендации и другие официальные решения Совета управляющих, а также его доклады Генеральной Ассамблее и другие документы выпускаются на языках Совета управляющих (английском, испанском, китайском, русском и французском)[3] и распространяются секретариатом среди всех членов совета и всех других участников той или иной сессии. Отпечатанные тексты таких резолюций, рекомендаций и других официальных решений, а также докладов Совета управляющих Генеральной Ассамблее рассылаются после закрытия сессии всем государствам — членам ООН, специализированных учреждений, МАГАТЭ и межправительственным организациям.

Секретариат и директор-распорядитель. Секретариат Программы ООН по окружающей среде существует как постоянно действующий международный

аппарат, необходимый для координации природо-охранительной работы в мире и выполнения резолюций Генеральной Ассамблеи, предусматривающих оценку состояния окружающей среды и мер по ее охране, а также консолидацию всех аспектов деятельности международных организаций и правительств, относящейся к проблеме окружающей среды. Основная задача секретариата — обеспечить высокую степень эффективности международной деятельности в области охраны окружающей среды главным образом в рамках ООН. В его функции входит также управление Фондом окружающей среды.

Секретариат ЮНЕП образован в 1973 году во исполнение резолюции 2997 (XXVII). Резолюция предусматривает учредить «небольшой секретариат». Понятие «небольшой» не имеет точных количественных критериев. К настоящему времени общая численность международных чиновников, работающих в секретариате, достигает 200 человек. Структура секретариата видна из нижеприведенной таблицы.

Как видно из схемы, в Секретариате ЮНЕП два основных предметно-отраслевых подразделения — Бюро программы и Бюро фонда, которые обеспечивают управление международной деятельностью в области охраны окружающей среды. В Бюро программы три отдела, каждый из которых занимается группой вопросов. В первом отделе рассматриваются преимущественно глобальные естественно-физические вопросы, во втором — региональные и ресурсные, в третьем — социально-экономические. В Бюро фонда также три отдела — по организационно-управленческим, ресурсно-финансовым и программно-финансовым вопросам. Из других подразделений наиболее значительную роль играет Управление политического планирования, которое обязано помогать директору-распорядителю вырабатывать и выдерживать стратегическую линию руководства всей деятельностью Программы ООН по окружающей среде в соответствии с решениями Генеральной Ассамблеи.

Для эффективного выполнения своей глобальной координирующей и каталитической роли ЮНЕП имеет региональные отделения или бюро связи в различных районах мира (в Женеве, Нью-Йорке, Бейруте, Бангкоке, Мехико, Найроби и некоторых других пунктах), выделенные центры в учреждениях системы ООН и при правительствах отдельных стран, а также центры программной деятельности по наиболее крупным проектам.

Главой секретариата является директор-распорядитель, избираемый непосредственно Генеральной Ассамблеей на четырехлетний срок по рекомендации Генерального секретаря ООН. В связи с этим следует подчеркнуть определенное независимое положение директора-распорядителя по отношению к Совету управляющих ЮНЕП. Хотя в соответствии с резолюцией 2997 директор-распорядитель и возглавляемый им секретариат должны работать под руководством Совета управляющих, выполнять его поручения, представлять ему доклады и обслуживать работу его сессий, Совет управляющих не может назначить или сместить директора-распорядителя и непосредственно вмешиваться в работу секретариата. В то же время директор-распорядитель не является членом Совета управляющих и не участвует в голосовании.

Первым директором-распорядителем ЮНЕП, избранным в декабре 1972 года на XXVII сессии Генеральной Ассамблеи ООН, был Морис Ф. Стронг, который до этого являлся генеральным секретарем Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды.

В декабре 1975 года на должность директора-распорядителя был избран Мустафа К. Толба — ученый из Египта, которого в 1976 и 1980 годах переизбрали на соответствующие четырехлетние периоды.

В число основных обязанностей директора-распорядителя входят: предоставление Совету управляющих докладов по вопросам окружающей среды и предложений в отношении среднесрочного и долгосрочного планирования программ ООН в области окружающей среды, координирование этих программ под руководством Совета управляющих с целью контроля за их осуществлением и оценки их эффективности; предоставление в случае необходимости под руководством Совета управляющих консультаций межправительственным органам и учреждениям ООН в отношении разработки и осуществления природоохранительных программ; предоставление по просьбе всех заинтересованных сторон консультативных услуг с целью содействия международному сотрудничеству в области окружающей среды; оказание постоянной поддержки Совету управляющих; управление Фондом окружающей среды; выступление от имени ЮНЕП стороной по контрактам и финансовым обязательствам; выполнение других функций, которые могут быть на него возложены Советом управляющих.

Расходы по обслуживанию Совета управляющих и обеспечению деятельности секретариата, включая выплату должностных окладов персоналу, покрываются из регулярного бюджета ООН, а не из Фонда ЮНЕП. Порядок финансирования в этой области определяется финансовыми правилами ООН. А из средств фонда покрываются оперативные расходы, связанные с программами и их поддержкой, а также административные расходы фонда.

Фонд Программы ООП по окружающей среде. В соответствии с резолюцией 2997 (XXVII) начиная с 1 января 1973 г. образован добровольный фонд, который па первой сессии Совета управляющих получил наименование Фонд Программы ООН по окружающей среде.

Фонд создан с целью дополнительного финансирования программ в области окружающей среды. Это условие вполне согласуется с тем, что, в отличие от большинства других организаций системы ООН, ЮНЕП не является оперативным учреждением, то есть не является непосредственным исполнителем каких-либо международных природоохранительных мероприятий. На сессиях Совета управляющих рассматриваются вопросы окружающей среды, анализируется и разрабатывается программа, однако ее выполнение входит в целом в компетенцию системы ООН. Деятельность всех учреждений этой системы связана в той или иной мере с проблемами окружающей среды, поэтому считается, что природоохранительные мероприятия в каждом конкретном случае должны выполняться соответствующей организацией. При этом ЮНЕП не соперничает с ними и не дублирует их, а прежде всего дополняет, помогает устранять недостатки, а при необходимости выступает в роли акселератора. Таким путем ЮНЕП выполняет свою основную функцию, помогая ООН постоянно оценивать состояние окружающей среды в мире и контролировать, координировать деятельность других организаций и правительств по ее охране.

Первоначально многие ожидали, что Программа ООН по окружающей среде сама займется природоохранительной деятельностью или по крайней мере предоставит финансовые средства другим, обеспечивая таким путем финансирование природоохранительной деятельности. Однако в действительности

работа по охране окружающей среды настолько обширна и сложна, настолько связана со всеми сторонами жизни современного общества, что выполнение ее непосильно для одной организации. Охраной окружающей среды в мире должны заниматься все, и прежде всего сами государства или через посредство соответствующих профилирующих международных организаций. ЮНЕП же предназначена для необходимого в этом деле координирования и управления. Соответственно она и была наделена небольшим фондом.

Общие размеры фонда не были установлены. Но еще на Стокгольмской конференции в рабочем порядке была приблизительно определена первая контрольная цифра в отношении размеров фонда — примерно 100 млн. долл., на первые пять лет. Фактически за этот период цифра была превышена (по объявленным взносам) более чем на 10 млн. долл. На период 1978–1982 годов уровень фонда определен в сумме 150 млн. долл.

Поскольку сам процесс финансирования по каналам ЮНЕП является довольно сложным и ответственным, Совет управляющих в соответствии с резолюцией 2997 принял на своей первой сессии Общие процедуры, регулирующие деятельность фонда, в которые внес поправки в 1975 году. В свою очередь Секретариат ООН принял финансовые правила ЮНЕП, основываясь на принятых в системе ООН финансовых процедурах.

Добровольные взносы в Фонд ЮНЕП поступают от правительств, поддерживающих организаций (т. е. организаций вне системы ООН), которые желают внести свой вклад в дело охраны окружающей среды, а также неправительственных источников, включая пожертвования, наследство и др. Взносы принимаются в валютах, которые фонду легко использовать в соответствии с потребностью эффективного и экономичного осуществления операций или которые могут в максимально возможной степени быть конвертируемы в валюты, без труда используемые фондом.

Для того, чтобы деятельность фонда не попала под финансовую зависимость от национальных или международных частнокапиталистических корпораций и монополий, финансовые правила предусматривают, что добровольные взносы из неправительственных источников в размере 100 тыс. долл., и более принимаются исключительно при наличии предварительного одобрения Совета управляющих.

Собранные таким путем средства хранятся на финансовых счетах Фонда ЮНЕП в одном или нескольких банках, ведущих международные валютно-финансовые операции, по указанию и от имени Генерального секретаря ООН, который является главным распорядителем кредитов. Но на основании общего поручения директор-распорядитель ЮНЕП вправе распоряжаться этими средствами в пределах финансовых планов, утверждаемых Советом управляющих.

Процесс расходования средств фонда основывается прежде всего на предписаниях резолюции 2997, которая предусматривает, что фонд должен финансировать полностью или частично расходы, связанные с новыми начинаниями в области окружающей среды, осуществляемыми в рамках системы ООН, которые будут включать деятельность, предусмотренную Планом мероприятий Стокгольмской конференции ООН по проблемам окружающей человека среды. При этом особое внимание должно уделяться комплексным проектам. В частности, предлагается финансировать такие программы, представляющие общий

интерес, как системы контроля, оценки и сбора экологических данных в региональном и всемирном масштабах, а при необходимости и на национальном уровне; усовершенствование мер контроля над качеством окружающей среды; обмен информацией и ее распространение; просветительская работа среди населения и подготовка персонала; оказание помощи национальным, региональным и всемирным учреждениям в области окружающей среды; содействие научным исследованиям и изысканиям с целью разработки промышленной и иной технологии, наилучшим образом отвечающей политике экономического роста и совместимой с мерами защиты окружающей среды, а также другие программы, в отношении которых Совет управляющих может принять положительное решение.

При финансировании мероприятий предлагается в максимальной мере учитывать нужды развивающихся стран.

Для того чтобы представить хотя бы в общих чертах механизм финансирования, следует, забегая вперед, кратко охарактеризовать трехуровневый подход, применяемый в ЮНЕП по отношению к различным элементам Программы по окружающей среде для определения проблем и мероприятий, подлежащих финансированию. Три уровня — это три последовательных этапа поисков и принятия решений.

На первом уровне происходит сбор и обобщение всей информации о состоянии окружающей среды в мире и о ведущейся природоохранительной деятельности. Этот этап завершается составлением и представлением очередной сессии Совета управляющих ежегодного доклада о состоянии окружающей среды. Поскольку на этом уровне аккумулируется огромный материал, который затем с трудом поддается изучению, Совет управляющих в решении от 14 апреля 1976 г. уточнил, что на каждой сессии он будет определять темы доклада, представляемого очередной сессии.

На втором уровне формулируются задачи и стратегия осуществления программных мероприятий и определяются конкретные меры, которые могут быть выполнены или выполняются правительствами или международными организациями.

На третьем уровне определяются те области программы, сформулированной на втором уровне, которые выбираются для осуществления при дополнительном финансировании из средств Фонда ЮНЕП. Таким образом, создается программа фонда, которая определяет пределы финансовых полномочий директора-распорядителя и является основой для проведения всей последующей финансовой работы, проводимой секретариатом.

Каждое мероприятие (вид деятельности), обозначенное в программе, которое может быть охвачено единой финансовой операцией, именуется проектом. На него оформляется соответствующая проектная документация, содержащая достаточные сведения о целях, условиях и средствах выполнения проекта. Каждый проект проходит процедуру предварительной оценки и утверждения. После утверждения основной проектный документ подписывается директором-распорядителем и представителем правительства или международной организации, которым будет предоставлена финансовая поддержка. Такой документ приобретает значение договора, оформляющего сделку по международному праву. Договор (контракт) может быть заключен и с частным лицом, приглашенным в качестве консультанта, специалиста-исследователя, эксперта и т. п.

Использование ассигнований из регулярного бюджета ООН систематически контролируется комиссией ревизоров и находится под наблюдением Консультативного комитета ООН по административным и бюджетным вопросам.

Таким образом, в рамках ЮНЕП действует довольно сложный финансовый механизм, имеющий большое значение в общем процессе выполнения ее задач.

Уместно подчеркнуть, что в этом процессе активно участвуют Советский Союз и другие социалистические страны. Добровольный взнос СССР в Фонд ЮНЕП составил около 15% общей суммы накоплений фонда. Проявляя заботу о формировании и рациональном использовании средств фонда, СССР за счет части средств взноса участвует в поддержке и выполнении ряда природоохранительных проектов: помогает созданию крупного заповедника в центральной части пустыни Гоби на территории МНР, ведет на регулярной основе международные курсы повышения квалификации специалистов из развивающихся стран по борьбе с опустыниванием и мелиорации земель, обеспечивает перевод на русский язык и размножение документации ЮНЕП, вносит значительный вклад в осуществление проектов глобального мониторинга окружающей среды, службы Международной справочной системы об источниках информации по окружающей среде и т. д.

Заканчивая характеристику структурных подразделений Программы ООН по окружающей среде, необходимо вкратце коснуться Комиссии по населенным пунктам, Центра ООН по населенным пунктам (Хабитат) и Фонда ООН для Хабитат и населенных пунктов, которые были учреждены в соответствии с резолюциями Генеральной Ассамблеи ООН.

В структурном отношении указанные учреждения в значительной мере копируют ЮНЕП. Они имеют представительный орган — комиссию, членами которой являются 58 государств, определяемые Генеральной Ассамблеей на трехлетний срок с учетом принципа справедливого географического представительства, постоянно действующий аппарат международных чиновников — центр и аккумулятор финансовых ресурсов — фонд. Основополагающим документом для них является в первую очередь резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 32/162, принятая в декабре 1977 года и озаглавленная «Организационные мероприятия но международному сотрудничеству в области населенных пунктов», которая подробно определяет их задачи, компетенцию и формы деятельности.

Учреждения системы Хабитат являются в сущности дочерними по отношению к ЮНЕП. Толчком к их созданию послужили рекомендации Стокгольмской конференции по проблемам окружающей человека среды. В сферу деятельности Хабитат выделена определенная часть вопросов, которая первоначально входила в среднесрочную программу ЮНЕП. И в настоящее время ЮНЕП и учреждения Хабитат действуют в тесном сотрудничестве, имеют одну штаб-квартиру.

3. Сферы деятельности и функциональные задачи

Содержание координационной и организующей работы в области охраны окружающей среды, которую проводит ЮНЕП, определяется как резолюцией 2997, так и другими резолюциями Генеральной Ассамблеи ООН, основанными на ежегодных докладах о состоянии окружающей среды, а также на рекомендациях Совета управляющих по вопросам программной деятельности. В основе всей этой работы лежит План мероприятий Стокгольмской конференции, транс-

формированный в среднесрочную программу по окружающей среде в результате многократного обсуждения и пересмотра направлений природоохранительной работы. Хотя процесс программирования в рамках ЮНЕП является непрерывным, поскольку Совет управляющих ежегодно уточняет и переоценивает список приоритетных проблем, среднесрочная программа является главным планом деятельности ЮНЕП.

Периоды среднесрочного (в отличие от ежегодного) программирования в основополагающих документах Программы ООН по окружающей среде не определены. Совет управляющих неоднократно изменял временные рамки составления многолетних программ. Были плановые периоды в два, три, четыре года. Действующий период планирования определен на срок 1978–1983 годов, а следующая среднесрочная программа по окружающей среде разрабатывается на период 1984–1989 годов. Вместе с тем определяются и перспективы работы ЮНЕП в предстоящее десятилетие до 1990 года.

Среднесрочная программа, образующая рамки своего рода производственной деятельности ЮНЕП, содержит перечень приоритетных предметных областей, тем и проектов, входящих в каждую такую область, а также перечень функциональных задач. Значительная часть тем (но не все) охвачена программой фонда.

Первоначально среднесрочная программа по окружающей среде, разработанная на первой сессии Совета управляющих ЮНЕП в 1973 году, выглядела весьма схематично. Она включала семь предметных областей и три функциональные задачи, которые, в отличие от предметных областей, характеризуют не охрану и использование материальных компонентов природной среды, а социальные, организационные средства.

Что касается конкретных целей деятельности ЮНЕП, то они обозначены в виде 14 позиций, формулировки которых отражают представления международного сообщества того времени об актуальных проблемах охраны окружающей среды в мире. Совет управляющих, в частности, определил такие цели (не считая их исчерпывающими): предвидение и предотвращение угроз здоровью и благополучию человека, создаваемых загрязнением пищевых продуктов, воздуха или воды; выявление и предотвращение серьезных угроз состоянию океанов; предотвращение потерь плодородных почв; предотвращение неблагоприятных изменений климата и погоды; обеспечение такого положения, чтобы меры по охране окружающей среды в развитых странах не нанесли ущерба экономическим интересам развивающихся стран и т. д. Служебная роль таких целей заключалась в том, чтобы быть ориентирами в регулировании программной деятельности. Однако Секретариату ЮНЕП вместе с тем было вменено в обязанность установить тесные связи с мировой научной общественностью и с ее помощью усовершенствовать систему целей.

Многочисленность, сложность и взаимосвязанность глобальных экологических проблем стали более понятными в первые пять лет существования ЮНЕП. Поэтому на пятой сессии Совета управляющих в 1977 году была достигнута договоренность о том, что было бы полезно установить для ЮНЕП уточненный перечень целей, которые должны быть достигнуты к концу первого десятилетия ее деятельности. Была определена 21 цель.

Цели ЮНЕП на 1982 год отличаются конкретностью, что очень удобно для проверки их выполнения и оценки проделанной работы. Однако это достоинство

находится, на наш взгляд, на грани превращения в свою противоположность: цели получаются довольно мелкие, частные, не адекватные общечеловеческому значению комплексной проблемы охраны окружающей среды.

В определенной взаимосвязи с целями ЮНЕП неоднократно пересматривались по содержанию предметные области и функциональные задачи, выраженные в среднесрочной программе. К настоящему времени ее элементами являются шесть приоритетных областей (населенные пункты и здравоохранение, экосистемы суши, окружающая среда и развитие, океаны, энергия, стихийные бедствия) и три функциональные задачи (оценка окружающей среды, вспомогательные меры, управление окружающей средой, включая право окружающей среды). Соответственно, каждый из этих крупных элементов подразделяется на темы (проекты) и другие структурные компоненты, содержание которых в результате ежегодных пересмотров программы довольно гибко приводится в соответствие с изменяющимися условиями международного сотрудничества и потребностями политической, экономической и культурной жизни народов.

Что же удалось сделать ЮНЕП на пути осуществления среднесрочной программы?

Населенные пункты и здравоохранение ставят своей главной целью принятие мер, обеспечивающих экологически обоснованное размещение и развитие населенных пунктов, создание здоровых в гигиеническом отношении условий жизни людей, включая водоснабжение, предупреждение загрязнения окружающей среды в населенных пунктах и т. п. За истекшее десятилетие помимо проведения Специальной конференции ООН по населенным пунктам, создания Центра ООН по населенным пунктам (Хабитат) и фонда, о чем говорилось выше, ЮНЕП проводит значительную работу, направленную на оздоровление непосредственных условий жизни людей в населенных пунктах. Она поддерживает мероприятия, связанные с проведением Международного десятилетия ООН по питьевому водоснабжению и санитарии (1981–1990 гг.). В рамках этого десятилетия, в частности, придается большое значение разработке наиболее эффективной технологии очистки и обеззараживания сточных вод коммунальных систем канализации. На состоявшемся в ноябре 1980 года международном семинаре по этому вопросу для представителей развивающихся стран было признано, что создание систем канализации и очистки сточных вод ни в коем случае не должно отставать от развития систем водоснабжения.

Чрезвычайно интересной была система мероприятий, разработанных при содействии ЮНЕП, под общим названием «ребенок и окружающая среда».

Еще в 1959 году Генеральная Ассамблея ООН приняла Декларацию прав ребенка. Принимая во внимание, что человечество обязано давать ребенку лучшее, что оно имеет, декларация утвердила перечень социальных и экологических целей, которые в случае их достижения предоставили бы всем детям возможности для здорового развития. 21 декабря 1976 г. Генеральная Ассамблея приняла резолюцию 31/169, провозгласившую 1979 год Международным годом ребенка и призывающую мировое сообщество вновь подтвердить его озабоченность настоящим и будущим положением детей в отдельных странах. ЮНЕП поддержала ряд специализированных учреждений (ЮНИСЕФ, ВОЗ, МОТ, ЮНЕСКО, ФАО и др.), выполняющих мероприятия по обеспечению экологического благополучия жизни детей. Была оказана помощь ряду неправительственных международ-

ных организаций и некоторым правительствам в начинаниях, направленных на улучшение медицинского обслуживания, обучения и воспитания детей.

В Будапеште в 1979 году был проведен межправительственный форум по правам ребенка. Межпарламентский совет принял резолюцию, призывающую не ослаблять заботу о детях, не ограничиваться мерами одного лишь Года ребенка. Все это привело к принятию планов и программ, которые в случае их успешной реализации могут улучшить положение детей. ЮНЕП, во всяком случае, ориентируется на то, чтобы к 2000 году сократить вдвое детскую смертность, обеспечить всем детям прививки от обычных детских заболеваний, дать им возможность пользоваться нормальными санитарными условиями, получить образование и работу в будущем.

В рамках предметной области «населенные пункты и здравоохранение» в делах ЮНЕП активно участвуют Советский Союз и другие социалистические страны. В СССР, например, на международных учебных курсах в 1980 году обучались специалисты из более 20 развивающихся стран. Они изучали вопросы предотвращения загрязнения продуктов питания, особенно микотоксинами, борьбы с малярией экологически безопасными методами, а также по борьбе с другими заболеваниями, возбудители которых переносятся животными[4].

Предметная область «экосистемы суши» включает огромное число мероприятий и проектов. За последние годы ЮНЕП оказывает большую поддержку охране тропических лесов и лесных экосистем, охране почв и борьбе с опустыниванием, сохранению растительного и животного мира в разных регионах земного шара, сохранению генетических ресурсов.

В целях выработки всеобщей политики по охране почв в мире было проведено несколько совещаний на высоком уровне, созванных ЮНЕП в сотрудничестве с ФАО и ЮНЕСКО. На одном из таких совещаний (Рим, 23–27 февраля 1981 г.) были приняты руководящие принципы относительно политики в этой области[5]. В этом документе, в частности, отмечается, что ограниченные земные возможности производства продовольствия и волокнистых культур ежегодно сокращаются в результате потерь и деградации почв. Во многих странах мира почвы утрачивают свое плодородие и продуктивность в результате засоления, выщелачивания, опустынивания, затопления водой и бессистемного внесения удобрений, эрозии и изъятия плодородных земель для несельскохозяйственных нужд. Правительства призываются усилить заботу об охране почв путем проведения соответствующей политики, правового регулирования земельных отношений и установления строгого государственного контроля за использованием и сохранением плодородных земель. Предложен также проект долгосрочного плана международных действий по охране почв.

При содействии ЮНЕП состоялось третье совещание участников Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой вымирания (Дели, 25 февраля — 8 марта 1981 г.). Участники договорились о всемирном запрете торговли китами (финвалом, сейвалом и кашалотом и продуктами из них), о новых мерах контроля торговли в отношении 300 с лишним видов попугаев и о ряде мер для обеспечения более точного применения положений указанной конвенции в отдельных странах. Совещание также подтвердило финансовые соглашения на двухлетие (1982–1983 гг.), согласно которым государства-члены будут делать взносы в специальный фонд для конвенции, а прямые взносы из Фонда ЮНЕП на эти цели будут постепенно отменены.

Оказывалась большая поддержка Международному союзу охраны природы и природных ресурсов, который проводит систематическую работу по сохранению флоры и фауны отдельных экосистем, нуждающихся в особой охране, генетических ресурсов.

На первой конференции участников Конвенции о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц (Кальяри, Сардиния, 24–29 ноября 1980 г), была достигнута договоренность о критериях выявления водно-болотных угодий такого рода и выражена обращенная к Международному союзу охраны природы и природных ресурсов просьба выработать совместно с Международным бюро по изучению водоплавающих птиц новые руководящие принципы определения водно-болотных угодий, имеющих международное значение.

Деятельность ЮНЕП в рамках предметной области «окружающая среда и развитие» была обращена в основном к развивающимся странам. В результате всей проведенной работы удалось достигнуть понимания концепции «экоразвития», согласно которой развитие экономики должно сочетаться с мерами охраны среды, а затраты на охрану окружающей среды рассматриваются как необходимый элемент экономического развития. Среди множества разнообразных проектов ЮНЕП в этой области обращает на себя внимание усиливающаяся за последние годы разработка мер обеспечения экологических требований в процессе индустриализации всех видов производства, развития металлургии, машиностроения, перерабатывающей промышленности и т. п. Так, на региональном семинаре ЮНЕП/ЮНИДО по оценке влияния промышленности на окружающую среду и экологическим критериям размещения промышленности, организованном в сотрудничестве с ВОЗ (Куала-Лумпур, Малайзия, 26–30 января 1981 г.), была рассмотрена существующая практика в этой области в регионе Юго-Восточной Азии.

В Женеве в апреле 1981 года состоялся семинар ЮНЕП по экологическим аспектам отдельных отраслей цветной металлургии, производящих свинец, цинк, кадмий, медь и никель. Здесь особое внимание было уделено сокращению отходов и обеспечению их полной утилизации, а также экологическим последствиям использования данных металлов и изделий из них, вплоть до сбора и возвращения в производство отработанных предметов, содержащих эти металлы.

Большую помощь в разработке и распространении концепции «экоразвития», всестороннем обсуждении соотношения экономических потребностей и экологических требований оказала созданная в 1977 году Межправительственная рабочая группа экспертов ЮНЕП по проблеме «окружающая среда и развитие». В числе важных выводов, вытекающих из обсуждения проблем на сессиях этой рабочей группы, хотелось бы выделить справедливое мнение о том, что концепция «экоразвития», которая в современных условиях разрабатывалась главным образом как концепция для развивающихся стран, в действительности имеет глобальное значение. В значительной степени именно такая взаимосвязь предопределила учреждение в системе ООН постоянно действующей исследовательской организации — Международного института по окружающей среде и развитию.

Цели и стратегии, относящиеся к предметной области «океаны», Совет управляющих ЮНЕП утвердил на своей третьей сессии (1975 г.). На четвертой сессии

решено больше внимания уделить также охране живых ресурсов. На этой сессии Совет управляющих выделил следующие направления работы: а) поддержка III конференции ООН по морскому праву в отношении аспектов окружающей среды; б) осуществление всеобъемлющего плана действий по охране Средиземного моря; в) начало подготовительной работы над аналогичными соглашениями по другим важным региональным морям, в особенности по Персидскому заливу, Карибскому морю и прибрежному региону Западной Африки.

К настоящему времени в предметной области «океаны» содержатся три главных подраздела — загрязнение морской среды, живые морские ресурсы и программа по региональным морям. Последняя является, пожалуй, наиболее важным элементом Программы ЮНЕП.

Начало этому положила Конференция средиземноморских государств 1975 года, проходившая по инициативе ЮНЕП в Барселоне (Испания), на которой 16 государствами (из 18 расположенных на побережье Средиземного моря) был принят план действий по охране этого моря. Год спустя была заключена Конвенция об охране Средиземного моря от загрязнения, которая вступила в силу в 1978 году, а затем осуществлена целая система других мероприятий средиземноморского природоохранения. В настоящее время аналогичная система мер принята для охраны Гвинейского залива в Западной Африке, Карибского бассейна, Красного моря, Персидского залива, морей Восточной Азии, юго-восточной и юго-западной частей Тихого океана. Учитывая возросший объем работы, ЮНЕП образовала Центр программной деятельности по региональным морям, который, находясь в Женеве, координирует усилия государств и международных организаций по данной проблеме.

В отношении охраны живых морских ресурсов деятельность ЮНЕП направлена на сдерживание процесса разрушения морских экосистем в условиях современной интенсивной эксплуатации морей.

Программа в предметной области «энергия» направлена на получение более полных сведений об экологических последствиях производства, транспортировки и использования энергии всех видов. ЮНЕП организует международные совещания экспертов для изучения воздействия энергетики на окружающую среду в различных условиях. Она уделяет большое внимание внедрению в практику более интенсивного использования возобновимых источников энергии. С этой целью создается экспериментальный сельский энергетический центр в Шри Ланке для использования солнечной, ветровой энергии и биогаза. Аналогичные центры создаются в Мексике и Сенегале. Значительным являлся вклад ЮНЕП в Конференцию ООН по новым и возобновляющимся источникам энергии (Найроби, Кения, август 1981 г.).

Программа ООН по окружающей среде поддерживает дальнейшее развитие ядерной энергетики, тесно сотрудничая по этим вопросам с Международным агентством по атомной энергии.

Внезапные природные явления большой разрушительной силы, такие как тропические циклоны, наводнения и землетрясения, причиняют большой ущерб народам многих стран. И хотя возникновение этих явлений не обусловлено человеческой деятельностью, они тесно связаны с состоянием окружающей среды, а поэтому охвачены среднесрочной программой ЮНЕП. В рамках предметной области «стихийные бедствия» Программа ООН по окружающей среде разви-

вает свою деятельность в том направлении, чтобы в сотрудничестве с ЮНДРО, ЮНЕСКО и ВМО организовать функционирование глобальных систем раннего предупреждения о стихийных бедствиях. Примером такой деятельности может служить поддержка, оказываемая ЮНЕП международным семинарам по предсказанию землетрясений.

Таким образом, шесть предметных областей среднесрочной программы ЮНЕП охватывают широкий диапазон экологических проблем в мире. Они позволяют получить более или менее полное представление о современном состоянии взаимодействия общества и природы в глобальном, региональном, субрегиональном и национальном масштабах и подумать о мерах, которые необходимо предпринять для охраны окружающей среды. Они дают также возможность для эффективной координации природоохранительной деятельности государств и международных организаций.

Что касается функциональных задач ЮНЕП, то они также ориентированы на достижение указанных целей.

Функциональная задача, именуемая «оценка окружающей среды», как и другие функциональные задачи ЮНЕП, пересекается с предметными областями. Она сама в сущности — целая программа, определяющая совершенствование способов человеческого понимания состояния окружающей природной среды. Термин «оценка» здесь применяется не в смысле познания ценности окружающей природы, а в смысле определения степени соответствия состояния окружающей среды нашим знаниям и нашим представлениям об экологическом благополучии или неблагополучии.

Главными компонентами рассматриваемой функциональной задачи являются Глобальная система мониторинга окружающей среды (ГСМОС), Международная справочная система об источниках информации по окружающей среде (ИНФОТЕРРА), Международный регистр потенциально токсичных химических веществ (МРПТХВ), Система представлений о внешних пределах человеческого существования и Система данных по окружающей среде. Каждый из этих компонентов имеет довольно сложные внутренние подразделения.

Например, ГСМОС включает мониторинг возобновляемых природных ресурсов (лесов, животного мира и т. п.), климата, условий здравоохранения, качества воздуха и воды, загрязнения пищевых продуктов и кормов, океанов в целом и особо систему наблюдения по загрязнению морской среды, биологический мониторинг, слежение за переносом загрязнителей воздуха на большие расстояния, оценку воздействия загрязнения воздуха на человека, мониторинг исследований и разработок. В каждом из этих подразделений выделены отдельные темы и проекты.

Глобальный мониторинг качества воды включает регулярные наблюдения за качеством материковых вод, которые выполняют 250 наблюдательных станций в 40 странах. Сюда входит также обучение кадров, разработка оценочных критериев, методов анализа и оповещения.

Для обеспечения потребностей в достоверной экологической информации во всемирном масштабе и координации всех международных мероприятий по мониторингу в системе ЮНЕП действует Центр программной деятельности Глобальной системы мониторинга окружающей среды. Аналогичные центры программной деятельности ЮНЕП образованы и действуют по другим компо-

нентам «оценки окружающей среды», в частности, по Международной справочной системе об источниках информации по окружающей среде и Международному регистру потенциально токсичных химических веществ.

Международная справочная система об источниках информации по окружающей среде была создана в целях облегчения получения информации об окружающей среде, необходимой для принятия решений по вопросам, связанным с регулированием воздействия человека на окружающую природу. Эта система предоставляет сведения о том, где именно можно получить интересующую информацию. Вместе с тем одной из ее задач является содействие созданию и развитию национальных систем экологической информации и соединение воедино национальных и международных сетей потребителей и источников информации.

Сеть ИНФОТЕРРА за последние годы заметно расширилась и активизировалась. Число участвующих в ней государств к началу 1981 года достигло 112. Число зарегистрированных источников информации за период с 1978 по 1981 год выросло с 5000 до 8500, а среднемесячное число запросов об информации увеличилось со 150 до 350[6].

Среди сотрудничающих с ИНФОТЕРРА организации, специализированных в области информации экологического характера, имеется немалое число популярных и зарекомендовавших себя национальных и региональных информационных систем.

В качестве примера можно назвать Международную проблемно-ориентированную информационную подсистему по вопросам охраны и улучшения окружающей среды стран — членов СЭВ и СФРЮ (ИНФОРМООС). Эта подсистема была создана в 1973 году по рекомендации Совета СЭВ по вопросам охраны и улучшения окружающей среды и предназначена для обеспечения экологической информацией стран социалистического содружества. Тематическая структура этой информации охватывает широкий круг вопросов, включая социально-экономические, организационно-правовые и педагогические аспекты охраны окружающей среды, охрану экосистем (биогеоценозов) и ландшафтов, борьбу с шумом и вибрацией, защиту от загрязнения водных ресурсов и атмосферного воздуха, обеспечение радиационной безопасности и др. ИНФОРМООС издает научно-информационный бюллетень и предоставляет справки научно-технического и библиографического характера[7]. Благодаря сотрудничеству с Международной справочной системой ЮНЕП об источниках информации по окружающей среде ИНФОРМООС может служить источником экологической информации в глобальном масштабе.

Сотрудничество Советского Союза в деятельности Международной справочной системы об источниках информации по окружающей среде осуществляется временным Выделенным национальным центром (ВНЦ) — Управлением международных экономических и научно-технических организаций Государственного комитета СССР по науке и технике, который опирается на ряд организаций. В систему введены 48 советских источников информации, подготовлены материалы для издания национального справочного регистра, ведется оперативная работа[8].

Международный регистр потенциально токсичных химических веществ представляет собой международный источник данных по одному из аспектов экологических знаний, важность которого во всемирном масштабе возрастает. Конечная цель МРПТХВ заключается в том, чтобы помочь уменьшить вредные

последствия нахождения в окружающей среде химических веществ путем предоставления соответствующей информации тем, кто несет ответственность за здоровье человека и защиту природы. Кроме того, он предоставляет основные сведения для оценки последующего прогнозирования угрозы вредного воздействия химических веществ.

МРПТХВ состоит из следующих четырех компонентов: центральной группы в Женеве, являющейся его оперативным центром; сети партнеров, которые, получая запросы, отвечают на них через систему; вспомогательных источников, предоставляющих свои данные в распоряжение МРПТХВ, а также национальных, региональных и секторальных корреспондентов, действующих в качестве координационных центров по обеспечению взаимодействия с МРПТХВ и активно участвующих в обмене информацией.

К началу 1981 года в Международном регистре потенциально токсичных химических веществ участвовало 98 национальных корреспондентов из 90 стран, включая СССР 9. Международный регистр потенциально токсичных химических веществ издает своей бюллетень (на английском, испанском, русском и французском языках), который предоставляет весьма полезную и по-своему уникальную информацию.

Учитывая сложность проблем и большое число сотрудничающих организаций, связанных с производством и использованием химических веществ, в сотрудничестве с ЮНЕП образована Международная программа по безопасности химических агентов, которая уделяет основное внимание разработке критериев безопасности химических веществ и распространяет соответствующую информацию.

Другая функциональная задача ЮНЕП именуется «управление окружающей средой». Существует множество определений управления окружающей средой, но все они сходятся в одном — в требовании должного признания факторов окружающей среды при принятии решений[10]. Согласно этим определениям, функция управления окружающей средой состоит в том, чтобы аспект окружающей среды учитывался при рассмотрении экономических, социальных, политических и других вопросов, которые традиционно сопутствуют деятельности человека. Управление здесь — это не отдельная дисциплина, а система требований и подходов, обеспечивающих принятие и выполнение рациональных, с точки зрения охраны окружающей среды, решений.

В рамках функциональной задачи «управление окружающей средой» за последние годы все возрастающее значение придается совершенствованию экономических и правовых методов регулирования человеческой деятельности.

Стремясь к созданию более совершенного экономического инструментария, удовлетворяющего современным потребностям государств в деле поддержания сбалансированного соотношения экологии и экономики, Программа ООН по окружающей среде поддерживает работу правительств и международных организаций в стремлении разработать методику экономических оценок природных ресурсов, регулирования цен с учетом экологического фактора, определения затрат и выгод в области охраны окружающей среды, расчета всевозможных компенсаций экологических затрат и потерь. Большое значение придается прогнозированию и многоаспектному моделированию развития общества с целью изыскания методов надлежащего учета факторов окружающей среды в со-

ответствующих прогнозах и моделях. Настойчивые усилия предпринимаются для внедрения в национальную и международную практику системы предварительных оценок возможного воздействия на природу хозяйственно-технических проектов — своего рода экологической экспертизы проектов в промышленном и гражданском строительстве и планах преобразования природы. С этой целью проводятся не только фундаментальные научные исследования, но осуществляются экспериментальные и показательные мероприятия.

Так, при поддержке ЮНЕП с целью обеспечения охраны окружающей среды и внедрения технологии, которая бы соответствовала интересам развития Аргентины и Уругвая, проведено изучение экологических последствий строительства многоцелевого гидроузла Сальто-Гранде на реке Уругвай. Это изучение, носящее показательный характер, проведено специально образованной Объединенной технической комиссией по Сальто-Гранде.

Исключительно большой интерес в мире проявляется к разработке права окружающей среды на международном и национальном уровнях. Право рассматривается как весьма эффективный инструмент управления человеческим поведением и деятельностью. Учитывая эти обстоятельства, ЮНЕП придает разработке права окружающей среды большое значение. По вопросам права под эгидой ЮНЕП проведено значительное число исследований и разработок, подготовлено несколько проектов правовых документов, созданы методические руководства по развитию национального права окружающей среды, проведены соответствующие консультации и оказана конкретная помощь отдельным странам (например, Колумбии) в подготовке законов, привлечено к разработке права множество специалистов из отдельных стран и международных организаций. Создана постоянно действующая Межправительственная рабочая группа по праву окружающей среды, которая подготовила проект принципов охраны и использования природных ресурсов, разделяемых двумя или более государствами, и проект принципов в отношении охраны окружающей среды при разработке морских месторождений полезных ископаемых. Функционирует Центр по праву окружающей среды (Бонн, ФРГ), располагающий уникальной коллекцией законодательных актов природоохранительного характера всех стран мира. Изданы сборники международных соглашений, относящихся к проблемам окружающей среды. Все это было предметом рассмотрения и оценки на специальном совещании представителей государств, компетентных в вопросах права окружающей среды, состоявшемся по инициативе и при поддержке ЮНЕП в конце 1981 года в Монтевидео (Уругвай). Признано, что при содействии ЮНЕП право окружающей среды в мире за последние годы успешно прогрессировало (подробный обзор развития этой формирующейся отрасли права содержится в главе VI, ниже).

Разработаны и приняты основные положения программы дальнейшего развития правового регулирования охраны окружающей среды на период до 1989 года. Таким образом, развитие права составляет весьма существенную часть функциональной задачи ЮНЕП по управлению окружающей средой.

Наконец, третья функциональная задача ЮНЕП, именуемая «вспомогательные меры», охватывает вопросы образования и подготовки кадров, информации и технической помощи странам.

В этой области ЮНЕП тесно сотрудничает с ЮНЕСКО. В 1977 году в Тбилиси была проведена Межправительственная конференция по образованию в области

окружающей среды. Решения конференции являются фундаментальными в своем роде. Они образуют целую систему руководящих принципов и программных установок относительно развития образования и подготовки кадров в природоохранительной сфере.

Под эгидой ЮНЕП образованы региональные группы консультантов по вопросам образования в области окружающей среды, которые оказывают систематическую помощь правительствам во внедрении научно обоснованных начал экологического воспитания и образования в дошкольных учреждениях, средней школе, специальных средних и высших учебных заведениях и курсах повышения квалификации взрослого контингента населения, а также в системах неформального обучения (общественных курсах, народных университетах и т. п.).

В 1980 году ЮНЕП выпустила для широкого распространения среди специалистов две публикации — «Природоохранительное образование в свете рекомендаций Тбилисской конференции» и «Руководство для преподавателей по природоохранительному образованию», которые охватывают декларацию и рекомендации Тбилисской конференции, цели природоохранительного образования и условия его включения в образовательный процесс и налаживание международного сотрудничества в этой области.

В настоящее время при поддержке ЮНЕП проводится более 40 мероприятий по экологическому образованию и подготовке кадров, включая ряд международных курсов по обучению персонала отдельных отраслей экономики современным знаниям и навыкам по охране окружающей среды.

Важным элементом привлечения широкой общественности к проблемам окружающей среды является распространение экологической информации. Информационные материалы, приспособленные к потребностям разных аудиторий, передаются по многим каналам, включая средства массовой информации, и оказывают большое влияние на формирование экологически правильного и активного мировоззрения населения. Информация передается также через неправительственные международные организации. Программа ООН по окружающей среде несет главную ответственность за распространение информации по окружающей среде и координацию деятельности других организаций ООН в этой области через Объединенный информационный комитет ООН (ЮНИК).

При содействии ЮНЕП выпущено для массового распространения огромное число печатных материалов — газетных и журнальных статей, книг и брошюр, плакатов, открыток и т. п. Сама Программа ООН по окружающей среде издает ряд продолжающихся изданий, включая ежеквартальный популярный журнал «Мазингира», информационный бюллетень «Юнитерра» и др. Следует особо подчеркнуть важность публикаций ежегодных докладов ЮНЕП о состоянии окружающей природной среды.

Крупным событием будет опубликование доклада ЮНЕП о состоянии окружающей среды и природоохранительной деятельности в мире за последние пять лет, который подготовлен для специальной юбилейной десятой сессии Совета управляющих и который содержит всесторонний обзор положения дел.

Что касается технической помощи, то она обеспечивается ЮНЕП путем оплаты из фонда услуг консультантов, нанимаемых при осуществлении тех или иных проектов по предметным областям и функциональным задачам. Особенно значительная помощь научно-технического характера оказывается развиваю-

щимся странам Азии, Африки и Латинской Америки при организации изучения состояния природной среды и обеспечения охраны ее ресурсов.

Таким образом, в среднесрочной программе ЮНЕП умещается огромный и сложный материал, отражающий грандиозные масштабы и сложность самой проблемы охраны окружающей среды и проводимой для этого работы. Чтобы дать возможность специалистам овладеть этим материалом, внутренне организовать его, привести в систему и эффективно использовать в практической деятельности, секретариат подготовил Компендиум целей, стратегий и областей сосредоточения усилий для Программы ООН по окружающей среде, а Совет управляющих утвердил его на своей пятой сессии. Компендиум служит своего рода ключом к пониманию среднесрочной программы ЮНЕП.

Если оценить почти десятилетнюю практику работы ЮНЕП в целом, то, на наш взгляд, имеются достаточные основания признать ее полезной. Можно отметить, что за десятилетие международное сотрудничество в области охраны окружающей среды во всех отношениях выросло и вместе с тем стало более упорядоченным и весомым. Появились новые жизненно важные аспекты этого сотрудничества, обусловленные полностью или в значительной мере фактом существования и инициативой ЮНЕП, такие как Глобальная система мониторинга окружающей среды, Международная справочная система об источниках информации по окружающей среде, Международный регистр потенциально токсичных химических веществ. Многим странам и даже целым регионам оказана значительная помощь в налаживании и укреплении природоохранительной деятельности. Разумеется, здесь невозможно привести какой-то законченный перечень полезных результатов деятельности ЮНЕП, ибо многие из них сегодня не видны, но проявят себя в будущем. Между тем наряду с достоинствами уместно отметить и имеющиеся в функционировании Программы ООН по окружающей среде некоторые недостатки.

В частности, о чем неоднократно говорилось и на сессиях Совета управляющих, ЮНЕП не заняла еще в системе ООН ясно выраженного лидирующего положения в своей области, обусловленного ее специальной компетенцией и знаниями, а отсюда и координирующая функция ЮНЕП еще не достигла своих целей. Направления и формы международного сотрудничества в области охраны окружающей среды еще нельзя считать оптимальными, то есть достаточно компактными, систематизированными и эффективными. Немало в этом сотрудничестве (или в отсутствии сотрудничества) случайного.

Видимо, требует улучшения процедура программирования. Нуждаются в совершенствовании критерии отбора проектов для финансирования фондом. Необходимо навсегда покончить с попытками валютной дискриминации при принятии добровольных взносов государств в Фонд ЮНЕП. В дополнение к этому, на наш взгляд, в прошедшем десятилетии ЮНЕП не в полной мере удалось привлечь крупные научные силы к проблемам окружающей среды и поддерживать двустороннюю взаимосвязь с правительствами.

Однако не все зависит от аппарата ЮНЕП. Сами правительства могли бы, преодолев политические трудности, проявить большую степень участия в делах Программы ООН по окружающей среде. Нельзя забывать, что данная организация, как и другие межправительственные организации, является орудием государств, хотя и используемым на коллективной основе. Поэтому от коллективной воли государств зависит, насколько интенсивно действует такое орудие.

Практика последних лет показала, что проблемы окружающей среды способствуют сближению государств, несмотря на идеологические, политические и социально- экономические различия между ними. Примерами тому являются Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния в регионе ЕЭК, сотрудничество прибалтийских и средиземноморских государств по охране этих региональных морей (17 государств Средиземноморья, половина из которых не поддерживают контакты по политическим мотивам, тем не менее участвуют в осуществлении «Голубого плана»).

