

**МИНИСТЕРСТВО НАРОДНОГО ОБРАЗОВАНИЯ БЕЛОРУССКОЙ ССР  
БЕЛОРУССКИЙ ОРДЕНА ТРУДОВОГО КРАСНОГО ЗНАМЕНИ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ имени В. И. ЛЕНИНА**

**А. И. БОБЫЛЕВ  
С. А. БАЛАШЕНКО**

**ВОПРОСЫ ОБЩЕЙ ТЕОРИИ  
ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА**

**Минск — 1991 г.**

МИНИСТЕРСТВО НАРОДНОГО ОБРАЗОВАНИЯ  
БЕЛОРУССКОЙ ССР  
БЕЛОРУССКИЙ ОРДЕНА ТРУДОВОГО  
КРАСНОГО ЗНАМЕНИ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
имени В. И. ЛЕНИНА

А. И. БОБЫЛЕВ  
С. А. БАЛАШЕНКО

**ВОПРОСЫ ОБЩЕЙ ТЕОРИИ  
ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА**

Минск — 1991

## РЕЦЕНЗЕНТЫ

**Г. В. Чубуков** — доктор юридических наук, профессор Московского юридического института.

**А. А. Шингель** — кандидат юридических наук, доцент Белорусского государственного университета.

Ответственный редактор — **Б. Д. Ключин**, заведующий отделом Всесоюзного научно-исследовательского института советского государственного строительства и законодательства, доктор юридических наук, профессор.

Рекомендована решением Совета юридического факультета БГУ имени В. И. Ленина.

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Сформировавшаяся в настоящее время новая отрасль права, науки и учебной дисциплины «экологическое право», требует разработки теоретических вопросов их развития, обобщения практики правового регулирования экологических отношений, выработки на этой основе концепции построения системы экологического права, исследования содержания основных эколого-правовых понятий.

Принятые такие законодательные акты как Декларации республик о государственном суверенитете, о неотложных мерах экологического оздоровления страны, о земле и земельной реформе, о собственности, об аренде, о Чернобыльской катастрофе и другие по новому регламентируют все основные институты экологического права, что обязывает ученых быстро реагировать на возникающие проблемы юридической науки, своевременно вносить предложения по совершенствованию экологического законодательства, определять тенденции его развития.

В книге излагается позиция авторов по вопросам предмета, системы, объектов экологического права; концепция о праве собственности на землю и другие природные ресурсы и объекты; содержания правового института природопользования; вопросам правовой охраны природной и окружающей среды; управления природопользованием и охраной окружающей среды; ответственности по экологическому праву. В книге дается анализ правовых вопросов преодоления последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС. В связи с разработкой в Белорусской ССР проекта новой Конституции в книге аргументируется концепция конституционного регулирования экологических отношений в республике.

В Белорусской ССР это первая книга, где дан комплексный анализ белорусского экологического законодательства и обобщается практика его применения. При этом делается сравнительный анализ с экологическим законодательством Российской Федерации, Украинской ССР и других республик,

## ГЛАВА I.

### ПРЕДМЕТ И СИСТЕМА ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

#### § 1. Сущность и формы взаимодействия общества и природы.

Природа — это естественная, объективная реальность, существующая вне и независимо от сознания людей. Человек составляет часть природы, является звеном в цепи ее естественных связей. С одной стороны в отношении к природе он выступает как субъект, воздействующий на природу с помощью специально создаваемых орудий и средств труда. Он использует вещества и энергию природы в целях получения необходимых человеческому обществу материальных благ. По мере совершенствования средств производства, изменения общественного устройства, развития научно-технического прогресса все более активизируется воздействие человека на природу. В настоящее время в мире эксплуатируется 55 процентов поверхности земной суши, 12 процентов речных вод, добывается примерно 100 миллиардов тонн руды, нефти и других полезных ископаемых; производится до 40 миллионов тонн различных синтетических веществ. В пересчете на душу населения в мире ежегодно из земных недр извлекается 25 тонн различных материалов<sup>1</sup>. К сожалению, воздействие человека на природу осуществляется не лучшим образом, а последствия этого воздействия слишком печальны: наступает эрозия и истощение почв, загрязнение атмосферы, уменьшение запаса пресной воды, невозобновляемость некоторых сырьевых и энергетических ресурсов и многие другие негативные последствия. Такое воздействие человека на природу может вызвать необратимые негативные последствия состояния природы. Это вызывает необходимость у общества принимать меры с целью рационального использования природных ресурсов.

Но человек как часть природной среды выступает не только как субъект потребляющий природные ресурсы, но и как объект природы, испытывающий ее воздействие, зависимый от

---

<sup>1</sup> Протасевич Р. Т., Палилова А. Н. Генетика и окружающая среда, Минск: Наука и техника, 1989. С. 9.