Известно, что деятельность по охране окружающей среды в мире неоправданно сдерживается гонкой вооружений и нарастающей угрозой термоядерной войны. Можно согласиться с замечанием директора-распорядителя М. Толбы, которое он высказал на восьмой сессии Совета управляющих (1980 г.), что, хотя Программа ООН по окружающей среде является одним из наиболее весомых предприятий ООН, ее годовой бюджет равен всего лишь средствам, расходуемым во всем мире каждые полчаса на «оборону», то есть на явное или потенциальное разрушение окружающей среды[11]. Можно было бы высказать пожелание и выразить надежду, что выполнение резолюции XXXV сессии Генеральной Ассамблеи ООН, принятой по инициативе СССР, относительно подготовки доклада о пагубном влиянии гонки вооружений на природу Земли положит начало активной антивоенной позиции ЮНЕП.

Итак, Программа ООН по окружающей среде является полезной и ее дальнейшее существование оправдано. Каким будет дальше уровень ее активности? При ответе на этот вопрос необходимо учесть и усложняющуюся экологическую ситуацию в мире, и решения ряда международных форумов последнего времени, включая юбилейную десятую сессию Совета управляющих ЮНЕП. Ясно, что на пороге 2000 года значение проблем окружающей среды возрастет и человечество еще глубже осознает свою миссию заботы о природе. А отсюда вытекает необходимость усиления природоохранительной работы в мире и улучшения ее координации.

ГЛАВА IV. МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРИРОДООХРАНИТЕЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

1. Роль международных организаций в охране окружающей среды

Нарастающий интерес международного сообщества к проблемам охраны окружающей среды после второй мировой войны нашел свое выражение не только в усилении прямого межгосударственного сотрудничества, проведении большого числа политических, социально-экономических и научно-технических форумов, посвященных отдельным аспектам взаимодействия общества и природы, но и в росте рядов, повышении активности и расширении компетенции международных организаций.

В период до второй мировой войны число международных организаций, деятельность которых связана с изучением, оценкой состояния тех или иных элементов природной среды, не превышало десяти. В послевоенный период, особенно к началу 70-х годов, их появились сотни. Многие из них активно участвовали в подготовке Стокгольмской конференции ООН по проблемам окру-

жающей человека среды и активно сотрудничают с Программой ООН по окружающей среде. В частности, в выполнении среднесрочной программы ЮНЕП на 1978–1983 годы участвует свыше 100 организаций.

Процесс создания международных природоохранительных организаций продолжался и в 70-х годах. В этот период созданы, например, Международный центр по изучению и спасению птиц, терпящих бедствие от загрязнения моря нефтью (1971 г.), Международный институт окружающей среды и развития (1971 г.), Фонд по охране природы островов (1972 г.), Группа по изучению морского дна Тихого океана (1972 г.), Совет по изучению народонаселения и природных ресурсов (1973 г.), Международная лига по охране приматов, то есть высшего отряда млекопитающих, главным образом человекообразных обезьян (1974 г.), Международное общество по экологии (1975 г.) и др.

Этот процесс объясняется тем, что окружающая природная среда человечества еще недостаточно изучена. Много неясного в механизме воздействия на нее производственной и непроизводственной деятельности людей. Требуется проведение разнообразных, обширных, подчас дорогостоящих и систематических исследований для оценки состояния природной среды и разработки мер по ее охране. Все это такие задачи, которые требуют объединения сил и средств широкого круга государств и научной общественности на постоянной основе. Международные организации лучше всего способны выполнить подобные функции.

Международные организации позволяют объединить природоохранительную деятельность всех заинтересованных государств, независимо от их политических позиций, определенным образом вычленяя экологические проблемы из всей совокупности политических, экономических и других международных проблем.

Конечно, это не означает, что международные природоохранительные организации выступают как аполитичные образования, стоящие вне острых международных ситуаций. Наоборот, в рамках международных организаций государства-участники сохраняют свои политические позиции, учитывают и выражают их, где уместно, а также увязывают экологические проблемы с другими актуальными проблемами современности, прежде всего проблемами предотвращения термоядерной войны и прекращения гонки вооружений. Но при этом само природоохранительное сотрудничество в рамках международных организаций не парализуется, а находит конструктивный выход.

Есть много направлений международного сотрудничества, которые наилучшим образом обеспечиваются с помощью постоянно действующих, внутренне упорядоченных и внешне ориентированных образований, какими являются международные организации.

Так, велики потребности информационного обслуживания в области охраны окружающей среды. Возрастает всемирный интерес к обмену опытом работы по обучению и воспитанию населения в духе бережного отношения к окружающей природе. Необходимо объединение сил в разработке экологически прогрессивной и экономически приемлемой технологии. Требуется широкая координация общественной деятельности природоохранителей-энтузиастов.

Наконец, международное сотрудничество заинтересованных государств и общественных сил необходимо с точки зрения развития правового регулирования охраны окружающей среды и рационального природопользования в мире,

совершенствования права во всех его формах, укрепления международного экологического правопорядка. И здесь международные организации представляют собой наиболее удобную форму сотрудничества.

Организации, даже более чем международные конференции, стали одной из главных форм регулярного и весьма высоко эффективного сотрудничества государств и общественных сил в области охраны окружающей среды.

Многообразие подходов к пониманию задач и функций международной охраны окружающей среды порождает многообразие видов международных организаций, вовлеченных в природоохранительную деятельность. По предметному признаку их можно было бы классифицировать на занимающиеся проблемами природной среды в целом, на сосредоточившие внимание на охране отдельных ее элементов (земли, минеральных ресурсов, водных объектов, включая моря и континентальные водоемы, лесов и иной естественной растительности, атмосферного воздуха, космоса, уникальных природных комплексов) или отдельных экологических систем и природных объектов (видов животных, растений, отдельных водоемов, геологических образований и т. п.).

Так, в числе международных организации, связанных с охраной окружающей среды, существуют Всемирная организация здравоохранения, Всемирная метеорологическая организация, Научный комитет по проблемам окружающей среды Международного совета научных союзов, Международный фонд любителей живой природы, Международное общество почвоведения, Международный совет по охране птиц, Международный центр по физиологии и экологии насекомых и др.

По своей функциональной ориентации среди международных организаций можно различать научно-технические, социально-экономические, культурно-просветительные, научно-информационные, правотворческо-консультативные, научно-координационные, контрольно-надзорные и т. п., в частности, среди них ЮНЕСКО, ЮНИДО, ОЭСР, Научный комитет по исследованию водных ресурсов, Международная китобойная комиссия, Международная юридическая организация.

Однако в подавляющем большинстве случаев в сферу деятельности той или иной организации входит не одна, а несколько из указанных выше функций и задач.

Помимо предметной классификации традиционно международные организации классифицируются по двум признакам — правовому статусу и пространственной сфере полномочий.

В зависимости от статуса различаются межправительственные и неправительственные организации.

По признаку пространственной сферы полномочий или субъективно-территориальному признаку различаются организации глобальные и региональные (субрегиональные).

Наблюдаются и такие явления, когда несколько предметно однородных организаций регионального характера объединяются в рамках какой-то глобальной организации, не утрачивая своей самостоятельной правосубъектности. Скажем, в Международный совет по праву окружающей среды входит Европейский совет по праву окружающей среды, действующий как самостоятельная региональная организация.

Среди международных организаций различаются также коммерческие, то есть преследующие цель получения каких-то доходов от своей деятельности, и некоммерческие. Среди международных организаций, связанных с охраной окружающей среды, преобладают некоммерческие. Материальной основой их существования и деятельности являются не только членские взносы, но и всякого рода субсидии, дотации.

С учетом приведенных положений в последующих параграфах настоящей главы освещаются правовые основы и деятельность наиболее влиятельных международных правительственных и неправительственных организаций в области охраны окружающей среды. При этом основное внимание уделяется их участию в правотворческой и правоприменительной деятельности на международной арене.

2. Специализированные учреждения и органы ООН

В соответствии со ст. 57 Устава ООН различные специализированные учреждения, созданные межправительственными соглашениями и облеченные широко международной ответственностью в области экономической, социальной, культуры, образования, здравоохранения и подобных областях, поставлены в связь с Организацией Объединенных Наций. Из 14 специализированных учреждений ООН шесть играют особенно важную роль в области охраны окружающей среды. Это — ЮНЕСКО, ФАО, ВОЗ, ВМО, ИМКО, а также МАГАТЭ. Несмотря на то что данные организации созданы для решения задач, не относящихся прямо к проблемам окружающей среды, они давно включились в природоохранительную деятельность. В своих планах они предусматривают и выполняют разнообразные мероприятия по охране окружающей среды, сообразуясь со своими полномочиями и компетенцией.

ЮНЕСКО, образованная в 1945 году, уже в первые годы своей деятельности поддержала научные инициативы и общественные природоохранительные движения. В настоящее время ЮНЕСКО является ведущей организацией, обеспечивающей всемирное сотрудничество в разработке ряда естественнонаучных и образовательных аспектов в охране окружающей среды.

Наиболее известным природоохранительным направлением в деятельности ЮНЕСКО является научная программа «Человек и биосфера» (МАБ), принятая в 1970 году на XVI Генеральной конференции этой организации. Общие принципы и содержание программы были окончательно одобрены в 1974 году. МАБ является в некоторых отношениях продолжением бывшей Международной биологической программы и выражает новый, интегрированный подход к исследованиям, подготовке специалистов и деятельности, имеющей целью улучшение взаимоотношений человека с окружающей средой.

Создан Международный координационный совет МАБ. Он состоит из научных представителей от 25 государств, отбираемых каждые два года Генеральной конференцией ЮНЕСКО наряду с представителями от соответствующих организаций ООН и неправительственных организаций. Совет осуществляет руководство и наблюдение за программой. В каждой стране, участвующей в программе, Национальный комитет определяет и организует исследовательские мероприятия по конкретным национальным проблемам, которые связаны с международной программой. Координационный совет МАБ создает специализирован-

ные рабочие группы и группы экспертов для координации национальных усилий и для определения международных основных программ, обеспечивая при этом применение в различных проектах сравнимой методологии. В конечном счете результаты исследований могут дать наиболее верные представления о состоянии взаимодействия человека и биосферы.

В настоящее время в программе МАБ 14 сводных проектов, относящихся к изучению экологических последствий воздействия человека на тропические и субтропические экосистемы, ландшафты всех зон и физико-географических регионов Земли, сохранению естественных природных комплексов, наименее затронутых человеком, оценке влияния основных видов инженерно-технических работ на окружающую человека среду, изучению экологических аспектов городских систем, общему пониманию состояния окружающей среды и т. д.

К выполнению программы МАБ уже приступило около 100 стран, среди которых и многие страны социалистического содружества.

В марте 1972 года в Москве состоялось первое Совещание по координации деятельности национальных комитетов братских социалистических стран по программе ЮНЕСКО «Человек и биосфера», на котором обсуждался ход работ по всем 14 проектам и были выработаны предложения по повышению эффективности участия в них стран социализма. Совещание определило головные научные центры, которые будут координировать исследования по отдельным проектам, и поручило им разработку типовых программ. Совещание отметило также необходимость единого подхода к проблемам природоохранительного просвещения, применения системного анализа, математического моделирования и усиления роли социально-экономических исследований во всех проектах программы МАБ[1].

Среди других природоохранительных направлений деятельности ЮНЕСКО большое значение имеют Международная гидрологическая программа (МГП), Комитет по всемирному наследию, Межправительственная океанографическая комиссия (МОК), а также Международная программа по образованию в области окружающей среды.

Международная программа по образованию в области окружающей среды с самого начала (1975 г.) возникла как совместная программа ЮНЕСКО и ЮНЕП. Тбилисская конференция по образованию в области окружающей среды (1977 г.) завершила первый этап формирования и осуществления программы. В настоящее время, на втором этапе программы, идет повсеместно в мире процесс реализации решений конференции и непосредственного выполнения мероприятий по совершенствованию природоохранительного просвещения. Советский Союз и другие социалистические страны проводят большую работу в этом направлении. Они совместно разрабатывают меры по улучшению преподавания дисциплин, связанных с охраной окружающей среды, в школах, средних специальных и высших учебных заведениях, а также в системе повышения квалификации кадров.

В каждой стране подробно рассматриваются и решаются вопросы природоохранительного образования. В Советском Союзе, в частности, в 1979 году состоялась всесоюзная конференция по этим вопросам, которая приняла весьма полезные рекомендации, адресованные Министерству просвещения СССР, Государственному комитету СССР по профессионально-техническому образованию, другим министерствам и ведомствам, деятельность которых связана с образованием в области окружающей среды[2].

ЮНЕСКО активно участвует в правотворческой деятельности и в контроле за выполнением международно-правовых обязательств государств и организаций по всем вопросам образования, науки и культуры, включая вопросы охраны окружающей среды. В частности, она была основным автором, инициатором и организатором подготовки проектов Конвенции о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц (подписана 2 февраля 1971 г. в Рамсаре, Иран), и Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия, подписанной в Париже 23 ноября 1972 г.

Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО), образованная в октябре 1945 года, является специализированным учреждением ООН и занимается вопросами продовольственных ресурсов и развития сельского хозяйства в целях улучшения условий жизни народов мира. В соответствии с такой компетенцией она обращает основное внимание на охрану и рациональное использование земель, водных ресурсов, лесов и иной растительности, животного мира суши, биологических ресурсов океанов и морей. ФАО участвует в осуществлении более чем 100 природоохранительных программ на глобальном, региональном и национальном уровнях.

В области охраны окружающей среды ФАО в сотрудничестве с ЮНЕП и другими заинтересованными международными организациями постепенно осуществляет глобальную и региональные оценки состояния земельных и других природных ресурсов (главным образом с точки зрения их биологической продуктивности), разрабатывает рекомендации по их сохранению, восстановлению и рациональному использованию. В 1976 году она опубликовала почвенную карту мира. В 1978 году опубликовала первый доклад о состоянии продовольствия и сельского хозяйства в мире, содержащий всесторонний анализ состояния и динамики природных ресурсов. Ряд проектов природоохранительного характера подготовлен и осуществляется при участии и поддержке ФАО в различных частях мира: по использованию и охране засушливых земель, пастбищ, природных ресурсов отдельных речных бассейнов и водохозяйственных систем, тропических лесов, а также по регулированию рыболовства и охране живых ресурсов и морской среды[3]. В течение 70-х годов ФАО активно участвовала в подготовке и проведении ряда конференций ООН, связанных с охраной окружающей среды (по продовольствию, народонаселению, водным ресурсам, борьбе с опустыниванием, образованию и др.), а в настоящее время является одним из международных партнеров по осуществлению их решений.

Почти все направления деятельности ФАО тесно связаны с правовым обеспечением. Поэтому в Секретариате ФАО имеется хорошо организованная юридическая служба, которая ведет определенную правотворческую работу, оказывает консультативную помощь государствам и организациям и участвует в контрольно-надзорной деятельности. Правовой отдел ФАО занимается также сравнительным изучением законодательства стран-участниц. В отделе находится свыше 120 тыс. текстов законодательных актов почти всех стран мира. Обсуждение и анализ правовых аспектов охраны окружающей среды входит в содержание исследований и публикаций ФАО.

На международном уровне ФАО активно участвует в правотворческой деятельности, являясь инициатором и составителем проектов многих междуна-

родных соглашений (особенно в рамках программы региональных морей). Она была ведущей организацией по подготовке проекта Конвенции по охране Средиземного моря от загрязнения (1976 г.). Она является депозитарием: Конвенции о защите растений (1951 г.), Соглашения о защите растений в регионе Юго-Восточной Азии и Тихого океана (1956 г.), Соглашения о Совете по рыболовству в Индийском и Тихом океанах (1948 г.), Соглашения о Генеральном совете по рыболовству в Средиземном море (1949 г.), Конвенции по охране атлантических тунцов (1966 г.), Конвенции об охране живых ресурсов Юго-Восточной Атлантики (1969 г.), соглашений, устанавливающих комиссии по контролю за саранчой в Юго-Западной Азии (1963 г.), Ближнем Востоке (1965 г.) и Северо-Западной Африке (1970 г.). Кроме того, ФАО участвует в разработке международных стандартов на качество продовольствия (проект «Кодекс Алиментариус»), на предельно допустимое содержание пестицидов в продуктах питания, на качество питьевой воды и ряд других.

Таким образом, роль ФАО в международно-правовой охране окружающей среды весьма значительна.

Всемирная организация здравоохранения, созданная 22 июля 1946 г., имеет своей главной целью заботу о здоровье людей. В связи с этим она должна заниматься гигиеной жилища, производственной и коммунальной санитарией, организацией отдыха людей, курортного лечения, борьбой с эпидемическими, эндемическими и другими заболеваниями. Деятельность по этим вопросам почти всегда связана с окружающей средой, что, естественно, предполагает природоохранительную активность ВОЗ. Она осуществляет сбор и распространение экологической информации, связанной с охраной здоровья людей, участвует в исследовательской работе, оказывает техническую помощь, осуществляет международный контроль за загрязнением окружающей среды. Другими словами, ВОЗ является естественным и надежным партнером ЮНЕП. Работа этой организации проводится в рамках среднесрочной программы. Шестая такая программа (на 1978–1983 гг.) включает более 100 проектов, большинство из которых связано с охраной окружающей среды.

Всемирная организация здравоохранения обладает определенными полномочиями в области права. Она собирает, обобщает и анализирует национальное законодательство о здравоохранении и соответствующие международно-правовые акты, тексты которых опубликовываются полностью или в изложении, либо в форме сравнительных обзоров в ежеквартальном издании Международный компендиум законодательства о здравоохранении». В сотрудничестве с ЮНЕП ВОЗ подготовила доклад «Охрана Средиземного моря от загрязнения из источников с суши: обзор национального законодательства», который способствовал заключению в конце 1980 года специального протокола по этому вопросу с участием всех средиземноморских государств. ВОЗ принимает иногда на себя и экспортные функции, в частности, при разрешении международных споров, связанных трансграничным загрязнением окружающей среды.

Всемирная метеорологическая организация учреждена основе Всемирной метеорологической конвенции, принятой в Вашингтоне на 12-й конференции директоров Международной метеорологической организации 11 октября 1947 г. С 1951 года она является специализированным учреждением ООН. В ее задачи входит организация сетей наблюдения и систем быстрого обмена метеороло-

гической информацией, стандартизация наблюдений, стимулирование применения достижений метеорологической науки и техники, в частности, в области прогнозов о годы, а также стимулирование и координация соответствующих научных исследований. Все это, разумеется, имеет довольно близкое отношение к проблемам окружающей среды.

В программах ВМО в течение 70-х годов весьма заметно увеличились число и масштабы природоохранительных мероприятий. Прежде всего они связаны с глобальным мониторингом окружающей среды. ВМО активно организует изучение атмосферы и атмосферных пилений, погоды, климата, воздействий человека на атмосферу и разрабатывает рекомендации относительно Упорядочения этих воздействий на научной основе. В программах ВМО мероприятия по всем аспектам атмосферного мониторинга, включая оценку загрязнений атмосферы различными веществами (прежде всего двуокисью углерода, окислами серы, твердыми частицами) и из разных источников, оценку чрезграничного переноса загрязняющих веществ, их глобального распространения в низких слоях атмосферы, а также по изучению воздействий на озоновый слой. В сотрудничестве с ВМО осуществляется ряд долгосрочных глобальных программ, как, например, программа погодных изменений, совместная МОК/ВМО программа по мониторингу загрязнения морской среды. Подготавливается долгосрочная программа по климату.

Всемирная метеорологическая организация напрямую не связана с правовыми аспектами природоохранения. Однако в сотрудничестве с ЮНЕП она выполнила некоторые мероприятия и в этой области. Она провела совещание группы экспертов для обсуждения правовых вопросов регулирования преднамеренных воздействий на погоду и климат, подготовила проект руководящих принципов по национальному законодательству, касающемуся воздействий на погоду. На заседании группы метеорологических и правовых экспертов, состоявшемся в сентябре 1979 года в Женеве, подготовлен проект документа о сотрудничестве государств в вопросах изменения погоды, который впоследствии одобрен Исполнительным комитетом ВМО и Советом управляющих ЮНЕП и рекомендован правительствам для руководства. Можно полагать, что дальнейшее усиление преднамеренных и непреднамеренных человеческих воздействий на атмосферу, погоду и климат вызовет необходимость более тщательного и строгого правового регулирования отношений в этой области, что в свою очередь потребует активизации правотворческой и правоприменительной деятельности с участием такой компетентной организации, какой является Всемирная метеорологическая организация.

Межправительственная морская консультативная организация, устав которой принят 6 марта 1948 г., должна обеспечивать международное сотрудничество в области правового регулирования и обычной правительственной практики, связанной с любыми техническими проблемами международного торгового судоходства, включая охрану морской среды от загрязнения с судов[4]. Членами ИМКО состоят более 100 государств.

В течение 70-х годов ИМКО продолжала уделять основное внимание вопросам охраны морской среды от загрязнения как в техническом, так и в правовом аспектах. Она ведет интенсивное сотрудничество с государствами и заинтересованными международными организациями, добиваясь разработки и внедрения

в практику научно обоснованных мер по предупреждению и устранению всех видов загрязнения морской среды.

Участвуя в III конференции ООН по морскому праву и используя знания и большой опыт специалистов, составляющих ее актив, ИМКО способствовала в условиях весьма противоречивых межгосударственных отношений поискам компромиссных, приемлемых для государств и в то же время отвечающих экологическим требованиям решений.

Она сама была инициатором и организатором значительного числа международных конференций по разнообразным аспектам охраны морской среды, подготовила проекты конвенций по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов (1972 г.) и по предотвращению загрязнения с судов (1973 г.). Все это в дополнение к тому, что она и раньше была инициатором в разработке конвенций по предотвращению загрязнения моря нефтью (1954 г.), относительно вмешательства в открытом море в случаях аварий, приводящих к загрязнению нефтью (1969 г.), и о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью (1969 г.).

ИМКО подготовила и издала целую систему специальных правил, руководств, стандартов природоохранительного характера, в числе которых Руководство по созданию и надлежащему применению очистных систем в портах, Международные правила по предотвращению столкновения судов в море и др. В феврале 1978 года ИМКО утвердила положения, требующие, чтобы нефтеналивные суда имели изолированные балластные отсеки и системы, максимально уменьшающие загрязнение окружающей среды во время промывки емкостей. В том же году она утвердила более строгие требования в отношении инспекции и выдачи удостоверений на танкеры и подготовку их судовых команд. Одним из текущих направлений деятельности ИМКО в этой области является разработка более безопасных и более устойчивых к авариям систем и конструкций судов, более безопасных технологий обработки ядовитых, взрывчатых, воспламеняющихся, радиоактивных и других опасных грузов.

В сотрудничестве с ЮНЕП и другими заинтересованными международными организациями ИМКО ведет большую работу по программе региональных морей и по глобальному мониторингу окружающей среды. Она оказывает также большую техническую консультативную помощь государствам, особенно развивающимся, помогая, в частности, в развитии национального законодательства по охране морей (в программе ИМКО свыше 50 проектов по оказанию технической помощи).

Международное агентство по атомной энергии учреждено в 1957 году, для того чтобы содействовать научно-исследовательской работе в развитии производства и использования атомной энергии в мирных целях во всех странах, оказывать необходимую в этом деле организационную и материально-техническую помощь, а также помощь в обеспечении радиационной безопасности. Членами МАГАТЭ состоят свыше 100 государств.

В соответствии со своим мандатом МАГАТЭ ведет широкие исследования по использованию атомной энергии, разрабатывает меры по технике безопасности при использовании ядерного топлива и в связи с этим вплотную занимается защитой окружающей среды от опасности радиоактивного заражения. Силами МАГАТЭ подготовлено и издано большое число разнообразных правил и инструкций, касающихся государственного управления и контроля за атомны-

ми электростанциями, их проектирования, строительства и эксплуатации, мер предупреждения аварий, охраны природных условий в прилежащей местности и в связи с использованием водоемов, атмосферы, поверхности и недр Земли.

Вместе с тем МАГАТЭ активно сотрудничает с ЮНЕП и другими заинтересованными организациями с целью дальнейшего изучения влияния атомной (ядерной) энергии на окружающую среду, разработки надежных систем хранения и транспортирования сырья, удаления отходов, содержащих высоко радиоактивные альфа-частицы, изыскания возможностей для создания региональных центров по обработке ядерного топлива.

В решении международных, в том числе правовых, проблем охраны окружающей среды наряду с указанными выше организациями активно участвуют и другие специализированные учреждения и органы ООН, такие как Международная организация труда (МОТ), Международная организация гражданской авиации (ИКАО), Всемирная организация интеллектуальной собственности (ВОИС), Комиссия международного права (КМП), региональные экономические комиссии для Европы, Азии, Африки и Латинской Америки. В частности, Международная организация труда берет на себя часть вопросов охраны окружающей среды связи с регулированием условий труда и техники безопасности. ИКАО связана с охраной атмосферного воздуха от загрязнения выбросами самолетов, мерами борьбы с шумом и т. п. Комиссия международного права, созданная в 1947 году как консультативный орган Генеральной Ассамблеи ООН, за последние годы много внимания уделяет правовому режиму международных рек, в частности, правилам их использования для водоснабжения, ирригации, энергетики, рыболовства, лесосплава, мления отходов и иных целей, не связанных с коммерческой навигацией. При этом, разумеется, предусматриваются и меры по охране природной среды. Комиссия разрабатывает также проблемы международной ответственности за ущерб, возникающий в результате действий, не запрещенных международным правом, то есть в результате правомерной деятельности.

Среди региональных экономических комиссий ООН наибольший объем работы по охране окружающей среды выполнила Европейская экономическая комиссия. Она уже продолжительное время учитывает и прогрессивно развивает экологические аспекты в связи с осуществлением сотрудничества практически по всем направлениям производственно-хозяйственной деятельности, которые возглавляются ее комитетами по отраслям промышленности, строительству, энергетике, транспорту, водному хозяйству, лесосплаву и т. п. С 1971 года в структуре этой организации существует новый орган, созданный по рекомендации Пражского симпозиума по вопросам окружающей среды, — старшие советники правительств стран ЕЭК по проблемам окружающей среды. Он централизованно направляет и координирует природоохранительную деятельность всех 14 комитетов ЕЭК, представляя и свои рекомендации сессиям комиссии. Старшие советники содействуют проведению исследований по проблемам окружающей среды в регионе, помогают формированию национальной и международной политики, решению экономических, технических, финансовых, информационных и других вопросов. Они в значительной мере затрагивают также правовые аспекты, оказывают помощь в разработке международных соглашений, содействуют распространению полезного опыта в развитии национального природоохранительного законодательства.

В настоящее время старшие советники правительств стран ЕЭК по проблемам окружающей среды выполняют также функции исполнительного органа по Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния от 13 ноября 1979 г. Первое заседание этого органа состоялось в октябре 1980 года и было посвящено обсуждению первых практических шагов по выполнению конвенции. На своей восьмой сессии в феврале 1980 года старшие советники обсудили обзор национального и международного права, административных мер и практики относящихся к контролю за токсичными веществами, при особом внимании токсичным отходам в странах ЕЭК. Они решили, что этими вопросами должна подробно заняться вновь созданная рабочая группа ЕЭК по мало- и безотходной технологии и повторному использованию отходов. На сессии в феврале 1981 года старшие советники обсудили проблему предварительной оценки влияния производственной деятельности на окружающую среду.

Из других правовых мероприятий по охране окружающей среды, проведенных за последние годы в рамках ЕЭК, пересмотр и обновление Декларации о политике контроля за загрязнением вод 1966 года. Новая редакция этого документа, подготовленная Комитетом по водным проблемам, под названием «Декларация ЕЭК о политике по предотвращению и контролю за загрязнением вод, включая трансграничное загрязнение» одобрена на 35-й сессии комиссии в апреле 1980 года. Она содержит ряд принципиальных положений, требующих своего отражения и реализации в международном и национальном праве.

Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО), существующая под таким названием с 1974 года, уделяет основное внимание оказанию помощи странам региона, большинство из которых сравнительно недавно освободилось от колониальной зависимости, в развитии их внутреннего природоохранительного законодательства. С этой целью она образовала группы экспертов и провела в Бангкоке (4–7 июля 1978 г.) межправительственное совещание по праву окружающей среды. Совещание приняло долгосрочную программу действий по развитию этой области права. ЭСКАТО в сотрудничестве с ЮНЕП и другими заинтересованными организациями активно участвует в разработке международно-правовых мер по охране окружающей среды главным образом в своем регионе.

Примерно таким же образом ведут свою работу Экономическая комиссия для Африки и Экономическая комиссия для Латинской Америки.

В практике природоохранительной деятельности международных организаций в системе ООН за последние годы получило распространение так называемое Межучрежденческое сотрудничество, являющееся одной из форм международной кооперации, координации и разделения труда. В этом сотрудничестве различаются двусторонние и многосторонние программы.

Двусторонний характер носит подавляющее большинство проектов ЮНЕП, выполняемых совместно с сотрудничающими учреждениями и поддерживающими организациями[5]. Многосторонними являются Глобальная система мониторинга окружающей среды, Программа ЮНЕСКО «Человек и биосфера», Объединенная группа экспертов ФАО, ЮНЕСКО, ВОЗ, ВМО, ИМКО и МАГАТЭ по научным аспектам загрязнения моря (ГЕСАМ), Программа исследований глобальных атмосферных процессов (ПИГАП), Объединенная глобальная система океанских станций (ОГСОС) и др.

Таким образом, за последние годы силами и средствами международных организаций и органов в системе ООН проведена и продолжает проводиться огромная природоохранительная работа, которая, несомненно, приблизила человечество к достижению целей охраны окружающей среды в глобальном и региональном аспектах, а также помогла укрепить и усилить правовую основу международных отношений в рассматриваемой области.

3. Межправительственные региональные организации вне системы ООН

Проблемы окружающей среды, обострившиеся в современном мире, не могли остаться незамеченными со стороны межправительственных организаций регионального характера. Такие организации, расширившие свою компетенцию и включившиеся в международное природоохранительное сотрудничество, также внесли определенный вклад в разработку мер сохранения благоприятных природных условий и обеспечения рационального использования природных ресурсов, включая меры правового характера. В числе таких организаций могут быть названы Евратом, Совет Экономической Взаимопомощи, Европейский совет, Европейское экономическое сообщество, Организация экономического сотрудничества и развития, Азиатско-Африканский юридический консультативный комитет.

Весьма интенсивное и плодотворное сотрудничество социалистических стран по проблемам окружающей среды осуществляется в рамках Совета Экономической Взаимопомощи, созданного в 1949 году.

Общее руководство совместной деятельностью сотрудничающих стран, их предприятий, учреждений и организаций по разработке научно-технических проблем в рассматриваемой области осуществляет Комитет СЭВ по научно-техническому сотрудничеству, который действует в соответствии с Уставом СЭВ, во исполнение решений сессий Совета и его Исполнительного комитета. В целях совершенствования организации и повышения эффективности сотрудничества в 1973 году создан Совет по вопросам охраны и улучшения окружающей среды в качестве постоянного органа Комитета СЭВ по научно-техническому сотрудничеству. Совет является коллегиальным органом, состоит из представителей сотрудничающих стран.

Совет по вопросам охраны и улучшения окружающей среды уполномочен согласовывать окончательно и решать все вопросы, по которым не требуется принятия рекомендаций странам, если не будет принято иное постановление Комитета СЭВ по научно-техническому сотрудничеству и если сам Совет не сочтет необходимым внести такие вопросы на рассмотрение Комитета. По вопросам, которые требуют принятия рекомендаций странам или решения Комитета, Совет должен стремиться к полному согласованию представляемых Комитету материалов и проектов постановлений. Совет может обращаться к постоянным комиссиям и другим органам СЭВ аналогичного уровня для передачи или получения отдельных материалов, отзывов или соображений по рассматриваемым вопросам.

Правовой основой многостороннего природоохранительного сотрудничества социалистических государств в рамках СЭВ является Соглашение о научно-техническом сотрудничестве по комплексной проблеме «Разработка мero-

приятий по охране природы» от 28 апреля 1971 г. и принимаемая на его основе Общая развернутая программа улучшения окружающем среды и связанного с этим шпального использования природных ресурсов[6].

Общая развернутая программа сотрудничества на период 1981–1985 годов, одобренная Комитетом СЭВ по научно-техническому сотрудничеству в ноябре 1980 года, предусматривает сотрудничество по разработке 14 программ направлений: социально-экономические, организационно-правовые и педагогические аспекты охраны окружающей среды; гигиена окружающей среды; охрана биосистем (биогеоценозов) и ландшафта; защита атмосферы от загрязнения вредными веществами; метеорологические аспекты загрязнения атмосферы; борьба с шумом и вибрацией; охрана вод от загрязнения; обезвреживание и утилизация бытовых, промышленных, сельско-хозяйственных и других отбросов; обеспечение радиационной безопасности; основные направления планировки городов, их пригородных зон, а также систем расселения с учетом охраны и улучшения окружающей среды в странах — членах СЭВ; охрана недр и рациональное использование природных ресурсов, связанных с охраной и улучшением окружающей среды; глобальная система мониторинга окружающей среды; разработка мало- и безотходных технологий; информационное обеспечение проблем охраны и улучшения окружающей среды (в рамках ИНФОРМООС). По каждой из этих проблем создан координационный центр, а по отдельным темам, входящим в их содержание, выделены головные организации в странах-участницах и соисполнители.

Во исполнение соглашения от 28 апреля 1971 г. и в соответствии с общей развернутой программой сотрудничества выполнена огромная работа разностороннего характера — научно-исследовательская, проектно-конструкторская, нормативно-методическая и правотворческая. В ней участвовали и продолжают участвовать свыше 400 организаций сотрудничающих стран.

В частности, разработаны и успешно прошли испытания тканевые пылеулавливатели, обеспечивающие большую эффективность очистки газов, в которых применены новые фильтровальные материалы (игло-войлочные из синтетических волокон). Созданы опытные образцы высокотемпературных пылеулавливателей на основе металлических тканей. Представителями компетентных органов и организаций заинтересованных стран — членов СЭВ подписано Соглашение о многосторонней специализации и кооперировании производства приборов для контроля загрязнения внешней среды и измерения вредных веществ в отходящих газах.

Определена сеть сухопутных станций фонового мониторинга на территории заинтересованных стран — членов СЭВ, разработаны комплексная программа наблюдений на этих станциях и методы определения фонового содержания ингредиентов для различных природных сред, а также математические модели для оценки состояния природной среды. Намечены подходы и составлены методики биологического мониторинга в качестве способа определения антропогенного воздействия на состояние биологических сухопутных и морских систем. Подготовлены предложения, касающиеся мест расположения региональных и базовых станций на Черном и Балтийском морях, создаваемых в системе ГСМОС, а также программа наблюдений за фоновым загрязнением морей.

Внедрена в производство по ряду отраслей промышленности новая технология производства, повышающая производительность труда и значительно уменьшающая выбросы загрязняющих веществ в окружающую среду.

Разработаны и согласованы заинтересованными организациями стран — членов СЭВ методы определения атмосферных загрязнений и вредных веществ в питьевой воде и в воде источников хозяйственно-питьевого назначения, а также межнациональный научно-технический прогноз о развитии научных исследований по гигиене окружающей среды на период до 2000 года[7].

Сотрудничество по правовым и административным мерам охраны окружающей среды, осуществляемое в соответствии с общей развернутой программой, имеет своими задачами: совместное развитие теории и практики правовой охраны окружающей среды; постоянный обмен опытом в данной области; поиск наиболее эффективных правовых средств для поддержания экологического равновесия; постепенное и приемлемое для каждой страны сближение правового регулирования природоохранительной деятельности с учетом общности социально-экономических систем в сотрудничающих странах; совместную разработку социалистических международно-правовых принципов и норм, анализ и оценку состояния и перспектив международно-правового регулирования охраны окружающей среды.

Специалисты сотрудничающих стран уже провели значительную работу в этом направлении. Они закончили исследование юридических понятий и терминов, используемых в законодательстве стран, и подготовили по этому вопросу сравнительный материал. Проведен сравнительный анализ систем государственного управления охраной окружающей среды в странах — членах СЭВ. Подготовлены доклад и рекомендации относительно совершенствования правового регулирования охраны окружающей среды в отдельных странах и на международном уровне. Для обеспечения комплексного подхода к проблемам окружающей среды разработаны модели соответствующих законов. Представлены органам СЭВ и заинтересованным странам рекомендации относительно усиления взаимосвязи и взаимодействия национальных и международных правовых систем, процедур имплементации норм международного права окружающей среды в национальном законодательстве.

Таким образом, в коллективе стран социалистического содружества активно разрабатываются практически все направления проблем окружающей среды. Совершенствуя технику и технологию производства, экономические методы руководства и административные структуры, воспитание и обучение населения, а также правовое регулирование относящихся к проблемам окружающей среды отношений, социалистические государства шаг за шагом усиливают заботу о природе на своей территории и помогают решению соответствующих глобальных и региональных проблем.

Европейский совет, устав которого принят 5 мая 1949 г., имеет очень широкую компетенцию. Поэтому вопросы охраны окружающей среды без особых затруднений были включены в круг интересов этой организации. С 1962 года комитеты экспертов Совета приступили к разработке основных принципов и положений, касающихся сбережения и рационального использования различных видов природных ресурсов. Эта работа завершилась подготовкой обобщающих документов, которые сыграли мобилизующую роль. К числу этих документов относятся принятые Европейским советом Хартия охраны водных ресурсов (1968 г.), Декларация о принципах борьбы с загрязнением воздуха (1968 г.), Хартия охраны почв (1972 г.).

Важным результатом указанной работы экспертов явились также три специальных международно-правовых акта.

1) Европейское соглашение об ограничении использования некоторых поверхностно-активных веществ в препаратах для стирки и уборки помещений было подписано в Страсбурге 16 сентября 1968 г. и вступило в силу в 1971 году. Его участниками являются 8 государств — членов Совета. В соответствии с соглашением его участники запрещают в своем национальном законодательстве сбыт моющих и чистящих продуктов, содержащих один или более синтетических детергентов, если они в целом поддаются биологическому распаду менее чем на 80%. Вместе с тем не допускается применение детергентов, которые при обычном использовании могут вредно влиять на здоровье человека или животных.

2) Европейская конвенция о защите животных при международных перевозках от 13 декабря 1968 г. имеет своей целью предохранять, насколько это возможно, животных, содержащихся в неволе, от мучений при перевозках из одной страны в другую и на территории стран-участниц.

3) Европейская конвенция об охране археологического наследия от 6 мая 1969 г. предусматривает меры охраны территории (районов и участков), представляющих археологический интерес. Конвенция запрещает проведение археологических раскопок без определенных разрешений и бесконтрольно.

За последние годы Европейский совет сконцентрировал внимание на охране дикой природы — красивых ландшафтов, природных комплексов и зон, представляющих научный интерес, отличающихся эстетическими и рекреационными достоинствами. Совет придает большое значение также формированию окружающей среды, устройству территорий с учетом экологических требований, ведет пропагандистскую и информационную работу в этой области, занимается обучением кадров и воспитанием населения в духе бережного отношения к природе.

В отличие от Европейского совета, Европейское экономическое сообщество и Евратом основное внимание уделяют борьбе с загрязнением и другими вредными последствиями производственной деятельности в той мере, в какой это совместимо с их торгово-экономическими функциями. Основное из трех сообществ — «Общий рынок» — Европейское экономическое сообщество включило в свои планы вопросы охраны окружающей среды, основываясь на расширительном толковании ст. 100–102 Римского договора, касающихся мер по сближению национальных законодательств во избежание нарушения условий в конкурентной борьбе. Главы государств «девятки», собравшиеся в Париже 19–20 ноября 1972 г., заявили, что следует уделять особое внимание духовным ценностям и охране окружающей среды в деятельности сообществ. После этого была образована комиссия, которая разработала долгосрочную программу деятельности в данном аспекте (на 1974–1976 гг.), которая была утверждена советом 22 ноября 1973 г. Следующая программа действий по охране окружающей среды, утвержденная в декабре 1976 года на период 1977–1981 годов, предусматривает четыре направления совместной деятельности: сокращение выбросов загрязняющих и других вредных веществ в целях предотвращения и уменьшения загрязнения водоемов и атмосферного воздуха (сюда включается также борьба с шумом); охрана территорий со всеми присущими им элементами природного ландшафта; меры общего характера — экономика, информация, исследования и т. п.; участие сообществ в международном сотрудничестве по вопросам охраны окружающей среды.

Органы сообщества выработали большое число документов правового характера, подавляющая часть которых имеет форму директив по тем или иным вопросам природоохранения.

В несколько особой форме — в виде соглашения между правительствами стран-членов была принята процедура, согласно которой каждая страна — член сообщества должна уведомлять комиссию о любом проекте законодательного, ведомственного или нормативно-методического правового акта и о любой другой международной инициативе, связанной с охраной и улучшением окружающей среды. В течение двух месяцев после такого уведомления комиссия может информировать заинтересованное государство о том, что она сама намеревается предложить принятие аналогичных мер на уровне сообществ. Если комиссия не выдвигает никаких предложений реально в течение пяти месяцев, то заинтересованное государство получает свободу действий. Эта процедура, как предусмотрено соглашением по данному вопросу от 5 марта 1973 г., имеет своей целью гармонизацию законодательства, принимаемого в странах сообщества в области охраны окружающей среды.

Среди межправительственных организаций Запада, проявляющих заметную инициативу в природоохранительной деятельности, следует выделить также Организацию экономического сотрудничества и развития, созданную в 1960 году взамен Организации европейского экономического сотрудничества. Помимо 18 европейских стран ее членами являются США, Канада, Япония, Австралия, Новая Зеландия.

ОЭСР является прежде всего исследовательской организацией, специализирующейся на инвентаризации экономических ресурсов, анализе конъюнктуры и выработке прогнозов. Но поскольку экономика и экология тесно взаимосвязаны, организация стала вести исследования в контексте этой взаимосвязи и с учетом международно-правовых аспектов. В сущности, сотрудничество государств в рамках этой организации по вопросам охраны окружающей среды носит ярко выраженный экономико-правовой характер.

В своих исследованиях и координирующей деятельности ОЭСР выделила прежде всего экономические аспекты политики, связанные с использованием природных ресурсов и воздействием экономики на окружающую природу и экологические условия в тех или иных районах. В 1972 и 1974 годах она утвердила в качестве руководящего начала для государств-членов принцип «загрязнитель должен платить», означающий, что расходы по охране окружающей среды должны нести те предприятия, которые загрязняют окружающую среду (поскольку в те годы в западных странах велась дискуссия о том, чтобы переложить эти расходы на потребителей товаров или на население). В то же время она рекомендовала учитывать расходы на охрану окружающей среды в политике цен, возлагать часть этих расходов на основные промышленные предприятия, действующие в том или ином районе, создавать централизованные фонды финансирования мероприятий по охране окружающей среды в распоряжении центральных и местных властей. Совет ОЭСР рекомендовал также придерживаться на практике принципов «недискриминации» и «равного доступа», согласно которым государства должны учитывать в своей экономической политике и деятельности экологические интересы как свои, так и в равной степени интересы соседних государств, и при этом иностранные организации и лица, потерпевшие ущерб

от трансграничного загрязнения окружающей среды, должны пользоваться не менее благоприятными возможностями для его возмещения, чем организации и лица своей страны, то есть страны-загрязнителя.

В 1974 и 1979 годах Организация экономического сотрудничества и развития одобрила принципиальные положения относительно экологической экспертизы проектов строительства и реконструкции предприятий, а также проведения иных хозяйственно-технических мероприятий, оказывающих влияние на состояние окружающей природной среды. ОЭСР приняла также ряд положений об информировании населения о состоянии окружающей среды и об участии общественности в предварительной экологической оценке строительных проектов и хозяйственных решений. В течение 70-х годов эта организация, как и другие стоящие вне рамок ООН межправительственные организации, осуществила ряд интересных публикаций преимущественно по экономико-правовым и политическим аспектам охраны окружающей среды[8].

Азиатско-Африканский юридический консультативный комитет является международной организацией, членами которой состоят 38 государств. Вскоре после Стокгольмской конференции эта организация включила проблемы окружающей среды в число ведущих направлений своей деятельности. Она, в частности, занялась подготовкой методических руководств для развития национального природоохранительного законодательства в странах-членах, включая подготовку моделей законов. Разрабатывает рекомендации по совершенствованию государственного управления охраной окружающей среды, включая механизм применения права, разрешения споров, привлечения нарушителей к ответственности. Организует обмен опытом правового регулирования охраны окружающей среды, уделяя особое внимание охране морской среды, предотвращению загрязнения прибрежных морских вод, оказывает прямую техническую консультативную помощь странам в правотворчестве и применении права. Она помогает также разработке и осуществлению международных конвенций в своем регионе, содействует имплементации международного права в национальном законодательстве, стремясь к гармонизации всех действующих здесь систем права с учетом как единства требований экологии, так и многообразия местных условий.

Таким образом, деятельность региональных межправительственных организаций, не входящих в систему ООН, служит еще одним каналом и направлением интенсивного международного сотрудничества и развития правового регулирования отношений в области охраны окружающей среды.

4. Неправительственные международные организации

Отвечая на запрос представителей ряда государств, Секретариат ЮНЕП подготовил к четвертой сессии Совета управляющих список неправительственных организаций, включившихся в природоохранительную деятельность и поддерживающих связь с Программой ООН по окружающей среде. В списке оказалось 532 организации[9]. Среди них Всемирная федерация профсоюзов, Всемирный совет мира, Всемирная федерация демократической молодежи, Всемирный совет окружающей среды и ресурсов, Всемирная федерация по охране животных, Международный туристический союз, Международный союз архитекторов и др. Каждая из них вносит какой-то вклад в общее дело сохранения природы нашей планеты. Однако главная роль в этой целой армии неправительственных органи-

заций принадлежит некоторому числу специализированных и зарекомендовавших себя высокой активностью организаций, таких как Международный союз охраны природы и природных ресурсов, Всемирный фонд охраны дикой живой природы.

Международный союз охраны природы и природных ресурсов (МСОП) создан по решению учредительной ассамблеи, состоявшейся в октябре 1948 года в Фонтенбло (Франция). В соответствии со ст. 1 устава МСОП содействует сотрудничеству между правительствами, национальными и международными организациями, а также между отдельными лицами, занимающимися вопросами охраны природы и сохранения природных ресурсов путем проведения соответствующих национальных и международных мероприятий.

Членами Международного союза охраны природы и природных ресурсов могут быть как правительства стран, так и отдельные государственные органы, учреждения, общественные организации (национальные и международные) и другие коллективы лиц, вносящих свой вклад в дело охраны природы. Индивидуальное членство предусмотрено только в комиссиях этой организации. По состоянию на начало 1981 года членами союза союз стоят 54 государства и свыше 300 организаций из более чем 100 стран мира. От Советского Союза членами МСОП являются Министерство сельского хозяйства СССР, Всероссийское общество охраны природы и Туркменское общество охраны природы. Участвуют в Союзе также государственные органы, научные и массовые общественные организации других социалистических стран — Болгарии, Венгрии, ГДР, КНДР, Монголии, Польши, Румынии, Чехословакии, Югославии.

Высшим органом МСОП является генеральная ассамблея, сессии которой проводятся раз в три года. Другие руководящие органы — президент, возглавляющий совет и бюро совета, генеральный директор, стоящий во главе персонала постоянных сотрудников секретариата, и шесть отраслевых комиссий проводят всю текущую работу по международному общественному сотрудничеству в области охраны природы и природных ресурсов. Каждая комиссия, состоящая из известных ученых, государственных и общественных деятелей, занимается определенным направлением природоохранительной деятельности. Существуют комиссии по экологии; образованию; экологическому планированию; политике, праву и управлению; национальным паркам и охраняемым территориям; службе выживания (видов животных).

За последние годы Международный союз охраны природы и природных ресурсов сосредоточил свое внимание на вопросах охраны особо ценных объектов и природных комплексов, достопримечательностей природы, отдельных видов животных и растений, которым угрожает гибель, а также на ряде общих и частных вопросов усиления охраны природы в мире. В этом направлении МСОП осуществил и продолжает осуществлять необходимые общественные и научно-технические мероприятия, подготовил проекты нескольких конвенций (преимущественно об охране животного мира), проекты Всемирной стратегии и Хартии охраны природы, издал международную «Красную книгу», содержащую сведения о видах животных и растений, нуждающихся в особой охране. Важным событием в жизни союза явилась XIV Генеральная ассамблея, состоявшаяся в Ашхабаде 24 сентября — 6 октября 1978 г. Она была заметным шагом по пути дальнейшего усиления положительного влияния союза в мире и помогла мобилизации обще-

ственного мнения в пользу поддержки всех направлений природоохранительной деятельности.

Международный союз охраны природы и природных ресурсов является одним из самых активных партнеров ЮНЕП. Вместе с Всемирным фондом охраны дикой живой природы он берет на себя выполнение большого числа проектов, относящихся к охране животного и растительного мира и среды обитания живых организмов, помогает организации заповедников и национальных парков, занимается сохранением генетического фонда.

Исключительно интенсивной является работа Комиссии по политике, праву и управлению, состоящей из 81 эксперта из 35 стран. Комиссия, в деятельности которой фокусируются практически все политико-правовые мероприятия МСОП, ведет исследовательскую, научно-вспомогательную и консультативную работу.

Международному союзу охраны природы и природных ресурсов в лице данной комиссии принадлежит главная роль в подготовке проектов Африканской конвенции об охране природы и природных ресурсов (1968 г.), Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (1973 г.), Соглашения об охране белых медведей (1973 г.), Конвенции об охране природы в южной части Тихого океана (1976 г.), Конвенции об охране мигрирующих видов диких животных (1979 г.). Вместе с тем комиссия представляет свои замечания и предложения по другим проектам международно-правовых актов. МСОП с помощью комиссии подготавливает и ежегодно представляет Международной китобойной комиссии доклады о состоянии выполнения конвенции и сообщает о тревожной ситуации с поголовьем китов.

Международный союз охраны природы и природных ресурсов регулярно помогает странам в развитии национального природоохранительного законодательства. В частности, силами консультантов МСОП подготовлены проекты Закона об охране животного мира (Панама, 1978 г.), Закона об охраняемых природных комплексах-территориях (Малави, 1979 г.), Государственного плана охраны природы (Таиланд, 1978 г.). Комиссия МСОП консультировала также новые природоохранительные законы Свазиленда, Иордании, Папуа — Новой Гвинеи.

Созданная по инициативе и силами комиссии Информационная система по праву окружающей среды с центром по природоохранительному законодательству в Бонне в настоящее время в сотрудничестве с ЮНЕП обслуживает государства и широкий круг общественности, нуждающейся в правовых знаниях. В центре собрана коллекция из более чем 45000 текстов законов отдельных стран и международно-правовых актов по вопросам охраны окружающей среды и использования природных ресурсов, а также более 10000 библиографических описаний специальной литературы.

Документы и публикации, подготовленные комиссией, пользуются большой популярностью. Среди них продолжающийся Сборник многосторонних международных конвенций по охране окружающей среды (ведется начиная с 1973 г.), библиография текущих поступлений новой литературы, обзоры основных мероприятий по охране окружающей среды в мире, руководство по выполнению Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, руководства по подготовке проектов законов

об охране отдельных территорий и видов, регулярные обзоры судебной практики ФРГ по делам об охране окружающей среды и др. На базе центра по природоохранительному законодательству в Бонне ведется также обучение молодых специалистов из разных, главным образом развивающихся, стран.

Что касается Всемирного фонда охраны дикой живой природы, созданного в 1961 году, то его деятельность заключается в основном в оказании финансовой поддержки природоохранительным мероприятиям. Программа работы этой организации в конце 70-х годов охватывала более 160 проектов охраны природы в 70 странах. Всемирный фонд особенно тесно сотрудничает с Международным союзом охраны природы и природных ресурсов и Программой ООН по окружающей среде.

Международный институт по окружающей среде и развитию наряду и во взаимосвязи с финансово-экономическими вопросами охраны окружающей среды в развивающихся странах, составляющими в основном предмет его деятельности, проводит ряд правовых исследований. Он подготовил, например, исследование под названием «Правовые и административные аспекты управления окружающей средой и природными ресурсами в развивающихся странах», которое представляет значительный интерес для данной группы стран. Недавно институт закончил исследование по управлению окружающей средой в районе южнее линии антарктической конвергенции, которое предполагается использовать при подготовке новой рыболовной конвенции о данном районе, разрабатываемой членами антарктической конвенции с участием ГДР и ФРГ.

В заключение следует сказать несколько слов о деятельности такой неправительственной международной организации, какой является Международная юридическая организация (МЮО). Созданная в 1964 году, она за последние годы уделила большое внимание праву окружающей среды. Конференция членов, являющаяся высшим органом организации, и избираемый ею Исполнительный комитет, который ведет текущие дела, создали в 1970 году специальный отдел по политике и праву окружающей среды. Он сотрудничает с заинтересованными органами государств, межправительственных и неправительственных организаций, а также с отдельными специалистами, способствуя развитию национального и международного права окружающей среды. МЮО участвует в подготовке ряда международно-правовых актов природоохранительного характера, сотрудничает с Межправительственной рабочей группой ЮНЕП по праву окружающей среды. Она осуществила за последние годы ряд интересных исследований и публикаций[10].

Таким образом, общая картина деятельности межправительственных и неправительственных международных организаций, направленной на усиление правовой охраны окружающей среды в мире, представляется впечатляющей. Несомненно, удалось немало вопросов права решить за истекшее десятилетие в развитие идей Стокгольмской конференции, а также создать заделы на будущее. Однако следовало бы более упорядочить деятельность международных организаций, в большей мере проводить разделение труда между ними, специализацию, кооперирование и координацию. Это может повысить эффективность сотрудничества государств и международной общественности в рамках этих организаций, что приведет к дальнейшим успехам международного природоохранения.

ГЛАВА V. МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВАЯ ОХРАНА ПРИРОДНЫХ ОБЪЕКТОВ

1. Охраняемые природные объекты и их классификация

Исторически сложившееся отношение людей к окружающей природе основано на дифференцированном подходе к материальному содержанию природной среды. С глубокой древности люди привыкли различать ее основные компоненты, такие как земля, недра, материковые воды и моря, леса и иная дикая растительность, животный мир суши и водоемов, атмосферный воздух, космическое пространство со всеми его «небесными» телами. И такой подход до сего времени существует не только в житейских представлениях и общественном мировоззрении, но и в практической деятельности людей, включая в первую очередь деятельность по использованию и охране природных ресурсов. Он отражается также в системах управления, планирования и правового регулирования.

Соответственно тому, что в государственно-правовом аспекте люди по-разному регламентируют свое поведение по отношению к различным компонентам природной среды, в правовых системах национального (внутригосударственного) и международного права постепенно сформировались специализированные отрасли — земельное, водное, горное (недренное), лесное, охотничье, рыболовное, морское, воздушное, космическое право. Данные отрасли несут основную нагрузку в регулировании природопользования, особенно на национальном уровне. Поэтому тенденция в их укреплении и совершенствовании с учетом экологических требований является доминирующей в общем процессе развития этой сферы правового регулирования, хотя в соответствии с новейшими представлениями о значении всеобщей взаимосвязи и взаимозависимости предметов и явлений природы одновременно идет процесс формирования новой интегрированной отрасли, именуемой правом окружающей среды (см. гл. VI).

В силу существующих различий социально-классового и культурно-исторического характера земельное, водное, горное, лесное и другие природоресурсовые отрасли права в отдельных странах и на международном уровне находятся на разных ступенях развития, отличаются разнообразием форм и методов правового регулирования и не одинаковы по своей структуре, пределам действия и нормативной насыщенности. Но они всем своим содержанием направлены на установление правового режима данных объектов. И в каждой из них уже накоплен довольно обширный нормативный материал, призванный не только регулировать отношения по использованию соответствующих природных объектов, но и обеспечивать их сохранение, восстановление и поддержание в благоприятном состоянии, необходимом для современного и будущих поколений людей.

В развитии такого рода природоресурсовых отраслей права в Советском Союзе достигнут особенно значительный прогресс. В период с 1968 по 1980 год Верховный Совет СССР принял Основы земельного, водного, лесного законодательства, законы об охране атмосферного воздуха, об охране и использовании животного мира[1]. Во всех союзных республиках приняты соответствующие кодексы и законы. Результаты этой работы позволили значительно усилить охрану природы и улучшить использование ее ресурсов на территории СССР, что было отмечено на XXV и XXVI съездах КПСС[2].

Законы, посвященные охране и рациональному использованию земель, вод, лесов, запасов полезных ископаемых, животного мира и атмосферного воздуха, приняты за последние годы в других социалистических странах[3].

Специальные законы по охране отдельных природных объектов приняты и во многих других странах мира, в особенности в США и Канаде, развитых капиталистических странах Европы, в ряде развивающихся стран.

Во всех этих законах в качестве подлежащих охране природных объектов указаны именно земля в смысле сухопутной поверхности земного шара, находящейся в пределах территории каждого государства; воды, в смысле природных запасов воды в виде рек, озер, болот, подземных вод; недра Земли в смысле совокупности минеральных богатств, находящихся в глубинах и на самой земной поверхности в пределах территории государств, и т. п.

Несколько иначе вопрос об охраняемых природных объектах решается в международном праве.

В самом общем представлении объектом международно-правовой охраны природы является вся природа планеты Земля и околоземного космического пространства в пределах, в которых человек реально воздействует на материальный мир. Однако в силу того, что сама природная среда имеет ряд внутренних структурных подразделений, а также с учетом видов и форм человеческой деятельности, влияющей на состояние среды, разнообразия географического положения и исторически сложившихся различных правовых режимов в сфере международно-правовой охраны природы, различается несколько категорий охраняемых объектов.

В структуре природной среды планеты Земля различаются следующие основные объекты охраны:

1) Мировой океан, который занимает около $^{2}/_{3}$ площади поверхности земного шара. Понятием «Мировой океан» охватываются все четыре имеющихся на Земле океана — Атлантический, Индийский, Тихий и Северный Ледовитый, а также все связанные с ними моря. Не откосятся к Мировому океану изолированные моря, находящиеся внутри материков, например, Каспийское море.

2) Материки, которые составляют основное и непосредственное жизненное пространство для развития человечества. Традиционно этим понятием охватывался весь комплекс природных условий, прочно связанных с сухопутной поверхностью Земли, то есть почвы, недра Земли, водные ресурсы, растительный и животный мир. Однако за последние годы происходит дифференциация природных объектов в сфере международно-правовой охраны и постепенно получают самостоятельное признание в качестве охраняемых объектов международные реки и другие материковые водоемы, мигрирующие животные, которые проводят отдельные периоды жизни на территории различных стран и в международных пространствах, другие природные богатства, принадлежащие двум или нескольким странам.

3) Атмосферный воздух — газообразная оболочка земного шара, лежащая между поверхностью Земли и космическим пространством. Состав газов атмосферного воздуха является относительно постоянным, содержит в определенных пропорциях азот, кислород, углекислый газ, благодаря чему обеспечивается одна из основных физиологических потребностей живых организмов — дыхание, а также ряд процессов обмена веществ в природе.

4) Космос — все материальное пространство, лежащее за пределами Земли и ее атмосферы. Космическое пространство бесконечно. Но сфера влияния людей ограничена ближайшим к Земле районом. Поэтому при современном уровне развития производительных сил, который обусловливает процессы проникновения человека в космос, в международно-правовой охране нуждается лишь его часть, а именно, околоземное космическое пространство, естественный спутник Земли — Луна, планеты солнечной системы, поверхности которых достигают космические корабли.

Независимо от приведенной классификации все природные объекты в зависимости от различия в их правовом режиме подразделяются на находящиеся под национальной (государственной) юрисдикцией или контролем отдельных государств — внутригосударственные природные объекты и находящиеся вне национальной юрисдикции или контроля — международные, интернациональные природные объекты.

К природным объектам, находящимся под национальной юрисдикцией или контролем, принадлежат главным образом природные богатства материков, расположенные в пределах территорий отдельных государств. Сюда включаются также богатства, находящиеся в пределах прибрежных территориальных морских вод, континентального шельфа и так называемых экономических зон.

Правовой режим внутригосударственных природных объектов определяется внутренним правом каждой страны. В соответствии с нормами внутреннего права решается вопрос о собственности на природные объекты: они могут принадлежать государству, частным лицам, государственным, кооперативным, общественным организациям, а иногда и международным сообществам. Внутреннее право устанавливает порядок владения, распоряжения и пользования природными объектами и их охраны.

Однако было бы ошибочно утверждать, что отдельные государства совершенно произвольно регламентируют правовой режим находящихся под их юрисдикцией или контролем природных объектов. Каждое государство в силу объективных условий обязано считаться с интересами других государств, не нарушать их суверенитет, не препятствовать им в осуществлении суверенных прав на свои природные ресурсы. Каждое государство обязано также считаться с интересами всего человечества и не допускать таких действий, которые бы поставили под угрозу благополучие всех людей на Земле. Поэтому в правовом регулировании использования и охраны внутригосударственных природных объектов есть определенная доля участия и норм международного права. Здесь существует известное соотношение и взаимодействие норм внутреннего и международного права: выработанные мировой практикой, получившие всеобщее признание и закрепленные в международно-правовых актах прогрессивные принципы поведения трансформируются в нормы внутреннего права и таким путем проводятся в жизнь.

К числу природных объектов, находящихся вне национальной юрисдикции или контроля, за пределами сферы исключительного суверенитета отдельных государств, относятся в основном те объекты, которые находятся в интернациональных пространствах: Мировой океан со всеми его богатствами за пределами территориальных вод, континентального шельфа и экономических зон, отдельные материки, например Антарктида, часть атмосферы Земли и космос.

Правовой режим международных природных объектов определяется в основном нормами международного права. Вопрос о собственности на эти объекты продолжительное время вообще не возникал в связи с низким уровнем развития производительных сил и небольшими масштабами освоения природных ресурсов. Господствовало молчаливое признание интернациональных природных объектов «ничьей вещью». Но в современных условиях такое положение все меньше стало отвечать интересам и потребностям народов мира. Были выработаны и постепенно внедрены в практику некоторые международно-правовые принципы, ограничивающие возможность произвольных действий в отношении международных природных объектов.

В области использования и охраны международных природных ресурсов постепенно сложились устойчивые правовые основы, отражающие общую волю народов и государств и выраженные как в универсальном международном праве, так и в его специальных отраслях — морском, воздушном, космическом и развивающемся праве окружающей среды.

2. Земельные ресурсы мира

В конечном счете к земельным ресурсам мира можно отнести всю сухопутную поверхность земного шара (13393 млн. га), поскольку она уже используется для расселения людей, развития производства и культуры либо в принципе пригодна для этих целей.

Отношение людей к земле как к природному богатству основано на том, что земля, по выражению К. Маркса, существует без всякого содействия человека, будучи всеобщим средством труда и сферой всякой жизнедеятельности общества[4]. В то же время она при известных условиях становится средством производства в сельском и лесном хозяйстве.

Служить пространственным операционным базисом для человеческой жизнедеятельности в принципе может любой участок Земли. Между тем, чтобы быть средством производства в сельском или лесном хозяйстве, земля должна быть не только пространством, но и иметь почву, обладать свойством плодородия. Земля как пространство в сущности не нуждается в охране с экологической точки зрения. Но в качестве производственного феномена она требует очень бережного обращения.

По подсчетам специалистов, в мире имеется 3,2 млрд. га земли, потенциально пригодной для сельскохозяйственной обработки. Фактически обрабатывается около 1,5 млрд, га (10,8% всей площади суши). Луга и пастбища занимают 2987 млн. га (немногим более 22%), леса— 4141 млн. га (31% площади суши). Дальнейшее вовлечение земель в сельскохозяйственное производство сдерживается из-за непомерно высоких затрат на их освоение.

В настоящее время на одного жителя Земли приходится примерно по 0,4 га обрабатываемых земель и по 0,8 га естественных кормовых угодий. При всем этом реальный уровень сельскохозяйственного производства в мире на сегодня не обеспечивает население Земли достаточным количеством продуктов питания. И сотни миллионов людей в ряде стран мира (преимущественно развивающихся) страдают от голода и недоедания.

Сущность проблемы охраны земель состоит главным образом в том, чтобы оградить плодородные участки от необоснованных занятий под человеческие

поселения, промышленные, транспортные, энергетические объекты и другие несельскохозяйственные нужды, а также защитить от эрозии, засоления, заболачивания и других вредных процессов, возникающих в результате экологически неправильных действий человека. В государственно-правовом аспекте эти проблемы решаются главным образом средствами национального законодательства в пределах отдельных стран.

Однако в 70-х годах было признано, что деградация продуктивных земель перестала быть явлением исключительно внутригосударственного характера и приобрела глобальные масштабы. Соответственно охрана земельных ресурсов была признана делом международного сообщества, а не только задачей отдельных стран. Этот вопрос был рассмотрен применительно к борьбе с опустыниванием.

По данным Международного союза охраны природы и природных ресурсов, которые приводились на XIV Генеральной ассамблее этого союза, в настоящее время около 43% земной суши представляют собой пустыни или полупустыни. Они расположены главным образом в Африке, Азии и Америке. Проблема состоит в том, что площадь пустынь угрожающе быстро растет. В настоящее время 30 млн. кв. км, или 19% всей суши Земли, находятся под угрозой превращения в пустыни. Ежегодно пустыня захватывает 5–7 млн. га; земная суша деградирует сегодня со скоростью 44 га в минуту.

Засуха в 1968–1973 годах, охватившая не только пустынные районы Северной Африки, но и полуаридные районы Мавритании, Сенегала, Верхней Вольты, Нигерии, Чада, Кении, Эфиопии и Танзании, явилась причиной гибели 100–250 тыс. человек и 50–90% поголовья скота в этих странах[5].

Такое положение в значительной мере является результатом многолетнего колониального хозяйничанья капиталистических монополий на территории развивающихся стран в аридных зонах, культивирования хищнических способов использования земель, применения разрушительной агротехники, отсутствия элементарной заботы о сохранении земельных ресурсов вопреки интересам коренного населения этих стран. Но сегодня это положение осложняется еще и тем, что масштабы распространения пустынь и низкий уровень экономики, технической вооруженности и отсутствие подготовленных кадров специалистов и рабочих уже не позволяют вести борьбу против опустынивания силами отдельных заинтересованных стран.

Поэтому люди неизбежно пришли к необходимости мобилизовать международные усилия на борьбу с этим опасным явлением.

Прежде всего данному вопросу было уделено внимание на Стокгольмской конференции ООН по проблемам окружающей человека среды. В рекомендации Плана мероприятий, принятого на этой конференции, правительства стран и международные организации призывались к укреплению и расширению международного сотрудничества в области исследования состояния и принятия мер к сохранению почв, добиваясь научно обоснованного и согласованного регулирования всех видов деятельности, влияющей на состояние почв и направленной на предотвращение их деградации. Конференция рекомендовала в этих целях разрабатывать и осуществлять специальные почвоохранительные программы регионального характера[6].

Основываясь на этих рекомендациях и учитывая катастрофическую ситуацию, сложившуюся в тот период в судано-сахелианском районе, Совет управ-

ляющих Программы ООН по окружающей среде приступил к более детальному рассмотрению этого вопроса и постановил на своей первой сессии «разработать согласованную программу для оказания помощи странам в сокращении потерь продуктивной почвы в связи с ее эрозией, засолением, распространением пустынь и смывом и оказывать им помощь в экологически рациональной мелиорации земель, уделяя особое внимание предотвращению распространения пустынь»[7].

17 декабря 1974 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла специальную резолюцию 3337 (XXIX) «Международное сотрудничество по борьбе с опустыниванием», в которой она постановила созвать в 1977 году Конференцию по проблемам опустынивания, чтобы таким образом дать толчок международным действиям в борьбе с распространением пустынь, и возложила организацию такой конференции на Программу ООН по окружающей среде[8].

В Конференции ООН по проблемам опустынивания, состоявшейся 29 августа — 9 сентября 1977 г. в Найроби (Кения), приняли участие представители 95 государств, 50 отделений и органов Организации Объединенных Наций, 65 международных неправительственных организаций.

Конференция приняла восемь резолюций[9]. Одна из резолюций содержит План действий по борьбе с опустыниванием, ближайшая цель которого — предотвратить и остановить наступление пустынь, а где это возможно — восстановить опустыненные земли для производительного использования.

Конечная цель Плана действий — это сохранение и развитие в пределах экологических возможностей продуктивности земель в засушливых, полузасушливых, недостаточно влажных и других уязвимых для опустынивания районов в целях повышения жизненного уровня их населения.

План действий представляет собой систему рекомендаций о совместной деятельности стран в борьбе с опустыниванием. Конечный срок плана — 2000 год. Для осуществления ближайших мероприятий установлен семилетний период (1978–1984 гг.), по истечении которого будет проведена первая общая оценка проделанной работы.

Конференция рекомендовала усилить финансовую, техническую, и иную помощь развивающимся странам в проведении мероприятий по борьбе с опустыниванием, используя для этого международные финансовые средства и возможности.

Генеральная Ассамблея ООН, которая 19 декабря 1977 г. рассмотрела итоги конференции, одобрила План действий по борьбе с опустыниванием, призвала страны к оказанию финансовой и технической поддержки в его осуществлении, предусмотрев, в частности, создание в рамках ООН специального счета для осуществления Плана действий.

Характерно, что Конференция ООН по проблемам опустынивания приняла резолюцию, осуждающую применение химического и биологического оружия во время войн, поскольку это не только лишено всякой человечности, но и разрушающе действует на окружающую среду, вызывая опустынивание. Резолюция осудила колониальную практику использования земель, в частности, практику Израиля па западном берегу реки Иордан, а также оккупацию территории Намибии Южной Африкой, что не позволяет Намибии эффективно вести борьбу с опустыниванием и осуществлять принятый конференцией План действий.

Вышеупомянутые резолюции показывают, что международное сообщество прочно связывает решение проблем охраны окружающей среды с другими по-

литическими, социальными, экономическими проблемами, справедливо высказывая убеждение в том, что человечество сможет в полной мере успешно решать экологические задачи только тогда, когда в мире будет неуклонно соблюдаться и поддерживаться справедливый международный правопорядок.

Советский Союз, который активно участвовал в подготовке и проведении Конференции ООН по проблемам опустынивания 1977 года, последовательно и целеустремленно содействует охране земельных ресурсов мира. СССР прежде всего заботится о сохранении и рациональном использовании продуктивных земель на своей территории, проводя грандиозные и долгосрочные мероприятия по мелиорации земель, борьбе с эрозией почв, освоению и окультуриванию пустынных территорий. Вместе с тем Советский Союз активно участвует в международном сотрудничестве на многосторонней и двусторонней основе, разрабатывая совместно с заинтересованными странами меры охраны земель, оказывая им в необходимых случаях финансовую и техническую помощь.

Так, в рамках Общей развернутой программы сотрудничества стран — членов СЭВ и СФРЮ на период до 1980 года в области охраны и улучшения окружающей среды и связанного с этим рационального использования природных ресурсов Советский Союз совместно с НРБ, ВНР, ПНР, СРР и ЧССР провел большую работу в области разработки научно обоснованных мер по охране земельных ресурсов и рациональному их использованию, а также способов рекультивации ландшафтов, нарушенных деятельностью человека.

Работа по всем этим темам продолжена и после 1980 года.

Значительны масштабы двустороннего сотрудничества СССР с некоторыми развивающимися странами по оказанию им материальной и технической помощи в охране земель. Советский Союз полностью поддерживает международные усилия по охране и организации рационального использования земельных ресурсов в рамках универсального международного сотрудничества, выделяя для этого средства, специалистов, делясь своими научно-техническими достижениями с другими странами.

3. Леса и иная естественная растительность

Мировые ресурсы продуктивных земель, леса, занимающие на земном шаре площадь в 4,1 млрд га, и иная естественная растительность материков являются такими компонентами природной среды, которые сосредоточены в основном в пределах территорий отдельных стран. Соответственно, правовое регулирование их использования и. охраны обеспечивается преимущественно внутренним правом отдельных стран. Лесное законодательство стало практически неотъемлемой частью всех действующих в современном мире национальных правовых систем[10].

Во всех социалистических странах, где забота о лесах является частью государственной хозяйственной политики и где лесное законодательство развивается наиболее целеустремленно и последовательно, за последние годы происходит значительное обновление правовых норм, усиление контроля и ответственности в сфере отношений лесного хозяйства. Так, в 70-х годах новые законы о лесах приняты в Польше (1973 г.), Монголии (1975 г.), Чехословакии (1977 г.) и Советском Союзе (1977 г.). Они предусматривают более строгий режим рубки леса с учетом его оздоровительного, климаторегулирующего и ландшафтообразу-

ющего значения, внедряют в практику наиболее современные и эффективные меры и средства охраны лесов от пожаров, вредителей и самовольных порубок, а также всемерно поощряют научно обоснованные, рациональные способы ведения лесного хозяйства и возобновления лесов[11].

В системе стран буржуазного мира попытки внедрить экологически обоснованный правопорядок в лесном хозяйстве встречают заметное противодействие со стороны капиталистических монополий, которым внутренне присуще хищническое отношение к природе. При этом нередко сами учреждения и должностные лица капиталистического государства, которым от имени нации доверено сбережение лесов, становятся на путь их расхищения, захваченные коммерческим ажиотажем и жаждой безмерного личного богатства, комфорта.

«На леса смотрят главным образом как на источник дохода, — писал известный американский юрист У.О. Дуглас. — Практически ежедневно с разрешения службы леса производится рубка лесных массивов, жизненно необходимых для поддержания экологического баланса в природе и защиты водосборов». Вместо управления лесными ресурсами, рационального их использования и охраны ведомства, лесного хозяйства США, по свидетельству автора, занимаются коммерческой деятельностью по заготовке древесины. «Крупные и мелкие лесозаготовительные фирмы оказывают постоянное давление на службу леса. Лесничества вынуждены учитывать пожелания даже самых мелких подрядчиков, которые ради нескольких долларов готовы вырубить любой заповедник»[12].

За последние годы в угоду капиталистическому рынку происходит стремительное увеличение объема промышленных заготовок древесины в лесах развивающихся стран Азии, Африки и Латинской Америки, расположенных в тропическом поясе Земли. По данным Международного союза охраны природы и природных ресурсов, поставки древесины твердых пород красного дерева в Японию, США и промышленно развитые страны Европы возросли с 4,2 млн. куб. м в 1950 году до 66 млн. куб. м в 1980 году, то есть рост потребления красного дерева увеличился на 1500% за 30 лет. В результате этого, а также вследствие вырубок для других нужд[13], включая расчистку лесных площадей под сельскохозяйственные угодья, в настоящее время среднегодовая вырубка тропических лесов достигла 30 млн. га. При этом следует учесть, что во многих случаях площади после вырубки тропических лесов превращаются в пустыню. Вопрос о регулярном лесовозобновлении даже не ставится[14].

В конечном счете при сложившейся практике лесопользования в мире идет интенсивный процесс уничтожения лесов — леса валят и расчищают для различных потребностей примерно со скоростью 110 тыс. кв. км в год или 20 га в минуту.

Такие темпы вырубки лесов, естественно, вызывают растущее беспокойство в мире. Оно усиливается и в связи с тем, что люди все больше осознают неоценимое экологическое значение лесов. Леса, как это теперь достоверно установлено, являются основным естественным производителем атмосферного кислорода и поглотителем углекислоты. Они поддерживают благоприятный для человека кислородный баланс атмосферы и служат мощным климаторегулирующим фактором. Леса и другая естественная растительность материков аккумулируют солнечную энергию. Они являются основными производителями органического вещества. На леса приходится 2/3 вырабатываемого на Земле органического

вещества, тогда как продуктивность океанов значительно ниже. Через зеленый лист растения осуществляется прямая связь Земли с космосом. Наконец, как стало понятно в век интенсивной урбанизации, леса обладают исключительными гигиеническими и эстетическими достоинствами, которые в прошлом недооценивались.

Все это привело к необходимости международного сотрудничества в целях обеспечения экологически обоснованного использования и надежной охраны лесных и других естественных растительных ресурсов земного шара.

В прошлом международное сотрудничество в области охраны лесов и иной естественной растительности материков не выходило за рамки практических потребностей обмена опытом в организации, технике и технологии расширяющейся эксплуатации лесов, их охраны от пожаров, болезней и вредителей, а также карантинной защиты сельскохозяйственных растений. При этом учету экологических требований уделялось самое минимальное внимание.

Сложившееся положение начинает изменяться в 70-х годах.

План мероприятий, принятый Стокгольмской конференцией ООН по проблемам окружающей человека среды, уже предусматривает ряд рекомендаций, направленных на усиление международных действий в целях обеспечения рационального использования лесов и их охраны.

Стокгольмская конференция, в частности, рекомендовала, чтобы программа «Человек и биосфера» (ЮНЕСКО) в сотрудничестве с Продовольственной и сельскохозяйственной организацией ООН, Всемирной метеорологической организацией, Международным советом научных союзов и Международным союзом научно-исследовательских лесоводческих организаций развернула, координировала и поощряла исследования, направленные на получение новых знаний о значении лесов для окружающей среды. Она рекомендовала ФАО провести сравнительные исследования законодательства, землевладения и системы органов управления лесными ресурсами в тропиках, влияния международной торговли лесными товарами на национальные лесные ресурсы и деятельность государственной администрации, а также просила давать странам консультации по вопросам рационального ведения лесного хозяйства, сохранения, возобновления и улучшения лесов. В соответствии с этими рекомендациями в рамках ФАО учреждена Мировая программа оценки лесных ресурсов, которая ведет мониторинг лесов мира и регулярную оценку их состояния[15].

Действуя в духе реализации решений Стокгольмской конференции ООН по проблемам окружающей человека среды и во исполнение ряда резолюций Генеральной Ассамблеи ООН, Программа ООН по окружающей среде осуществляет ряд проектов, направленных на развитие международного сотрудничества и содействие национальным мерам охраны лесов, особенно в развивающихся странах. В частности, при поддержке ЮНЕП и в сотрудничестве с программой ЮНЕСКО «Человек и биосфера» осуществляется девять экспериментальных проектов по организации рационального использования тропических лесов в странах Юго-Восточной Азии (пять проектов), Латинской Америки (один проект) и Африки (три проекта).

В осуществлении данных проектов активно участвует также ФАО. Научная разработка проблем тропического лесопользования ведется Международным советом по исследованиям в области агролесоводства. ЮНЕП организовала не-

сколько международных учебных курсов по управлению тропическими лесами. На эти цели расходуется из Фонда ЮНЕП около 2 млн долл., ежегодно [16].

Сами страны тропического пояса принимают некоторые меры по охране тропических лесов на национальном и региональном уровнях. Например, государства Центральной и Западной Африки организовали в 1975 году в Киншасе (Заир) региональный центр документации и подготовки кадров в области тропической экологии.

Восьмой Всемирный лесной конгресс (16–18 октября 1978 г., Джакарта, Индонезия), который проходил под девизом «Лес для народа», выразил озабоченность тем, что современная практика эксплуатации лесов в мире приносит прибыли лишь промышленным монополиям и что многие страны до сего времени ведут ошибочную политику, рассматривая леса исключительно как источник товарной древесины и валютных поступлений и игнорируя их почвозащитные, водоохранные и климаторегулирующие свойства. Для изменения такой политики и обеспечения комплексного, научно обоснованного, рационального использования и охраны лесных ресурсов, по мнению ряда делегатов конгресса, необходимо установление общественной собственности на леса, как это существует в социалистических странах, и привлечение широких слоев населения к лесовозобновлению.

В конгрессе участвовали 2500 специалистов из 104 стран и 14 международных организаций. Принятая декларация главным образом обращает внимание на следующие вопросы: ведение лесного хозяйства в рамках общих задач развития сельской местности и в интересах повышения благосостояния населения; необходимость научно обоснованного профессионального управления лесами и подготовки кадров специалистов; изыскание путей для рационального лесопользования в условиях предполагаемой дальнейшей интенсификации использования лесных ресурсов в развивающихся странах[17].

Несмотря на безусловную полезность всех указанных выше международных, усилий, следует признать, что международно-правовая охрана лесов до сего времени недооценивается. Она, во всяком случае, отстает от международно-правового регулирования отношений, развиваемого в других областях охраны окружающей среды. Достаточно сказать, что по вопросам охраны лесов пока что нет многосторонних межгосударственных соглашений, которые бы достаточно широко отражали серьезность проблемы и устанавливали на современном уровне меры, гарантирующие заботливое отношение к лесам планеты всех народов мира.

Что касается охраны естественной растительности вне лесов, то и в данной области уровень развития международно-правового регулирования отношений является невысоким. До сего времени основным международно-правовым документом в рассматриваемой области международных отношений является Международная конвенция по защите растений, подписанная в Риме 6 декабря 1951 г. (СССР присоединился к этой конвенции 24 апреля 1956 г.) [18].

Однако следует учитывать, что данная конвенция лишь косвенно направлена на охрану растительного мира как составной части окружающей природной среды. Ее главное назначение — защищать производственные интересы в растениеводстве как отрасли сельского хозяйства и коммерческие интересы в международной торговле продуктами растительного происхождения. И только в той мере, в какой это связано с растениеводством, участники конвенции принимают меры по защите от вредителей и болезней диких растений, поддерживая в этих

целях необходимое международное сотрудничество. В частности, такой подход выражен в решениях VIII Международного конгресса по защите растений, который состоялся в Москве 21–24 августа 1974 г.

Уничтожение диких растений вне лесов идет высокими темпами в связи с расширением площадей, используемых для нужд всех видов производства и расселения людей, загрязнением окружающей среды и нарушением сложившихся в природе естественных взаимосвязей между ее живыми компонентами, неумеренным сбором лекарственных и декоративных растений, цветов, ягод и т. п.

По мнению специалистов, на Земле в настоящее время существует примерно 400 тыс. видов растений, из которых 25 тыс. находятся под угрозой исчезновения, являются редкими и весьма уязвимыми в условиях сложившейся практики человеческого воздействия на природу.

Жизнь большинства видов растений недостаточно изучена. Люди недооценивают масштабы угрозы их собственному существованию, которая возникает в результате деградации растительного мира. А поэтому, как отмечается Международным союзом охраны природы и природных ресурсов, деятельность по охране диких растений в мире пока что является минимальной[19].

Стремясь преодолеть состояние застоя и инертности в данной области охраны окружающей среды, Международный союз охраны природы и природных ресурсов в 70-х годах провел большую работу по привлечению внимания международной общественности к охране видов диких растений.

Международный союз учредил «Красную книгу» растений, в которую на основании тщательного изучения и предложений, поступивших от научных организаций и правительственных учреждений, внесено 25 тыс. видов диких растений из 89 стран[20]. Книга носит характер научно-вспомогательного документа. Она содержит описание состояния видов растений и рекомендует систему мер по их охране. В соответствии с этими рекомендациями в ряде стран изданы законодательные акты, направленные на охрану диких растений. Кроме того, в странах изданы национальные «красные книги».

Так, «Красная книга» СССР, учрежденная в 1974 году под эгидой Главного управления по охране природы, заповедникам, лесному и охотничьему хозяйствам Министерства сельского хозяйства СССР, имеет в списке 444 вида растений, требующих принятия специальных мер охраны[21].

При этом в отличие от «Красной книги» Международного союза охраны природы и природных ресурсов, «Красная книга» СССР является не только научно-вспомогательным документом, но имеет официальное значение: сбор растений, принадлежащих к видам, перечисленным в «Красной книге», допускается только на основании специальных разрешений компетентных государственных органов.

Дальнейшее развитие международно-правовой охраны растительного мира произошло после вступления в силу 1 июля 1975 г. Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, которая была подписана в Вашингтоне 3 марта 1973 г. [22] Эта конвенция предусматривает строго регулируемый и контролируемый порядок международной торговли видами диких растений, находящимися под угрозой исчезновения, в целях сдерживания добычи этих растений и стимулирования бережного к ним отношения в странах — участницах конвенции. Правительства стран-участниц в соответствии с конвенцией ввели систему разрешений и специальных удосто-

верений на каждый экземпляр или партию растений (в живом или законсервированном виде), которые вывозятся, ввозятся или перевозятся транзитом через страну. Условия выдачи разрешений и специальных удостоверений (сертификатов) различаются в зависимости от того, к какой из трех категорий видов относятся эти растения. Категории видов определены в ст. 2, а сами виды перечислены в трех приложениях к конвенции.

Участниками Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, являются в настоящее время 59 государств.

Советский Союз стал участником конвенции с 9 сентября 1976 г. и проводит большую работу по обеспечению ее выполнения.

Таким образом, на сегодня существует механизм международно-правового косвенного регулирования охраны видов диких растений, находящихся под угрозой исчезновения. Однако всесторонняя международно-правовая охрана естественной растительности материков еще ждет своего развития.

4. Животный мир суши

Живые силы природы особенно чувствительны к человеческим воздействиям. Поэтому влияние человека на животный мир стало заметно довольно рано. Исторически первые социальные мероприятия государственно-правового характера по охране природы были связаны именно с охраной диких животных. И в международно-правовом аспекте охрана животного мира стала развиваться еще в прошлом столетии. С тех пор принято более 100 договоров, соглашений, конвенций, протоколов, международных программ и других правовых актов глобального, регионального и субрегионального характера, направленных в той или иной степени на охрану диких животных, среды их обитания и путей миграции.

Тем не менее и сегодня регулирование использования и охраны животного мира обеспечивается в первую очередь средствами внутреннего права отдельных государств в связи с регулированием охоты, рыболовства, ведения сельского хозяйства, освоения лесов, а также в связи с некоторыми другими видами хозяйственной деятельности человека, ибо подавляющее большинство видов диких животных относится к категории национальных природных ресурсов и находится под исключительным суверенитетом отдельных государств. И от того, насколько эффективно каждая страна обеспечит охрану животного мира на своей территории и в пределах своей юрисдикции, будет в основном зависеть состояние этого компонента природной среды на земном шаре. Поэтому за последние годы продолжает возрастать внимание к развитию национального законодательства и административной деятельности в интересах сохранения живой природы суши.

Например, система мер по охране животного мира в северных странах, которая первоначально основывалась главным образом на охотничьих законах Швеции (1938 г.), Норвегии (1951 г.), Финляндии (1962 г.), Исландии (1966 г.) и Дании (1967 г.), в последнее время усилилась за счет издания общих законов об охране природы, предусматривающих строгую охрану отдельных видов диких животных, образование с этой целью заповедников и резерватов, ограничение некоторых видов хозяйственной деятельности в определенные сроки и определенных местах для поддержания благоприятных условий обитания диких животных[23].

Поворот к усилению охраны диких животных наблюдается также в странах Центральной и Южной Европы. Например, федеральный закон об охране природы ФРГ (1976 г.), установивший систему территориального ландшафтного планирования, требует учитывать состояние животного мира и предусматривать меры его охраны при планировании любых видов использования земель. В Италии в законодательство внедряется принцип, согласно которому все виды диких животных, за исключением используемых в хозяйственных целях (по списку), считаются находящимися под строгой охраной. В Испании отменен старый принцип о возможности бесконтрольного уничтожения диких животных, которые причиняют какой-либо вред хозяйству. Вопрос о полезности или вредности животных теперь должен рассматриваться с учетом конкретных условий[24].

Многие страны Азии, Африки и Америки в последние годы ввели в действие законы, направленные на ограничение добычи животных в коммерческих целях и на борьбу с браконьерством.

Исключительно сложная и разветвленная система американского федерального законодательства и законодательства штатов о регулировании охоты и охраны животного мира дополнена рядом законов, усиливающих охрану среды обитания и правовую защиту отдельных видов диких животных, особенно видов, находящихся под угрозой исчезновения[25].

Новый закон об охоте принят в Монгольской Народной Республике в 1972 году. Он полностью запретил добычу редких и находящихся под угрозой исчезновения видов диких животных, таких как кулан, лошадь Пржевальского, марал, северный олень, козерог, джейран, кабарга, ирбис, выдра, гриф, орел-ягнятник и др. [26]

Фундаментальный кодификационный акт — Закон об охране и использовании животного мира принят 25 июня 1980 г. Верховным Советом СССР. Он всесторонне с учетом новейших достижений науки определяет принципиальные условия и требования по охране диких животных, среды их обитания, путей миграции, а также регулирует все виды пользования животным миром[27].

Однако государственно-правовое регулирование охраны животного мира может вполне обеспечить достижение стоящих перед ним задач, если усилия государств, в том числе национальные законы об охране и использовании диких животных, в каждой стране будут в достаточной степени согласованы, приведены к какому-то общему уровню требований в отношении сроков, способов и допустимых масштабов охоты, видов животных, подлежащих строгой охране, систем контроля и ответственности за нарушение охранительных правил. Поэтому в тесной взаимосвязи с развитием национальных правовых систем в области охраны животного мира расширяется и международно-правовое регулирование. Международное право призвано мобилизовать и координировать усилия отдельных государств, регулировать их сотрудничество в охране животного мира в глобальном масштабе, в отдельных регионах Земли или применительно к отдельным видам животных, а также обеспечивает согласованные действия в интересах охраны среды обитания и путей миграции диких животных.

В дополнение к ранее принятым конвенциям, соглашениям, договорам относительно охраны животного мира (например, Конвенции о сохранении фауны и флоры в их природном состоянии 1933 г., Конвенции по защите природы и сохранению флоры и фауны западного полушария 1940 г., Международной конвен-

ции по охране птиц 1950 г. и др.) в 70-х годах появились новые ориентированные на охрану наземной фауны международно-правовые акты.

В их числе следует также назвать Конвенцию о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц, Конвенцию о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, Конвенцию об охране мигрирующих видов диких животных, а также ряд двусторонних соглашений об охране главным образом перелетных птиц.

Активность государств в охране животного мира в 70-х годах была настолько заметной, что это дало основание одному из специалистов Европейского совета С. Эркману выразить убеждение, что в 70-х годах преимущественная охрана живой природы стала ведущей тенденцией в развитии права окружающей среды[28]. Само по себе это убеждение не является бесспорным. Разработка международно-правового механизма, направленного на борьбу с загрязнениями различных частей окружающей природной среды, все же была и продолжает оставаться главным направлением сотрудничества государств в современный период в области охраны окружающей среды и формирования международного экологического правопорядка. Однако следует отметить, что международно-правовая охрана живой природы, несомненно, заметно прогрессировала за последние десять лет.

Принятию Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, предшествовала огромная работа Комиссии по редким и исчезающим видам Международного союза охраны природы и природных ресурсов, учрежденной в 1949 году. Главным результатом этой работы явилась «Красная книга» МСОП, в которую занесено к началу 1980 года 437 видов птиц, 321 вид млекопитающих, 168 видов амфибий и рептилий и 194 вида рыб (всего в мире известно около 2 млн. видов различных животных).

Мысль о необходимости всемирного договора об охране исчезающих видов впервые была высказана в 1963 году в Найроби (Кения) па Генеральной ассамблее Международного союза охраны природы и природных ресурсов.

Эта мысль укрепилась в связи с угрожающим ростом международной торговли продукцией, получаемой в результате добычи ценных видов животных. Например, только в США в 1969 году во время пушного бума было импортировано 7934 шкуры леопардов (в том числе 1027 из Кении), 1885 шкур гепардов, 133064 шкуры оцелотов (в том числе 81226 из Бразилии и 23823 из Колумбии) и 9831 шкура ягуаров. Нелегальная добыча редких видов диких животных возросла во много раз. Учитывая эти обстоятельства, Комиссия МСОП по редким и исчезающим видам животных подготовила проект соответствующей конвенции с упором на регулирование международной торговли, которая и была подписана на конференции 80 государств 3 марта 1973 г. в Вашингтоне.