состояния природной среды, качества окружающей его среды, нуждающийся в обеспечении экологической безопасности. В постановлении Верховного Совета СССР от 27 ноября 1989 года «О неотложных мерах экологического оздоровления страны» отмечается, что в стране сложилась тревожная, а местами кризисная экологическая обстановка. В 103 городах с общим населением около 50 млн. человек предельно допустимые концентрации вредных веществ в воздухе превышают в 10 раз и более. В 600 городах не обеспечивается качественная очистка сточных вод. Часть продуктов питания опасно использовать в пищу из-за насыщения их пестицидами, нитратами, гормонами, радионуклидами. Растет заболеваемость аллергическими и другими болезнями<sup>1</sup>. Поэтому в процессе взаимодействия с природой общество вынуждено охранять ее.

Отсюда взаимодействие общества и природы осуществляется в двух основных направлениях: а) в использовании природных объектов и ресурсов; б) охране природной среды. При этом использование природных объектов и ресурсов выражает экономические интересы общества, направленные на удовлетворение его материальных потребностей. Охрана природной среды — экологические интересы общественного развития, связанные с сохранением качества и многообразия окружающей природной среды<sup>2</sup>. Но существует и смешанная форма взаимодействия общества и природы — это эколого-экономическая, вытекающая из рационального использования природы, т. е. научно обоснованного, эффективного использования природных объектов и ресурсов в сочетании с требованиями по охране природной среды, защите окружающей среды.

Вся история развития советского общества свидетельствует, что у нас укреплялась и стала преобладающей концепция приоритета экономических интересов общества над экологическими, т. е. потребительская концепция, осужденная во всем цивилизованном мире. Это проявляется, во-первых, в том, что темпы восстановления природных ресурсов значительно отстают от темпов их использования. Так, на заготовку древесины в стране тратится ежегодно 5 млрд. 800 млн. рублей, а на лесовосстановление менее 150 миллионов. При этом, как отмечают специалисты, чтобы вести воспроизводство лесов на научно-обоснованном уровне, нужно вкладывать в каждый гектар минимум 250 рублей, вкладывается — 150 руб-

<sup>1</sup> Ведомости съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1989. № 25. Ст. 487.

<sup>2</sup> Природноресурсовое право и правовая охрана окружающей среды. Учебник для юридических высших учебных заведений. Под ред. В. В. Петрова. М.: Юридическая литература. 1988. С. 6.

лей. В США на эти цели выделяется 600 долларов. Во-вторых, в решающем преобладании развития научно-технического прогресса, составляющего основу повышения эффективности нашей экономики, над обеспечением природоохранных мероприятий в процессе его осуществления. Это особенно касается развития промышленных, транспортных, химических и других предприятий. Чтобы как-то смягчить эту тенденцию постановлением Верховного Совета СССР от 27 ноября 1989 года «О неотложных мерах экологического оздоровления страны» предусмотрено провести государственную экологическую экспертизу развития атомной энергетики, химической, микробиологической промышленности и других направлений НТП, а в 1990 — 1991 годах провести экологическую паспортизацию всех действующих предприятий, экологически опасных объектов, по результатам которой разработать конкретные планы оздоровления экологической обстановки. В-третьих, в политическом приоритете программ, которые связаны с более интенсивным использованием природных ресурсов, с увеличением их потребления. Так мы подходили к разработке Продовольственной программы СССР и БССР 1982 года, когда увеличение производства сельскохозяйственной продукции не связывалось с необходимостью усиления охраны окружающей среды в сельском хозяйстве. Гигантские программы химизации, мелиорации сельского хозяйства завели в экологический тупик эту отрасль. В-четвертых, особенно сформировавшаяся тенденция пренебрежения экологической безопасностью людей, проявилась в ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС. Ложные оценки этих последствий нужны были для прикрытия государственной экономической политики с целью удержания населения на загрязненной территории, производства там сельскохозяйственной продукции. Лишь через четыре года, под давлением общественности Верховный Совет СССР принял 25 апреля 1990 года постановление «О единой программе по ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС и ситуации связанной с аварией»<sup>1</sup>, а Верховный Совет Белорусской ССР 19 июля 1990 года «О мерах по ускорению реализации Государственной программы по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС»<sup>2</sup>.

Поэтому на современном этапе разработки и осуществления экономической программы развития общества необходимо правильное сочетание экономических интересов и экологической безопасности общества. До настоящего времени это

<sup>1</sup> Известия. 1990. 28 апр.

<sup>2</sup> Советская Белоруссия. 1990. 4 авг.

требование не учитывается при реализации мероприятий по переходу страны к рыночным отношениям. Так, Указ Президента страны от 27 сентября 1990 года «О неотложных мерах по стабилизации хозяйственных связей в четвертом квартале 1990 года и в начале 1991 года» обязывает союзные, республиканские и местные органы государственного управления в связи с исключительно сложной обстановкой в стране в месячный срок восстановить жизненно важные производства по выпуску медикаментов, сырья, материалов, комплектующих изделий, готовой продукции, крайне необходимой для нужд населения<sup>1</sup>. А ведь эти предприятия были остановлены по требованию общественности из-за невозможности обеспечения экологической безопасности населения. В результате происходит резкое обострение противоречий между обществом и природой, разрешение которых становится той необходимостью, способной обеспечить достижение гармонии между обществом и природой.