Конвенция, основные черты которой охарактеризованы в § 3 настоящей главы, предусматривает в отношении животного мира установление строгого контроля государств за экспортом, импортом и транзитом каждого экземпляра животных, виды которых перечислены в трех приложениях к конвенции. Торговые операции с этими видами требуют специальных разрешений. Постоянно действующий секретариат конвенции ведет наблюдение за ее исполнением. Конференции участников конвенции оценивают состояние ее исполнения и принимают меры к обеспечению такового.

На проведенной в 1979 году в Сан-Хосе (Коста-Рика) второй конференции участников конвенции выяснилось, что предусматриваемый конвенцией контроль за международной торговлей видами дикой фауны, находящимися под угрозой исчезновения, включая добытую продукцию и изделия из нее, является еще слабым, поскольку нет достаточной согласованности между странами в отношении конкретных форм и способов контроля за торговыми операциями. Конференция учредила специальный технический комитет, которому поручила подготовить единые формы разрешений на торговые сделки, сертификатов, которые должны сопровождать товары, и других документов. Была выражена также озабоченность растущим в отдельных странах браконьерством и контрабандным провозом исчезающих животных и изделий из них.

В наиболее угрожаемом состоянии находятся слоны. По имеющимся сведениям, ежегодный импорт слоновой кости в Японию, Гонконг, ФРГ, Великобританию, Бельгию, Швейцарию, США, Францию, Испанию, Италию и Сингапур в общей сложности вырос с 28 тыс. кг в 1950 году до 993 тыс. кг в 1978 году. При этом цена за 1 кг выросла с 3 до 74,5 долл. Под угрозой уничтожения оказались и носороги[29].

Наиболее успешным за последние годы оказались международные мероприятия по сохранению и восстановлению численности таких редких видов животных, как яванский носорог, викунья (в Латинской Америке), орангутанг, тамароу (на Филиппинах) и белый медведь.

Советский Союз, являющийся участником Конвенции по международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, установил и неуклонно проводит в жизнь предусмотренные конвенцией мероприятия. Министерству сельского хозяйства СССР и подчиненным ему карантинным пограничным пунктам вменено в обязанность обеспечить соблюдение разрешительного порядка в торговле и провозе через границу СССР видов диких животных и растений, находящихся под угрозой исчезновения, их частей или дериватов.

Установлен список видов животных, торговля которыми должна регулироваться в соответствии с конвенцией. В списке предусмотрены 61 вид млекопитающих и 61 вид птиц. Все эти мероприятия в сочетании с выполнением требований советского законодательства об охране и использовании животного мира позволяют успешно сохранять богатство и разнообразие живой природы нашей страны. Как известно, СССР добился выдающихся успехов в восстановлении поголовья зубров, лосей, сайгаков, речных бобров, соболей и ряда других видов животных. Но вместе с тем следует учитывать, что в «Красную книгу» СССР занесено 154 вида диких животных, состояние которых вызывает серьезную озабоченность.

Учитывая, что охрана многих видов животных в первую очередь зависит от сохранения благоприятных условий их обитания, Международная конференция в Рамсаре (Иран) рассмотрела данный вопрос применительно к водоплавающим птицам. Участники конференции 2 февраля 1971 г. подписали Конвенцию о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц. Ее участниками являются 23 государства, включая СССР.

Как предусматривает конвенция, каждая договаривающаяся сторона определяет подходящие водно-болотные угодья на своей территории, которые включаются в список водно-болотных угодий международного значения. Этот список по согласию участников конвенции хранится и ведется Международным союзом

охраны природы и природных ресурсов. Включение водно-болотного угодья в такой список не наносит ущерба исключительным суверенным правам государства, на чьей территории оно расположено.

Каждое государство — участник конвенции принимает все необходимые меры к сохранению и рациональному использованию включенных в список водно-болотных угодий, в том числе посредством создания резерватов, заповедников и т. п. Договаривающиеся стороны стремятся к увеличению численности водоплавающих птиц, обмениваются информацией о состоянии мест их обитания, консультируются друг с другом по поводу выполнения обязательств, вытекающих из конвенции, особенно в случае, когда водно-болотное угодье располагается на территории более чем одного государства-участника, стараются координировать свою настоящую и будущую политику и правила в отношении охраны водно-болотных угодий, их флоры и фауны. Договаривающиеся стороны по мере необходимости созывают консультативные конференции по охране водно-болотных угодий и водоплавающих птиц.

Во исполнение требований конвенции ее участники провели уже широкий круг мероприятий в своих странах.

Совет Министров СССР постановлением от 26 декабря 1975 г. «О мерах по обеспечению выполнения обязательств Советской стороны, вытекающих из Конвенции о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц, от 2 февраля 1971 г.» возложил на Министерство сельского хозяйства СССР выполнение обязанностей, связанных с реализацией конвенции, и контроль за ее выполнением[30]. Советам Министров ряда союзных республик, Министерству сельского хозяйства СССР и Академии наук СССР поручено обеспечить охрану водно-болотных угодий в соответствии с конвенцией и проводить необходимые научные исследования. Утвержден список находящихся на территории СССР водно-болотных угодий, имеющих международное значение главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц, в котором указаны Кандалакшский залив Белого моря, залив Матсалу Балтийского моря, дельта Волги, заливы имени Кирова, Красноводский и Северо-Челенский Каспийского моря, залив Сиваш Азовского моря, Каркинитский залив Черного моря, Дунайские плавни, озера Ханка, Иссык-Куль, Кургальджин, Тегиз и низовья рек Тургай и Иргиз. Эти угодья являются основными резерватами и местами обитания перелетных водоплавающих птиц, охрана которых должна обеспечиваться и в других государствах в местах зимовок или размножения.

Охране мигрирующих видов животных посвящена специальная конвенция, подписанная в Бонне 23 июня 1979 г.

Эта конвенция содержит наиболее общие и принципиальные положения относительно охраны любых видов диких животных суши, которые в процессе своего жизненного цикла пересекают границы национальной юрисдикции. Характерно, что принимается во внимание пересечение животными не государственных границ, а границ национальной юрисдикции, под которыми могут пониматься и границы экономических зон. В определении понятия «мигрирующие виды», которое содержится в первой статье конвенции, подчеркивается и то, что указанное пересечение границ должно совершаться не отдельными особями случайно, а значительным числом представителей данного вида циклично или предсказуемо.

Конвенция предусматривает, что заинтересованные государства должны принимать немедленные меры охраны мигрирующих видов, находящихся под угрозой исчезновения (перечислены в приложении I), и заключать соглашения относительно охраны других мигрирующих видов (перечислены в приложении II). Конвенция определяет основные черты и содержание таких соглашений. Отмечается, что каждое соглашение должно определять виды животных, на которые оно распространяется, характеризовать район и пути миграции, предусматривать выделение каждой страной организации, ответственной за выполнение соглашения, определять меры охраны и способы разрешения споров. Полномочным международным органом по конвенции названа конференция сторон.

Предусматривается создание секретариата и научного совета. Эта конвенция еще не вступила в силу. Но независимо от нее в мире уже довольно длительное время развивается практика заключения соглашений по совместной охране мигрирующих птиц и некоторых других видов животных между заинтересованными странами.

В частности, известны конвенции между США и Канадой по охране перелетных птиц (1916 г.), между США и Мексикой по охране мигрирующих птиц и охотничье-промысловых млекопитающих (1936 г.), между Данией и Швецией об охране перелетных охотничьих птиц (1931 г.), между Бельгией, Нидерландами и Люксембургом об охоте и охране птиц (1969 г.), а также ряд соглашений по охране морских млекопитающих и отдельных видов рыб. В 70-х годах практика заключения двусторонних соглашений в целях охраны мигрирующих видов животных, особенно птиц, продолжалась. Были заключены Соглашение между Австралией и Японией об охране мигрирующих птиц и птиц, находящихся под угрозой вымирания, а также среды их обитания (6 февраля 1974 г.), Конвенция об охране мигрирующих птиц и птиц, находящихся под угрозой исчезновения, и среды их обитания между США и Японией (4 марта 1972 г.), аналогичные конвенции между СССР и Японией (10 октября 1973 г.) и между СССР и США (19 ноября 1976 г.), а также ряд других.

Двусторонние конвенции предназначены для детального правового регулирования деятельности заинтересованных государств в охране мигрирующих видов диких животных с учетом конкретных особенностей самих видов и условий их обитания.

Советско-американская конвенция об охране перелетных птиц и среды их обитания, вступившая в силу 13 октября 1978 г., довольно подробно предусматривает согласованные действия сторон в отношении видов и подвидов птиц, о которых имеются свидетельства их миграции между Советским Союзом и Соединенными Штатами, полученные в результате кольцевания, мечения птиц или другим научно обоснованным путем, а также видов, и подвидов птиц, популяции которых обитают в Советском Союзе и Соединенных Штатах и имеют общие пути пролета, области размножения, зимовок, кормления или линьки и по этим причинам между такими популяциями существует или может существовать обмен особями. Список таких видов и подвидов птиц содержится в приложении к конвенции. В этом списке названы 208 видов птиц.

В отношении отдельных видов стороны в лице компетентных органов, на которые возложено осуществление конвенции, могут при необходимости заключать дополнительные соглашения о мерах охраны. Кроме того, эти органы сто-

рон составляют списки районов местообитаний перелетных птиц на территории СССР и США и за пределами их территории, к которым должны применяться меры особой охраны. Каждый из участников конвенции прилагает все возможные усилия к охране экосистем в таких особых районах от загрязнения, вредных изменений и других видов ухудшения среды и обеспечивает, чтобы граждане и лица, находящиеся под его юрисдикцией, действовали в соответствии с принципами конвенции в отношении таких районов.

Основное положение конвенции состоит в том, что каждая сторона установит запрет на добывание перелетных птиц и сбор их гнезд, яиц и на нарушение состояния гнездовых колоний. Должна быть запрещена также любая продажа, покупка или обмен этих птиц живыми или мертвыми, гнезд, яиц, а также изготовленных из них продуктов. Импорт и экспорт перелетных птиц, гнезд, яиц и продуктов из них также подлежат запрещению. Исключение из этих запретов может быть сделано на основании законодательства каждой стороны в следующих случаях: а) для науки, образования, искусственного воспроизводства перелетных птиц и для других специфических целей, не противоречащих принципам данной конвенции; б) для установления сезонов охоты; в) для добычи перелетных птиц и сбора их яиц коренными жителями Чукотского, Корякского национальных округов, Командорских островов и штата Аляска для собственных нужд питания и других жизненных нужд во время сезонов охоты; г) в целях предохранения от ущерба людей и имущества.

Участники конвенции согласились принимать все необходимые меры по охране перелетных птиц и среды их обитания на согласованной основе. Их компетентные органы должны обеспечивать немедленное взаимное уведомление в случаях существенного предполагаемого или уже нанесенного ущерба значительному количеству перелетных птиц или загрязнения и разрушения среды их обитания, а также сотрудничать в максимально возможной степени в предотвращении, уменьшении или исключении такого ущерба. Для сохранения тех видов, которые находятся под угрозой исчезновения, должны приниматься специальные меры охраны, в том числе должна быть обеспечена взаимная информация сторон. Конвенция предполагает необходимость научных исследований по согласованным программам в целях охраны перелетных птиц, а также осуществление строгого контроля за выполнением всех требований, вытекающих из содержания конвенции.

Постановлением Совета Министров СССР от 19 марта 1979 г. «О мерах по обеспечению выполнения обязательств Советской Стороны, вытекающих из Конвенции между Правительством СССР и Правительством США об охране перелетных птиц и среды их обитания»[31]. Совету Министров РСФСР поручено установить запрет на добывание перелетных птиц, подлежащих охране в соответствии с конвенцией, на сбор их гнезд и яиц, нарушение состояния гнездовых колоний, на продажу, покупку или обмен этих птиц, их гнезд, яиц, их частей или изготовленных из них продуктов. Должны быть приняты специальные меры к охране птиц, находящихся под угрозой исчезновения, а также меры к охране среды обитания перелетных птиц, виды которых перечислены в приложении к конвенции. Установлено, что любые сделки, включая торговые операции, относящиеся к данным видам птиц и продукции, произведенной на основе их использования, могут совершаться лишь с разрешения Министерства сельского

хозяйства СССР, которому поручено также осуществлять контроль в целом за выполнением всеми министерствами, ведомствами, организациями мероприятий, подлежащих осуществлению во исполнение конвенции.

Таким образом, советско-американская конвенция об охране перелетных птиц, и среды их обитания является типичным и ярким примером конструктивного и комплексного сотрудничества государств в интересах охраны мигрирующих видов животных. Содержащиеся в этой и других аналогичных конвенциях юридические нормы составляют неотъемлемую часть содержания развивающегося международного права окружающей среды. Их полезность несомненна. И можно только пожелать, чтобы такими конвенциями, соглашениями, договорами были охвачены международные природоохранительные отношения в более широком диапазоне, касающиеся не только перелетных птиц или мигрирующих видов диких животных вообще, но и всех природных ресурсов, разделяемых двумя или несколькими государствами.

В международно-правовой охране животного мира суши важная роль принадлежит также научно-техническому сотрудничеству государств, которое осуществляется либо на основе генеральных соглашений по охране окружающей среды, либо специальных соглашений о научно-техническом сотрудничестве или международных научно-исследовательских программ. Примеров такого сотрудничества, развиваемого за последние годы, можно привести много.

Так, большим успехом увенчалось многолетнее советско-польское сотрудничество по восстановлению почти исчезнувшего поголовья зубров. Успешно развивается советско-американское сотрудничество, основанное на межправительственном соглашении об охране окружающей среды от 23 мая 1972 г., по восстановлению на территории США численности белого журавля (операция «Стерх»), который оказался там на грани полного уничтожения. На территории СССР в соответствии с указанным соглашением идет реакклиматизация овцебыков, которые когда-то населяли азиатское побережье Северного Ледовитого океана.

Большое значение приобретают мероприятия по охране животного мира, которые проводятся в рамках международной научной программы «Человек и биосфера». Ценность этих мероприятий состоит в том, что в них животный мир рассматривается в единстве с другими компонентами окружающей природной среды в масштабе экосистем.

В рамках программы «Человек и биосфера» осуществляется специальный проект, посвященный сохранению естественных районов и содержащегося в них генетического материала. Речь, в частности, идет о сохранении полного разнообразия видов животных и растений на Земле, в том числе микроорганизмов. Для решения этой задачи используется множество способов сохранения генофонда в искусственных и естественных условиях — зоопарки, ботанические сады, банки семян, яиц и другие формы развития живого вещества, памятники природы, национальные парки, резерваты, заказники, заповедники, включая сеть биосферных заповедников, созданных для проведения глобальных наблюдений за состоянием биосферы.

Большая работа по этому вопросу уже проводится во многих странах, в частности, в Советском Союзе, где развернуты соответствующие научные исследования, создана первая очередь биосферных заповедников, уточнены функции ботанических садов, зоопарков и других учреждений — хранителей генофонда[32].

Определенное внимание уделяют охране животного мира международные межправительственные и неправительственные организации.

Стокгольмская конференция ООН по проблемам окружающей человека среды рекомендовала правительствам обратить внимание на необходимость заключения международных конвенций и договоров по охране видов животных, населяющих международные воды или мигрирующих из одной страны в другую. В порядке реализации этой рекомендации Программа ООН по окружающей среде содействовала заключению Международной конвенции об охране мигрирующих видов животных, о которой говорилось выше, а также включила в свои планы проведение долговременных и срочных охранительных мероприятий. В числе 21 цели программной деятельности по охране окружающей среды на уровень 1982 года включена разработка глобального плана восстановления, охраны и рационального использования живых ресурсов[33]. Определенным вкладом в осуществление этой цели является работа, проводимая при поддержке ЮНЕП Международным союзом охраны природы и природных ресурсов, Всемирным фондом охраны дикой, природы, ФАО и ЮНЕСКО по организации охраны живой природы в мире, которая выразилась, в частности, в подготовке и проведении в жизнь Всемирной стратегии охраны природы.

5. Материковые воды

Под материковыми водами имеются в виду реки, озера, каналы, водохранилища, подземные воды и ледники, в которых в основном сосредоточены природные запасы пресной воды и отчасти воды минерализованной.

По определению Международного гидрологического симпозиума, проходившего в Англии в 1970 году, общий объем водной массы на земном шаре достигает 1500 млн. куб. км. Если бы поверхность земного шара была совершенно ровной, то водная масса образовала бы сплошную оболочку Земли толщиной 3 км. Однако лишь 2% из стационарных запасов гидросферы относится к пресным водам и лишь 0,3% доступны для использования в целях удовлетворения основных потребностей человека. Теоретически водные ресурсы неисчерпаемы. При рациональном использовании они непрерывно возобновляются в процессе круговорота. Однако потребление воды растет такими темпами, что человечество начинает испытывать водный голод. Он усугубляется загрязнением вод. В реки и озера ежегодно сбрасывается около 450 куб. км сточных вод, для обезвреживания которых требуется свыше 5500 куб. км чистой речной воды, что составляет 1/7 мировых ресурсов речного стока. К 2000 году на разбавление сточных вод потребуется весь речной сток, если их сброс не будет существенно уменьшен[34].

Все эти обстоятельства вызывают всеобщую озабоченность в мире. В связи с этим Экономический и Социальный Совет ООН на ряде своих сессий обсуждал вопрос, а на 54-й сессии 18 мая 1973 г. принял решение о проведении Международной конференции ООН по водным ресурсам. Такая конференция состоялась в Мар-дель-Плата (Аргентина) с 14 по 25 марта 1977 г. В ее работе участвовали представители 116 государств и более 100 международных организаций[35].

Цель Международной конференции по глобальным системам водного права, проходившей 31 августа — 12 сентября 1975 г. в Валенсии (Испания), заключалась в проведении сравнительного обзора и анализа систем водного права, действующих в различных странах мира, что рассматривалось необходимым

условием для выявления оптимальных правовых и административных средств, обеспечивающих в перспективе наиболее рациональное использование и охрану водных ресурсов, а также охрану окружающей среды в целом. В этой конференции участвовало около 200 специалистов, представлявших 32 страны и шесть международных организаций. Она дала возможность увидеть и оценить общую картину водного права в мире, осветить общие и особенные черты применяемых в различных странах правовых и административных средств в регулировании использования и охране материковых вод, понять тенденции дальнейшего развития в этой области. Участниками были рассмотрены системы водного права Франции, Великобритании, Италии, Испании, СССР, США, древние и современные системы мусульманского, инду-балийского, латиноамериканского водного права и управления. Материалы конференции изданы в виде четырехтомного сборника трудов[36].

Доклад о советской системе водного права вызвал большой международный резонанс. В ряде выступлений указывалось на использование другими государствами опыта правового регулирования водного хозяйства в СССР, особенно принципа исключительной государственной собственности на воды. Было отмечено, что многие развивающиеся страны идут по пути национализации природных ресурсов, основываясь на опыте Советского Союза.

Другая международная конференция по водному праву и управлению состоялась в Каракасе (Венесуэла) 6–14 февраля 1976 г. В отличие от первой конференции, на которой был представлен обзор всех действующих в мире систем водного права, данная конференция рассматривала вопросы правового регулирования использования и охраны вод не по странам, а в институционном аспекте, уделив особое внимание обсуждению соотношения политики и права, устранению пробелов в действующем праве, разработки новых принципов, отвечающих современной технологии использования и охраны вод, организации управления и контроля в области водного хозяйства, бассейнового принципа в регулировании использования и охране вод.

Конференция ООН по водным ресурсам, которой были представлены итоги обсуждения систем водного права, подчеркнула важность разработки законодательных и административных инструментов для эффективного решения водных проблем и приняла соответствующую резолюцию[37].

Следует подчеркнуть, что дискуссия на Конференции ООН по водным ресурсам была не только профессионально квалифицированной, но и носила ярко выраженный социально-политический характер.

Участники конференции осудили политику колониальных экспансий и приняли резолюцию «Политика в области водных ресурсов на оккупированных территориях».

В ней, ссылаясь на резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 17 декабря 1973 г. 3171 (XXVIII) о постоянном суверенитете над природными ресурсами и от 21 декабря 1976 г. 1/186, озаглавленную «Постоянный суверенитет над природными ресурсами в оккупированных арабских территориях», конференция осудила любую политику и действия, которые осуществляются колониальной или господствующей державой вопреки положениям указанных резолюций Генеральной Ассамблеи ООН и, в частности, признала, что развитие водных ресурсов, находящихся под игом колониализма, иностранного господства, в условиях

расовой дискриминации и апартеида, должно быть направлено на благо коренных жителей, которые являются законными владельцами природных ресурсов. Принята также резолюция, подтверждающая суверенные права Республики Панама на зону Панамского канала. Характерно, что Израиль, Канада, Коста-Рика, Нидерланды, США, Великобритания, ФРГ голосовали против этих резолюций.

Учитывая обостряющиеся потребности народов мира в обеспечении рационального использования водных ресурсов материков и их эффективной охраны, многие государства и международные организации приложили в 70-х годах много усилий к разработке теории и практики водного права[38]. В результате этого достигнут значительный прогресс не только в совершенствовании национальных систем водного права, но и в развитии международного водного (речного) права.

Сегодня в мире нет международно-правового акта, который бы имел универсальное и всеобъемлющее значение в данной области практики, как это имеет место в области морского и космического права. Считается удовлетворительным и достаточным региональный и субрегиональный подход. Традиционно широко применяется бассейновый принцип управления водными ресурсами международных и пограничных рек, озер и других водных систем. В таком контексте за последние годы в дополнение к ранее принятым конвенциям, договорам, соглашениям введены в действие новые многосторонние и двусторонние соглашения по бассейнам крупнейших рек и водных систем, имеющих международное значение, а также внесены изменения и дополнения в действующие акты.

Среди новых международных соглашений по охране материковых вод необходимо в первую очередь отметить Договор от 3 июля 1978 г. о сотрудничестве в бассейне реки Амазонки — самой большой реки мира, которая до последнего времени недостаточно охранялась в правовом порядке[39].

Участники этого договора — Боливия, Бразилия, Венесуэла, Гайана, Колумбия, Перу, Суринам, Эквадор — поставили перед собой цель содействовать гармоничному развитию региона Амазонки и обеспечить справедливое распределение выгод от данного развития между договаривающимися сторонами. Они обязались предпринимать совместные действия и усилия, направленные на гармоничное развитие своих соответствующих территорий на реке Амазонке таким образом, чтобы они обеспечили охрану окружающей среды, сохранение и рациональное использование природных ресурсов этих территорий и справедливое взаимовыгодное распределение вытекающих из такого сотрудничества преимуществ.

Договор гарантирует полную свободу коммерческой навигации на Амазонке и других международных реках ее бассейна на основе взаимности сторон. Признается также суверенное право на исключительное использование природных ресурсов в пределах соответствующих территорий сторон, которые, однако, должны прилагать все усилия с целью рационального использования водных ресурсов, содействия научным исследованиям и обмену информацией для обеспечения эффективного планирования и хозяйственного использования флоры и фауны региона Амазонки в целях поддержания экологического равновесия и сохранения видов. Договор предусматривает также стимулирование совместных исследований и мер, направленных на рациональное использование трудовых и естественных ресурсов, находящихся в пределах принадлежащих странам территорий, улучшение состояния перевозок и коммуникационных связей меж-

ду государствами бассейна Амазонки, поощрение международной торговли, обеспечение сохранения этнического и археологического богатства бассейна этой великой реки.

Для обеспечения надзора за выполнением договора и координации необходимых для этого действий учрежден Совет сотрудничества по Амазонке из дипломатических представителей высшего уровня под общим руководством Совещания министров иностранных дел стран — участниц договора. Совет проводит свои сессии ежегодно.

Можно ожидать, что договор о сотрудничестве в бассейне реки Амазонки окажет позитивное влияние как на охрану существенной части водных ресурсов мира, так и на прогрессивное развитие обширного района Латинской Америки.

Поскольку международная река Рейн усилиями ряда государств Центральной Европы превращена фактически в сточную канаву, уже давно назрела необходимость принятия решительных мер по оздоровлению данной реки.

Практика регулирования межгосударственных отношений по использованию и охране Рейна с помощью Центральной рейнской комиссии, существующей уже около 170 лет, показала, что государства используют Рейн бездумно и, по сути, хищнически, удовлетворяя непомерно разросшиеся потребности промышленности, энергетики, транспорта, сельского хозяйства, не достигая, однако, эффективной охраны этой некогда красивейшей водной артерии Европы.

Характерно, что до сего времени остается в силе Международная конвенция о регулировании вылова лосося в бассейне Рейна от 3 июня 1885 г., где уже давно не осталось в живых не только лосося, но и многих других видов рыб. Вопрос стоит о том, можно ли использовать рейнскую воду для хозяйственно-питьевого и сельскохозяйственного водоснабжения.

Учитывая создавшуюся обстановку, прирейнские государства— ФРГ, Франция, Швейцария, Нидерланды, Люксембург, а также Европейское экономическое сообщество подписали 3 декабря 1976 г. Конвенцию о защите Рейна от загрязнения химическими веществами, которая вступила в силу 1 февраля 1979 г. [40] Они поставили перед собой цель общими усилиями защитить Рейн от загрязнения химическими веществами, которые до сего времени в изобилии сбрасываются в бассейн этой реки.

Основная мера, предлагаемая конвенцией, заключается в установлении строгого разрешительного порядка на сброс указанных веществ вместе со сточными водами промышленности и городских канализационных систем либо другим путем. В зависимости от вредности вещества поделены на две категории (два списка). Нормы сброса наиболее вредных веществ определяются Международной комиссией по охране Рейна от загрязнения. Их сброс допускается только с разрешения правительства соответствующей страны. Разрешения на сброс менее вредных веществ, указанных во втором списке, выдаются компетентными государственными органами в порядке, установленном внутренним водным законодательством под общим наблюдением Комиссии по охране Рейна от загрязнения. Одновременно 3 декабря 1976 г. прирейнские государства приняли соглашение, дополняющее соглашение от 29 апреля 1963 г. о Международной комиссии по охране Рейна от загрязнения, включив в число его участников Европейское экономическое сообщество. Соглашение разрешило ряд процедурных и финансовых вопросов[41].

Из других значительных международно-правовых актов 70-х годов по охране материковых вод следует назвать соглашение между США и Канадой о качестве воды в Великих озерах (Оттава, 15 апреля 1972 г.), договор между Аргентиной и Уругваем относительно реки Ла-Плата (Монтевидео, 19 ноября 1973 г.), соглашение между Финляндией и Швецией о пограничных реках (Стокгольм, 16 сентября 1971 г.), соглашение между Италией и Швейцарией об охране вод от загрязнения (Рим, 20 апреля 1972 г.), соглашение между ГДР и ФРГ о принципах обеспечения охраны и улучшения пограничных вод (Бонн, 20 сентября 1973 г.), соглашение между Мексикой и США о непрерывном и определенном решении международных проблем, связанных с засолением реки Колорадо (Мехико, 30 августа 1973 г.).

В Советском Союзе проводится большая работа по усилению охраны вод и улучшению использования водных ресурсов на основе активно развивающегося внутреннего, советского водного права. СССР продолжает активное международное сотрудничество с целью охраны материковых вод в рамках СЭВ и на основе двусторонних соглашений по охране пограничных вод, заключенных практически со всеми соседними государствами.

Многостороннее сотрудничество в рамках СЭВ по охране вод имеет главным образом научно-технические и организационно-хозяйственные аспекты. В частности, страны — члены СЭВ совместно ведут разработку технических решений, обеспечивающих максимальное применение систем оборотного водоснабжения в ряде отраслей промышленности, совершенствование методов и конструктивных схем очистки производственных и бытовых сточных вод, наиболее целесообразные способы составления водохозяйственных балансов и ведения водного кадастра, внедрение наиболее эффективных методов контроля качества воды, прогнозирование состояния водных ресурсов в количественном и качественном аспектах и др.

Организационно-хозяйственная деятельность состоит в том, что страны — члены СЭВ образовали Международное хозяйственное товарищество «Интерводоочистка» (соглашение от 14 апреля 1977 г.). Совет товарищества планирует его работу. В пятилетних и годовых планах предусматриваются мероприятия по техническому развитию, типизации и унификации водоочистного оборудования, решение производственных, технических и организационных вопросов, включая предоставление взаимных консультаций, методической, технической и организационной помощи, предложения по развитию производственной базы участников товарищества, прогнозирование производства и сбыта оборудования, закупка и использование лицензий и патентов и т. д. Непосредственными участниками «Интерводоочистки» являются хозяйственные организации стран. Однако дела товарищества ведет один участников по поручению других, в данном случае хозяйственная организация Болгарии. «Интерводоочистка» направлена на обеспечение более эффективного использования взаимной экономической и технической помощи в деле охраны вод[42].

На основе двусторонних соглашений СССР с соседними странами проводятся текущие и долгосрочные мероприятия по охране вод. Как известно, наиболее широкими и разносторонними из таких соглашений являются советско-финляндское соглашение о пограничных водных системах от 24 апреля 1964 г. и советско-польское соглашение о водном хозяйстве на пограничных водах от 17

июля 1964 г. По каждому из них учреждены и постоянно действуют двусторонние комиссии, которые обеспечивают наиболее целесообразный подход к выполнению взаимных обязательств[43].

Примером дальнейшего развития двустороннего сотрудничества СССР с соседними странами в области охраны вод может служить Соглашение между Правительством СССР и Правительством МНР о рациональном использовании и охране вод бассейна реки Селенги, подписанное в Москве и вступившее в силу 3 июля 1974 г. [44]

Стороны договорились тесно сотрудничать в области рационального использования и охраны вод бассейна реки Селенги от загрязнения, засорения и истощения, а также с целью предотвращения вредного воздействия этих вод.

Соглашение предусматривает применение признанных в международной практике форм сотрудничества, таких как консультации, уведомления, взаимные информации. Характерно, что из Соглашения вытекают обязательства сторон как совершать позитивные действия, так и воздерживаться от односторонних и нежелательных действий. Так, стороны обязались проводить в бассейне реки Селенги мероприятия, обеспечивающие защиту молоди рыб и взрослой рыбы от попадания в водозаборы, совместно разрабатывать способы и методы рыбозащиты. Вместе с тем они заявили, что не будут производить без взаимного согласия водохозяйственные мероприятия, которые могли бы оказать неблагоприятное влияние на изменение водного режима и чистоту вод бассейна реки Селенги. Стороны будут проводить совместные контрольные измерения на согласованных участках реки, а также разрабатывать общие критерии и нормативы чистоты вод.

Специальная статья соглашения посвящена чрезвычайным обстоятельствам. Здесь говорится, что при загрязнении вод бассейна реки Селенги вследствие аварии (если это загрязнение будет угрожать водному режиму и чистоте вод указанного бассейна) компетентные органы стороны, на территории которой произошла авария, незамедлительно уведомляют об этом компетентные органы другой стороны и одновременно принимают меры, исключающие причины повторения таких загрязнений.

Для наблюдения за ходом выполнения соглашения, планирования и координации текущей деятельности в рамках соглашения используется институт уполномоченных (вместо комиссии, которая чаще всего создается в аналогичных случаях). Каждая сторона назначила по одному уполномоченному и нескольких его заместителей, которые по мере необходимости ведут переговоры по вопросам, связанным с выполнением соглашения. Уполномоченные, однако, могут создавать смешанные рабочие группы, привлекать экспертов и принимать другие меры, обеспечивающие наиболее полное и эффективное выполнение соглашения каждой стороной. Поскольку правительства СССР и МНР во исполнение соглашения не приняли актов внутреннего законодательства, данное соглашение можно считать международно-правовым актом прямого действия на территории СССР и МНР наряду с внутренним законодательством. То есть оно непосредственно является юридически обязательным для организаций и граждан сторон наравне с внутренними законодательными актами.

Таким образом, в мире существует сформировавшаяся система правового регулирования международного сотрудничества в интересах обеспечения рационального использования и охраны материковых вод. Бассейновый принцип

является доминирующим в подходе к определению правового режима международных водных объектов на материках и взаимных прав и обязанностей заинтересованных сторон. Исторически сложившийся в этой области практики комплекс международно-правовых принципов, отражающих специфику отношений, находит сегодня отражение в научно обоснованных предложениях о разработке системы принципов поведения государств в отношении природных ресурсов, разделяемых двумя или более государствами, поскольку, как уже говорилось выше, международные водные объекты материков являются типичными представителями категории разделяемых ресурсов. Будучи общим благом для двух или нескольких народов и являясь одновременно неотделимой частью всей окружающей природной среды, международные водные объекты материков заслуживают самого бережного отношения, эффективной охраны и рационального, справедливого использования.

6. Мировой океан

Сохранение благоприятного состояния Мирового океана является едва ли не главной темой международной озабоченности в области охраны окружающей среды на земном шаре.

Мировой океан — это все морские пространства Земли, занимающие более 70% поверхности земного шара, это четыре океана — Атлантический, Индийский, Тихий и Северный Ледовитый со всеми прилежащими морями, которые возникли и существуют как взаимосвязанное единство, заключающее в себе 96% всей массы воды, имеющейся на нашей планете. Мировой океан — это не только пространство и масса воды, но также и кладовая минеральных ресурсов и самовозобновляющихся живых сил природы. В ближайшем будущем океан будет реально рассматриваться как основной источник тяжелого изотопа водорода — сырья для термоядерной энергетики. Другими словами, Мировой океан — это такая экосистема, от состояния которой в решающей степени зависят жизнь и благополучие человечества.

Большое внимание, которое сегодня люди уделяют Мировому океану, растущая озабоченность его состоянием прямо обусловлены необыкновенно усилившимся и продолжающим усиливаться воздействием людей на морскую среду в процессе мореплавания (торгового, рыболовного, научно-исследовательского, туристского, военного), особенно в связи с перевозками нефти, разного рода химических веществ и других опасных для морской среды материалов. Сказываются на состоянии Мирового океана возрастающие масштабы использования живых ресурсов моря и минеральных богатств дна. Наконец, всеобщее внимание к океану возросло и в связи с заинтересованностью государств и народов в обладании возможностью использовать Мировой океан в качестве пространственного операционного базиса для тех или иных видов деятельности, в том числе для военных приготовлений.

По имеющимся данным, к началу 70-х годов в мире насчитывалось около 57 тыс. морских торговых судов. Их число из года в год возрастает. Растут мощность и грузовая вместимость судов со скоростью примерно 58 рег. Т в среднем каждую минуту.

Действует гигантский танкерный флот. Двадцать лет назад морской транспорт ежегодно перевозил немногим более 200 млн. т нефти. В 1974 году перевоз-

ка нефти морем увеличилась до 100 млн. т в день. К концу 1978 года было зарегистрировано 1000 танкеров, принадлежащих Либерии, 426 — Великобритании, 546 — Японии, 468 — Советскому Союзу. На морях появились супертанкеры, обладающие грузоподъемностью в 200 и более тыс. т. Увеличилась вероятность аварийных сбросов нефти в море. С 1973 по 1975 год потерпело аварии более 3300 нефтеналивных судов, 49 из них погибли. По данным английского страхового общества «Ллойд», в 1978 году потерпели крушение 243 судна. Самое сильное нефтяное загрязнение произошло в марте 1978 года, когда в результате катастрофы американского супертанкера «Амоко Кадис» в океан у французского побережья вылилось 230 тыс. т нефти.

В связи с возросшими техническими и экономическими возможностями и сырьевыми потребностями морское дно стало на деле рассматриваться как хранилище месторождений минерального сырья. В настоящее время в море добывают марганец, никель, медь, кобальт, поваренную соль, магний, бром, поташ, калий, соду. В прибрежных зонах эксплуатируются месторождения касситерита, рутила, ильменита, циркония, алмазов, а также песка, гравия. Более 3 тыс. буровых установок в разных районах мира выкачивают нефть из морских глубин. В 1976 году 15% мировой добычи нефти и газа поступило с морских месторождений[45].

И снова растущая опасность аварий на морских месторождениях нефти и газа. Население Скандинавских стран долго будет помнить аварию в апреле 1977 года буровой установки «Экофиск» у побережья Норвегии. Подлинной трагедией обернулась для жителей нигерийского штата Риверс авария в начале марта 1980 года на государственной нефтяной скважине месторождения Фунина, где под руководством компании «Тексако оверсиз» ведутся разведка и добыча нефти на континентальном шельфе страны. Вырвавшаяся из скважин нефть залила обширный прибрежный район, проникла в дельту реки Нигер и нанесла серьезный ущерб хозяйству и природе штата.

Ко всему этому надо добавить растущее загрязнение Мирового океана из наземных источников, посредством которого океан насыщается разнообразными химическими веществами, никогда прежде не существовавшими в природе, а также нефтью и органическими остатками, образующимися в производственных и бытовых условиях.

Разумеется, такая нагрузка оказывает самое неблагоприятное влияние на качество воды в океане, особенно в прибрежных зонах, закрытых и полузакрытых морях, где скорость всех природных процессов далеко уступает интенсивности поступления загрязнений. Это в свою очередь вызывает разнообразные негативные последствия местного и глобального характера, но является особенно губительным для животного мира океана. Деградация морской водной фауны усиливается возросшей интенсивностью мирового рыболовства, добычей морских млекопитающих и т. п.

В современный период мировая добыча животной продукции водоемов достигает 70 млн. г, из которых более 60 млн. т вылавливается из морской среды[46]. Ссылаясь на расчеты канадских ученых, К.А. Бекяшев приводит такие данные: суточная потребность человека в рыбном белке составляет 10 г, а годичная — 3,7 кг; для удовлетворения потребностей 3,5 млрд. человек необходимо 130 млн. т, а если население Земли к 2000 году возрастет до 6,5 млрд. человек, то потребу-

ется вылавливать 240 млн. т рыбы; эта цифра намного превышает максимально возможную рыбопродуктивность Мирового океана (100–120 млн. т по данным ФАО)[47]. Остается один путь — охрана морской среды, более рациональное рыболовство и более бережное использование добытой рыбной продукции.

Однако движение по этому пути осложняется многими социальными, экономическими и политическими обстоятельствами. Ясно, что природные ресурсы Мирового океана географически распределены неравномерно. И не все страны и народы имеют равные возможности их использования. Экономически мощные капиталистические державы мира и монополии, пользуясь своим техническим и экономическим превосходством, усиленно эксплуатируют морские богатства в ущерб развивающимся странам и народам, которые в свою очередь добиваются изменения такой практики. Свои претензии на долю ресурсов Мирового океана заявили и государства, территории которых не прилежат к морским пространствам. Стремясь защитить свои интересы, а иногда и проявляя заботу об охране морской среды, государства индивидуально или коллективно стали вводить разного рода ограничения на морепользование и в отношении доступа других государств к морским богатствам. Расширены в некоторых случаях территориальные воды, установлены так называемые 200-мильные экономические зоны (в настоящее время из 157 государств — членов ООН об установлении экономических зон объявили почти 100). Возникали вопросы и о том, чтобы проход судов через проливы поставить полностью под контроль прибрежных государств, установить единые и обязательные для всех международные стандарты на оборудование морских судов и т. д.

Практически в 70-х годах в международном правопорядке на морях сложилась ситуация, когда человечество встало на грань отказа от веками сложившихся и общепризнанных принципов морского права, таких как свобода мореплавания и свобода рыболовства.

В этих условиях возникла всемирная дискуссия о правовом режиме Мирового океана. Она ведется по вопросам теории и практики морского права на международных и национальных конференциях, научных конгрессах, симпозиумах, семинарах представителей государств, общественных деятелей, ученых, представителей различных отраслей экономики, а также на страницах газет, журналов, научной и публицистической литературы. За последние годы в мире появилось такое количество публикаций по охране Мирового океана, что они едва ли поддаются обозрению[48].

Центральным событием в развитии международного морского права и разработке нового международно-правового режима Мирового океана является III Конференция ООН по морскому праву, которая открылась 3 декабря 1973 г. в Нью-Йорке и все еще продолжается. Дискуссия, которая происходит на этой конференции с участием представителей около 150 государств, включая СССР, УССР и БССР, настолько сложна и противоречива, что несколько лет ее продолжения пока не привели к желаемому и приемлемому для всех итогу. В 1981 году состоялась десятая сессия этой конференции, на которой планировалось завершить работу по подготовке основного документа — проекта всеобъемлющей конвенции по морскому праву[49].

Главная задача III Конференции ООН по морскому праву состоит в разработке проекта всеобъемлющей конвенции, которая бы всесторонне и взаимосвязан-

но определила правовой режим Мирового океана, порядок использования его ресурсов и охраны морской среды.

В отличие от I Конференции ООН по морскому праву (1958 г.), которая имела в своем распоряжении заранее подготовленные документы в качестве основы для обсуждения, данная конференция была вынуждена начать работу заново с подготовки исходного документа. Названный Неофициальным сводным текстом для переговоров, этот документ, пересмотренный на восьмой сессии конференции, содержит 304 статьи, объединенных в 16 частей и 7 приложений[50].

Что же в нем предусматривается в качестве меры охраны морской среды и ее ресурсов?

Объявляется, что государства имеют суверенное право разрабатывать свои природные ресурсы в соответствии со своей политикой в области окружающей среды и в соответствии с обязанностью защищать и сохранять морскую среду. Государства по своим возможностям принимают все необходимые меры по борьбе с загрязнением морской среды, используя для этой цели наилучшие практические средства. Они принимают все необходимые меры для обеспечения того, чтобы деятельность под их юрисдикцией или контролем осуществлялась таким образом, чтобы она не причиняла ущерба другим государствам и их морской среде путем загрязнения, а также не порождала загрязнений в открытом море. При принятии мер такого рода государства действуют таким образом, чтобы не переносить ущерб или опасность его причинения в другие районы и не превращать один вид загрязнения в другой.

В ряде статей закрепляются принципы немедленного уведомления о неминуемом или нанесенном ущербе, планирования чрезвычайных мер на случай загрязнения, мониторинга риска или последствий загрязнения, оценки потенциальных последствий деятельности, которая может вызвать загрязнение. Регламентируется деятельность по предотвращению всех видов загрязнения, включая загрязнение через атмосферу.

В отношении охраны живых ресурсов в пределах экономической зоны Неофициальный сводный текст для переговоров предусматривает, что прибрежное государство обеспечивает, чтобы состояние живых ресурсов в исключительной экономической зоне не подвергалось опасности в результате чрезмерной эксплуатации. Вылов рыбы и других водных объектов должен строго лимитироваться на научной основе и с учетом мировых стандартов.

Что касается живых ресурсов открытого моря, то наряду с провозглашением всеобщего права на промысел в открытом море документ предусматривает обязанность государств принимать по отношению к своим гражданам меры в целях обеспечения сохранения живых ресурсов и соблюдения ими правил промысла, включая нормирование допустимого улова.

Статья 237 рабочего документа конференции устанавливает, что положения разрабатываемой конвенции не наносят ущерба конкретным обязательствам, принятым на себя государствами по заключенным ранее специальным конвенциям и соглашениям, которые касаются защиты и сохранения морской среды, а также соглашениям, которые могут быть заключены в развитие общих принципов, изложенных в разрабатываемой конвенции.

Таким образом, III Конференция ООН по морскому праву подготавливает исключительной важности правовое решение всего комплекса проблем охраны

и использования Мирового океана в условиях современной научно-технической революции. Однако реальное воздействие готовящейся конвенции по морскому праву на общественные отношения в мире скажется гораздо позднее, когда эта конвенция будет подписана и вступит в силу. Сегодня же отношения в мире в области рационального использования и охраны Мирового океана регламентируются целой системой разнообразных договоров, конвенций и соглашений, принятых ранее, в том числе и в 70-х годах, и ориентированных на решение конкретных наиболее острых проблем.

По своему содержанию международные соглашения, направленные на охрану Мирового океана, принято подразделять на две категории — посвященные борьбе с загрязнением моря и относящиеся к охране живых ресурсов. Кроме того, в каждой из этих категорий выделяются соглашения универсальные и региональные (субрегиональные).

Универсальные конвенции по охране морской среды, распространяющие свое действие на весь Мировой океан и открытые для присоединения всех государств, устанавливают довольно широкую систему мер профилактики и пресечения возможного загрязнения морей. В числе этих мер мониторинг морской среды, стандартизация технических средств морепользования, система разрешений и запретов, право оперативного вмешательства заинтересованных стран в дело устранения загрязнений, юридическая ответственность и т. п.

Под мониторингом понимается систематическое наблюдение за состоянием морских пространств по единой для всего мира системе в целях своевременного выявления фактов существенного загрязнения морской среды, определения его источников и организации эффективной борьбы с аварийными разливами нефти и ядовитых жидких веществ.

Для профилактики загрязнения важное значение имеют меры по установлению международных стандартов и норм, относящихся к конструкциям и техническому оборудованию, танкеров и других судов, плавучих и стационарных установок по эксплуатации ресурсов дна и т. п., а также меры по предварительному определению условий всякого рода сбросов и иных негативных воздействий на морскую среду.

Все эти меры содержатся в более чем 100 конвенциях, соглашениях, договорах, протоколах и иных многосторонних и двусторонних международно-правовых актах, касающихся охраны морской среды, главные из которых приняты или дополнены за последние годы.

Так, в соответствии с Международной конвенцией по предотвращению загрязнения моря нефтью (Лондон, 1954 г.) с поправками 1962, 1969 и 1971 годов, участниками которой являются 59 государств, включая Советский Союз, запрещается слив в море нефти или нефтеводяной смеси всем морским судам, за исключением военных и китобойных, валовой вместимостью 500 рег. т и более и танкерам валовой вместимостью 150 рег. г и более.

Конвенция обязывает государства надлежащим образом оборудовать морские суда и вести на них журналы нефтеводяных операций, что подлежит международному контролю. Меры ответственности за нарушение конвенции должны применяться государствами флага, то есть теми государствами, где судно зарегистрировано и чей флаг оно несет на мачте.

Учитывая, что конвенция 1954 года, будучи в целом полезным международно-правовым актом в области охраны моря от загрязнения нефтью, все же не обеспечивает всесторонней охраны от загрязнения морской среды транспортными средствами, международное сообщество пришло к необходимости подготовки более совершенного акта. 2 ноября 1973 г. в Лондоне на Международной конференции по предотвращению загрязнения моря, в которой участвовали представители около 100 государств, включая СССР, УССР, БССР, и международных организаций, была принята Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов, с относящимися к ней приложениями, протоколами, дополнениями и 26 резолюциями, которая после вступления в силу должна, по замыслу подписавших ее государств, заменить Конвенцию по предотвращению загрязнения моря нефтью 1954 года.

Конвенция подтвердила основные положения действующей конвенции 1954 года по охране моря от загрязнения нефтью, включая требования разработки и принятия всеми государствами единых международных стандартов и правил, которые могли бы применяться ко всем судам на всем пространстве Мирового океана. Но она, в отличие от конвенции 1954 года, охватила запретом или ограничила сброс с судов не только нефти (список видов нефти и нефтепродуктов дан в приложении I), но и других жидких ядовитых и вредных, кроме радиоактивных, веществ, перечисленных в приложениях II и III, а также сточных вод (приложение IV) и мусора (приложение V). Следует отметить, что именно в приложениях содержатся все основные и детальные требования и правила, составляющие содержание данной Конвенции.

Дальнейший прогресс в развитии международно-правовой охраны Мирового океана в связи с принятием конвенции 1973 года, состоит в том, что моря Средиземное, Черное, Красное, Балтийское и Персидский залив объявлены особыми районами, нуждающимися по своим экологическим условиям в более сильной и всесторонней защите. Не случайно в дальнейшем применительно к этим морям были приняты региональные конвенции об охране морской среды.

В целях охраны Мирового океана от загрязнения веществами, иными, чем нефть и другие жидкие вредные химические вещества, была принята 13 ноября 1972 г. Конвенция по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов, участниками которой являются 28 государств, включая СССР, УССР, БССР. Эта Конвенция регулирует преднамеренное удаление в море с судов, самолетов, платформ и других искусственных сооружений, отходов и других материалов, перечисленных в приложениях I и II, и преднамеренное захоронение в море самих судов, самолетов, платформ и других искусственных сооружений на всем пространстве Мирового океана, включая территориальное море прибрежных государств.

Учитывая, что наиболее серьезные загрязнения морской среды происходят в случаях аварий танкеров, особенно проанализировав тяжелые вредные последствия знаменитой аварии танкера «Торри-Каньон» 18 марта 1967 г., когда в море попали 117 тыс. т сырой нефти, Межправительственная морская консультативная организация (ИМКО) и связанные с ней государства пришли к выводу о необходимости регулирования действий срочного характера по устранению таких аварий и их последствий. По этому вопросу была проведена международная юридическая конференция с участием представителей 47 государств, включая

СССР, которые 29 ноября 1969 г. подписали Международную конвенцию относительно вмешательства в открытом море в случаях аварий, приводящих к загрязнению нефтью. Конвенция вступила в силу 6 мая 1975 г.

Основное положение этой конвенции состоит в том, что прибрежным государствам дано право в случае аварии иностранного судна в открытом море, если она угрожает загрязнением побережью, вмешиваться в это событие и принимать такие меры, «которые могут оказаться необходимыми для предотвращения, уменьшения или устранения серьезной и реально угрожающей их побережью и связанными с ним интересам опасности загрязнения или угрозы загрязнения моря нефтью вследствие морской аварии или действий, связанных с такой аварией, которые, как разумно можно предполагать, повлекут за собой вредные последствия в больших размерах». По мнению специалистов, такого рода меры вмешательства могут включать и уничтожение терпящего аварию судна. Конвенция подробно регламентирует условия применения такого рода мер, а также урегулирование возможных в таких случаях международных споров.

Позднее, в 1973 году, положения Конвенции о вмешательстве 1969 года были распространены на случай аварий, приводящих к загрязнению веществами, иными чем нефть. Принятый по этому вопросу протокол содержит список таких веществ — алдрин, анилин хлористо-водородный, бромистый циан, гептахлор, ДДТ, синильная кислота, соединения меди, ртути, свинца, сурьмы и др., всего более 100 видов.

Наконец, следует кратко охарактеризовать развитие системы мер юридической ответственности на международном уровне и упомянуть в связи с этим прежде всего Международную конвенцию о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью, принятую одновременно с Конвенцией о вмешательстве в открытом море (1969 г.).

Конвенция о гражданской ответственности распространяется на любое морское судно и плавучее средство при наличии одновременно следующих условий: когда нефть перевозится наливом в качестве груза, когда произошел инцидент — любое происшествие или ряд происшествий одного и того же происхождения (утечка или слив), повлекший за собой загрязнение, и когда в результате загрязнения нанесен ущерб на территории государства, включая территориальное море. Собственник судна с момента инцидента (первого происшествия, если инцидент состоит из ряда однородных событий) отвечает за всякий ущерб от загрязнения, который явился результатом утечки или слива с его судна вследствие этого инцидента. Собственник освобождается от возмещения ущерба такого рода, если докажет, что ущерб от загрязнения явился результатом военных действий, враждебных действий, гражданской войны, восстания или стихийного явления, исключительного по своему характеру, неизбежного и непреодолимого, либо ущерб всецело вызван действием или бездействием третьих лиц с намерением причинить ущерб, либо он вызван небрежностью или неправомерным действием правительства или другого органа, отвечающего за содержание огней и других навигационных средств. Собственник судна освобождается от возмещения ущерба и в тех случаях, если он докажет, что ущерб от загрязнения всецело или частично произошел в результате поведения потерпевшего лица, которое действовало или бездействовало с намерением причинить ущерб, либо грубой небрежности этого лица.

Конвенция предусматривает страхование или иное финансовое обеспечение ответственности за ущерб от загрязнения нефтью. Каждое судно должно иметь свидетельство, удостоверяющее страхование или иное финансовое обеспечение, имеющее силу в соответствии с положениями конвенции. Оно выдается соответствующим органом государства при регистрации судна. Конвенция подробно устанавливает как порядок определения убытков и предъявления исков об их возмещении, так и порядок финансового обеспечения такого возмещения.

Конвенция о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью (1969 г.) вступила в силу 19 июня 1975 г. Ее участниками являются 35 государств, включая СССР.

Идея международного финансового обеспечения возмещения вреда, причиненного в результате загрязнения моря, выраженная в конвенции, получила дальнейшее развитие и продолжение в ряде последующих международно-правовых актов, среди которых следует специально упомянуть по крайней мере два — Конвенцию о создании Международного фонда для компенсации ущерба от загрязнения нефтью (Брюссель, 18 декабря 1971 г.) и Соглашение об ответственности за загрязнение моря, связанное с бурением скважин на нефть в открытом море (Лондон, 4 сентября 1974 г.).

Первая из этих конвенций, имеющая универсальный характер, предназначена для дополнительного финансового обеспечения возмещения вреда в случаях морских нефтяных происшествий. В соответствии со ст. 2 конвенции Международный фонд создан для того, чтобы обеспечить возмещение ущерба потерпевшим от загрязнения моря нефтью в той части, в которой это не обеспечивается конвенцией 1969 года о гражданской ответственности, и чтобы облегчить владельцам судов выполнение бремени дополнительных финансовых обязательств, вытекающих из морского нефтяного происшествия по конвенции 1969 года. Фонд выплачивает компенсации любому лицу, потерпевшему ущерб в результате загрязнения моря нефтью, если это лицо не имело возможности получить возмещение на основании положений конвенции 1969 года о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью.

Что касается соглашения от 4 сентября 1974 г., то оно носит частно-правовой характер. Его подписали 12 нефтяных компаний, занятых разработкой нефтяных месторождений в Северном море. Его основная цель состоит в обеспечении гарантий выплаты компенсаций лицам и государствам, потерпевшим в результате разливов нефти при авариях на морских буровых скважинах. Фонд составляется из взносов компаний. Характерно, что фонд имеет право требовать возмещения выплаченных потерпевшим сумм с той или иной компании, если авария произошла по ее вине.

Положения универсальных конвенций об охране морской среды, как правило, развиваются, дополняются и уточняются применительно к различным территориям и конкретным условиям, имеющим экологическое значение, в международно-правовых актах регионального характера. К настоящему времени выделилось 11 регионов Мирового океана, не считая Арктики и Антарктики. Эти регионы включают моря (Северное, Балтийское, Черное, Средиземное, Красное, а также группу восточно-азиатских морей), большой Карибский бассейн, юго-восточную и юго-западную акватории Тихого океана, заливы Персидский и Гвинейский. Мероприятия по охране морской среды в названных регионах, за исключени-

ем Северного, Балтийского и Черного морей, проводятся при организационной и финансовой поддержке Программы ООН по окружающей среде. По каждому региону заинтересованными государствами приняты долгосрочные программы мореохранительных мероприятий, которые именуются региональными планами действий. Эти планы тесно взаимосвязаны с соответствующими региональными конвенциями, протоколами и другими правовыми актами по охране морской среды.

Наиболее эффективным является сотрудничество государств по охране Балтики и Средиземноморья.

Конвенция по защите морской среды района Балтийского моря, подписанная всеми прибалтийскими государствами 22 марта 1974 г. в Хельсинки, предназначена защищать и улучшать состояние морской среды района Балтийского моря путем регионального сотрудничества. Участники конвенции учитывают исключительные гидрографические и экологические особенности данного района и то обстоятельство, что недавно заключенные международные конвенции по охране моря не охватывают всех особых потребностей в отношении защиты и улучшения состояния морской среды в этом районе.

Стороны договорились индивидуально или совместно принимать все надлежащие законодательные, административные или другие соответствующие меры для достижения целей конвенции, в частности, не допускать загрязнения района Балтийского моря с воздуха, по воде или любым другим образом опасными веществами, список которых содержится в Приложении I. В этом списке названы лишь ДДТ, его производные, а также полихлорированные бифенилы.

Много внимания уделено предотвращению загрязнения с суши. Здесь также составлен список веществ. Удаление этих веществ в Балтийское море вместе со всякого рода сбросами с суши (ртуть, кадмий, их соединения, сурьма, мышьяк, бериллий, хром и другие тяжелые металлы, элементарный фосфор, фенолы, цианиды, полициклические ароматические углеводороды, стойкие пестициды, токсические кремнийорганические соединения и т. п.) допускается только на основе разрешений, выдаваемых компетентными органами государств — участников конвенции. При этом государства будут стремиться установить и применять общие критерии выдачи разрешений на сброс.

Для защиты района Балтийского моря от загрязнения вследствие преднамеренного, случайного или в результате небрежности сброса нефти или вредных веществ, иных чем нефть, а также сброса сточных вод и мусора с судов участники конвенции разработали специальные правила (приложение IV), суть которых сводится к тому, чтобы более жестко регламентировать все условия, от которых зависит охрана морской среды от загрязнения.

Конвенция запрещает преднамеренное захоронение веществ и материалов, устанавливает систему мониторинга за морской средой.

Для проведения конвенции в жизнь создана Комиссия по защите морской среды Балтийского моря, дислоцирующаяся в Хельсинки.

Во исполнение конвенции уже проводится большая работа всеми прибалтийскими государствами.

В рамках Комиссии по защите морской среды Балтийского моря проводится совместная работа по созданию и обеспечению функционирования системы мониторинга физико-химических и биологических показателей качества морской

среды, включая методы отбора проб и выполнения анализов. Согласовываются критерии и стандарты качества морской воды. Изучается влияние атмосферы на процессы загрязнения воды. Осуществляется обмен информацией о содержании и результатах исследований по охране Балтийского моря, ведущихся сотрудничающими странами, а также проводится множество других совместных мероприятий, вытекающих из конвенции.

Большая работа ведется и вне рамок комиссии — по программе Международного гидрологического десятилетия, но линии сотрудничества балтийских океанографов и биологов, Международного совета по исследованию морей, по каналам сотрудничества научных учреждений СССР, ПНР и ГДР по вопросам турбулентного перемешивания в море, а также в рамках двустороннего научно-технического сотрудничества государств.

В частности, рабочая группа по охране вод бассейна Финского залива советско-финляндской комиссии по научно-техническому сотрудничеству проводит совместные экспедиции па исследовательских судах, определяет «нагрузки» загрязнений, поступающих из наземных источников, разрабатывает прогнозы качества воды залива, предлагает меры по борьбе с нефтяным загрязнением и т. п. Сходная работа выполняется в рамках советско-шведского и советско-датского сотрудничества по охране окружающей среды.

Энергичные меры принимаются и с целью охраны Средиземного моря.

Средиземное море, будучи почти замкнутым бассейном, который сообщается с Атлантическим океаном лишь через узкий Гибралтарский пролив и граничит на севере с промышленно развитыми странами, подвержено сильному загрязнению. Исследования показали, что концентрация ртути в организме некоторых средиземноморских рыб (тунец, меч-рыба) втрое превосходит этот же показатель у аналогичных видов рыб в Атлантическом океане. В тех районах, где вместе со сточными водами сбрасывается большое количество меди, концентрация этого металла в организме, например, устриц настолько велика, что они приобретают темно-зеленую окраску и становятся непригодными в пищу. Еще в 1972 году большинство населенных пунктов, расположенных по берегам Средиземного моря, сбрасывало в него свои канализационные воды без какой-либо обработки. С тех пор многие города построили хотя бы простейшие очистные системы. Однако в районе Ривьеры, простирающемся от устья р. Эбро (Испания), вдоль всего французского побережья, до устья р. Арно (Италия), ежегодный уровень сбрасываемых отходов достигает 386 т на 1 км побережья (в т. ч. 15 г фосфора). По загрязнению нефтью Средиземное море, очевидно, превзошло любой другой крупный водоем, по которому имеются данные. Наиболее загрязнено Ионическое море, где скопления нефтепродуктов в среднем достигают почти 10 мг/м^2 поверхности бассейна. Нефтяное загрязнение причиняет большой вред фауне, мешает многим видам законного пользования морем, включая отдых на побережье, морские купания и туризм[51].

Желая исправить положение, средиземноморские государства в середине 70-х годов провели ряд совещаний, конференций, симпозиумов, а 16 февраля 1976 г. на конференции в Барселоне (Испания) подписали Конвенцию об охране Средиземного моря от загрязнения, два протокола дополнительного характера и десять резолюций. Конвенцию подписали представители 16 средиземноморских государств. Но поскольку проблема охраны Средиземного моря представ-

ляет интерес не только для государств Средиземноморья, в конференции участвовали представители ряда международных организаций, прежде всего ЮНЕП, при содействии которой осуществляются все меры охраны этого регионального моря. Наблюдателями были представлены Советский Союз, Соединенные Штаты и Великобритания. Конвенция, а также Протокол о предотвращении загрязнения Средиземного моря сбросами с морских и воздушных судов и Протокол о сотрудничестве по борьбе с загрязнением Средиземного моря нефтью и другими вредными веществами в чрезвычайных обстоятельствах, которые являются неотъемлемыми частями конвенции, вступили в силу 12 февраля 1978 г. Позднее был принят протокол об охране Средиземного моря из наземных источников.

Ранее, а именно 4 февраля 1975 г. на конференции в Барселоне, средиземноморские государства одобрили всеобъемлющий план действий но охране Средиземного моря, который состоит из следующих разделов: 1) оценка окружающей среды — исследование и мониторинг; 2) управление окружающей средой — комплексное планирование развития и рациональное использование природных ресурсов; 3) вспомогательные меры; 4) организационные и финансовые соглашения.

Для оценки и изучения загрязнения Средиземного моря первоначально была создана координированная программа мониторинга, которая переросла в более обширную программу всесторонних исследований, в которой в настоящее время принимают участие около 100 исследовательских центров Средиземноморья.

Для обеспечения комплексного планирования развития и рационального использования природных ресурсов был разработан «Голубой план», одобренный средиземноморскими государствами на межправительственном совещании 4 февраля 1977 г. (Сплит, Югославия). Главной целью «Голубого плана» является содействие государствам в деле выявления в интересах охраны окружающей среды моментов, требующих усиления или обнаруживающих противоречия с мерами развития, оказание государствам методической помощи в достижении гармонии между развитием и охраной окружающей среды.

«Голубой план» включает и программу первоочередных действий.

В качестве организационного и финансового обеспечения были созданы Региональный центр по борьбе с загрязнением нефтью в сотрудничестве с ИМКО, базирующийся на Мальте, и денежный фонд, состоящий из взносов государств, международных организаций и денежной дотации из Фонда окружающей среды (ЮНЕП).

Все эти мероприятия тесно увязаны с конвенцией и протоколами по охране Средиземного моря.

Конвенция является всеобъемлющей по своему охвату и обязывает государства в принципе «принять все необходимые меры по предупреждению, уменьшению и прекращению загрязнения в районе Средиземного моря, по охране и улучшению окружающей среды в этом районе» (ст. 4). В ней конкретизируются источники загрязнения, в отношении которых надлежит осуществлять контроль: загрязнение в результате сброса с судов, разведки и эксплуатации континентального шельфа и морского дна за пределами шельфовой зоны, а также из источников наземного базирования. Имеются статьи о сотрудничестве в чрезвычайных случаях загрязнения, в проведении мониторинга, научного и технического сотрудничества, а также по вопросу об ответственности и компенсациях.

В протоколе о сбросах, тесно связанном с протоколами Лондонской конвенции 1972 года по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов[52], запрещается сброс веществ, занесенных в «черный список», требуется предварительное специальное разрешение со стороны компетентных национальных органов для осуществления сброса веществ, занесенных в «серый список», и общее разрешение для сброса всех других видов отходов и материалов.

5–10 февраля 1979 г. в Женеве состоялось первое совещание (такие совещания планируется проводить каждые два года) участников Конвенции об охране Средиземного моря от загрязнения, на котором рассмотрен ход выполнения конвенции и принят ряд решений, включая программу работы и соответствующий бюджет на двухгодичный период (1979–1980 гг.) во исполнение плана действий и требований конвенции.

В 1981 году на совещании в Афинах была принята очередная трехлетняя программа реализации «Голубого плана».

Таким образом, Конвенция об охране Средиземного моря от загрязнения подтверждает, развивает, усиливает и «привязывает» к условиям региона имеющиеся по этому вопросу правовые требования универсальных международных конвенций, в частности, Лондонских конвенций 1972 и 1973 годов.

Что касается других регионов, то в большинстве из них приняты планы действий, а в целях охраны Северного, Красного, Восточно-азиатских морей и Персидского залива приняты соответствующие конвенции и соглашения (Соглашение о сотрудничестве в вопросах борьбы с загрязнением вод Северного моря нефтепродуктами от 9 июня 1969 г., Конвенция о предотвращении загрязнения морской среды путем сброса веществ с судов и летательных аппаратов от 15 февраля 1972 г., Соглашение между Швецией и Данией о защите Зунда от загрязнения от 24 июля 1974 г., Конвенция по предотвращению загрязнения моря из источников, расположенных на суше, от 4 июня 1974 г., Конвенция об охране морской среды Красного моря и Аденского залива от 11 ноября 1979 г., Кувейтская региональная конвенция о сотрудничестве по охране морской среды от загрязнения от 23 апреля 1978 г. и трехстороннее Соглашение (Индонезия, Малайзия и Сингапур) о безопасности судоходства в Малаккском проливе от 24 февраля 1977 г., которое предусматривает и совместную разработку мер по охране морской среды).

Как видно из изложенного, охране морской среды от загрязнения нефтью и другими веществами уделялось в 70-х годах огромное внимание в практике международного сотрудничества, была создана обширная система относящихся к этому вопросу правовых принципов и норм. Охрана моря от загрязнения, безусловно, играет ключевую роль в охране Мирового океана в целом. Тем не менее было уделено определенное внимание и правовой охране живых морских ресурсов, рассматривавшихся как самостоятельный подлежащий охране природный объект.

Международно-правовое регулирование морского рыболовства первоначально не было связано с охраной рыбных запасов. В мире господствовало представление о неисчерпаемости живых ресурсов Мирового океана и все внимание людей было направлено на расширение масштабов добычи рыбы и распределение промысловых зон.

Однако уже в начале текущего столетия была постепенно осознана необходимость научно обоснованного регулирования рыболовства с учетом состояния

рыбных запасов и принятия специальных мер по их охране. В результате этого были созданы Совет по исследованию моря (в северной части Атлантики), Международная комиссия по научному исследованию Средиземного моря и др. 26 мая 1930 г. была подписана представителями США и Канады Конвенция о сохранении запасов нерки в тихоокеанских водах, прилегающих к берегам указанных стран. В 1949 году появилась Конвенция об учреждении Международной комиссии по научному исследованию тунца в целях охраны данного вида рыбы. В 1953 году принято несколько конвенций, направленных на охрану запасов отдельных видов рыб и ракообразных морских животных.

Вместе с тем усиливался процесс создания универсальных общих норм международного права в целях обеспечения рационального использования и охраны живых ресурсов Мирового океана. Наиболее концентрированное выражение этот процесс получил в содержании Конвенции о рыболовстве и охране живых ресурсов открытого моря, подписанной представителями 36 государств 29 апреля 1958 г. во время Конференции ООН по морскому праву в Женеве[53].

В конвенции от 29 апреля 1958 г. отмечено, что развитие современных методов эксплуатации морских живых ресурсов, повысив способность человека удовлетворить нужды в продуктах питания возрастающего мирового населения, поставило некоторые из этих ресурсов под угрозу чрезмерной эксплуатации. В то же время проблемы, сопряженные с охраной живых ресурсов открытого моря, требуют более широкого международного сотрудничества и активных согласованных мероприятий заинтересованных стран. Провозглашая принцип свободы рыболовства в открытом море, конвенция предусматривает обязанность каждого государства принимать меры по охране живых ресурсов открытого моря или участвовать в коллективных мероприятиях такого рода.

Общие положения Конвенции о рыболовстве и охране живых ресурсов открытого моря в дальнейшем детализированы и развиты в многочисленных международных правовых актах, таких как Конвенция о рыболовстве в северо-восточной части Атлантического океана от 21 января 1959 г., Соглашение о рыболовстве па Черном море от 7 июля 1959 г., Соглашение между НРБ, ГДР, МИР и СССР о сотрудничестве в области морского рыболовства от 28 июля 1962 г., Соглашение по вопросу охраны ресурсов лосося в Балтийском море от 20 декабря 1962 г., Конвенция относительно охраны живых ресурсов юго-восточной Атлантики от 23 октября 1969 г., ряд дополнений к Международной конвенции по рыболовству в северо-западной Атлантике, Конвенция о будущем многостороннем сотрудничестве по рыболовству в северо-западной Атлантике от 24 октября 1978 г. и других.

Особо следует сказать относительно Конвенции о рыболовстве и сохранении живых ресурсов в Балтийском море и проливах, подписанной прибалтийскими государствами на конференции в Гданьске (ПНР) 13 сентября 1973 г. и вступившей в силу 28 июля 1974 г. [54]

Целью данной конвенции является достижение более широкого и тесного сотрудничества между участниками для поддержания максимальной и стабильной продуктивности живых ресурсов данного региона. Содержание сотрудничества включает не только традиционные меры регулирования рыболовства, но и программы искусственного разведения ценных сортов рыбы.

Создана Международная комиссия по рыболовству в Балтийской море, которая изучает состояние живых ресурсов и уровень рыболовства в регионе,

координирует научные исследования и на их основе дает рекомендации участникам конвенции. Такие рекомендации касаются конструкций, мощности и других свойств применяемых орудий лова, закрытых для рыболовства сезонов или районов, мер по поддержанию численности тех или иных видов морских живых организмов, определения размеров допустимой добычи и других мер по охране живых ресурсов.

В рамках охраны Мирового океана за последние годы уделялось много внимания охране морских млекопитающих, поскольку эти виды животных оказались особенно чувствительными к антропогенному прессу. При этом наиболее драматическая ситуация сложилась в отношении охраны китов.

Китобойный промысел ведется давно, но развитие его международно-правового регулирования сдерживалось теми, кто был заинтересован в неограниченном и, по существу, хищническом промысле. Хотя состояние запасов китов уже в начале текущего столетия вызывало тревогу, только 2 декабря 1946 г. была принята Международная конвенция по регулированию китобойного промысла. Ее участники учредили Международную китобойную комиссию (МКК), которая призвана регулировать промысел и охранять запасы китов. Эта комиссия, в частности, устанавливает ежегодные квоты на добычу китов с учетом состояния их запасов. Однако «промысловый дух» преобладал в работе МКК и она до сего времени не смогла приостановить уменьшение численности китов в Мировом океане. В настоящее время общая численность китов в Мировом океане оценивается примерно в 300 тыс., тогда как в начале текущего столетия их насчитывалось около 4,5 млн. [55]

За последние годы участники Международной конвенции по регулированию китобойного промысла по предложению Международного союза охраны природы и природных ресурсов и в соответствии с рекомендацией 33 Стокгольмского плана мероприятий безуспешно пытались договориться об объявлении долгосрочного моратория на промысловую добычу всех видов китов, за исключением минков (мораторий не касается прибрежного промысла китов) [56]. Однако для эффективной охраны китов необходимо также развернуть борьбу против браконьерского китобойного промысла, масштабы которого за последние годы заметно возросли[57].

Наконец, охрана морских млекопитающих, в частности китов, ставит перед государствами задачу позаботиться о сохранении благоприятной среды обитания и размножения этих видов животных, об их кормовой базе. За последние годы в этом отношении предприняты усилия стран в отдельных регионах. В 1979 году Международная китобойная комиссия приняла предложение Мальдивской республики (Сейшельские острова) о превращении всего Индийского океана в заказник для китов. А 15 апреля 1980 г. на конференции в Мале представители 15 государств бассейна Индийского океана договорились об образовании индоокеанского альянса с целью организации эффективной и всесторонней охраны экосистем Индийского океана[58].

Успешно ведется работа по установлению строгого правового регулирования добычи криля в южных морях[59].

Выраженные в договорах, конвенциях, соглашениях, протоколах и других международно-правовых актах нормативные положения об охране Мирового океана проводятся в жизнь при активном сотрудничестве всех заинтересован-

ных государств, которые широко используют для этих целей международные организации. Кроме того, эти положения осуществляются и на национальном уровне с использованием внутреннего нрава тех или иных государств. Во всех этих направлениях в отношении охраны Мирового океана достигнут немалый прогресс.

Среди международных организаций наиболее активной в рассматриваемой области является Межправительственная морская консультативная организация, которая была инициатором многих морских конвенций, конференций, программ, планов, исследовательских проектов. ИМКО тесно сотрудничает с ЮНЕСКО, ФАО, Программой ООН по окружающей среде, Международным союзом охраны природы и природных ресурсов, а также с многими морскими международными организациями на основе взаимной заинтересованности и поддержки. В мире существует около 100 международных организаций, деятельность которых связана с изучением, использованием и охраной Мирового океана.

Важная роль принадлежит Программе ООН по окружающей среде. Забота об океанах и морях является одной из основных областей ее программной деятельности, основанной на рекомендациях Стокгольмской конференции ООН по проблемам окружающей человека среды. Каждый год Совет управляющих ЮНЕП оценивает ситуацию в этой области и принимает решения, стимулирующие усиление охраны Мирового океана[60].

Следует отметить также большой вклад Международного союза охраны природы и природных ресурсов в дело охраны живых морских ресурсов. Забота о морской фауне охватывается Всемирной стратегией охраны природы и входит в содержание среднесрочных программ данной неправительственной международной организации[61].

Во многих международных организациях, связанных с охраной Мирового океана, большую роль играют социалистические государства, общественные, политические деятели и ученые социалистических стран, которые выступают за наиболее эффективные и справедливые меры природоохранительного характера. Свою политику в этих вопросах социалистические государства неоднократно выражали индивидуально и коллективно на международных форумах и своими практическими делами.

Что касается национальных государственно-правовых мероприятий по охране морской среды, то и здесь социалистические страны достигли больших успехов. За последние годы законодательные органы этих стран приняли новые, отвечающие современным требованиям науки и практики водные законы, охранительные правовые нормы которых распространяются и на морские водные объекты. Особое внимание уделяется регулированию сброса сточных вод и других производственных и бытовых отходов, контролю за соблюдением положений законодательства по предотвращению загрязнения водных объектов[62]. Установлены строгие меры ответственности за нарушение законодательства по охране морской среды.

Так, Указом Президиума Верховного Совета СССР от 26 февраля 1974 г. «Об усилении ответственности за загрязнение моря веществами, вредными для здоровья людей или для живых ресурсов моря» установлено, что загрязнение внутренних морских и территориальных вод СССР вследствие незаконного сброса в этих водах с судов и других плавучих средств либо непринятия мер

к предотвращению потерь ими веществ, вредных для здоровья людей или для живых ресурсов моря, либо смесей, содержащих такие вещества свыше установленных норм, а равно загрязнение вод открытого моря вследствие сброса с советских судов и других плавучих средств указанных веществ либо смесей в нарушение международных конвенций, в которых участвует СССР, наказываются лишением свободы на срок до двух лет, иди исправительными работами на срок до одного года, иди штрафом до 10000 рублей. Те же действия, причинившие существенный вред здоровью людей или живым ресурсам моря, наказываются лишением свободы на срок до пяти лет или штрафом до 20000 рублей[63].

Постановление Совета Министров СССР от 30 декабря 1980 г. «О возмещении убытков, причиненных государству нарушением водного законодательства»[64] предусматривает право органов по регулированию использования и охране вод системы Министерства мелиорации и водного хозяйства СССР предъявлять иски к советским и иностранным гражданам и юридическим лицам о взыскании в доход государства средств в возмещение убытков, причиненных государству нарушением водного законодательства.

По вопросу об усилении борьбы с загрязнением моря веществами, вредными для здоровья людей или живых ресурсов моря, принято также специальное постановление Совета Министров СССР, в котором предусмотрены конкретные требования и меры контроля за невыполнением[65].

Кроме того, принимаются и осуществляются долгосрочные правительственные программы и планы по охране региональных морей.

В качестве примера можно привести постановление Совета Министров СССР от 16 июля 1976 г. «О мерах но усилению охраны от загрязнения бассейна Балтийского моря», в котором содержится обширная долгосрочная программа действий советских организаций, направленная на осуществление предписаний советского водного законодательства и требований, вытекающих из Международной конвенции 1974 года по защите морской среды района Балтийского моря[66].

Таким образом, в мире уже сложился и продолжает совершенствоваться достаточно развитый правовой механизм, включающий средства международного и национального права, добросовестное и последовательное применение которого на практике даст возможность существенно повлиять на поведение людей во всех странах в интересах всесторонней охраны Мирового океана для современного и будущих поколений. При этом вопрос об исполнении государствами своих международно-правовых обязательств в отношении охраны Мирового океана приобретает все более важное значение.

7. Природные комплексы Арктики и Антарктики

С международно-правовой охраной морской среды тесно связана и охрана природных условий полярных областей земного шара — Арктики и Антарктики.

Следует подчеркнуть, что охрана природы здесь могла бы быть обеспечена в принципе полностью на основе действующих международно-правовых актов универсального и регионального характера — договоров, конвенций, соглашений, протоколов и других многосторонних и двусторонних нормативных актов, касающихся предотвращения загрязнения моря, охраны рыбных запасов, морских млекопитающих, а также авиафауны, действие которых распространяет-

ся и па полярные области Земли. Однако, учитывая уникальную региональную специфику природных, экономических, политических и других условий, тесную взаимосвязь природных комплексов моря и суши и особую хрупкость сложившихся здесь экологических систем, мировая практика пошла по пути специального дополнительного и в определенной мере самостоятельного правового регулирования отношений по исследованию, использованию и сохранению в благоприятном для людей состоянии всего комплекса природных объектов в рассматриваемых регионах.

Значение охраны природы в полярных областях Земли заметно возрастает в связи с тем, что в условиях современной научно-технической революции эти области стали доступными для хозяйственного освоения и здесь уже разворачивается все более интенсивное использование природных ресурсов. Это порождает прежде всего проблему справедливого распределения ресурсов, включая и просто материальное пространство данных регионов. Вместе с тем это вызывает растущую заинтересованность не только государств, чьи территории прилегают к полярным областям, но и всего международного сообщества в поддержании благоприятного состояния экосистем в этих регионах в силу объективно существующего их глобального влияния на климатические и другие общие природные условия Земли.

В арктическом бассейне, например, помимо традиционных добывающих промыслов, поддерживающих жизнь местного населения, за последние годы активно развивается добыча минерального сырья, освоение транспортных путей, а также расширяется использование пространства в военно-стратегических целях. Многообещающим кажется планируемое использование континентального шельфа.

Но даже непродолжительный период интенсивного освоения Арктики показал, как уязвимы природные условия этого региона, как быстро развивается эрозия почв, уменьшается богатство и разнообразие видов живых представителей растительного и животного мира, теряется способность природных комплексов данного региона служить глобальным климатостабилизирующим фактором и планетарным фильтром атмосферного воздуха. Низкие температуры и короткое лето приводят к замедлению биологических, биохимических и химических процессов, удлиняя сроки, необходимые для самовосстановления природы и ликвидации деформаций, причиненных ей человеком. Скажем, срок устранения вреда, который причиняется здесь утечкой сырой нефти, в 20–50 раз длиннее при температуре –20°, чем при температуре –5°. Арктические биосистемы адаптировались к климатическим условиям па уровень таких низких температур, которые едва обеспечивают жизнедеятельность.

Многие специалисты считают, что существует единственная в своем роде возможность обеспечить охрану арктической окружающей среды — путем строгого научно обоснованного, всесторонне согласованного правового регулирования всей деятельности в этом регионе в рамках прочного сотрудничества всех заинтересованных государств.

Арктика, как северная полярная область Земли, охватывает Северный Ледовитый океан и прилегающие к нему части материков, многочисленные острова и архипелаги, заключенные в пределах 60-й параллели северной широты. Она имеет сложный международно-правовой режим, определяемый в соответствии

с интересами прилежащих к ней государств, а также с учетом практики открытия земель и островов в этой области освоения прилегающих арктических районов.

Охрана природы арктического бассейна, в отличие от Антарктики, не основана на каком-то едином международно-правовом акте, а базируется на совокупности ряда общих и региональных международно-правовых норм, регулирующих сотрудничество государств, а также на односторонних природоохранительных мероприятиях государств, осуществляемых па базе их внутреннего законодательства. В Арктике действуют уже упоминавшиеся Конвенция о предотвращении нефтяного и иных видов загрязнения морской среды 1954 года, Рамсарская конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц, 1971 года, Вашингтонская конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, 1973 года, советско-японское, советско-американское, американо-японское, американо-канадское и другие соглашения об охране мигрирующих видов птиц, а также некоторые другие международно-правовые акты об охране окружающей среды.

Большую роль играют специальные соглашения об охране отдельных природных объектов и природоохранительные программы, отдельные проекты международного характера, вытекающие из соглашений по охране окружающей среды, заключенных между северными странами — СССР, США, Канадой, Данией, Норвегией.

Ярким примером международно-правового регулирования охраны отдельных природных объектов является Соглашение о сохранении белых медведей, которое было подписано в Осло (Норвегия) 15 ноября 1973 г. от имени правительств северных стран и вступило в силу 26 мая 1976 г.

Целью соглашения является обеспечение охраны белых медведей как важного ресурса арктического региона путем проведения в жизнь дальнейших, по отношению к ранее принятым на национальном уровне, мер регулирования охраны и рационального использования данного вида. В целом добыча белых медведей по соглашению запрещена, за исключением случаев, когда это необходимо для науки, в целях охраны местного населения и обеспечения необходимых для него традиционных добывающих промыслов. Охране подлежат не только сами медведи, но и условия их обитания. Участники Соглашения проводят исследования по вопросам состояния популяций белых медведей, их рационального использования и охраны, регулируют добычу белых медведей, когда она допустима по соглашению, а также торговлю в пределах своих территорий, запрещают экспорт, импорт и транзитные перевозки самих белых медведей, любой их части или полученной из них продукции, добытых в нарушение соглашения, а также обмениваются информацией по всем этим вопросам.

Во исполнение соглашения государства-участники приняли свои внутренние правовые акты. В Советском Союзе принято постановление Совета Министров СССР от 4 декабря 1975 г. «О мероприятиях по обеспечению выполнения Соглашения о сохранении белых медведей от 15 ноября 1973 г.», которым запрещена добыча этих видов животных, за исключением случаев, предусмотренных соглашением. Министерствам и ведомствам, имеющим в арктических районах подведомственные предприятия, предложено разработать и осуществлять меро-

приятия по сохранению белых медведей, а контроль возложен на Министерство сельского хозяйства СССР[67].

Определенное внимание охране природы Арктики уделяется в рамках двустороннего сотрудничества северных стран в области охраны окружающей среды. В частности, программа совместных работ, выполняемых в рамках советско-американского Соглашения о сотрудничестве в области охраны окружающей среды от 23 мая 1072 г., содержит специальный проект об охране северных экосистем.

Однако основные усилия и меры по охране природной среды арктического бассейна предпринимаются на основе национального законодательства СССР, США, Канады, Дании и Норвегии. За последние годы в этих странах принято немало новых законов и правительственных постановлений, направленных на предотвращение загрязнения морской среды и материковых вод, на охрану рыбных запасов, морских млекопитающих и других представителей животного мира, на борьбу с эрозией почв и разрушением благоприятного рельефа поверхности Земли, а также на охрану особо ценных типичных для данной зоны природных объектов и экосистем, что вполне оправданно, поскольку значительные пространства Арктики находятся в сфере действия национальной юрисдикции этих стран.

Система законодательства США, Канады, Дании и Норвегии в отношении арктической зоны неоднородна. И странах с федеральным государственным устройством наряду с актами, действие которых распространяется на территорию всей страны, принимаются на федеральном и штатном (провинциальном) уровнях правовые акты локального действия, относящиеся к северным районам.

Так, в 1970 году в Канаде был принят специальный закон, вступивший в силу 2 августа 1972 г., о предотвращении загрязнения арктических вод, прилегающих к континенту и островам Канадской Арктики, которым предусмотрено, что «за исключением случаев, когда это разрешается изданными на основании настоящей статьи правилами, никакое лицо и никакое судно не должны сбрасывать или допускать сброс отходов любого вида в арктические воды или в каком-либо месте на континенте или на островах Канадской Арктики, если эти отходы или иные отходы, образовавшиеся вследствие сброса этих отходов, могут попасть в арктические воды» (ст. 4). Для применения этой статьи губернатору предоставлено право издавать правила, определяющие вид, количество и условия допустимого сброса отходов[68].

В развитие закона генерал-губернатор Канады издал правила о предотвращении загрязнения арктических вод от 11 июля 1972 г. (с изменениями 27 июля и 10 ноября 1976 г.), приказ об объявлении некоторых районов арктических вод зонами контроля за безопасностью судоходства от 2 августа 1972 г. и правила о предотвращении загрязнения арктических вод с судов от 5 октября 1972 г. с изменениями от 5 июня 1973 г., 15 января и 16 июля 1974 г.

Кроме того, охрана окружающей среды от загрязнения в Канадской Арктике регулируется законом от 19 июня 1975 г. о контроле за сбросом отходов и иных веществ в океан, ордонансом по вопросам здравоохранения для северо-западных территорий и для территории Юкона, законом о производстве нефти и газа и законом о государственных землях.

В развитие канадского закона об охране прибрежного рыболовства изданы и с 1 января 1977 г. вступили в силу правила охраны прибрежного рыболовства, распространяющие свое действие и на арктические районы.

Законодательство США, относящееся к охране окружающей среды в Арктике, еще более сложно и обширно. Из актов, принятых по данному вопросу за последние годы, следует отметить закон о борьбе с загрязнениями воды (1970 г. с поправками 1972 и 1977 гг.), закон об охране млекопитающих (1972 г.), который относится и к млекопитающим Севера, а также закон о сохранении земель Аляски, имеющих национальное значение (1980 г.), который увеличивает территорию национальных парков на 17,4 млн. га и объявляет 21,4 млн. га заповедниками[69].

В Дании и Норвегии вопросам охраны окружающей среды в арктической зоне посвящены специальные правовые акты. Отчасти это обусловлено тем, что законодательство, издаваемое в этих странах для материковой части их территорий, не распространяется автоматически на Гренландию, архипелаг Шпицберген и острова, для которых необходимо дополнительное правовое регулирование.

Так, датский закон № 259 от 9 июня 1971 г. обусловливает проведение любых работ на континентальном шельфе предварительным разрешением компетентных властей (при проведении геологоразведочных работ в отношении угля, нефти, природного газа и других видов минерального сырья разрешение выдается Министерством по вопросам окружающей среды). В развитие этого закона, а также специального закона о минеральных ресурсах Гренландии от 12 мая 1965 г. Министерство по делам Гренландии издало Правила ведения разведочных работ в морской среде, предусматривающие различные меры контроля за геологоразведочными операциями на всех стадиях, включая предварительное уведомление министра по делам Гренландии о намеченной программе работ, оповещение об их начале и завершении. В 1979 году Дания предоставила Гренландии автономию. В соответствии с биллем об автономии вопросы охраны природной среды к 1984 году перейдут в компетенцию гренландской администрации.

Для Гренландии издан также специальный закон о промысловом рыболовстве, лове и охоте от 13 июня 1973 г. и закон об охране природы (1974 г.), который помимо других мер природоохранительного характера предусмотрел создание самого крупного в мире (700 тыс. кв. км) национального парка в северо-восточной Гренландии (этот парк в пять раз больше следующего по величине национального парка «Центральная Калахари» в Ботсване).

В Норвегии также принят ряд важных правовых актов как по охране морской среды в арктической зоне, так и специально по Шпицбергену и другим островам, в частности, правила охоты, отлова и охраны дичи на архипелаге Шпицберген от 26 июня 1970 г., предписания 1973 года по охране окружающей среды на Свальбарде и острове Ян-Майен, королевский указ от 23 января 1971 г. о временных предписаниях по обеспечению безопасности при ведении изыскательских работ и бурению на нефть на архипелаге Шпицберген, королевские резолюции от 1 июня и от 11 октября 1973 г., предусматривающие создание птичьих заповедников и охраняемых ландшафтов на Шпицбергене, и др. [70]

В Советском Союзе на охрану природы Севера распространяется действие природоохранительных требований, содержащихся в земельном, водном, горном, лесном и т. д. законодательствах Союза ССР и Российской Федерации, Законе об охране природы в РСФСР от 27 октября 1960 г., а также в специальных правовых актах.

Так, постановление Совета Министров СССР от 25 декабря 1973 г. «О дополнительных мерах по развитию экономики и культуры в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» обязывает министерства и ведомства СССР, имеющие предприятия и организации в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, и Совет Министров РСФСР при разработке проектов перспективных и годовых планов экономического и социального развития предусматривать мероприятия, обеспечивающие повышение эффективности освоения природных ресурсов и комплексное их использование, развитие природного хозяйства, транспорта и связи, усиление охраны природы и улучшение жилищного и культурно-бытового строительства в этих районах и местностях[71].

За последние годы образованы два крупных заповедника в арктической зоне — на острове Врангеля и на Таймырском полуострове, взяты под охрану водно-болотные угодья, являющиеся местообитанием мигрирующих водоплавающих птиц, а некоторые представители животного мира и места их обитания охраняются более строго в соответствии с требованиями, вытекающими из международных обязательств Советского Союза[72].

Таким образом, сложилась довольно обширная и разветвленная правовая система, состоящая из взаимосвязанных международно-правовых и внутригосударственных законодательных норм, которая направлена на охрану природных комплексов Арктики.

Что касается Антарктики, то есть южной полярной области, лежащей к югу от Антарктической конвергенции (четкой линии, на которой холодные поверхностные воды южных морей уходят под более теплые воды Атлантического, Индийского и Тихого океанов), то ее правовой и режим определяется договором, который был 1 декабря 1959 г. подписан в Вашингтоне представителями 12 государств — Аргентины, Австралии, Бельгии, Мили, Франции, Японии, Новой Зеландии, Норвегии, ЮАР, СССР, Великобритании и США[73].

Согласно ст. I договора, Антарктика используется только в мирных целях. Запрещаются, в частности, любые мероприятия военного характера, такие как создание военных баз и укреплений, проведение военных маневров, а также испытания любых видов оружия.

Антарктика, в сущности, является научным полигоном. Свобода научных исследований здесь, провозглашенная договором, является доминирующим принципом. Однако осуществление этого принципа тесно увязывается природоохранительными аспектами освоения Антарктики. Предусматривается проведение регулярных совещаний (конференций) государств — участников договора с целью обмена информацией, взаимных консультаций по вопросам, представляющим общий интерес, а также разработки, рассмотрения и рекомендации своим правительствам мер, содействующих осуществлению принципов и целей договора, включая меры относительно: а) использования Антарктики только в мирных целях; б) содействия научным исследованиям; в) содействия международному научному сотрудничеству; г) содействия осуществлению прав инспекции по договору; д) вопросов, касающихся осуществления юрисдикции; е) охраны и сохранения живых ресурсов в Антарктике.

Действуя далее в духе договора, его участники заключили 1 июня 1972 г. Конвенцию об охране антарктических тюленей, которая вступила в силу 11 марта 1978 г. Цель конвенции состоит в том, чтобы стимулировать и обеспечивать

охрану, изучение и рациональное использование антарктических тюленей и поддерживать удовлетворительный баланс в экологической системе Антарктики. Конвенция распространяется на моря, расположенные южнее 60° южной широты, на пять видов тюленей и все виды южных морских котиков. Предусматривается широкая система мер регулирования всех видов воздействия человека на тюленей и котиков и среду их обитания: установление допустимого отлова охраняемых и неохраняемых видов, открытых и закрытых районов и сезонов, выделенных районов, где запрещено беспокоить тюленей, типов орудий лова и т. п. Участники должны обмениваться информацией между собой и более широко через Научный комитет по антарктическим исследованиям Международного совета научных союзов.

Стремясь к дальнейшему и более широкому прогрессу, государства — участники Договора об Антарктике приняли затем согласованные меры по охране антарктической фауны и флоры в целом, а 20 мая 1980 г. на конференции в Канберре (Австралия) договорились об окончательном тексте Конвенции о морских живых ресурсах Антарктики, которая была открыта для подписания государствами — участниками Договора об Антарктике с 1 августа по 31 декабря 1980 г.

Основное положение конвенции предусматривает установление исключительно строгих стандартов, направленных на охрану как самих живых организмов, так и среды их обитания.

Отличительная черта конвенции — экосистемный подход к регулированию отношений.

Оценивая достоинства конвенции, специалисты охраны природы считают, что, поскольку процесс ратификации конвенции может затянуться на долгий срок (2–5 лет) и поскольку морские экосистемы Антарктики находятся в критическом состоянии, необходимо принять срочные охранительные меры. В частности, участвовавший в работе конференции в Канберре вице-президент Международного союза охраны природы и природных ресурсов Р.А. Бут в своем выступлении отметил, что необходимо безотлагательно в одном или нескольких секторах полностью запретить добычу криля, особенно в тех местах, где все еще встречаются голубые и горбатые киты. Он считал также, что необходимо срочно установить строгие годовые лимиты на общую добычу криля, чтобы не подорвать состояние зависящих от его наличии морских экосистем[74].

Проблематичным остается вопрос о возможности эксплуатации запасов минеральных ресурсов в пределах Антарктики, поскольку не ясны возможные негативные экологические последствия такого рода деятельности.

Для решения этих и подобных вопросов, видимо, необходимо продолжить и усилить научные исследования, чтобы получить обоснованные данные о состоянии и динамике антарктических экосистем. Только на научной основе могут быть приняты правильные решения, гарантирующие сохранение Антарктики.

8. Атмосфера Земли и климат

Кик известно, атмосферный воздух состоит из смеси 13 газов, большую часть массы которой составляют азот (78%) и кислород (21%). Общий вес земной атмосферы — 5000 триллионов т.

В отличие от земли, водных ресурсов и других природных богатств, атмосферный воздух слабо используется в качестве сырья или средства производства.

Основное полезное свойство атмосферы состоит в том, что она служит незаменимым средством кислородного обмена живых организмов. В среднем человек вдыхает более 9 кг воздуха в день и не может существовать без дыхания более 5 минут. В сущности, все живые организмы на Земле тесно связаны с помощью атмосферы.

У атмосферы множество и других полезных свойств. Она не только единая в глобальном масштабе среда Жизни и общения людей, но и проводник энергии Солнца, защита от губительных космических излучений, основной материальный базис климатических и погодных состояний. Все более интенсивно атмосфера используется как транспортная коммуникация, содержание которой не требует никаких затрат. Наконец, атмосфера — это среда для удаления в нее множества видов производственных и бытовых отходов.

За последние несколько десятков лет в биосфере под влиянием людей произошли изменения, которые сравнимы с изменениями, происходившими за сотни тысяч лет. В частности, произошло уменьшение относительной доли кислорода и повышение содержания углекислого газа в атмосфере. И эти процессы продолжаются. Ежегодно в околоземной газовой оболочке кислорода становится меньше на 10 млрд. т. Правда, в процентном отношении это ничтожное количество, которое пока что не вызывает опасения кислородного голодания людей. Но в перспективе такая тенденция беспокоит.

Что касается углекислого газа, то его содержание в атмосфере, по имеющимся научным оценкам, возросло с 315 частей на миллион в 1958 году до 334 частей на миллион в 1977 году. Предполагается, что к 2000 году этот показатель увеличится на 16%, а в 2025 году — на 42% по отношению к уровню 1958 года. Подсчитано, что в настоящее время в атмосфере находится 2300 млрд. т углекислого газа, а к 2000 году эта величина достигнет 4000 млрд. т [75].

В современной атмосфере в диффузном состоянии содержится необыкновенное разнообразие загрязняющих веществ, поступающих с пылевыми и газообразными выбросами производственных и бытовых отходов. В результате хозяйственной деятельности в атмосферу ежегодно выбрасывается 15 млрд. т CO_2, до 450 млн. т серы, ртуть, мышьяк, свинец, кадмий, фенол, аммиак, хлор и фреоны, до 5 тыс. т весьма опасного канцерогенного вещества— бензапирена и т. д. Имеют место преднамеренные или непреднамеренные воздействия на озоновый слой (при запусках ракет, использовании различных азотных соединений в производстве и быту), на погоду и климат (попытки разрушения градовых облаков, искусственного вызывания дождя, вырубка лесов на больших площадях, загрязнение поверхности океанов), на тепловой баланс, электрическую напряженность атмосферы и т. п. [76]

Все это заставило подумать над тем, как уменьшить и устранить негативные воздействия человека на атмосферу планеты. Именно поэтому появилась историческая, потребность в соответствующем правовом регулировании поведения людей, особенно в производственной сфере. К настоящему времени практически во всех индустриально развитых странах сложилось законодательство об атмосферном воздухе. Появились и международные соглашения.

Основная проблема, которая в первую очередь потребовала международно-правового регулирования, — это трансграничные негативные воздействия экологического характера, передаваемые через атмосферу. В частности, возник-

ли конфликты в связи с переносом загрязнений по атмосферному воздуху с территории одного государства на территорию других государств или в международные пространства.

Международная практика сегодня все больше убеждает в том, что применяемые судебные и локальные международно-правовые меры малоэффективны и что необходимо вести поиски приемлемых широких международно-правовых решений. Особенно стали заметными перемещения загрязнений по воздуху на дальние расстояния. Скажем, в силу господствующего юго-западного направления ветров загрязнения атмосферы, возникавшие в промышленно насыщенных районах Центральной Европы, переносились в окружающую среду Скандинавских стран в величинах, в несколько раз превышающих их собственные выбросы в атмосферу. На территорию этих стран стали выпадать кислые дожди, происходило окисление воды в озерах и реках, наблюдались гибель рыбы, угнетенное состояние растительности. Все это привело к тому, что Скандинавские страны активно включились в разработку международно-правовых средств предотвращения трансграничных загрязнений окружающей среды.

19 февраля 1974 г. Дания, Норвегия, Швеция и Финляндия заключили Соглашение об охране окружающей среды, в котором предусмотрели, что государства при выдаче разрешений на какой-либо вид деятельности на своей территории должны в равной мере учитывать ее возможные экологические последствия на территории других государств. Конвенция устанавливает механизм предотвращения ущерба от трансграничного переноса загрязнений путем обмена информацией и взаимных консультаций о деятельности, представляющей экологическую опасность. Но главное внимание в Скандинавской конвенции уделено регулированию ответственности за экологический ущерб, возникающий вследствие трансграничных загрязнений окружающей среды. Международная ответственность, согласно конвенции, основана на принципе равного доступа иностранных физических и юридических лиц в суды государства, где находится причинитель ущерба.

Важную роль в решении проблемы сыграла деятельность некоторых европейских международных организаций (СЭВ, ОЭСР, ЕЭС, Европейский совет). Наибольшую активность в разработке правовых вопросов трансграничного переноса загрязнений проявила Организация экономического сотрудничества и развития, в которую помимо большинства европейских капиталистических государств входят США, Канада и Япония. В рамках ОЭСР существует Комитет по окружающей среде, который организовал целую серию исследований по трансграничным загрязнениям[77]. Под влиянием этих исследований Совет ОЭСР принял ряд резолюций. В частности, в 1974 году была принята рекомендация С/74/224 о принципах, касающихся трансграничного загрязнения, включающая принципы международной солидарности, недискриминации, права равного доступа, обмена информацией и взаимных консультаций.

Европейский совет в 1974 году одобрил проект типового соглашения о сотрудничестве в борьбе с загрязнениями воздуха в пограничных районах.

В разработку проблемы включились и другие международные организации, особенно в свете решений Стокгольмской конференции ООН по проблемам окружающей человека среды. Они основывались, в частности, на рекомендации 72 Плана мероприятий, в которой предусмотрено, чтобы правительства при раз-

работке норм для загрязнителей, имеющих международное значение, учитывали соответствующие нормы, предложенные компетентными международными организациями, и договорились с правительствами других заинтересованных стран и компетентными международными организациями в отношении планирования и выполнения программ контроля за загрязнителями, распространяющими свое действие за пределы попадающей под национальную юрисдикцию области, в которой производится их выброс. Они основывались также на принципе 22 Стокгольмской декларации об окружающей среде, предусматривающем сотрудничество государств в целях дальнейшего развития международного права, касающегося ответственности и компенсации жертвам за загрязнение и другие виды ущерба, причиненные в результате деятельности в пределах их юрисдикции, или контроля за окружающей средой в районах, находящихся за пределами действия их юрисдикции. В свете этих решений, например, Европейский совет по праву окружающей среды разработал проект конвенции о компенсациях за трансграничный экологический ущерб[78].

Учитывая создавшееся положение, Советский Союз в декабре 1975 года выступил с инициативой о проведении общеевропейского совещания для решения актуальных вопросов охраны окружающей среды, и в частности для борьбы с дальним переносом по воздуху загрязнителей окружающей среды[79]. Инициатива была поддержана. Общеевропейское совещание на высоком уровне по сотрудничеству в области охраны окружающей среды, созванное под эгидой Европейской экономической комиссии ООН с участием представителей европейских государств, США и Канады, состоялось в середине ноября 1979 года. Участники совещания рассмотрели и одобрили Конвенцию о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния. Под этой конвенцией, содержащей перечень практических мер, направленных на сокращение переноса загрязнителей воздуха через границы государств Европы, по уполномочию своих правительств поставили подписи представители 35 стран. Совещание приняло также Декларацию о малоотходной и безотходной технологии и использовании отходов.

В соответствии с конвенцией государства-участники выражают решимость охранять человека и окружающую его среду от загрязнения воздуха и будут стремиться ограничивать и, насколько это возможно, постепенно сокращать и предотвращать загрязнение воздуха, включая его трансграничное загрязнение на большие расстояния. Обмен информацией консультации, научно-исследовательская деятельность и мониторинг позволит им скорее разработать политику и стратегию борьбы с выбросами загрязнителей воздуха. Предусматривается право сторон на ранней стадии какой-либо деятельности, угрожающей трансграничным загрязнением, требовать проведения предварительных консультаций. Стороны договорились обмениваться данными о выбросах и другой существенной информацией, а также предусмотрели меры по выполнению «Совместной программы наблюдения и оценки распространения загрязнителей воздуха на большие расстояния в Европе». Они образовали исполнительный орган Конвенции в лице Старших советников правительств стран ЕЭК по проблемам окружающей среды, который в случае необходимости может создавать рабочие группы по отдельным вопросам. Конвенция вступит в силу на 90-й день после сдачи на хранение 24-го документа о ратификации, принятии, утверждении или присоединении.

В приветствии участникам общеевропейского совещания на высоком уровне по сотрудничеству в области охраны окружающей среды Генеральный секретарь ЦК КПСС, Председатель Президиума Верховного Совета СССР Л.И. Брежнев отметил, что всем нам близка и понятна задача углублять и развивать сотрудничество по охране окружающей среды и тем самым содействовать улучшению жизни людей и сохранению их здоровья, более рациональному использованию природных ресурсов. «Мы не только осуществляем широкую программу по охране природы и рациональному использованию ее богатств у себя в стране, — говорится в приветствии, — но и активно сотрудничаем и готовы развивать и дальше сотрудничество с другими странами в деле охраны окружающей среды, в том числе и в рамках Европейской экономической комиссии ООН, под эгидой которой созвано это совещание. Советский Союз намерен и в будущем всемерно содействовать усилиям по расширению взаимовыгодного сотрудничества европейских стран, США и Канады в области окружающей среды»[80].

Таким образом, многосторонняя Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния от 13 ноября 1979 г. — результат последовательных и настойчивых усилий Советского Союза в реализации хельсинкских договоренностей. Предлагая эту конвенцию и вступая в число ее участников, Советский Союз исходил из заинтересованности всех европейских государств в снижении и прекращении трансграничных загрязнений атмосферного воздуха, в том числе и из своей собственной заинтересованности сотрудничества по этим вопросам с европейскими государствами.

По имеющимся данным, с Запада через государственную границу в СССР ежегодно поступает около 2 млн. т сернистого ангидрида и 10 млн. т сульфатов, ив которых 4 млн. т выпадает на территории западных и центральных областей Европейской части СССР с осадками в виде серной кислоты. Происходит окисление почвы, для ликвидации которого требуется 1,5 млн. т технической извести стоимостью 40 млн. рублей. Кроме того, ущерб от недобора урожая по этой причине оценивается примерно в 100 млн. рублей ежегодно[81]. Все это, понятно, делает весьма актуальной задачу ликвидации трансграничного загрязнения атмосферного воздуха в европейском регионе.

В других регионах мира международно-правовая охрана атмосферного воздуха основывается пока что на сравнительно немногих приложимых к данной проблеме общих требованиях экологического характера, содержащихся в комплексных природоохранительных конвенциях и во внутреннем законодательстве отдельных стран.

В 70-х годах была предпринята попытка наладить международно-правовое регулирование по другой актуальной проблеме, тесно связанной с охраной атмосферного воздуха, а именно по проблеме искусственных воздействий на погоду и климат.

С одной стороны, интерес к ней был обусловлен тем, что за последние годы в разных частях мира стали заметно ощутимыми необъяснимые деформации погоды и климата (продолжительные засухи, затянувшиеся дожди, необычное сезонное распределение температур, непредсказуемые погодные катастрофы и т. п.).

С другой стороны, высокий уровень технической вооруженности современного общества открыл людям реальную возможность преднамеренно и целена-

правленно воздействовать на погодные и климатические условия в отдельных районах, имея в виду приспособить эти условия к своим потребностям (искусственное вызывание дождя, разрушение градовых облаков, устранение туманов и т. п.).

Один из американских специалистов, исследовавших эту проблему, Е.Б. Вейсс (Колумбийский университет) писал: «По мере того как деятельность по изменению погоды развивалась и становилась более плодотворной во всем мире, она стала включать проблемы, которые требовали регулирования: 1) деструктивные изменения в климате, могущие стать необратимыми; 2) возрастающие ошибки в предсказании погоды, которые вредят сельскому хозяйству и некоторым отраслям промышленности; 3) климатические изменения, сводящие к минимуму урожай некоторых культур и заставляющие изменять некоторые профессии; 4) глубина и интенсивность политических конфликтов, поскольку государства становятся более подозрительными в отношениях друг с другом в связи с деятельностью по изменению погоды; 5) включение производства погодных изменений в число военных средств и 6) стремление к превосходству над другими государствами в стоимости и экономичности погодных изменений»[82].

Разработку правовых аспектов погодных изменений приняла на себя Всемирная метеорологическая организация, которая в сотрудничестве с ЮНЕП провела по этому вопросу в ноябре 1975 года специальное совещание технических и правовых экспертов.

Конгресс — высший орган ВМО, который поручил провести это совещание, и Совет управляющих ЮНЕП, который одобрил соответствующий проект, исходили из того, что международные правовые принципы и направления необходимо разрабатывать наряду с научным прогрессом в области погодных изменений. Они считали, что необходимо продолжить разработку юридических положений, которые определят ответственность государств за то, чтобы эксперименты и действия по изменению погоды в пределах действия их юрисдикции или контроля не наносили ущерба окружающей среде других государств или районам за пределами действия национальной юрисдикции.

Конгресс и Совет считали, что необходимо сбалансировать правовые требования экологического характера в области погодных изменений на международном и национальном уровнях, учитывая опыт тех стран, в законодательстве которых соответствующие требования уже нашли отражение (Австралия, Канада, ЮАР, Перу, Колумбия, США и СССР).

Участвовавшие в совещании эксперты договорились в предварительном порядке о следующих основных принципах, относящихся к международно-правовому регулированию погодных изменений: 1) атмосфера Земли является частью общего наследия человечества; 2) любые методы, разработанные в целях изменения погоды, должны применяться исключительно в мирных целях; 3) в дополнение к продолжающемуся обмену метеорологической и связанной с этим информацией, осуществляемому в соответствии с Конвенцией ВМО, государства содействуют сбору и обмену информацией относительно деятельности по погодным изменениям и представляют такую информацию в распоряжение ВМО и заинтересованных государств; 4) государства, действуя в духе доброй воли, направляют соответствующее и своевременное уведомление о предполагаемой важной деятельности по погодным изменениям, осуществляемой в пределах дей-

ствия их национальной юрисдикции и под их контролем, ВМО, которая должна сообщить об этом уведомлении всем заинтересованным государствам; 5) государства обеспечивают тщательную оценку экологических последствий деятельности по погодным изменениям, осуществляемой в пределах действия их национальной юрисдикции или контроля, и представляют такие оценки ВМО и всем заинтересованным государствам; 6) государства предпринимают все усилия, чтобы обеспечить мониторинг деятельности по погодным изменениям в пределах действия их юрисдикции или контроля, и представляют такую информацию ВМО и заинтересованным государствам в соответствии с третьим принципом; 7) желательно, чтобы государство, на чьей территории предпринимается важная деятельность по погодным изменениям, проводило полезные и своевременные консультации с заинтересованными государствами по просьбе последних, имеющие целью выработку взаимоприемлемых мероприятий по проведению такой деятельности.

Характерно, что эксперты не стали обсуждать вопросы ответственности государств за ущерб, причиненный на территории других государств деятельностью по погодным изменениям, считая, что эти вопросы еще не назрели. Они посчитали также необоснованной возможность запрета определенных видов деятельности по погодным изменениям, которые могут принести значительный вред, если они предпринимаются без согласия всех заинтересованных государств[83].

Дальнейшие дискуссии по правовым вопросам погодных изменений были перенесены на следующее совещание экспертов ВМО и ЮНЕП по правовым аспектам воздействия на погоду, состоявшееся 17–21 сентября 1979 г., на котором дальнейшая разработка основ международно-правового регулирования отношений в области погодных изменений была признана нецелесообразной. Это мотивировалось тем, что в мире еще мало проведено экспериментов по погодным модификациям, не накоплен достаточный опыт, недостаточно изучен механизм искусственных воздействий на погоду и не доказана возможность наступления неблагоприятных экологических последствий. Можно предполагать, что такое решение было принято под влиянием Всемирной конференции по климату, состоявшейся в начале 1979 года, которая, обсуждая актуальные вопросы взаимосвязи между различными аспектами человеческой деятельности и изменениями климата на планете, совершенно не уделила внимание правовым аспектам.

Всемирная конференция по климату приняла при участии 400 представителей из 50 стран, включая СССР, декларацию, в которой говорится: «Климаты стран мира являются взаимосвязанными. По этой причине и ввиду возрастающей потребности в ресурсах для увеличивающегося населения земного шара, которое стремится к лучшим условиям жизни, имеется настоятельная необходимость разработки общей глобальной стратегии, направленной на лучшее понимание и рациональное использование климата.

Человек в настоящее время невольно изменяет климат в локальном масштабе и в ограниченной степени в региональном масштабе. Существует серьезное беспокойство по поводу того, что продолжающееся расширение деятельности человека на Земле может привести к значительным обширным региональным и даже глобальным изменениям климата. Эта возможность делает еще более срочной необходимость глобального сотрудничества, чтобы изучить возможный

ход глобального климата в будущем и учесть эти новые знания при планировании будущего развития человеческого общества»[84].

В свете изложенного вряд ли можно согласиться с тем, что разработка правовых принципов международного регулирования деятельности, направленной на искусственное изменение погоды и климата, может быть отложена на неопределенное время. Уже сегодня возникают международные осложнения на почве односторонних действий государств по изменению погоды в своих интересах, в результате которых наносится ущерб другим государствам. Кроме того, есть опасность в том, что хаотическая деятельность в мире по погодным изменениям может привести к глобальным негативным последствиям и угрожать экологическому благополучию человечества.

Продолжение работ по развитию международного права окружающей среды в отношении регулирования погодных изменений представляется необходимым и в свете большого прогресса по ограничению милитаристских устремлений в данной области на основе Конвенции о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на окружающую среду, принятой по инициативе Советского Союза на Генеральной Ассамблее ООН 10 декабря 1976 г. и подписанной большинством государств 18 мая 1977 г. в Женеве.

Под «средствами воздействия на природную среду» Конвенция подразумевает все средства изменения путем преднамеренной манипуляции природными процессами динамики, состава и структуры Земли, включая ее биоту, литосферу, гидросферу и атмосферу, или космического пространства. Государства — участники конвенции обязались не применять такие средства в качестве средств уничтожения, нанесения ущерба или телесных повреждений народам планеты, не поощрять и не подстрекать никакое другое государство, группу государств или международную организацию к таким действиям. Применение таких средств в мирных целях не воспрещается, с тем, однако, условием, что участники должны обмениваться научной и технической информацией о применении этих средств в мирных целях.

9. Космическое пространство

За исторически короткий срок, начиная с запуска в Советском Союзе первого в мире искусственного спутника Земли, освоение космоса достигло грандиозных масштабов. С помощью автоматов и других средств космической техники человек не только проник в близкие к нашей планете пространства Вселенной, но и приблизился к другим планетам Солнечной системы[85]. Космические исследования обогатили науку и открыли необыкновенные возможности для дальнейшего овладения богатствами природы.

Сегодня космическая деятельность приобрела регулярный характер и ярко выраженный общечеловеческий аспект. По отношению к космосу все народы мира — жители Земли в принципе, даже при наличии социально-политических различий между странами, должны выступать в сотрудничестве как единое целое — человечество. Поэтому, естественно, необходимость правового регулирования возникающих здесь общественных отношений на национальном и международным уровнях получила всеобщее признание. История привела человечество к формированию космического права — такой отрасли международного права, которая регулирует взаимоотношения государств и международных организа-

ций в связи с осуществлением ими космической деятельности и устанавливает международно-правовой режим космического пространства и небесных тел[86].

Развитие космического права благодаря инициативам Советского Союза было с самого начала направлено по пути закрепления в основе космического правопорядка самых гуманных и справедливых принципов международного права. Эти принципы — провозглашение космоса общим достоянием человечества, недопустимость национального присвоения частей космического пространства, включая Луну и другие небесные тела, использование космического пространства только в мирных целях, на благо всех народов Земли, недопустимость вредного загрязнения космического пространства и др. — закреплены в Договоре о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела от 27 января 1967 г. [87] Этот договор является фундаментальным международно-правовым актом в рассматриваемой области отношений. Он вместе с дополняющими и развивающими его актами и до сего времени служит основой космического правопорядка[88].

Развитие, разработка космического права в теоретическом и практическом аспектах уже давно являются предметом исследования и обсуждения в юридической литературе во многих странах мира. В частности, в нашей стране большой вклад в разработку этой отрасли права внесли В.С. Верещетин, М. Колосов, А.С. Пирадов, Г.П. Жуков, Э.Г. Василевская и др. С их помощью разработаны необходимые теоретические концепции и проектные решения, которые оказывают большое прогрессивное влияние на развитие правового регулирования всей совокупности космических международных отношений, включая и отношения по охране космоса[89].

Охране космического пространства от загрязнения и других вредных воздействий было уделено большое внимание с первых шагов развития международного космического права.

Еще в Декларации правовых принципов, регулирующих деятельность государств по исследованию и использованию космического пространства, одобренной Генеральной Ассамблеей ООН 13 декабря 1963 г., было предусмотрено природоохранительное положение.

«При исследовании и использовании космического пространства, — говорилось в декларации, — государства должны руководствоваться принципом сотрудничества и взаимной помощи и должны осуществлять всю свою деятельность в космическом пространстве с должным учетом соответствующих интересов других государств. Если какое-либо государство имеет основание полагать, что деятельность в космосе или эксперимент, запланированный этим государством или гражданами этого государства, создаст потенциально вредные помехи деятельности других государств в деле мирного исследования и использования космического пространства, то оно должно провести соответствующие международные консультации, прежде чем приступить к такой деятельности или эксперименту. Государство, имеющее основание полагать, что деятельность в космосе или эксперимент, запланированный другим государством, создаст потенциально вредные помехи деятельности в деле мирного исследования и использования космического пространства, может запросить консультацию относительно проведения такого эксперимента»[90].

В дальнейшем это положение в более развитом виде с учетом всеобщей заинтересованности международного сообщества в поддержании благоприятного состояния природного космического пространства вокруг Земли вошло в содержание Договора о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела. Государства — участники этого договора согласились избегать вредного загрязнения космического пространства и небесных тел, а также не допускать неблагоприятных изменений земной среды вследствие доставки на Землю внеземного вещества[91].

Эти положения наряду с положениями универсального международного права, применимыми к области космических отношений, на сегодня создают достаточную правовую основу для охраны космоса. Видимо, поэтому в 70-х годах в развитии правового регулирования космических отношений основное внимание уделялось вопросам дальнейшего расширения космических исследований и использования космоса для различных видов полезной деятельности: дистанционного зондирования Земли с целью изучения природных богатств, наблюдения за состоянием природной среды, космической связи, технических, медико-биологических и других исследований. Вопросы охраны космического пространства в той или иной мере были учтены в Конвенции о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду от 18 мая 1977 г. и в проекте международного договора о Луне, внесенного Советским Союзом на рассмотрение Генеральной Ассамблеи ООН еще в 1971 году[92].

В соответствии с конвенцией от 18 мая 1977 г. каждое государство-участник берет на себя обязательство не прибегать к военному или любому иному враждебному использованию средств воздействия на природную среду, которые имеют широкие, долгосрочные или серьезные последствия, в качестве способов разрушения, нанесения ущерба или причинения вреда любому другому государству-участнику. Запрещение касается динамики, состава или структуры Земли, включая ее биоту, литосферу, гидросферу и атмосферу, или космическое пространство. Более конкретно речь идет о том, чтобы не использовались в военных целях искусственно вызываемые явления: землетрясения, цунами, нарушения экологического баланса какого-либо района, изменения в элементах погоды (облаков, осадков, циклонов, штормов), в элементах климата, в океанических течениях, в состоянии озонового слоя и ионосферы. Предусмотрены меры по обеспечению строгого соблюдения конвенции всеми государствами. Конвенция ни в коей мере не препятствует использованию средств воздействия на природную среду в мирных целях[93].

О мерах по предотвращению загрязнения и других неблагоприятных изменениях природной среды Луны и окружающего ее космического пространства говорит ст. VI проекта международного договора о Луне. Помимо обычных положений относительно того, чтобы государства воздерживались от причинения существенного вреда и стремились свести до минимума любые возможные нарушения стихийно сформировавшегося равновесия в состоянии природной среды Луны, проект договора предусматривает создание на Луне «международных научных заповедников», режим которых должен распространяться на те районы Луны, которые представляют особый научный интерес для человечества и в от-

ношении которых следует предусмотреть специальные защитные меры. Однако эти положения, хотя они и не вызывают возражений членов международного сообщества, пока что не являются действующим правом. Проект договора о Луне ждет своего принятия.

По-видимому, в дальнейшем по мере увеличения масштабов и интенсивности космической деятельности человека потребуется принятие и других мер, которые бы не только исключали помехи развивающимся законным направлениям и видам использования космического пространства, прежде всего космической навигации, но и предотвратили бы неблагоприятные изменения сложившегося в природе материального взаимодействия Земли с другими планетами Солнечной системы, самим Солнцем и другими звездами Вселенной. Дальнейшие меры понадобятся и для того, чтобы надежно предотвратить неконтролируемое распространение в космическом пространстве живого вещества земного происхождения или появление на Земле экзобиотических предметов.

Таким образом, внимание человечества за последние годы поглощено вопросами исследования и использования космического пространства. Видимо, это является исторически оправданным на данном этапе освоения космоса. Однако нельзя забывать и об экологической бдительности в отношении околоземного космического пространства. Целесообразно усилить всестороннее наблюдение за его состоянием в рамках существующей программы глобального мониторинга окружающей среды, чтобы можно было своевременно принять меры, исключающие неблагоприятные изменения природной среды космоса.

10. Уникальные природные комплексы

Помимо необходимости бережного и заботливого отношения людей к основным элементам окружающей природной среды (земля, ее недра, воды, леса и другие растительные ресурсы, животный мир, атмосферный воздух, космическое пространство) издавна появилась потребность в особенно строгой охране таких природных комплексов, которые обладают исключительной ценностью для науки, культуры, здравоохранения и рекреации. Как правило, эти природные комплексы отличаются выдающейся красотой, живописностью, необычным сочетанием естественных элементов, сохранившимися эндемичными формами и видами живой и неживой природы, органической взаимосвязью природных условий в той или иной местности с созданными в различные эпохи произведениями человеческой культуры. Их охрана еще с прошлого столетия стала обеспечиваться при помощи разнообразных форм заповедности — учреждения заповедников, национальных парков, резерватов, заказников, памятников природы, выделения других специально охраняемых территорий.

Попытки организовать охрану уникальных природных комплексов на специально выделенных для этого территориях предпринимались с глубокой древности в Индии, странах Ближнего и Среднего Востока[94]. На границах Московской Руси с XVI века были объявлены заповедными леса — так называемые засеки, охранялись острова Баренцева моря, служившие местом гнездования соколов-кречетов. В начале XX столетия в России образованы заповедники Вайкасский (1910 г.), Морицсала (1912 г.), Лагодехский (1912 г.), Баргузинский (1916 г.), Кедровая падь (1916 г.). В настоящее время в СССР свыше 120 заповедников общей площадью примерно 9 млн. га и 6 национальных парков.

В зарубежных странах первые заповедники были созданы во Франции (Фонтенбло, 1861 г.) и США (Йосемитская долина, 1864 г.). Первый национальный парк — Иоллоустонский (США) образован в 1872 году. В настоящее время в мире около 1000 национальных парков и эквивалентных им специально охраняемых территорий[95].

Как видно, меры охраны уникальных природных комплексов принимались и продолжают приниматься главным образом внутри отдельных государств. Международное право здесь играет роль стимулирующего и координирующего фактора. Но его роль за последние годы стала заметно возрастать.

Международно-правовые обязательства создавать национальные парки и полные природные заповедники впервые приняли на себя участники Лондонской конвенции о сохранении фауны и флоры в их природном состоянии от 8 ноября 1933 г. Затем латиноамериканские государства, заключившие 12 октября 1940 г. Конвенцию об охране природы и сохранении животного мира в Западном полушарии, договорились о том, что они будут исследовать возможности установления на их территориях национальных парков, заповедников, памятников природы.

Они договорились обеспечить неприкосновенность специально охраняемых территорий, исключая деятельность, совместимую с их целями. Стороны согласились принять или рекомендовать принятие законов, которые будут обеспечивать охрану природных пейзажей, замечательных геологических образований, а также районов и природных объектов, представляющих эстетический интерес, историческую или научную ценность.

После окончания Второй мировой войны, хотя сеть национальных парков и иных специально охраняемых участков природы продолжала расширяться, тревога международного сообщества за судьбу уникальных природных комплексов усилилась в связи с возрастающей интенсивностью промышленного производства и иных видов деятельности, оказывающих существенное влияние на окружающую природу.

В одном из докладов, посвященных обзору программной деятельности ЮНЕП, отмечалось, что хотя сейчас и существуют охраняемые участки многих экосистем, но этого еще недостаточно. Под охраной находится, включая Гренландию и Антарктику, лишь около 1% суши. Кроме того, в некоторых из охраняемых районов наблюдается серьезное неблагоприятное влияние сельского хозяйства, добычи полезных ископаемых, браконьерства, туризма и т. п. [96]

Эта тревога прозвучала также в дискуссиях и решениях, которые имели место в кругах Международного союза охраны природы и природных ресурсов, его Комиссии по национальным паркам, а также на форумах, проходивших под эгидой ЮНЕСКО. Международная практика стала рассматривать уникальные природные комплексы заслуживающими всемерной охраны наряду с культурными ценностями, составляющими мировое наследие человечества[97].

Под влиянием этих тенденций 16 ноября 1972 г. на 17-й сессии генеральной конференции ЮНЕСКО в Париже была принята Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия, которая вступила в силу 17 декабря 1975 г.

Цель конвенции состоит в том, чтобы создать эффективную систему коллективной охраны культурного и природного наследия, имеющего исключительную

универсальную ценность, на постоянной основе и в соответствии с современными научными методами.

Большое значение развитию системы мер по охране уникальных природных комплексов придается государствами в рамках регионального и двустороннего сотрудничества. В частности, государства, подписавшие Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, считают организацию заповедников и других охраняемых участков ландшафта и районов, включая их использование для научных исследований, туризма, отдыха и других целей, одной из областей сотрудничества в целях решения проблем охраны окружающей среды в европейском регионе.

Развитие на современной научной основе системы национальных парков, резерватов и других специально охраняемых природных территорий входит в содержание природоохранительного сотрудничества средиземноморских государств в соответствии с принятыми ими в 1975–1980 годах соглашениями, планами и программами.

Усилия государств, направленные на сохранение уникальных природных комплексов, всемерно поддерживаются и координируются соответствующими международными организациями как в системе ООН, так и вне ее.

При поддержке Программы ООН по окружающей среде проводится большая работа по упорядочению сети национальных парков и заповедников во всех регионах мира, но особенно в Юго-Восточной Азии, Африке и Латинской Америке. Учрежден специальный проект по обучению персонала заповедников, в осуществлении которого принимает активное участие Советский Союз. Под эгидой ЮНЕСКО в рамках программы «Человек и биосфера» развивается сеть биосферных заповедников. Усилиями Международного союза охраны природы и природных ресурсов созданы руководства для проектирования и создания заповедников в развивающихся странах, а также в морских пространствах.

Таким образом, международно-правовая охрана уникальных природных комплексов в 70-х годах поднялась на новый, более высокий уровень.

11. Предотвращение радиоактивного заражения биосферы

Открытие и практическое использование атомной и термоядерной энергии поставило перед человечеством проблему защиты всего живого на Земле от губительных радиационных излучений.

Разумеется, эта проблема прежде всего решается в рамках борьбы за мир, предотвращение термоядерной войны, разоружение. Достигнуто в этом отношении немало, в том числе в правовом аспекте. Имеется значительное число многосторонних и двусторонних международных договоров, конвенций, соглашений и других актов, которые вообще и применительно к отдельным видам вооружений ограничивают, сдерживают, запрещают производство, испытание и применение оружия массового уничтожения, и прежде всего термоядерного оружия. Но все же опасность применения атомной и термоядерной энергии в военных целях не устранена.

Разоружение, говорится в докладе Генерального секретаря ООН К. Вальдхайма, представленном к открытию XXXV сессии Генеральной Ассамблеи ООН, несмотря на все совещания и механизмы, представляется еще более отдаленной целью, чем когда-либо, и миру по-прежнему угрожает ядерное уничтожение[98].

Поэтому борьба за прекращение гонки вооружений, запрещение навечно военного использования указанных видов энергии, уничтожение всех накопленных запасов термоядерного оружия должна продолжаться с еще большей силой, целеустремленностью и настойчивостью.

Вместе с тем требуют большего внимания и меры радиационной безопасности в случаях мирного использования атомной энергии. Необходимость в этом привела к развитию обширной области международного сотрудничества и соответствующего правового регулирования сложного комплекса межгосударственных отношений в данной сфере.

Для многих государств ядерная энергетика является важным средством дальнейшего экономического развития. К середине 1980 года в 22 странах мира действовало свыше 200 атомных электростанций, суммарная мощность которых превысила 125 млн. кВт, что составляет около 8% мирового производства электроэнергии. Экспертами подсчитано, что через пятилетие эта доля может составить уже 15%. Об этом говорилось на XXIV сессии генеральной конференции МАГАТЭ с участием представителей 85 государств[99].

Важным инструментом обеспечения гарантий мирного использования атомной энергии и создания режима, исключающего военное применение радиоактивных материалов, возникающих при эксплуатации атомных электростанций, является Договор о нераспространении ядерного оружия, участниками которого в настоящее время являются 112 государств. Договор, вступивший в силу в марте 1970 года, предусматривает обязательства государств использовать атомную энергию только в мирных целях и опирается на систему гарантий МАГАТЭ по контролю за выполнением этих обязательств. Система контроля, осуществляемая агентством, призвана следить за использованием расщепляющихся материалов и своевременно обнаруживать их возможные переключения с мирного использования на военное. Эта система, эффективность которой признана на второй конференции по рассмотрению действия Договора о нераспространении ядерного оружия, состоявшейся в начале сентября 1980 года, целиком отвечает суверенным правам государств и не мешает полезному развитию атомной энергетики.

Контрольные соглашения о гарантиях, заключенные с МАГАТЭ большинством государств — участников договора и рядом неприсоединившихся к договору государств, охватывают свыше 320 крупных ядерных установок: атомных электростанций, заводов по обогащению урана, изготовлению топлива для АЭС и регенерации облученного топлива, исследовательских реакторов и критических сборок. В странах, не обладающих ядерным оружием, под международным контролем находится подавляющая часть ядерных материалов, включая плутоний и обогащенный уран.

За последние годы агентство проделало большую работу по улучшению методов и техники контроля, совершенствованию процедур инспекции и т. п. Дальнейшее развитие мировой ядерной энергетики и предприятий топливного цикла ставит в повестку дня необходимость новых политических усилий, организационных и технических мер для усиления гарантий не только нераспространения ядерного оружия, но и предохранения биосферы от радиоактивного заражения в результате мирных манипуляций с расщепляющимися материалами.

В этом отношении заслуживает внимания программа МАГАТЭ по созданию международных и региональных ядерных топливных центров и международных

хранилищ плутония и облученного топлива. Эта программа предусматривает, чтобы страны с небольшими и средними программами развития ядерной энергетики строили у себя только атомные электростанции, а все обслуживающие их производства, включая переработку облученного топлива, обработку и удаление радиоактивных отходов, изготовление свежего топлива, размещались бы в многонациональных центрах, расположенных в ограничен ном числе мест на планете. Осуществление этой программы не только позволило бы организовать наиболее эффективный контроль со стороны МАГАТЭ, но и способствовало бы более быстрому и экономичному развитию ядерной энергетики, особенно в странах с небольшим промышленным потенциалом. Это подтверждает опыт Советского Союза, который оказывает техническое содействие многим странам в строительстве АЭС, обеспечивает надежные и гарантированные поставки топлива на весь срок их службы и берет обратно облученное топливо. На этих условиях построены и строятся атомные электростанции в ГДР, НРБ, ЧССР, ВНР, Финляндии и ряде других стран.

Развитие ядерной энергетики сопровождается и заметным ростом мировой торговли соответствующими материалами и оборудованием, увеличением их межгосударственных перевозок, что сопряжено с определенной опасностью радиоактивного заражения той или иной местности. Желая предотвратить потенциальную опасность в результате незаконного захвата и использования ядерного материала, стремясь содействовать международному сотрудничеству в разработке эффективных мер его защиты от всякого рода неправомерных посягательств, заинтересованные государства под эгидой МАГАТЭ разработали Конвенцию о физической защите ядерных материалов, которая была открыта для подписания 3 марта 1980 г. одновременно в штаб-квартире МАГАТЭ в Вене и в Центральных учреждениях ООН в Нью-Йорке. Одними из первых конвенцию подписали Советский Союз, Австрия, Греция, США и ряд других стран.

Конвенция предусматривает, что каждое государство-участник в рамках своего национального законодательства и в соответствии с международным правом принимает надлежащие меры для обеспечения по мере возможности того, чтобы во время международной перевозки ядерный материал, находящийся на его территории или на борту корабля или самолета, действующих под его юрисдикцией, защищался в том порядке, который указан в Приложении I (ст. 3). Порядок защиты исходит из классификации ядерного материала на три категории по признаку его радиоактивной опасности и установления различной степени строгих мер охраны и предосторожности.

Каждое государство-участник определяет свой центральный орган и пункт связи, ответственный за физическую защиту ядерного материала, принимает меры, совместимые со своим национальным законодательством, для охраны секретности любой информации по международной перевозке ядерного материала и ведет борьбу с любыми правонарушениями, посягающими на ядерный материал[100].

Еще раньше были приняты Венская конвенция о гражданской ответственности за ядерный ущерб от 21 мая 1963 г. и Брюссельская конвенция о гражданской ответственности в области морской перевозки ядерных материалов от 17 декабря 1971 г.

В соответствии с конвенцией от 21 мая 1963 г. оператор ядерной установки отвечает за ядерный ущерб, если имеются доказательства, что такой ущерб вызван инцидентом на установке или связан с ядерным материалом, полученным с нее или используемым в ней. Ответственность оператора в этом случае является абсолютной, если не установлен факт неосторожности пострадавшего лица. В любом случае оператор не несет ответственности, если ядерный инцидент является прямым следствием вооруженного конфликта, гражданской войны, восстания или серьезного стихийного бедствия исключительного характера.

В соответствии с конвенцией от 17 декабря 1971 г. любое лицо, помимо оператора ядерной установки, освобождается от ответственности за ущерб, причиненный ядерным инцидентом во время морской перевозки ядерных материалов. То есть и здесь ответственность оператора является строгой, определяемой без учета его вины.

Советский Союз и некоторые другие ядерные страны заключили значительное число двусторонних соглашений по предотвращению распространения ядерного оружия и вместе с тем по оказанию помощи в развитии ядерной энергетики с учетом мер по предохранению окружающей среды от радиационного заражения.

Таким образом, в мире действует достаточно развитый, хотя и не вполне завершенный международно-правовой механизм, который позволяет, не мешая мирному использованию атомной энергии, обеспечивать противорадиационную защиту биосферы.

ГЛАВА VI. ВОПРОСЫ ТЕОРИИ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

1. Краткий обзор и оценка развития права

Усиливающееся внимание народов и правительств к вопросам охраны окружающей среды и активизации их совместных действий в этой области закономерно связаны с оживлением правотворчества. Право широко используется в мире в качестве средства выражения и реализации государственной политики и инструмента управления процессом воздействия людей на природу. Оно вместе с тем служит гарантией защиты экологических интересов отдельных лиц, государств и всего человечества. В международном аспекте оно является одновременно и условием, и результатом плодотворного сотрудничества государств в рассматриваемой области отношений. Все члены международного сообщества, стремящиеся обеспечить охрану окружающей среды, глубоко заинтересованы в установлении и поддержании прочного, справедливого и экологически обоснованного правопорядка.

Уже в преамбуле Стокгольмской декларации с большой силой прозвучал призыв и к развитию природоохранительного сотрудничества народов, и к укреплению правовой основы такого сотрудничества.

«Местные власти и национальные правительства, — говорится в декларации, — должны нести наибольшее бремя ответственности за осуществление в широких масштабах политики в области окружающей человека среды и за деятельность в рамках своей юрисдикции… Все возрастающее число проблем,

связанных с окружающей средой, поскольку они носят региональный или международный характер или поскольку они оказывают воздействие на общую международную сферу, потребуют широкого сотрудничества между государствами и принятия мер со стороны международных организаций в общих интересах».

Вопросы права окружающей среды постоянно находятся в поле зрения Программы ООН по окружающей среде.

Вторая сессия Совета управляющих ЮНЕП признала, что решение многих проблем окружающей среды зависит от наличия соответствующего права, рассчитанного на регулирование широкого круга отношений с позиций обеспечения выполнения требований экологии в гармоническом сочетании со всеми требованиями социального развития.

На третьей сессии Совета управляющих было решено включить разработку права окружающей среды в число функциональных задач. При этом право окружающей среды понималось как глобальное явление, как определенное единство международного права и национальных правовых систем.

Стратегические задачи, поставленные перед ЮНЕП, состояли в том, чтобы в максимальной степени и безотлагательно стимулировать развитие права в этой области, обеспечивая надлежащее сочетание прогресса нормотворчества с укреплением механизма правоприменения. В частности, на Программу ООН по окружающей среде возлагалось: организовать и обеспечивать систематический сбор данных и информации по праву, включая правовую науку; содействовать заключению, скорейшей ратификации и исполнению международных соглашений и конвенций; организовать разработку и развитие принципов, касающихся ответственности государств в области окружающей среды, в особенности принимая во внимание принципы 21 и 22 Стокгольмской декларации; содействовать включению права окружающей среды в учебные программы и планы работы университетов и исследовательских учреждений; организовать проведение сравнительных исследований национального законодательства в области охраны окружающей среды; оказывать техническую помощь развивающимся странам в разработке природоохранительного законодательства. Эти установки сохраняют силу и по настоящее время.

Среди многочисленных мероприятий, проведенных при содействии ЮНЕП во исполнение указанных задач стратегии, здесь целесообразно отметить деятельность Постоянной межправительственной рабочей группы экспертов по праву окружающей среды и Специальное совещание высокопоставленных должностных лиц, компетентных в вопросах права окружающей среды (Монтевидео, Уругвай, ноябрь 1981 г.).

Постоянная межправительственная рабочая группа экспертов по праву окружающей среды была создана первоначально по решению 44 (III) Совета управляющих в 1975 году для разработки свода принципов поведения государств в отношении охраны и гармонического использования природных ресурсов, разделяемых двумя или более государствами, то есть принадлежащих двум или нескольким государствам и составляющих их общее достояние. Во исполнение резолюции 8129 (XXVIII) Генеральной Ассамблеи ООН от 13 декабря 1973 г., озаглавленной «Сотрудничество в области окружающей среды в отношении природных ресурсов, принадлежащих двум или нескольким государствам», рабочая группа в течение 1976–1978 годов разработала проект 15 принципов по данному

вопросу. Этот международно-правовой документ, одобренный Советом управляющих ЮНЕП, был одобрен Генеральной Ассамблеей ООН на XXXIV сессии в декабре 1979 года после оценки его в предварительном порядке правительствами. Она рекомендовала правительствам использовать разработанные формулировки принципов для руководства при заключении конкретных договоров, конвенций, соглашений по вопросам сохранения и рационального использования природных ресурсов, принадлежащих двум или нескольким государствам[1].

Еще одна инициатива ЮНЕП в разработке права окружающей среды коснулась деятельности государств в пределах их юрисдикции или контроля по разработке морских месторождений минеральных ресурсов, в особенности нефти и газа.

Первоначально Совет управляющих на своей четвертой сессии решил, что необходимо развивать принципы Стокгольмской декларации об окружающей человека среде, в частности, путем проведения группой правительственных и других экспертов исследований по конкретным аспектам проблемы, связанной с ответственностью за загрязнение и прочий ущерб, и компенсаций за такой ущерб. Однако среди экспертов рабочей группы не было единодушия в отношении разработки правовых норм об ответственности за загрязнение. Многие из них считали, что международное сообщество еще не готово к установлению и применению такой ответственности.

Поэтому рабочая группа сначала составила перечень основных тем для разработки права окружающей среды, включающей 11 тем, а потом решила провести исследование по теме о правовых мерах охраны окружающей среды при разработках месторождений полезных ископаемых и бурении в море, проводимых в пределах национальной юрисдикции или контроля. Был подготовлен проект принципов, касающихся оценки воздействия на окружающую среду при морских разработках, учета экологических факторов в национальных системах лицензирования разработок в море, надлежащих систем мониторинга окружающей среды, учета трансграничного воздействия на окружающую среду при выдаче разрешений на разработки и бурение в море, включая использование таких процедур, как уведомление и консультации, мер безопасности по предотвращению загрязнения окружающей среды в результате морских разработок, планов действий на случай непредвиденных обстоятельств, вопросов компенсации и ответственности[2]. В конечном счете подготовленный документ под названием «Выводы исследования по правовым аспектам, касающимся окружающей среды и связанным с бурением и добычей полезных ископаемых в море в пределах национальной юрисдикции», содержащий формулировки 42 принципов, рассмотрен и одобрен Советом управляющих ЮНЕП на его девятой сессии в мае 1981 года и направлен правительствам[3].

Межправительственная рабочая группа экспертов ЮНЕП по праву окружающей среды решила свое очередное исследование посвятить совершенствованию правовой системы компенсаций, предоставляемых па национальной и международной основе жертвам загрязнения, с учетом концепции «недискриминации»[4].

Значительный вклад в разработку права Программа ООН по окружающей среде внесла и тем, что создала регистр международных конвенций, договоров, соглашений и иных актов, относящихся к охране окружающей среды, стимулировала присоединение государств к действующим международно-правовым при-

родоохранительным актам и поддерживала создание новых актов такого рода, а также тем, что оказывала большую помощь государствам в разработке их национального права окружающей среды на основе обмена опытом и консультирования специалистами тех стран, где это право достигло высокого уровня развития.

Первоначально в соответствии с резолюцией 3436 (XXX) Генеральной Ассамблеи ООН от 9 декабря 1975 г. и решением Совета управляющих ЮНЕП № 66 (IV) от 13 апреля 1976 г. усилиями специалистов был подготовлен Регистр многосторонних международных конвенций и протоколов в области окружающей среды по состоянию на 31 декабря 1976 г. В него было включено 59 действующих международно-правовых актов такого рода, по каждому из которых приведены следующие сведения: полное официальное наименование, цель, краткое содержание, место и дата принятия и вступления в силу, список участников[5]. Ежегодно данный регистр расширяется за счет включения в него вновь принимаемых и вступающих в силу договоров, конвенций, соглашений, протоколов и т. п., а также за счет не учтенных ранее по тем или иным причинам актов. К настоящему времени в регистре значится более 100 многосторонних международно-правовых актов природоохранительного характера.

Помимо этого ЮНЕП осуществляет правовой мониторинг — наблюдает и учитывает двусторонние межгосударственные соглашения по охране окружающей среды и многие другие относящиеся к данной области международно-правовые документы, а также акты национального законодательства, имея в виду, таким образом, содействовать обмену опытом и развитию права окружающей среды[6].

Крупным событием в сотрудничестве государств и международных организаций в разработке права окружающей среды явилось совещание на высоком уровне, проведенное под эгидой ЮНЕП в конце 1981 года. Оно рассматривается как одно из подготовительных мероприятий к специальной юбилейной десятой сессии Совета управляющих.

Вместе с тем это совещание имеет и самостоятельное значение, поскольку в вопросах права обладает определенным иерархическим верховенством по отношению к другим международным форумам, регулярно рассматривающим эти вопросы. В отличие от Совета управляющих, состоящего из 58 государств, участниками совещания являются все заинтересованные государства. Кроме того, Совет управляющих рассматривает вопросы права окружающей среды в числе многих других пунктов повестки дня. Совещание же специально обсудило важнейшие аспекты этой проблемы. В отличие от Постоянной межправительственной рабочей группы экспертов по праву окружающей среды, в которой участвуют специалисты из разных стран в личном качестве, участниками совещания являются полномочные представители государств.

Совещание всесторонне обсудило итоги почти десятилетней работы в мире по формированию права окружающей среды в его международном и национальном аспектах, отметило достоинства и недостатки этой работы, определило общую программу правотворчества в данной области на текущее десятилетие. Вместе с тем оно подчеркнуло большое значение и срочность разработки правовых положений по отдельным темам, таким как защита озонового слоя тропосферы, предотвращение загрязнения морей из источников с суши, регулирование международной торговли химическими веществами, борьба с трансграничными загрязнениями биосферы, установление системы компенсаций за экологический ущерб и др.

Оценивая всю совокупность событий, условий и обстоятельств, имеющих юридическое значение в рассматриваемой области отношений, можно признать, что правовое регулирование охраны окружающей среды и использования природных ресурсов в мире в течение 70-х годов заметно прогрессировало. Сотни национальных (внутренних) законодательных актов отдельных стран и десятки международных правовых актов на различных уровнях правового регулирования, полностью или частично относящихся к охране окружающей среды и использованию ее ресурсов, обогатили нормативное содержание действующего права окружающей среды, выразили целую систему новых правовых конструкций и требований, отвечающих современному этапу взаимодействия общества и природы в национальном, региональном и глобальном аспектах и современному уровню знании о происходящих здесь явлениях.

В основном сложился международный механизм природоохранения, который активно включился в правотворчество и применение права. Он облегчает и ускоряет процесс создания международно-правовых норм, постоянно оценивает состояние права, обнаруживая пробелы в нем и мобилизуя внимание государств на их устранение. Вместе с тем он стоит на страже исполнение требований международного права. Во всем этом заметная роль принадлежит международным организациям.

Усилиями государств и международных организаций создан весомый задел дальнейшего правотворчества в виде разнообразных проектов, рекомендаций, деклараций, поддерживается ощутимая кинетическая энергия развития права. Вместе с тем их усилиями создан большой арсенал вспомогательных положений в виде методических указаний, руководств, глоссариев и т. п., облегчающих применение права[7].

Наконец, создан значительный научный потенциал в рассматриваемой области правового регулирования. К разработке теоретических аспектов права окружающей среды привлечены большие силы правоведов из университетов и научно-исследовательских учреждений многих стран мира и международных организаций. Силами ученых подготовлены и опубликованы исследования по фундаментальным и прикладным аспектам правоведения и государствоведения, касающимся охраны окружающей среды, которые оценивают состояние дела и освещают перспективы практики, предлагают полезные рекомендации.

Все это позволяет с оптимизмом смотреть в будущее и быть уверенным в том, что право окружающей среды, со всеми присущими ему системами функционирования, способно удовлетворить экологические запросы современного общества и имеет тенденции к дальнейшему совершенствованию.

Необходимость междисциплинарного сотрудничества в решении экологических проблем давно признается и подчеркивается во многих публикациях, в резолюциях международных форумов и даже соглашениях. Признается, что почти во всех случаях юридические природоохранительные нормы должны быть результатом сотрудничества представителей различных отраслей науки и техники. Но на практике в этом отношении почти ничего не делается. Между тем, в этом сотрудничестве всех заинтересованных ученых и наук заключается большой резерв повышения эффективности правового регулирования охраны окружающей среды в мире, а стало быть, и резерв более полного удовлетворения чаяний человечества.

2. Новое в источниках права

Правотворческая активность государств и международных организаций в разработке национального и международного права окружающей среды в 70-х годах привела не только к обоснованному увеличению соответствующего нормативного материала, но и вызвала к жизни большое разнообразие его форм. Система источников международного права окружающей среды обогатилась не только традиционными актами договорного типа, но и множеством решений, резолюций, деклараций, хартий и других правил, имеющих социально-политическое, нравственное или организационно-массовое значение, но носящих рекомендательный и факультативный характер.

Обсуждая вопрос об источниках международного права окружающей среды, известный французский специалист в этой области права А.Ч. Кисс поделил их на две большие категории — источники, являющиеся носителями действующих правовых принципов и норм и образующие право в подлинном смысле этого слова («твердое», т. е. обязательное право), и источники, которые содержат необязательные правила, оказывающие тем не менее влияние на международные отношения своим авторитетом или квазиправовой сущностью («мягкое», т. е. рекомендательное право). К первой категории он относит те виды источников, которые перечислены в ст. 38 Статута Международного Суда (международные конвенции, устанавливающие правила, определенно признанные спорящими государствами, международный обычай, общие принципы права и, с некоторыми оговорками, судебные решения, а равно доктрины наиболее квалифицированных специалистов — в качестве вспомогательного средства для определения правовых норм). Ко второй категории, по мнению А.Ч. Кисса, принадлежат не подписываемые государствами всевозможные решения, рекомендации, декларации и другие акты нормативного содержания, принятые межправительственными конференциями, конгрессами, совещаниями, международными организациями и их органами, определенно рассчитанные на то, чтобы воздействовать на поведение субъектов международного права[8].

Если следовать этой классификации, то к категории источников международного права окружающей среды в собственном смысле этого слова должны быть отнесены такие акты, как Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (1973 г.), Соглашение об охране полярных (белых) медведей (1973 г.), Конвенция об охране окружающей среды между Данией, Финляндией, Норвегией и Швецией (1974 г.), Конвенция по защите морской среды района Балтийского моря (1974 г.), Конвенция об охране Средиземного моря от загрязнения (1976 г.) и др. Одним из фундаментальных и выдающихся по своему значению источников международного права окружающей среды является Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе от 1 августа 1975 г. Он является договором, подписанным высокими представителями 33 европейских государств, США и Канады. Он содержит четко сформулированный раздел об охране окружающей среды, выражающий соответствующие обязательства договаривающихся сторон, определяющий цели, области, формы и методы природоохранительного сотрудничества государств в европейском регионе.

Новым явлением в развитии системы источников обязательных норм международного права в области охраны окружающей среды является тенденция придания обязательного характера некоторым решениям международных организаций. По крайней мере две из них — Организации экономического сотрудничества и развития и Европейское экономическое сообщество обладают правом принимать обязательные для их членов решения по вопросам охраны окружающей среды.

Организация экономического сотрудничества и развития вправе принимать решения, которые, при отсутствии иных указаний, могут быть обязательными для стран-членов. И хотя они иногда именуются рекомендациями директивного характера, их юридическая обязательность не оспаривается. На этой основе ОЭСР приняла рекомендации, определяющие руководящие принципы в области экологической политики (например, утвердила принцип «загрязнитель должен платить»), установила правила, которые должны применяться в случае чрезграничного загрязнения окружающей среды (1974 г.). Можно указать также рекомендацию С/75/от 18 сентября 1973 г. Совета ОЭСР о сокращении выбросов ртути и рекомендацию С/76/55 от 11 мая 1976 г. о равных возможностях предъявления иска о компенсации ущерба для всех лиц, которым он был нанесен в результате чрезграничного загрязнения, независимо от того, на территории какой страны находится загрязняющее предприятие.

Обязательные для стран-членов решения Европейских сообществ могут иметь две формы: правила, непосредственно применимые на территории стран, и директивы, имеющие обязательный характер в отношении ожидаемых результатов (директивные задания), но предоставляющие национальным инстанциям свободу выбора в отношении форм и средств их достижения (ст. 189 Договора об учреждении Европейского экономического сообщества).

Таким путем были изданы обязательные директивы по вопросам предотвращения загрязнения вод и воздуха, удаления отходов и т. п.

Можно отметить и такой факт, когда государства — участники Конвенции по защите морской среды Балтийского моря от 22 марта 1974 г. доверили образованной ими комиссии вносить изменения в приложения, содержащие перечень веществ-загрязнителей, подлежащих контролю. Изменения вступают в силу по истечении определенного периода времени, если никакое государство-участник в этот период не выдвинет возражений.

Все это обусловлено необходимостью оперативно и компетентно изменять отдельные стороны правового регулирования охраны окружающей среды в интересах заинтересованных стран, минуя сложную процедуру международного правотворчества.

Что касается второй категории источников, то ее типичными примерами могут служить Стокгольмская декларация по окружающей среде (1972 г.) и Всемирная стратегия охраны природы (1980 г.). Эти и другие такого рода документы не предназначены для прямого регулятивного воздействия на поведение членов международного сообщества, но они обладают огромным авторитетом, создают нравственную атмосферу, являются индикаторами формирующего волеизъявления широких масс населения мира, влекут за собой серьезные организационные последствия, побуждают государства и международные организации к активной деятельности и сотрудничеству, а также служат своего рода нормативным резервом для дальнейшего развития права окружающей среды.

Своеобразие и новизна Стокгольмской декларации как источника международного права состоят в том, что она не оказывая прямого юридического действия на международные отношения, используется как исходное положение в ряде договоров и образует правовую основу многих весьма действенных решений международных организаций в области охраны окружающей среды, создавая, таким образом, определенную правовую атмосферу международной жизни. Так, некоторые положения декларации изложены в мотивировочной части раздела об окружающей среде Заключительного акта Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе от 1 августа 1975 г. Прямая ссылка на принцип 21 Стокгольмской декларации имеется в преамбуле Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния от 13 ноября 1979 г. Ссылаясь на Стокгольмскую декларацию, Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию 3436 (XXX) от 9 декабря 1975 г., в которой предлагает директору-распорядителю ЮНЕП принять меры для реализации целей и осуществления стратегий, касающихся развития международного и национального права окружающей среды.

Специфика действия Всемирной стратегии охраны природы как источника международного права в том, что она, будучи торжественно провозглашена в странах, влияет на их политику, постепенно вовлекая их в русло научно сбалансированных во всемирном масштабе тенденций, отвечающих единству экологических требований и их относительной универсальности, поскольку они вытекают из единых для всех законов природы. В этом смысле Всемирная стратегия стала в какой-то мере не только политическим, но и юридическим инструментом, содействующим экологизации правового регулирования международных отношений.

Конечно, сама классификация, предложенная А.Ч. Киссом, весьма необычна и условна. И ее следует просто учитывать, пользуясь традиционными способами классификации источников международного права: по кругу участников договоров и по предмету регулирования.

Как и в других отраслях современного международного права, в праве окружающей среды действующие нормы обязательного характера содержатся преимущественно в договорах, конвенциях, соглашениях, протоколах и т. п. По кругу участников эти международно-правовые акты подразделяются на двусторонние и многосторонние. Среди последних в свою очередь различаются глобальные и региональные.

Можно совершенно определенно отметить, что в 70-х годах создавались и вводились в действие преимущественно региональные (субрегиональные) природоохранительные нормы международного права. Это обусловлена взаимосвязанными причинами. С одной стороны, разнообразие экологических систем, естественно присущих физико-географическим регионам Земли, приводит к различиям в содержании и актуальности проблем окружающей среды. Каждый регион — это экологическая индивидуальность, которая требует особого подхода. С другой стороны, сказываются различия в уровнях экономического развития стран, расположенных в разных регионах, в степени воздействия общества на природу и в других социальных условиях.

Совершенно ясно, что региональные соглашения необходимы, поскольку с их помощью решается подавляющее большинство конкретных международных проблем охраны окружающей среды. И система региональных соглашений,

естественно, дополняет, развивает и усиливает небольшое число соглашений глобального характера.

Что касается предметного критерия, то здесь виды соглашений группируются применительно к основным элементам окружающей природной среды: растительному и животному миру, морской среде, атмосферному воздуху, космическому пространству, почвам, минеральным ресурсам, уникальным природным комплексам и т. п. или видам воздействия на природную среду. Как и в большинстве национальных правовых систем на международном уровне, еще редко можно встретить документы, охватывающие все аспекты проблемы охраны окружающей среды. Особенности взаимодействия общества и природы применительно к различным ее элементам и разным видам человеческой деятельности требуют разных форм и методов правового воздействия на поведение субъектов международных отношений. Правовая охрана морской среды обеспечивается неодинаково с охраной тропических лесов или мигрирующих видов животных.

Или, иными словами, в правовой охране отдельных элементов природной среды при наличии общих черт, обусловленных единством подхода к природе и тем, что отношения по охране природы вообще отличаются от отношений международной торговли, защиты прав человека и т. п., имеются заметные различия, которые обуславливают дифференциацию содержания правовых норм и источников международного права.

Наконец, следует обратить внимание на тесную взаимосвязь международно-правовых норм по охране окружающей среды с национальными законодательствами, которая является особенно характерной для рассматриваемой области отношений.

Вопрос о соотношении национального законодательства о природе и международного права окружающей среды привлекает все большее внимание теории и практики. С одной стороны, правильное решение этого вопроса необходимо потому, что многие принципы и требования охраны окружающей среды, выраженные в национальном законодательстве, могут быть в полной мере осуществлены только в результате согласованных действий внутри стран и в международных отношениях. С другой стороны, реализация международных принципов и требований природоохранительного характера не может быть обеспечена без соответствующей деятельности государств на национальном уровне.

С точки зрения общей теории права, государство, принявшее на себя определенные международные обязательства, должно позаботиться о том, чтобы свое внутреннее право привести в соответствие с международными обязательствами. Внутреннее право окажется, таким образом, средством и гарантией осуществления международно-правовых норм.

Но каждое государство в силу присущего ему суверенитета имеет возможность соразмерять пределы действия для него норм международного права с внутренними условиями своей страны, в том числе и с содержанием национального права. Во всяком случае, никакие внешние силы — другие государства или международные организации — не могут принудить данное государство к принятию неугодных ему международных обязательств и последующему изменению содержания внутреннего права. Как сфера международных обязательств, так и содержание внутреннего права должны определяться самим государством, исходя из интересов своего народа, реальных условий его жизни, а также с уче-

том других факторов, предопределяющих содержание внутренней и внешней политики страны.

В то же время суверенитет одного государства не может превращаться в произвол по отношению к другим государствам и народам мира. Соответственно этому в содержании международной деятельности и внутреннего права должны приниматься во внимание интересы других государств и народов.

Взаимосвязь международного и национального права во всех случаях является довольно сложной. Но в конечном счете нормы международного и национального права должны находиться в состоянии динамической и перманентной гармонии, чтобы обеспечивать в мире такую политическую атмосферу, которая бы открывала благоприятные возможности для решения жизненно важных проблем.

Вместе с тем необходимо отметить возрастание координирующей роли международного права по отношению к национальному праву всех стран мира, что опять-таки обусловлено единством законов природы и вытекающих из них экологических требований. Только в полной мере согласованное и скоординированное правовое регулирование отношений природопользования и охраны окружающей среды на национальном и международном уровнях дает наибольшие возможности для достижения успеха в решении возникающих перед народами и государствами задач сохранения, восстановления и улучшения благоприятных природных условий, необходимых для жизни людей на Земле, развития материального производства и культуры.

Нормы международного права, которые, как правило, не регулируют отношения между субъектами права внутри страны, проводятся в жизнь при помощи норм внутреннего права. Но если какие-либо вопросы природопользования и охраны окружающей среды, возникающие в практике внутренних отношений и подпадающие под действие международно-правовых норм (например, деятельность, вызывающая трансграничные загрязнения), не урегулированы нормами внутреннего права, то они решаются непосредственно на основе относящихся к этим вопросам норм международного права.

Аналогичный принцип действует и в тех случаях, когда возникают коллизии между нормами международного и национального права. Приоритет здесь дается международному праву. Это закреплено как в международных нормативных материалах, так и в национальном законодательстве, в частности в советском. Так, в ст. 51 Основ лесного законодательства Союза ССР и союзных республик установлено: «В случаях, когда международным договором или международным соглашением в котором участвует СССР, установлены иные правила, чем те, которые содержатся в советском лесном законодательстве, применяются правила международного договора или международного соглашения.

То же положение применяется на территории соответствующей союзной республики, если в международном договоре или международном соглашении, в котором участвует союзная республика, установлены иные правила, чем предусмотренные лесным законодательством союзной республики»[9].

Другой принцип установлен в отношении использования и охраны природных объектов, которые находятся в совместном пользовании ряда стран, то есть принадлежат к категории природных ресурсов, разделяемых двумя или более государствами. Типичным примером таких природных объектов являются международные (пограничные) реки и иные водные объекты.

Здесь допускается прямое действие международно-правовых норм на территории страны в сочетании с действием внутреннего права. При этом допустимы и практически довольно часто складываются ситуации, при которых нормы внутреннего законодательства становятся как бы дополнительными к нормам международного права, действующим в пределах бассейна какого-либо международного водоема.

В качестве примера можно сослаться на ст. 36 Основ водного законодательства Союза ССР и союзных республик, которая предусматривает, что водопользование на пограничных водах СССР осуществляется на основе международных соглашений. В той мере, в какой водопользование в советской части пограничных вод не урегулировано международными соглашениями с участием СССР, оно осуществляется в соответствии с законодательством Союза ССР и союзных республик[10].

Однако научные исследования проблемы соотношения международного и национального права окружающей среды проводятся еще недостаточно. Они не охватили многие важные стороны этой проблемы, касающиеся, в частности, регулирования использования и охраны мигрирующих видов животных, трансграничных загрязнений биосферы и т. п. Кроме того, нуждается в тщательном исследовании организационно-правовой механизм реализации международно-правовых требований по охране окружающей среды, на территории каждого отдельного государства, в сфере его юрисдикции и контроля.

Эти исследования могут привести к разработке новых теоретических и практических положений, направленных на совершенствование правового регулирования природоохранения в мире и более эффективного взаимодействия правовых систем, актов и норм на международном и национальном уровнях.

3. Теоретические исследования

Право окружающей среды сегодня рассматривается во всем мире как выдвинутая самой жизнью новая формирующаяся самостоятельная отрасль международного права.

Необходимо отметить, что приоритет в научной оценке такого рода исторической тенденции в развитии международного права принадлежит советскому ученому В.А. Чичварину, который отметил, что «международная охрана природы все более и более развивается как международно-правовая, то есть как совокупность норм универсального международного права, способствующих установлению на основе принципов мирного сосуществования единства действий государств по отношению к природе...»[11]. В дальнейшем мысль о формировании международного права окружающей среды подтверждалась в зарубежных[12] и отечественных исследованиях.

Откликаясь на растущие потребности международно-правового регулирования совместной деятельности народов мира по охране окружающей среды, советская правовая наука в течение 70-х годов внесла значительный вклад в разработку теоретических положений и практических правовых решений в этой сравнительно новой области международного сотрудничества. Уделено внимание анализу политики и стратегии в этой области, что имеет немаловажное значение в процессе консолидации права окружающей среды, определению сущности международно-правовой охраны окружающей среды, разработке системы прин-

ципов и норм, применяемых в рассматриваемой области отношений (в смысле приспособления к этим отношениям уже известных действующих принципов и норм общего международного права и разработки новых, специально предназначенных для данной области отношений), а также обсуждению теоретических воззрений относительно права окружающей среды как формирующейся новой отрасли и связанных с этим перестройках в системе и содержании современного международного права[13].

Несомненно, право окружающей среды имеет хорошую перспективу для дальнейшего развития в силу возрастающего значения в мире охраны окружающей среды, о котором говорилось выше, и в силу социальной ценности самого права.

Все люди на Земле хотят быть уверенными в завтрашнем дне. Они нуждаются в эффективной защите экологических интересов. И вполне естественно поэтому, что государства и другие члены международного сообщества все чаще и шире обращаются к праву, видя в нем инструмент управления человеческой историей[14].

Право обладает совокупностью достоинств, позволяющих успешно использовать его в области взаимодействия общества и окружающей природы.

Право хорошо ассимилирует новейшие достижения науки, имеющие значение для данной области отношений. Трансформируя научно обоснованные выводы, вытекающие из познанных объективных законов природы, право превращает их в экологические правовые требования и само обогащается некоторой экологической сущностью. Оно становится носителем экологической информации.

В современных условиях научно-технической революции каждый член международного сообщества и каждый живой участник международного сотрудничества не могут знать всей совокупности объективно обусловленных требований по охране окружающей среды. Сами эти требования довольно сложны и требуют необходимых знаний для их понимания. Право трансформирует их в простые и вполне доступные для широкого понимания правила поведения.

Нормы права обладают относительной стабильностью и придают общественным отношениям устойчивый характер. Зная право, люди могут лучше ориентироваться в жизни и уверенно планировать свою деятельность.

Право позволяет в необходимых случаях активизировать природоохранительную деятельность государств и народов, помогает преодолеть вызванную разными обстоятельствами пассивность, инертность. В то же время оно оказывает определенное сдерживающее воздействие. Право позволяет сбалансировать деятельность по охране окружающей среды с решением других жизненных задач, глобальных или региональных проблем.

Таким образом, право играет все более значительную роль в международном природоохранительном сотрудничестве и в соответствии с этим само постоянно развивается, совершенствуется и нуждается в дальнейшей научно обоснованной разработке.

ПРИМЕЧАНИЯ

Введение

1. Материалы XXVI съезда КПСС. *М., 1981, с. 26.*
2. См. *Правда,* 1980, 17 авг.

Глава I

1. Мнения специалистов о показателях, характеризующих динамику народонаселения, часто расходятся. Поэтому американские специалисты, подготовившие прогноз развития мира до 2000 года, приводят три показателя предполагаемой численности населения нашей планеты к началу III тысячелетия: минимальный — 5,992 млрд., средний — 6,351 млрд, и максимальный — 6,798 млрд, (см. *TheGlobal2000 ReporttothePresident,* vol. 2. Wash., 1980, P- 10).

2. По прогнозу американского департамента сельского хозяйства, мировое производство продовольствия за 1970–2000 годы должно увеличиться на 90–100%. Это, однако, будет означать рост продовольствия на одного жителя Земли всего на 10–15% (см. *TheGlobal2000 ReporttothePresident,* vol. 2, p. 272).

3. Производство энергии сегодня почти достигло величины порядка 10^{20} эрг в секунду, тогда как мощность падающего на нашу планету потока солнечного излучения составляет около 10^{24} эрг в секунду (см. *Меньчуков А.Е.* Сокровищам Земли — надежную охрану. М., 1977, с. 84).

4. Сейчас в течение года человечество поглощает из атмосферы 644736 млрд, *л* кислорода и отдает в нее 559640 млрд, *л* углекислоты (см. *МеньчуковА. Е.* Указ, соч., с. 95).

5. *См.* UNEP. State of (he Environment, 1978. *Nairobi, 1978.*

6 По мнению академика Н.В. Дубинина, перед наукой встают новые очень важные направления, на которых должны быть максимально сконцентрированы усилия ученых. Он указывает на четыре крупнейшие задачи: энергетическая, которая должна быть решена путем овладения термоядерной реакцией, энергией солнца, ветра и океанов; полеты к дальним планетам и длительные орбитальные космические исследования; овладение генетической инженерией, то есть способностью целеустремленно влиять на наследственность; борьба с загрязнением окружающей среды. «Наряду с загрязнением, ведущим к экологическим последствиям, — пишет Н.В. Дубинин, — в среду поступают мутагены, то есть агенты, способные поражать наследственность человека. И отсюда рождение наследственно пораженных детей, рост раковых и других заболевании. В США, Японии, ФРГ и других развитых капиталистических странах число новорожденных с наследственными болезнями достигает уже более 6 процентов» (*Неделя,* 1977, № 31).

7. См. *Известия,* 1980, 3 марта.

8. См. *Федоров Е. К*Экологический кризис и социальный прогресс. Л., 1977, с. 53.

9. См. *Мировая охрана природы.* Отчет акад. И.П. Бородина о командировке в Берн на Конференцию по международной охране природы. Петроград, 1915.

10. *См.* The 14th Session of the General Assembly of IUCN and 14th*IUCN Technical Meeting.* Ashkhabad, USSR. 26 Sept. — 5 Oct. 1978; *Proceedings.* Morges, Switzerland, 1979, p. 41, 149. Doc. 78/11, Add. 1. Опрос общественного мнения, проведенный в США, Канаде и в европейских странах специалистами Организации экономического сотрудничества и развития в конце 70-х годов, показал, что среди наиболее актуальных проблем современного развития проблема улучшения качества окружающей среды стоит на третьем месте после инфляции и безработицы (см. *L»ObservateurdeVOECD,*1979, № 98, p. 25).

[11.] См. *Симпозиум ЕЭК по вопросам окружающей среды.* Труды и документы. Нью-Йорк, 1971; *Тимошенко А.С.* Международно-правовая охрана окружающей среды в Европе. — В кн.: Окружающая среда и право. М., 1977, с. 64–82; *Социализм и охрана окружающей среды.* Под ред. О.С. Колбасова. М., 1979.

[12.] См. *Программа ООН по окружающей среде.* Доклад Совета управляющих о работе его второй сессии. Генеральная Ассамблея. Официальные отчеты, XXIX сессия, доп. № 25/A/9625/, с. 80.

Глава II

[1] См. *Мировая охрана природы.* Отчет акад. И.П. Бородина о командировке в Берн на Конференцию по международной охране природы, с. 5–6.

[2.] *Там же,* с. 42.

[3] См. *Международные соглашения по охране природы.* Сост.В. А. Чичварин. М., 1966, с. 325.

[4] См. *Использование и охрана природных ресурсов.* Труды Межправительственной конференции по рациональному использованию и охране ресурсов биосферы. М., 1972, с. 291.

[5] *См.*Doc. UNL/Res./1831/X VII.

[6] См. подробнее *Колбасов О.С.* Экология: политика — право. М., 1976.

[7.] Такое решение было «ложкой дегтя в бочке меда», ибо оно означало откровенную дискриминацию государств, не являющихся членами ООН или ее специализированных учреждений, и фактически устраняло их от участия в решении проблемы, которая касается судеб всего человечества. Это решение впоследствии не позволило участвовать в конференции ряду социалистических стран вопреки их добрым намерениям.

[8.] *См.* Симпозиум ЕЭК по вопросам окружающей среды. *Труды и документы. Нью-Йорк, 1971.*

[9.] См. *Иванченко Н.С.* Природоохранительный аспект в международно-правовой проблеме разоружения. — Вестник Ленинградского университета, 1980, № 11, с. 67.

[10.] *См.* Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды. *Стокгольм, 5–16 июня 1972 года. Нью-Йорк, 1973.*

[11.] См. *Ананичев К.В.* Проблемы окружающей среды, энергии и природных ресурсов. Международный аспект. М., 1974, с. 120.

Л. Лобанов отмечает, что в принятой декларации состояние среды в промышленно развитых странах связывалось главным образом с индустриализацией и фактически игнорировался ряд важных социально-экономических факторов. Что касается Плана мероприятий в области окружающей человека среды, то в нем довольно ясно проскальзывали попытки наднационального подхода к решению проблем окружающей среды, а также тенденция к «интернационализации» природных ресурсов (см. *Лобанов Л.* Окружающая среда и сотрудничество народов. — Международная жизнь, 1973, № 10, с. 66).

[12.] Материалы XXVIсъезда КПСС, *с. 15.*

[13]. См. *Kiss A.Ch.* Survey of Current Developments in International Environmental Law. Morges, 1976, p. 25.

[14.] См. *Sohn L.B.* The Stockholm Declaration on the Human Environment. The Harward International Law Journal, vol. 14, No 3, p. 423–515; *Guruswamy L.* Eco-legal

Conseption and the New World Economic Order. Earth Law Journal, 1976, Issue 1, p. 23–43.

[15]. См. *Kiss A.Ch.* La protection internationale de l»environment. P., 1977, p. 34.

[16]. Doc. A/Conf. 48/5.

[17]. См. *Лобанов Л.* Указ, соч., с. 70.

[18]. *Ананичев К.В.* Указ, соч., с. 120–121.

[19]. См. *резолюция ГА ООН* 3004 (XXVII) от 15 декабря 1972 г. 5 июня 1981 г., например, состоялись традиционные собрания научной общественности совместно с представителями государственных органов и природоохранительных организаций в Москве, Киеве, Минске и других городах. Обсуждались доклады о состоянии охраны природы и мерах по ее усилению. Состоялись специальные передачи по радио и телевидению. Газеты опубликовали статьи и информации природоохранительного характера (например, в «Правде» статья председателя Президиума Центрального совета Всероссийского общества охраны природы академика ВАСХНИЛ В.И. Виноградова, в «Известиях» — статья акад. Е.К. Федорова).

[21]. *Strong M.F.* New Journey of Hope. Environment, p. 21.

[22]. *Правда,*1978, 17 мая.

Глава III

[1]. См. *Моравецкий В.* Функции международной организации. Под ред. Г. И., Морозова. М., 1976, с. 49; *Международное право.* Под ред. Г.В. Игнатенко и Д.Д. Остапенко. М., 1978, с. 290.

[2]. *См. Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде. М., 1979, с. 32.*

[3]. На своей VIII сессии Совет управляющих принял решение, которым рекомендует, чтобы Генеральная Ассамблея рассмотрела вопрос о введении арабского языка в качестве официального и рабочего языка Совета управляющих ЮНЕП.

[4]. *См. док.* UNEP/GC. 9/5 от 25 февраля 1981 г.

[5]. См. *док.* UNEP/GC. 9/5. Add. 5 от 5 мая 1981 г.

[6]. *Док.* UNEP/GC. 9/5 от 25 февраля 1981 г.

[7]. *См.* Научно-информационный бюллетень ИНФОРМООС, *1981,* № 1.

[8]. См. *Надеждина М.Е.* Система информации по охране окружающей среды в СССР. — Научно-информационный бюллетень ИНФОРМООС, 1981, № 1, с. 38–39.

[9]. *Док.* UNEP/GC. 9/5. Add. 5 от 5 мая 1981 г.

[10]. О развитии концепции управления окружающей средой см. *док.* UNEP/GC/31, UNEP/GC/61, а также решения Совета управляющих ЮНЕП 8 (2), 29 (III), 47 (IV), 50 (IV) и др.

[11]. См. *Uniterra,*1980, No 5, p. 1.

Глава IV

[1]. См. *Программа «Человек и биосфера» в странах социализма.* Труды 1 Совещания по координации деятельности национальных комитетов социалистических стран. Москва, 14–18 марта 1977 г. М., 1979.

[2]. См. *Образование в области окружающей среды.* (Материалы первой всесоюзной конференции по образованию в области окружающей среды, 3–6 июля 1979 г., г. Минск). М., 1980.

[3] См. *Бекяшев К.А.* ФАО и правовые вопросы охраны живых ресурсов открытого моря. М., 1976.

[4] В ноябре 1975 года Ассамблея одобрила поправки к некоторым статьям Конвенции об ИМКО, в числе которых предложение о переименовании организации на «Международная морская организация». Но поправки еще не вступили в силу.

[5] Общие процедуры, регулирующие деятельность Фонда ЮНЕП, принятые Советом управляющих на его первой сессии 22 июня 1973 г., предусматривают определения этих понятий. «Сотрудничающее учреждение» означает Организацию Объединенных Наций, специализированное учреждение или Международное агентство по атомной энергии, когда они сотрудничают в программе фонда или в проекте, или когда они в сотрудничестве с фондом выполняют работу в рамках положений резолюции 2997. «Организация, оказывающая поддержку», означает любую из организаций вне системы ООН, когда она осуществляет деятельность, поддерживаемую фондом.

[6] *См.* Социализм и охрана окружающей среды. *М., 1979, с. 5 и др.*

[7] Более подробные сведения об итогах совместной деятельности содержатся в специальном докладе «Информация о сотрудничестве стран — членов СЭВ в области охраны и улучшения окружающей среды и связанного с этим рационального использования природных ресурсов», подготовленном Секретариатом СЭВ к IX сессии старших советников правительств стран ЕЭК по проблемам окружающей среды (Женева, 9–13 февраля 1981 г.).

[8] См. Equal Rigth of Access in Relation to Transfrontier Pollution. P., 1976; Legal Aspects of Transfrontier Pollution. P., 1977; Nondicrimination in regard to Transfrontier Pollution. P.. 1978; Transfrontier Pollution in International Water Basins. P., 1978; Protection of the Environment in Frontier Regions. P., 1979; International and Intrafederal Commissions dealing with Transfrontier Pollution in Hydrographic Basins. P., 1980; Combating oil slicks. P., 1981.

[9] Doc. UNEP/GC (IV) Inf. 6, 29 March 1976.

[10] См. International Environmental Law: a Critical Examination of Present Approaches and a Sketch for the Future. Rome, 1975; Legal Problems Concerning International Action to Protest the Environment. Rome, 1979; East-West Environmental Co-operation in Europe. Rome, 1974; Laws, Prospects for the 1980. Rome, 1980; Environmental Protection in the ESCAP Region. Rome, 1977.

Глава V

[1] См. *ВедомостиВерховногоСоветаСССР,* 1968, № 51, ст. 485; 1970, № 50, ст. 566; 1975, № 29, ст. 435; 1977, № 25, ст 388; 1980, № 27, ст. ст. 528, 530.

[2] *См.* Материалы XXV съезда КПСС. *М., 1976, с. 82.*

[3] *См.* Социализм и охрана окружающей среды, *с. 91–130.*

[4] См. *Маркс К., Энгельс Ф.*Соч., т. 23, с. 191.

[5] Vermiistung— ein Problem der Landnutzung in Trockcngebielen der Beitr. trop. Landwirtsch Erdc/Leipzig, 1978, Nr 16.

[6] См.Doc. A/Conf. 48/14/Rev. 1.

[7] *ГенеральнаяАссамблеяООН. Официальныеотчеты.* Двадцать восьмая сессия. Доп. № 25 (A/9025).

[8]. *См.* Резолюции XXIX сессии Генеральной Ассамблеи ООН, *т. I. Доп. 31 (A/9631).*

[9] См. Полные тексты резолюции в заключительном докладе конференции, опубликованном в виде документа ООН № A/Conf. 74/36.

[10] *См.* Лесное законодательство зарубежных стран. *М., 1973. См. также* Букштынов А.Д., Грошев Б.И., Крылов Г.В. *Леса. М.,* 1981.

[11] *См.* Социализм и охрана окружающей среды, *с. 105–110.*

[12]. *Дуглас О.* Трехсотлетняя война. Хроника экологического бедствия. Под ред. О.С. Колбасова. М., 1975, с. 163–177.

[13] По мнению одного из делегатов шестой сессии Совета управляющих ЮНЕП, «основной причиной исчезновения тропических лесов является увеличение спроса на дрова и древесный уголь с целью удовлетворения основных энергетических потребностей большой доли населения Земли» (Doc. UNEP/GC. 6/19).

[14] См. IUCN Bulletin, 1980, vol. 11, No 5, p. 17–18.

[15] См.Doc. A/Conf. 48/14/Rev. 1.

[16] Doc. UNEP/GC. 6/7.

[17]. См. Development Forum, 1979; vol. VII, No 2; *Miller K.* Forests for People: A Massage from Djakarta. — Parks, 1979, No 4, p. 11–12.

[18]. *См.* Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами, *вып. XVII. М» 1960, с. 374.*

[19] См. IUCN Bulletin, 1979, No 2, p. 9.

[20] IUCN Plant Red Data Book.

[21] *Красная книга СССР.* Редкие и находящиеся под угрозой исчезновения виды животных и растений. М., 1978.

[22] См. International Legal Materials, 1973, p. 1085.

[23]. См. *Koester V.* Nordic Countries» Legislation on the Environment with Special Emphasis on Conservation. ASurvey. Cland, 1980, p. 30–32.

[24]. Обзор новейших природоохранительных законов, принятых в европейских странах, см. *ErcmatiS.* LawsoftheEnvironment. — Naturopa, 1977, No 28, p. 23–26.

[25]. Подробный обзор и анализ американского законодательства см. *Bean M.J.* The Evolution of National Wildlife Law. Wash., 1977.

[26]. См. Сборник отдельных законов и постановлений правительства МНР, вып. 8. Улан-Батор, 1977.

[27]. *См.* Ведомости Верховного Совета СССР, *1980, № 27, ст. 530.*

[28] См. Naturopa, 1977, No28, p. 23.

[29]. См. IUCN Bulletin, 1980, No 1–2, p. 13, 15.

[30]. См. *СПСССР,* 1976, № 4, ст. 16.

[31]. См. *СПСССР,*1979, № 9, ст. 54.

[32] См. *Соколов В.Е., Гунин П.Д.* Основные направления исследований в СССР по проекту МАБ № 8 «Сохранение природных районов и содержащегося в них генетического материала. — В кн.: Программа «Человек и биосфера» в странах социализма, с. 160–167.

[33]. См.Doc. UNEP/GC/106, 1977, 20 July.

[34]. См. *Львович М.И.* Водные ресурсы. БСЭ, т. 5. М., 1971, с. 529.

[35] Доклад Конференции ООН по водным ресурсам. Док. 70/29 от 27 мая 1977 г.

[36]. См. The International Conference on Global Water Law System, vol. 1–4. Colorado State University, 1976.

[37]. См.Doc. A/Conf. 70/29, 1977, 27 May.

[38]. См. The Water Encyclopedia by Todd, Water Information Center Supra 1970; *Trelease F.J.* Federal — State Relations in Water Law. Wash., 1971; *Radosevich G.E., Sutton W.* Legal Problems and Solutions to Surface-Groundwater Management. Denver, 1972; *Caponera D.A.* Water Law in Moslem Countries. Rome, 1973; *Daines D., Falconi G.* Legislation de Aguas en los Paises del Grupo Andino. Quito, 1974; *Cano G.* Las Leyers de Aguas en Sudamerica. Buenos Aires, 1971; *Sand P.H.* Legal Systems for Environment Protection — Japan, Sweden, United States. Rome, 1972; Water Resources Law and Policy in the Soviet Union. Madison, 1971; Water Laws in Selected European Countries. Rome, 1975; Water Law in Selected African Countries. Rome, 1979; National System of Water Administration. N. Y., 1974.

[39]. См.Doc. UNEP/GC/Information 5, Supplement 2, p. 22.

[40]. Ibid., p. 35.

[41]. Ibid., p. 34. Обзор деятельности комиссии см. *Pedroli R.* Transfrontier Problems of Freshwater Conservation Especially in the Rhine and Lake Geneva? Naturopa, 1974, No 20, p. 7–10.

[42]. *См. подробнее* Социализм и охрана окружающей среды, *с. 254–269.*

[43]. *Там же,* с. 269–277.

[44]. См. *СП СССР,* 1974, № 24, ст. 154.

[45]. По оценочным данным, запасы нефти на морском дне (разведанные и предполагаемые) составляют 90 млрд., т, то есть в 30 раз превышают объем ежегодной мировой добычи *(За рубежом,* 1979, № 23, с. 20).

[46]. Если в 1900 году «даров моря» было добыто около 4 млн. т — в среднем 2,6 *кг* на каждого жителя планеты, то в 1970–1976 гг. ежегодный улов составлял 65–70 млн. т — по 17–18 *кг* на человека *(Моисеев П.* Что может дать океан. — *Правда,* 1978, 24 марта.)

[47]. *Бекяшев К.А.* ФАО и правовые вопросы охраны живых ресурсов открытого моря, с. 7–8.

[48]. В Советском Союзе также имеется огромная литература по морскому праву. Среди новейших публикаций можно назвать: *Колодкин А. Л.* Мировой океан. Международно-правовой режим. Основные проблемы. М., 1973; *Современное международное морское право.* Режим вод и дна мирового океана. М., 1974; *Современное международное морское право.* Научные исследования Охрана морской среды. Торговое и военное мореплавание. М. 1978; *Международный район дна Мирового океана.* Проблемы использования ресурсов и пространства. М., 1980; *Волков А.А., Бекяшев К.А.* Морское и рыболовное право. М., 1980 и др.

[49]. Однако из-за неконструктивной позиции делегации США, которая отказалась от достигнутых договоренностей на предыдущих сессиях, работа конференции снова отложена и будет возобновлена позднее (см. *Правда,* 1981, 15 июня).

[50]. Doc. A/Conf. 62/WP. l 0/Rev. 1.

[51]. См. Ambio, 1977, No 6, p. 321–326.

[52]. Конвенция и протоколы по охране Средиземного моря учитывают предшествующий опыт охраны региональных морей. В частности, они учитывают содержание Конвенции по предотвращению загрязнения моря сбросами с судов и самолетов, которая была подписана в Осло 15 февраля 1972 г. представителями Дании, Норвегии, Финляндии и Швеции. Конвенция предусматривает полное запрещение сброса веществ, перечисленных в Приложении I («черный» список),

разрешает сброс веществ в количествах, признанных Комиссией сторон опасными на условиях, указанных этой Комиссией («серый» список), а также веществ, для сброса которых достаточно разрешения национальных властей в порядке, указанном в Приложениях II и III («белый» список). *JohnsonB.* InternationalEnvironmentalLaw, N. Y., 1976, p. 132.

[53]. *См.* Сборник международных конвенций, договоров и соглашений о рыболовстве и рыбохозяйственных исследованиях. *М., 1961, с. 502.*

[54]. *См.* Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами, *вып. XXX, М» 1976, с. 236–241.*

[55]. По данным МКК, только численность самых крупных китов, обитающих в южных морях, в 1900 году достигала внушительной величины (финвал — 400 тыс., голубой кит — 200 тыс., сейвал — 100 тыс., горбатый кит — 100 тыс. единиц). В 1980 году голубой кит, сейвал и горбатый кит практически исчезли, а численность финвала упала до 100 тыс. или менее (IUCNBulletin, 1980, No7/8, p. 77).

[56]. Международная китобойная комиссия объявила мораторий (запрет) на промысловую добычу китов на своей 31-й сессии 13 июля 1979 г. Однако он не вступил в силу.

[57]. Одним из эффективных способов прекращения браконьерского китобойного промысла является прекращение закупок продукции этого промысла. Между тем только Япония закупала у браконьеров до 3 тыс. *т* продукции в год. В 1979 году Япония объявила, что впредь прекратит такие закупки и будет закупать продукцию только у стран — членов МКК (см. The Pirates and Japan Connection. IUCN Bulletin, 1979, No 6, p. 45–48).

[58]. См. Indian Ocean Alliance Gains Support. — IUCN Bulletin, 1980, No 6, p. 57.

[59]. Криль — (норвежек, «маленькая рыба») плавающие мелкие рачки в южных морях, являются основной пищей пяти видов китов, двух видов тюленей, 20 видов рыб и многих видов птиц. В период антарктического лета (декабрь — май) криль образует живую массу у поверхности воды и легко доступен для вылова современными тралами. Вылов криля пока что находится в экспериментальной стадии, но уже достиг внушительных масштабов. По данным ФАО в антарктическое лето 1977–1978 годов в южных морях было выловлено 129 тыс. метрических *т* криля, что сказалось на пищевых ресурсах указанных выше видов морских животных и птиц (см. What Shall We Do About Krill? — IUCN Bulletin, 1980, No 7/8, p. 75–77).

[60] См. *Программа ООН поокружающей среде.* Сокращенный сборник основополагающих документов. Найроби, 1979, с. 37–39, 71, 107, 153, 186, 187.

[61]См. World Conservation Strategy Morges, 1980, sec. 18.

[62]*См.* Социализм и охрана окружающей среды, *с. 98–105.*

[63]. *См.* Ведомости Верховного Совета СССР, *1974, № 10, ст. 161.*

[64]. См. *СП СССР,* 1981, № 4, ст. 13.

[65]. См. *СП СССР,* 1974, № 6, ст. 26; 1978, № 8, ст. 58.

[66]. Об охране окружающей среды см. *Сборник документов партии и правительства.* М., 1979, с. 295.

[67]. См. *СП СССР,* 1976, № 1, ст. 2. См. также *Белый медведь и его охрана в Советской Арктике.* Сборник научных трудов НИИ природа. М., 1977.

[68]. *См.* Законодательство Канады по вопросам предотвращения загрязнения прилегающих арктических морей. *Сборник. М., 1976, с. 14.*

[69.] Federal Environmental Law, Wash., 1974, p. 559, 683; Air Water Act Enforcement Problems — A Cause Stady. The Business Lawyer, vol. 34, 1979, p. 665–723; Bean M.J. The Evolution of National Wildlife Law. Wash., 1977, p. 288–320; U.S. News and World Report, 1980, No 2, p. 24–25. См. также *Шершнев Е.С., Хозин Г.С.* Проблемы охраны окружающей среды Севера в национальной политике США и Канады. — В кн.: Социально-экономические аспекты проблемы природопользования на Севере Сибири. Якутск, 1979, с. 134–148.

[70.] См. Nordic Countries» Legislation on the Environment with Special Emphasis on Conservation. ASurvey, byKoesterV. Gland, 1980, p. 26. См. также *Успенский С., Фейгин Ю.* Охота и охрана природы в Гренландии. — Охота и охотничье хозяйство, 1981, № 1, с. 42–44.

[71.] *См.* Решения Партии и Правительства по хозяйственным вопросам. *Сб. документов, т. 10. М., 1976, с. 518.*

[72.] См. *Кудрявцев В.Н., Колбасов О.С.* Охрана природы Севера в свете Конституции СССР. — В кн.: Социально-экономические аспекты природопользования на Севере Сибири. Якутск, 1979, с. 49–66; Проблемы Севера. Вып. 18. Развитие производительных сил и проблемы окружающей среды. М., 1973.

[73.] См. Международные соглашения по охране природы. Сборник документов. Сост. Чичварин В.А. М., 1966, с. 116–119. Позднее в число участников договора вошли Болгария, Бразилия, Дания, ГДР, ФРГ, Нидерланды, Польша, Румыния, Чехословакия, но с несколько ограниченным юридическим статусом. Все участники договора в совокупности образуют так называемый «Антарктический клуб».

[74]. Как предусмотрено во Всемирной стратегии охраны природы, «любой порядок эксплуатации живых морских ресурсов южных морей должен так регулировать вылов криля, чтобы не допустить: а) необратимых изменений популяций криля; б) необратимых изменении популяции китов и тех видов тюленей, рыб и птиц, которые питаются крилем, а также изменений всей экосистемы южных морей в целом; в) слишком больших капитальных вложений в крильные флотилии, что затруднило бы решение вопроса о снижении уловов криля и могло бы серьезно отразиться на рыбных промыслах за пределами южных морей из-за необходимости реорганизации крильного флота на время продолжительной антарктической зимы».

[75]. См *Митрюшкин К.П., Шапошников Л.К.* Природа и прогресс. М» 1978, с. 63.

[76.] Например, прохождение ракетно-космических систем через атмосферу влияет на ее состав и движение. Запуск сверхмощных носителей с Земли нарушает целостность озонового слоя атмосферы, защищающего земные организмы от губительных ультрафиолетовых лучей. При выведении на орбиту станции «Скайлэб» с помощью носителя «Сатурн-5» в земной ионосфере образовалось «окно» диаметром 1800 *км,* затянувшееся лишь через 1,5 часа. По подсчетам ученых, запуск в течение короткого времени 125 носителей такого типа приведет к ликвидации озонового слоя Земли и губительным последствиям для жизни. *Севастьянов В.И., Урсул А.Д., Школенко Ю.А.* Освоение космоса и экологическая проблема. — В кн.: Общество и природная среда. М., 1980, с. 117.

[77.] За 1974–1978 годы опубликовано несколько исследовательских работ, включая работы по правовым вопросам. *Brainsen C.B.* Transnational Pollution and International Law, N. Y., 1974; *Stein R.E.* Legal and Institutional Aspects of Trans-

frontier Pollution Control. Wash., 1974; Legal Aspects of Transfrontier Pollution. P., 1977; *Дириу Р.* International Liability of States for Damage Caused by Transfrontier Pollution. P., 1976 etc.

[78.] См. Convention on Compensation for Transfrontier Environmental Injuries. Draft with explanatory notes. B., 1976.

[79.] См. *Правда,*1975, 15 дек.

[80.] *Правда,*1979, 14 нояб.

[81.] *Лысак А.В., Назиров И.М., Рябошапко А.Г.* Проблема дальнего атмосферного переноса загрязнений. Журнал Всесоюзного химического общества имени Д.И. Менделеева, 1979, № 1, с. 25–28.

[82.] *Weiss E.B.* International Legal and Political Problems of We- alther Modification. Rapid-Sity, 1972, p. 3.

[83]. См.*Doc.* UNEP/GC/61, Annex 1.

[84]. *Всемирнаяконференцияпо климату.* Декларация и рабочие документы. Женева, февраль 1979, с. 4.

[85.] Как отмечается в международной статистике, за 20-летний период с 1957 по 1977 год в космическое пространство было запущено 10638 объектов. (TribunedeGeneve, 1978, 3 Febr.). В 1980 году в космосе находилось около 5000 единиц космических аппаратов, превратившихся в отбросы, и 1000 работающих аппаратов. *(Севастьянов В.И., Урсул А.Д., Школенко Ю.А.* Освоение космоса и экологическая проблема. — В кн.: Общество и природная среда, с. 117).

[86]. См. *Жуков Г.П.* Космическое право. М., 1966, с. 13; *Василевская Э.Г.* Освоение космоса в интересах мира и сотрудничества. — В кн.: Вопросы международного морского и воздушного права, М., 1979, с. 133.

[87]. Договор вступил в силу 10 октября 1967 г. См. Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами, вып. XXV, с. 41.

[88]. В развитие договора от 27 января 1967 г. приняты: Соглашение о спасании космонавтов, возвращении космонавтов и возвращении объектов, запущенных в космическое пространство (1968 г.); Конвенция о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами (1972 г.); Конвенция о регистрации объектов, запускаемых в космическое пространство (1974 г.) и др. Кроме того, для рассмотрения в Комитете ООН по космосу (в юридическом подкомитете Комитета ООН по мирному исследованию и использованию космического пространства) представлено несколько новых проектов международно-правовых актов, включая проект международного договора о Луне.

[89]. Среди новейших публикаций, относящихся к этой области правовой науки, следует назвать: *Тенденции развития космического права,* М., 1971; *Международное космическое право.* М., 1974; *Василевская Э.Г.* Правовые проблемы освоения Луны и планет. М., 1974; *ее же.* Правовой статус природных ресурсов Луны и планет. М., 1978; *Верещетин В.С.* Международное сотрудничество в космосе. М., 1977; *Рубанов А.А.* Международная космическо-правовая имущественная ответственность. М., 1977; Космос и право. М., 1980 и др.

[90]. *Современное международное право.* Сборник документов. М., 1964, с. 254.

[91]. *См.* Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами, *вып. XXV, с. 41.*

[92]. См. *Известия,* 1977, 19 мая.

[93]. См. *Известия,* 1971, 8 июня.

[94]. См *Митрюшкин К.П., Шапошников Л.К.* Прогресс и природа, с. 173–175.

[95]. *Белоусова Л.С., Борисов В.А., Винокуров А.А.* Заповедники и национальные парки мира. М., 1969.

[96]. См.Doc. UNEP/GC/90, 1977, 15 March.

[97]. См. подробнее *Богуславский М.М.* Международная охрана культурных ценностей. М., 1979.

[98]. См. *Правда,* 1980, 14 сент.

[99]. См. *Правда,* 1980, 29 сент.

[100] См. *Международная жизнь,* 1980, № 8, с. 153–160.

Глава VI

[1]. Подробно о теоретической концепции разделяемых природных ресурсов и о содержании проектов некоторых принципов см.: Тимошенко А.С. Правовой режим природных ресурсов, разделяемых двумя или более государствами. — Сов. государство и право, 1977, № 6, с. 113–118. Мнение правительств относительно указанных принципов отражено в докладе Генерального секретаря ООН (Doc. A/34/557 от 16 октября 1979 г.).

[2]. См. doc. UNEP/WG. 49/2. Add. 1, 1980, 21 August.

[3]. Полный текст этого документа приведен в приложении к докладу о выполнении среднесрочной программы в первые четыре месяца 1981 года (см. doc. UNEP/GC. 9/5. Add. 5 от 5 мая 1981 г.).

[4]. См. doc. UNEP/WG. 36/6 от 29 февраля >1980 г.

[5]. См. doc. UNEP/GC/Information/5 от 7 февраля 1977 г.

[6]. Подробная программа деятельности ЮНЕП в разработке права окружающей среды содержится в doc. UNEP/GC/90 от 15 марта 1977 г.

[7]. См., например, Guidlines for national implimentation of Convention on International Trade in Endengered Species of Wild Fauna and Flora (1980).

[8]. См. *Kiss A.Ch.* Survey of Current Developments in International Law. — IUCN Envermental Policv and Law Paper. Morges, 1976, No 10, p. 17, 23–28.

[9]. Ведомости Верховного Совета СССР, 1977, № 25, с. 388.

[10]. См. Ведомости Верховного Совета СССР, 1970, № 50, с. 566.

[11]. *Чичварин В.А.* Охрана природы и международные отношения. М., 1970, с. 31.

[12]. См. *Kiss A.Ch.* Op. sit.; *Jonsoti B.* International Environmental Law. Stockholm, 1976; *Bighani D.A.* The Law and Administration Relating to Protection of the Environment. L., 1973; *Des- pax M.* Droit de L»Environment. P., 1980; *Robinson N.A.* Environmental Laws and Conventions: Toward Societal Compacts with Nature. — In Earthcare: Global protection of Nature Areas. Boulder, Colorado, 1978.

[13]. Помимо указанной работы В.А. Чичварина международно-правовые проблемы охраны окружающей среды рассматриваются в таких работах: *Ушаков Н.А.* Принципиальные основы сотрудничества государств в области охраны природной среды. — В кн.: Проблемы государства и права на современном этапе, вып. 7, М., 1973; *Тимошенко А.С.* Международные договоры СССР в области охраны окружающей среды. — В кн.: Право и охрана природы. М., 1979; *Леонтьева А.В.* Соотношение национального и международного права в связи с охраной приграничных экосистем. — Там же; *Некрасова Г.А.* Охрана окружающей

среды района Балтийского моря в связи с Конвенцией 1974 г. — Там же; *Иванченко Н.С.* Становление международно-правового принципа охраны окружающей человека среды. — Вестник Ленинградского университета. Право. Л., 1979; *Сперанская Л.В.* Международно-правовая охрана морской среды. М., 1978; *Бекяшев К.А.* ФАО и правовые вопросы охраны живых ресурсов открытого моря. М., 1976; Социализм и охрана окружающей среды. М., 1979; *Колбасов О.С.* Правовые исследования по охране окружающей среды в СССР. М., 1978; Правовые проблемы экологии. Сборник научно-аналитических обзоров советской и зарубежной литературы. М., 1980 и др.

[14.] Не случайно в документах о программной деятельности ЮНЕП право окружающей среды рассматривается как органическая часть экологического управления. — См., например, док. UNEP/GC. 7/7 от 17 февраля 1979 г., гл. IV.

СПИСОК ОСНОВНЫХ ТРУДОВ О.С. КОЛБАСОВА

1. Общие закономерности развития управления охраной окружающей среды в мире / В кн.: Эффективность реализации законов по охране природы. Вильнюс, 1983. С. 7–11.

2. Ecology: Political Institutiens and legislation // Environmental Law in the USSR. М.: Прогресс, 1989. С 216. (то же на японском языке 1983).

3. Рецензия на книгу В.В. Загладина и И.Г. Фролова «Глобальные проблемы современности: научные и социальные аспекты» // Советское государство и право. 1983. № 10. С. 148–150.

4. Правовые вопросы охраны окружающей среды (на французском языке). Учебное пособие. М. 1983.

5. ВНР. Законодательство и управление в области охраны окружающей среды. М., 1983.

6. Глава 14 «Правовая охрана земли в СССР; Глава 15 «Ответственность за нарушение земельного законодательства // В кн.: Общая теория советского земельного права. М., 1983.

7. Законодательство об охране окружающей среды в СССР // В кн.: СССР-Япония: право и социальный прогресс (материалы советско-японских юридических симпозиумов 1980 и 1982 гг.). М., 1983. С. 115–123.

8. Соблюдение требований природоохранительного законодательства. СГП, 1986. № 4. С. 64–71.

9. Рецензия на книгу: Кулешов С. Экология и капитализм. Социально-политическое и юридическое исследование. СГП 1986. № 4. С. 153–154.

10. Советское земельное право. Учебник для студентов ВУЗов по специальности «Землеустройство». Отв. ред. Балезин В.П., Краснов Н.И. Главы 13 (с. 136–147) и 24 (с. 275–286). М., 1986. 303 стр.

11. Охрана окружающей среды в ГДР. Очерк природоохранительного права. Перевод с немецкого Прудковой Н.Г. и Рабановича Г.Б. Редакция и вступительная статья. М., 1986. 330 стр. (Вст. статья 12 стр.).

12. Международные пакты о правах человека и советское законодательство. М., 1986. С771–75.

13. Рецензия на книгу О.И. Крассова «Правовой режим земель государственного лесного фонда». Правоведение. 1986. № 4. С. 85–87.

14. Экофорум. Научный отчет о конференции «Экология и мир». 25–27.8.86. СГП. 1987. № 2.

15. Правовая охрана природы в СССР. Статья для болгарского журнала «Советы народных депутатов». 1987. № 1.

16. Брошюра «Знание» РСФСР. Совестно с Жариковым Ю.Г. М., 1987.

17. Предаем (или продаем) природу? Законодательство и экономика. 1991. Вып. 5. С. 3–6.

18. Водный кодекс РСФСР. Проект, декабрь 1991 г. (совместно с С.А. Боголюбовым, Е.Г. Григорьевым, А.Б. Шейниным) 65 стр. (132 статьи).

19. Закон об охране природы в СССР. Каким ему быть? Мнения и предложения ученых. М., Юридическая литература, 1991, 64 стр. (совместно с С.А. Боголюбовым).

20. «Homocriminalis» — интервью, беседа. Газета «Деловой мир», 8 июля 1991.

21. Выступление на конференции по разделяемым живым ресурсами Берингова моря. 5 июля 1990 г. Фэрбенке, Аляска, на англ. яз. В кн: «Proceedings…»

22. Доклад на Конференции в Рио-де-Жанейро «Экологический ущерб в СССР». На англ. яз. «EnvironmentaldamageintheUSSR». М., отдельная брошюра. 6 стр.

23. Экологические требования к энергетике. Юридический аспект. В кн: Report of the Advanced Seminar on Economic and Legal Aspects of Pollution. AbatementStrategiesinEurope. September 17–23, 1990. Moscow, USSR. Изданов Венеции, сентябрь 1991, с. 49–63.

24. Эффективность применения экологического законодательства. В кн: Проблемы совершенствования экологического законодательства и эффективность его реализации. (тезисы докладов на Межреспубликанской конференции. Москва 19–20 ноября 1991 г.) М., 1991. С. 26–29.

25. Все силы — на защиту природы («Защитим природу хотя бы в пределах профессионального долга») — Советская юстиция, 1991, № 13, с. 2–4.

26. Не выходя на грань закона. «Живая вода. Мелиоратор», 1991, № 6, с. 11.

27. Роль водного права как инструмента для осуществления всемирной политики и управления водами, включая подземные воды (технические и социально-экономические аспекты). ОпубликовановтрудахКонференции «Workingpapers. IIInternational Conference on Water Law and Administration. Caracas. Venezuela, Fenruary 8–14, 1976. Vol. 3, Caracas 1976, p. 214–225.

28. Экологическая сущность права (тезисы доклада). Конференция «Взаимосвязь наук при решении экологических проблем». (Тезисы теоретической конференции). Москва-Обнинск, 1976, с. 289–291.

29. Рецензия и предисловие к рукописи книги Б.В. Кокарева «Человек и окружающая среда. К участию Советского Союза во Всемирной специализированной выставке по охране окружающей среды. — ЭКСПО 1974. Москва, Торгово-промышленная палата СССР, 1977.

30. Право и управление в области охраны окружающей среды. «Экономическое сотрудничество стран-членов СЭВ», 1976, № 2, с. 53–57.

31. Выступление на заседании ГКНТ, АН СССР и др., посвязенном Всемирному дню окружающей среды 4 июня 1976. В кн: Материалы заседания, посвященного Всемирному дню окружающей среды 4 июня 1976. М., 1977, с. 50–51.

32. Экология: политика — право. М., «Наука», 1976. 23- стр.

33. Правовая охрана природы в СССР. Учебное пособие МГУ. М., «Юридическая литература», Главы 2 (совместно с В.В. Петровым), 5, 8, 12, 13, 18.

34. Основы права и управления в области охраны окружающей среды. Заключительный доклад по проблеме СЭВ. Варшава, 1976, с. 163. Соавторство, Отв. редактирование.

35. Международные пакты о правах человека и советское законодательство.М., 1976. С. 82–86.

36. «Oggetoedeldirottodel»ambienteinrapportaldirottoagrario». На итальянском языке // В кн: «Fontiedaggetodeldirittoagrario. 5 TavolaRotondaItalo-Sovietica (Firenze, Brescia, Sirvoione 9–16 novembre 1982)», Milano, 1986, p. 169–176.

37. Совершенствование правовых основ охраны окружающей среды. В кн: «Научно-технический прогресс и влияние промышленного и сельскохозяй-

ственного производства на окружающую среду» (Тезисы докладов к республиканскому семинару-совещанию лекторов 24–26 мая 1988. Архангельск). М., 1988, с. 26–32.

38. Природопользование и охрана окружающей среды (Комментарий к ст. 20 Закона О предприятии). «Хозяйство и право». 1988, № 7, с. 3–10.

39. «UnionderSocialistischenSowjetrepubliken». Вкн: «HandworterbuchdesUmweltrechts». IIBand. S. 947–960.

40. Экология и право. Вестник сельскохозяйственной науки. 1988, № 6, с. 72–82.

41. Концепция экологической безопасности (юридический аспект). — СГП, 1988, № 12.

42. Концепция экологического права. В кн: «Право окружающей среды в СССР и Великобритании», М., 1988, ИГП АН, с. 3–11.

43. Правовая охрана природы. В кн. Правовые знания — депутатам». М., 1981. С. 193–214.

44. Роль государства и права в решении экологических проблем современного общества». В кн. «Общество и природная среда». М., 1980. С. 192–204.

45. Two New Environmental Laws. «Environmental Policy and Law». 1981. Vol. 7, № 2, p. 79–81.

46. Охрана природы при переброске стока северных и сибирских рек в южные районы страны. Совместно с Казанником А.И. СГП, 1981, № 9, с. 72–80.

47. Проблемы развития территориальной организации охраны окружающей среды. В кн. «Государственное руководство комплексным развитием территории в СССР». М., 1981, с. 191–194.

48. Учебник «Советское земельное право». Харьков. 1981, Главы 14 и 15. С. 193–224.

49. Статья в газете «Коммуна». (Воронежская область). 1 ноября 1981 г. «Страница об охране окружающей среды».

50. Сотрудничество ученых СССР и США в правовой охране окружающей среды. Совместно с М.И. Козырем. «Вестник АН СССР». 1981, № 8, с. 102–109

51. Юридический анализ типовых положений о заповедниках и других особо охраняемых природных комплексах // В кн. «Состояние и перспективы заповедного дела в СССР». М., 1981, с. 66–69.

52. Экологическая политика Советского Союза. СГП, 1982, № 3, 77–85.

53. Международно-правовая охрана окружающей среды. М., «Международные отношения», 1982.

54. Законодательство об охране атмосферного воздуха. М., Юридическая литература. 1981. С. 95. (В соавторстве с М.М. Бринчуком и А.М. Кавериным).

55. Рецензия на книгу Ю.П. Беличенко и В.И. Волкова «Правовая охрана вод». М., 1980. «Социалистическая законность». 1981. № 12.

56. Охраняет закон (совместно с В.Н. Колдобским). «Сельская жизнь». 25 января 1981.

57. Вступительная статья к книге З. Мадара «ЧССР. Законодательство и управление в области охраны окружающей среды». М., «Прогресс», 1981, с. 5–22.

58. Стандартизация в охране окружающей среды. В кн: «Окружающая среда под охраной закона». М., ИГПАН, 1982.

59. 1980–1981.

60. Беречь природу. «Известия». 15.1.1980.

61. Охрана природы Севера в свете Конституции СССР (Совместно с Кудрявцевым В.Н.) В кн.: «Социально-экономические аспекты проблемы природопользования на Севере Сибири (Сборник научных трудов). Якутск, 1979, с. 49–66.

62. Публикация о докладе депутатам ВС СССР. О проекте закона Об охране атмосферного воздуха. Известия. 28 мая 1980.

63. Основные направления правотворчества в области охраны окружающей среды. СГП, 1980, № 3.

64. Чистый воздух — благо для всех. «Вечерняя Москва». 3 июля 1980 г.

65. Труба под контролем. Литературная газета. 16 июля 1980.

66. Сотрудничество в охране Балтийского моря (на русском, английском, французском, немецком, финском, шведском языках). В кн: International Baltic Sea Protection Conference. Helsinki. May 22–25, 1979. Documents. P. 21.

67. Право собственности на животный мир. В кн: Развитие аграрно-правовых наук. М., 1980, с. 56–70.

68. Теоретические концепции новых природоохранительных законов. Правоведение. 1980, № 6.

69. О новом законе Об охране атмосферного воздуха. Социалистическая законность, 1980, № 10.

70. Закон СССР О животном мире. Газета «Лесная промышленность», 17 октября 1980. № 12.

71. Если рассеять дым… Журнал «Рабоче-крестьянский корреспондент», 1980, с 69–73.

72. Рецензия на кн. «Экономика и окружающая среда» (Совместно с К.П. Митрюшкиным). Экономическая газета, 1980, № 40, с. 17.

73. Справочник по охране природы. Под ред. К.П. Митрюшкина. М., Лесная промышленность, 1980, с. 272–296.

74. Политика Советского Союза в области защиты естественной среды и ее отражение в законодательстве. (на польском языке). (с. 313–318) В кн: PlikitaOch ronyszdowiskawkrojachsocialistysznych», Warszawa, 1980.

75. Роль государства и права в решении экологических проблем современного общества. В кн: «Общество и природная среда», М., Знание, 1980, с. 192–205

76. С заботой о природе. «Хозяйство и право», 1980, № 12.

77. Правовые основы охраны окружающей среды в сельском хозяйстве СССР». В кн: «Право и сельское хозяйство в СССР и Италии», М., 1980, с. 81–89.

78. Охраняет закон. (совместно с В.Л. Колдобским) «Сельская жизнь». 25 января 1981.

79. Вступительная статья к книге З. Мадара «ЧССР. Законодательство и управление в области охраны окружающей среды». М., Прогресс, 1981, с. 5–22.

80. Проблемы охраны окружающей среды в новой Конституции СССР. СГП, № 5, 1978, с. 21–29.

81. Права и обязанности граждан СССР в области охраны окружающей среды. В кн: Проблемы социалистической законности на современно этапе коммунистического строительства. Харьков, 1978, с. 146–148.

82. Правовые исследования по охране окружающей среды в СССР. «Итоги науки и техники». Серия «Охрана природы и воспроизводство природных ресурсов». Т. 5, М., 1978, 207 стр.

83. Закон на страже природы. «Человек и природа», 1978, № 7.

84. Браконьеры поневоле. Правовые проблемы экологии. «Литературная газета», № 35, (30.8.1978).

85. Вопросы охраны окружающей среды в новой Конституции СССР. Газета «За коммунизм» Объединенного института ядернаых исследований. 24 января 1978.

86. Развитие социалистического права и управления в области охраны окружающей среды. В кн: «Охрана окружающей среды в странах-членах СЭВ», М., 1979.

87. The Socialist Concept of Legislative Protection of the Environment in the USSR (совместно с А.С. Тимошенко) (В кн: «Politics, the Individual and Social Progress», Moscow, 1979, p. 265–280 (В кн: «Политика, личность и социальный прогресс. М., 1979).

88. Социализм и охрана окружающей среды. Право и управление в странах-членах СЭВ. М., «Юридическая литература», 1979, 392 стр. (редакция и соавторство).

89. Сотрудничество в охране Балтийского моря (на англ. яз.) М., 1979 (ротапринт).

90. Человек и окружающая среда. В кн: «Социализм и личность», М., 1979, с. 68–76.

91. Актуальные вопросы проблемы «Экология-государство-право». В кн: «Школа земельного права и правовые вопросы социалистической культуры природопользования», т. 1, Потсдам-Бабельсберг, 1979, с. 20–41 (на немецком яз.).

92. Научные основы предстоящего закона об охране окружающей среды. В кн: «Школа земельного права и правовые вопросы социалистической культуры природопользования», т. 1, Потсдам-Бабельсберг, 1979, с. 77–94 (на немецком яз.).

93. Вступительная статья и редактирование книги: В. Бзежинский. Правовая охрана окружающей среды (перевод с польского). М., Прогресс, 1979.

94. Выступление на Круглом столе. 1979, СГП, № 9.

95. Правовые основы обезвреживания и утилизации отходов городов и промышленных центров. В кн: «Обезвреживание и утилизация отходов», Бюллетень КЦ по проблеме VIII (СЭВ), Будапешт, 1978, № 2, с. 56–61.

96. Конституционные основы охраны окружающей среды. М., «Знание», 1979, с. 31.

97. Понятие источника повышенной опасности в делах о возмещении вреда, причиненного нарушением законодательства об охране окружающей среды. В кн: «Проблемы совершенствования гражданско- и уголовно-правового законодательства в свете решений XXV Съезда КПСС и новой Конституции СССР». Вильнюс, 1979, с. 302–305.

98. Охрана природы и суд. В кн: «Право и охрана природы». М., 1979, с. 45–57.

99. Права и обязанности граждан СССР в области охраны окружающей среды. В кн: «Проблемы социалистической законности на современном этапе коммунистического строительства», Харьков, 1978.

100. Личный взгляд на общую цель. Интервью. Журнал «Здоровье», 1990, № 1, с. 5–6 (на болгарском яз.).

101. Словарь-справочник экономиста АПК М., 1990. Раздел IV. Правовое регулирование общестенных отношений в АПК. С. 219–376. (Совместно с Козырем М.И.).

102. Правовой режим Чернобыльской зоны бедствия. В газете «Экологический вестник», 1990, № 9.

103. «Не быть сторонним наблюдателем». Интервью газеты «Советский студент». 1 июня 1990 г. Московский институт народного хозяйства имени Плеханова.

104. Послесловие к книге Н. Робинсона «Правовое регулирование охраны окружающей среды и использования природных ресурсов в США», + редакция. М., 1990.

105. Окружающая среда под охраной закона. М., Знание, 1989, 64 стр.

106. Правовое обеспечение охраны окружающей среды от воздействия автомобильного транспорта. (совместно с М.М. Бринчуком) В кн: «Защита окружающей среды от экологически вредного воздействия автомобильного транспорта», М., 1989, с. 40–48.

107. Закон об охране природы: необходимость и сущность. «Хозяйство и право», 1989, № 4, с. 33–43.

108. Экология и право. Доклад на советско-английском семинаре 21–23 февраля 1989 (города Бас и Лондон). На англ. яз. В кн: Anglo-Soviet Journal, Vol. 49, # 1, p. 21–23 (London), (изложение).

109. Concept of Ecological Law. «Connecticut Journal of International Law», Vol. 4, Winter 1989, # 2, p. 267–279.

110. Правовая охрана окружающей среды в сельском хозяйстве. М., 1989, 187 стр. (введение, заключение, глава 2, параграфы 1–6 главы 3) + ответственный редактор.

111. Экология и право. (на англ. яз.). В кн: «Law: Studies by Soviet Scholars», Series 6, «Perestroika and Law», М., 1989, с. 80–93.

112. Письмо ученых. (О госкомитете СССР по охране окружающей среды) — в соавторстве с ВН. Виноградовым и др. «Советская Россия», 7.1.84.

113. Правовые аспекты охраны природы. «Человек и природа», 1985, № 2, с, 3–19.

114. Правовая охрана земли в СССР. Глава 14. В кн: «Земельное право. Общая теория Советского земельного права», М., 1983, с. 287–300.

115. Ответственность за нарушение земельного законодательства. Глава 15. В кн: «Земельное право. Общая теория Советского земельного права», М., 1983, с. 301–318.

116. Правовой режим государственного водного фонда. Глава 16. В кн: Земельное право. Правовой режим земель в СССР. М., 1984, с. 273–286.

117. Окружающая среда и право. В кн. Правовая охрана окружающей среды при социализме. М., 1984, с. 3–8.

118. Обеспечение выполнения правовых требований по охране окружающей среды к народном хозяйстве. В кн: «Выполнение правовых требований охраны окружающей среды в хозяйственно деятельности (тезисы докладов)», Уфа, 1984, с. 9–14.

119. Правовой режим пограничных вод. «Экономическое сотрудничество стран-членов СЭВ», 1985, № 4, с. 70–73.

120. Правовое обеспечение рационального использования земли, других природных ресурсов и их охраны в деятельности РАПО. (соавторы А.Е. Еренов, Н.И. Краснов) В кн: Актулаьные проблемы агропромышленного комплекса. Материалы Всесоюзной научно-теоретической конференции. Алма-Ата, 1985, с. 12–15.

121. Вопреки требованиям права. Журнал «Природа и человек», 1985, № 6, с. 39 (отклик по дискуссии к статье Штильмарка).

122. Земледелие и охрана природы. Журнал «Наш современник», 1985, № 7, с. 132–134.

123. Рецензия на книгу А. Мадара «Право социалистических государств и забота об окружающей среде» (на англ. яз.). В журнале «Международный сборник законодательства о здравоохранении» (InternetDigestofHealthLeg), 1985, vol. 36, № 2, с. 529–530.

124. Глава 23 «Окружающая среда — вопросы права и международного сотрудничества». В кн: «Земля и человечество. Глобальные проблемы. Страны и народы» т. 20, М., Мысль, 1985, с. 324–332.

125. Право окружающей среды как планетарное явление. В кн: Марксистко-ленинская концепция глобальных проблем современности. М., 1985, с. 297–300.

126. Эффективность юридической ответственности в охране окружающей среды. Отв. ред. М., 1985, Введение, заключение, Глава 4 параграф 4, Глава 2, с. 1–224.

127. Правовая охрана природы. В кн. Правовые знания — депутатам. М., 1985, с. 267–287.

128. UmweltschutznachVolkerrecht (Междуднародно-правовая охрана окружающей среды) М., 1985, с. 1–240.

129. Правовая охрана окружающей среды, связанная с мелиорацией земель. В кн.: «Правовая охрана окружающей среды», М., 1985, с. 3–11.

130. Всемирная хартия природы. В кн.: «Правовая охрана окружающей среды», М., 1985, с. 136–146.

131. Укрепление экологической дисциплины в народном хоязйстве. В кн: Материалы заседания, посвященного Всемирному дню окружающей среды 3 июня 1983 года. М., 1984, с. 19–24.

132. Правовые требования и практика. Интервью. «Советская Башкирия», 1 июня 1984.

133. Научные основы правового регулирования охраны окружающей среды. В кн: III летняя школа СЭВ о правовых проблемах охраны окружающей среды (Сборник докладов и выступлений в дискуссии), Готвальдов, 4–8 июля 1983, Институт государства и права ЧСАН, 1984, с. 4–13.

134. Статья совместно с М.М. Бринчуком в журнале ЮНЕП. «Legal Measures for environmental protection in Soviet industry», «Industry and Environment», Париж 1984, Vol. 7, No. 3 p. 26–29.

135. Взаимодействие органов прокуратуры и природоохранительных инспекций. В кн: Проблемы охраны окружающей среды в юридической науке и практике. Тезисы научно-практической конференции. М., 1984, с. 62–65.

136. Правовая охрана природы. Пособие для слушателей. (факультет правовых знаний). М., «Знание», 1984, с. 112.

137. Развитие права окружающей среды в европейских странах-членах СЭВ. В кн: «Вклад стран-членов СЭВ в охрану окружающей среды», М., 1985, с. 93–100.

138. Природа — забота общая. М., Московский рабочий, 1982, с. 129.

139. Встретились на тропе. Интервью. «Советская Россия», 22.7.1982.

140. The Role of the State and Law in Ecological Problems in Modern Society. В кн: Environmental Management in the CUSSR. M., 1982, Part 3, p. 14–23.

141. Социализм и охрана окружающей среды. На нем. Яз. Sozialismus und Umweltschutz& Recht und Leitung in den Mitliedeslandern des RGW. Berlin, 1982, s. 360.

142. Конституция СССР об охране окружающей среды. В кн: Охрана окружающей среды: управление, право. Сборник научных трудов. Киев, «Наукова думка», 1982, с. 18–25.

143. Правовые аспекты рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды. Глава 6. В кн: Социализм и природа (Научные основы социалистического природопользования). М., Мысль, 1982, с. 153–172.

144. Не скудеть голубой ниве. Интервью с зав. сектором О.С. Колбасовым// Человек и закон». 1983. № 5.

145. Терминологические блуждания в экологии// Государство и право. 1999. № 10. С. 27.

146. Завещание экологам// Журнал российского права. 2000. № 5; Экологическое право. 2001. № 3. С. 11.

СПИСОК УЧЕНИКОВ О.С. КОЛБАСОВА

(Фамилия, инициалы аспиранта, тема и год защиты диссертации)

1. Азаров Г.И. Правовые вопросы организации и деятельности общественных инспекций по охране природы. 1982.
2. Аттокуров С.Т. Гражданско-правовая ответственность за нарушение законодательства об охране природы. 1974.
3. Волков В.И. Правовое регулирование охраны вод от загрязнения в США. 1977.
4. Гельдыев И.Г. Правовая охрана наземных диких животных в регионе Средней Азии. 1990.
5. Даниленко О.В. Организационно-правовые основы материального и морального поощрения природоохранительной деятельности в народном хозяйстве. 1985.
6. Дичюте Д.П. Правовая охрана редких и исчезающих видов животных и растений. 1986.
7. Егоров В.П. Особенности возмещения убытков, причиненных нарушением законодательства об охране природы. 1976.
8. Жураев Ю.А. Правовой режим памятников природы. 1985.
9. Искоян А.Б. Проблемы совершенствования правового регулирования охраны и использования растительного мира. 1985.
10. Каверин А.М. Правовая охрана вод от загрязнения и регулирование сброса сточных вод. 1974.
11. Коольмейстер И. Х. Организационно-правовые проблемы сочетания отраслевого, функционального и территориально-регионального управления охраной окружающей среды (защищена в 1983 году).
12. Костицкий В.В. Проблемы совершенствования управления охраной окружающей среды на территории области. 1986.
13. Мищенко В.Л. Эффективность гражданско-правовой ответственности в области охраны природы. 1984.
14. Моисеенко И.И. Правовые вопросы охраны лесов от пожаров. 1969.
15. Муртазалиев А.М. Правовая охрана рыбных запасов в северной части Каспийского моря. 1984.
16. Окорокова Л.Я. Правовой режим государственных заповедников в СССР. 1972.
17. Пашков М.А. Вопросы правовой охраны поверхностных вод. 1973.
18. Рюмина Р.Б. Правовая охрана мигрирующих видов животных. 1987.
19. Сакович О.М. Правовая охрана вод по законодательству зарубежных европейских социалистических стран. 1983.
20. Сиваков О.В. Стандарты в системе правового регулирования охраны природы в СССР. 1984.
21. Скрябин С.В. Правовой режим заказников. 1990.
22. Судавичюс Б.Б. Проблемы отражения экологических требований в праве. 1988.
23. Тебиев Ю.Д. Правовая охрана рыбных запасов в водоемах СССР. 1972.
24. Холбоев Х.Б. Бассейновый принцип в механизме правового регулирования использования и охраны вод (на материалах Аральского бассейна). 1978.
25. Шаркаускене А.Д. Организационно-правовые меры охраны лесов в Литовской ССР. 1984.



Дочь Ирина Олеговна Краснова
и отец Олег Степанович Колбасов
27–29 ноября 1997 г. Дворец князя Кочубея.
Город Пушкин. Санкт-Петербург. Школа
молодых ученых (организатор — МГУ им.
М.В. Ломоносова)



С.А. Боголюбов и О.С. Колбасов в Чувашии. 1972 год





Олег Степанович и коллеги. Слева направо — О.И. Крассов, О.С. Колбасов, Ю.С. Шумшученко. 26 ноября 1987 года, г. Дербент



Олег Степанович в кругу друзей — А.С. Тимошенко, М.М. Бринчук, Ю.С. Шемшученко



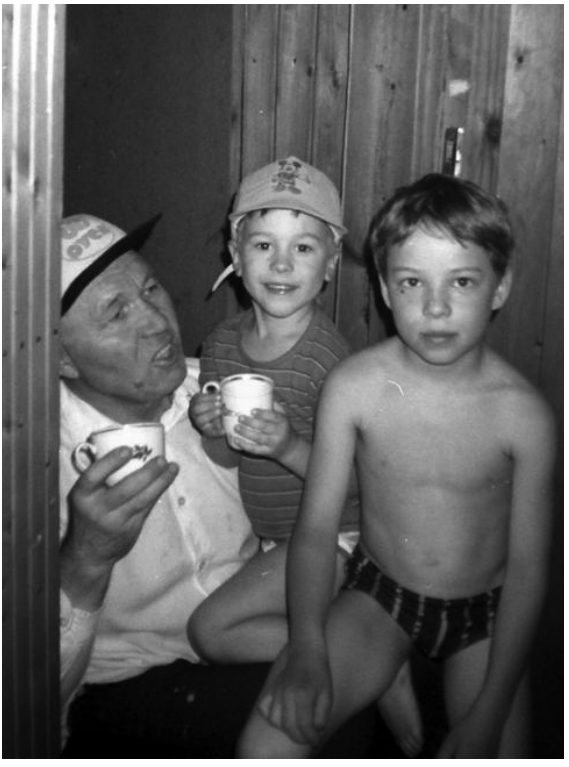
Лето, 1993 г. Дача



Август, 1994 г. Ниагарский водопад



Октябрь, 1997 г. Гросс Пойнт



Лето, 1993 г. Дача



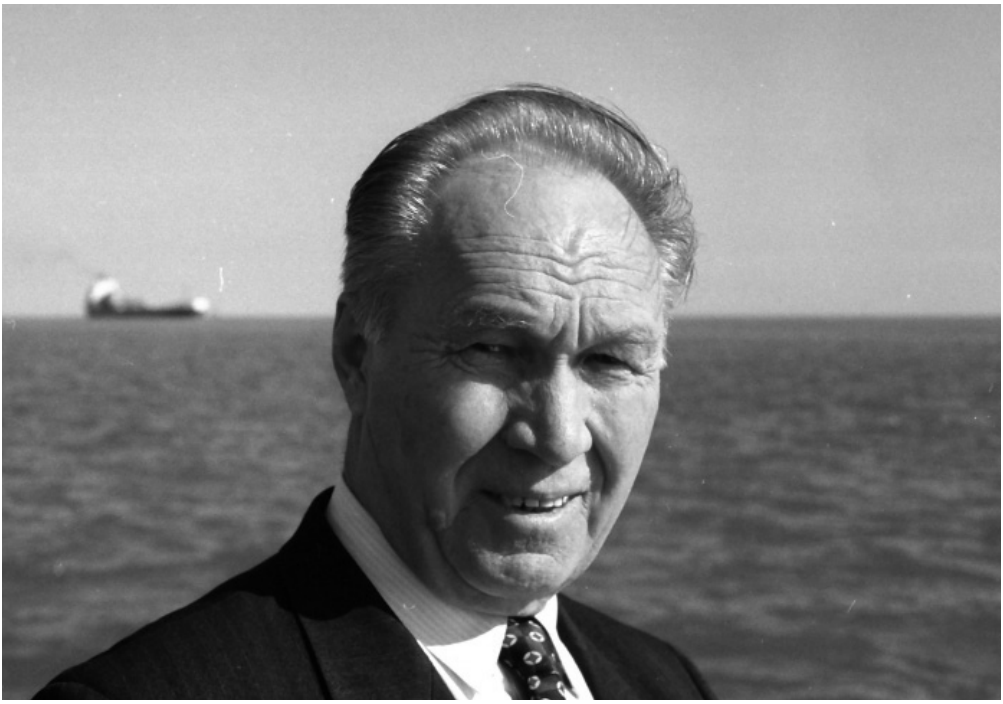


Июль, 1979. Чебоксары



На прогулке с детьми 1959 год, Ленинград. Слева направо — племянник — Саша, сын — Владимир, на заднем плане дочь — Ирина





Октябрь, 1997 г. Гросс Пойнт



Апрель, 1992



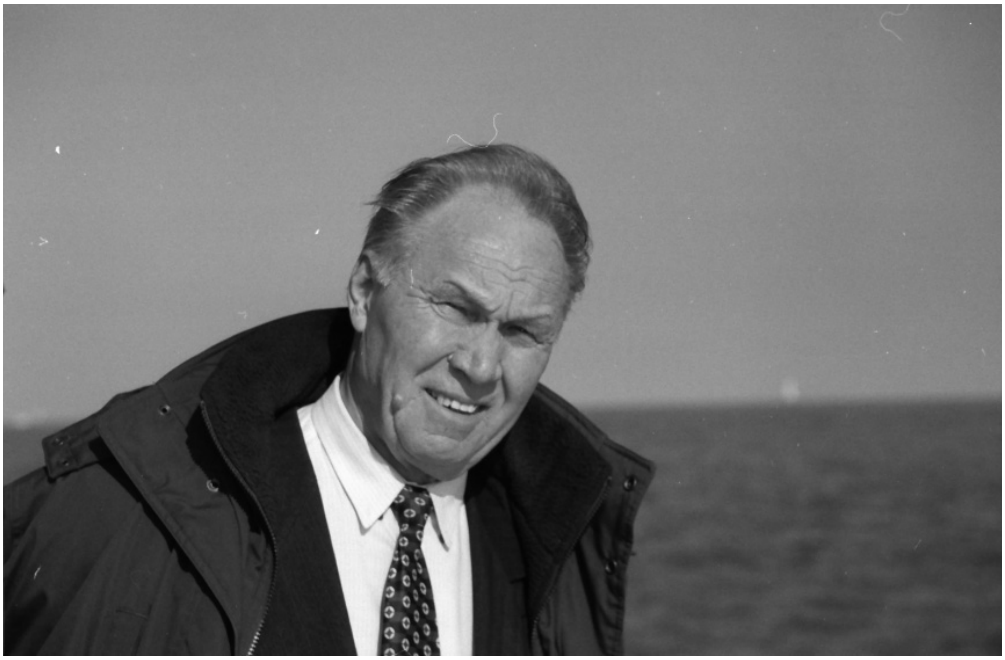
Май, 1992



Март, 1992



Июнь, 1992



Октябрь, 1997 г. Гросс Пойнт

Научное издание

Колбасов Олег Степанович

ИЗБРАННОЕ

Теория экологического права

Редактор *О.В. Лужина*
Корректор: *Л.А. Запылаева*
Оформление, верстка: *Т.Б. Егорова*

Подписано в печать 04.04.2017. Формат 70×100 $^{1}/_{16}$.
Усл. печ. л. 38,75. Тираж 300 экз.

Российский государственный университет правосудия
117418, г. Москва, ул. Новочеремушкинская, д. 69