При этом проблема разрешения противоречий между обществом и природой выходит за рамки какого-либо государства или общественно-экономической формации и приобретает глобальные масштабы, поскольку природа едина и неделима и воздействие на какой-либо из ее элементов рано или поздно отразится на экологическом балансе. Эти вопросы стали предметом обсуждения на Глобальном форуме по защите окружающей среды и развитию в целях выживания, проходившем в январе 1990 года в г. Москве<sup>2</sup>. Наше государство выступает за разработку международного кодекса экологической этики, который мог бы быть принят на Всемирной конференции ООН по окружающей среде и развитию, намеченной на 1992 год в Бразилии. Данный кодекс мог бы содержать единые критерии цивилизованного отношения человечества к природе. Конференция могла бы принять и глобальную программу действий по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов.

## **§ 2. Государственная экологическая программа СССР и Республиканская экологическая программа Белорусской ССР**

В постановлении Верховного Совета СССР от 27 ноября 1989 года «О неотложных мерах экологического оздоровления страны» предусмотрен целый комплекс мер по преодолению

<sup>1</sup> Известия. 1990. 29 сент.

<sup>2</sup> Там же. 21 янв.



кризисной экологической ситуации в стране. Вместе с тем, в данном постановлении определено, что необходимо разработать и принять ряд государственных программ в области экологии: программу восстановления Аральского моря, преодоления последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, энергетической программы, программы лесовосстановления и другие. Проект Государственной программы охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов СССР на 1991 — 1995 годы и на перспективу до 2005 года в настоящее время разработан и опубликован для обсуждения<sup>1</sup>.

Государственная программа охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов СССР на 1991 — 1995 годы и на перспективу до 2005 года определяет природоохранную концепцию, долгосрочные стратегические задачи и основные направления их решений. Предполагается, что ее осуществление позволит достичь экологического оздоровления страны, преодолеть напряженность во многих городах и регионах страны и нормализовать в них состояние окружающей природной среды. При этом обеспечение экологической безопасности страны и планеты в целом относится к числу приоритетных задач государственного значения. На первом этапе 1991 — 1995 годах намечено обеспечить предотвращение ухудшения качества окружающей среды на всей территории страны и существенное улучшение состояния среды в зонах и городах с самой неблагоприятной экологической ситуацией. К 2000 году снизить до допустимых значений средние уровни содержания в атмосфере городов и в водных объектах наиболее опасных для здоровья населения веществ, а к 2005 году существенно улучшить экологическую обстановку в стране; развивать специальные программы восстановления нарушенных экосистем и ликвидации ущерба, нанесенного природной среде и отдельным ее комплексам.

Раздел III Государственной программы СССР, предусматривающий неотложные меры по оздоровлению окружающей среды на 1991 — 1995 годы, включает меры по экологической безопасности, снижению загрязнения воздуха в городах; улучшению состояния водных объектов и обеспечения питьевой водой населения; предотвращению загрязнения окружающей среды опасными химическими веществами; защите населения от шума и электромагнитного излучения; охране курортных и других рекреационных территорий; демографическому и этническому аспектам природопользования.

---

<sup>1</sup> Правительственный вестник, 1990, Ноябрь.

Среди задач по решению союзных и межреспубликанских проблем в зонах с неблагоприятной экологической ситуацией, составляющих четвертый раздел программы, особое внимание уделяется зоне Чернобыльской аварии. Решение экологических проблем на данной территории возложено на долгосрочную государственную программу по ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС. К числу других зон с неблагоприятной экологической ситуацией относится Донецко-Приднепровский регион, Приаралье, бассейн Черного и Азовского морей, зона Арктики, бассейн Балтийского моря, Кузбасс, озеро Байкал.

Раздел 5 Государственной программы посвящен перестройке системы управления природопользованием и обеспечению условий реализации программы. Выполнение намеченных программой мероприятий требует приведения в действие системы правовых, экономических и других рычагов, обеспечивающих эффективное управление природопользованием. Часть элементов этой системы должна быть создана заново на основе принятых в последнее время законодательных актов Союза СССР и союзных республик. Необходимо завершить формирование единой системы органов государственного управления охраной природы.

Научное обеспечение Государственной программы охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов должно базироваться на результатах фундаментальных экологических исследований. Например, предполагается разработать общесоюзную комплексную научно-техническую программу работ по экологическим проблемам (программа «Экология»). Решение острых региональных проблем, особенно в зонах экологического бедствия, таких как Чернобыльская АЭС, Приаралье и других, требует организации и проведения широкого круга научных исследований с дополнительным за счет средств государственного бюджета финансированием.

Раздел 8 Государственной программы определяет направления охраны природных сред и рационального использования природных ресурсов. В нем перечисляются меры по охране атмосферного воздуха от загрязнения; рациональному использованию и охраны земель, сохранения почв; сохранению и обеспечению воспроизводства естественного растительного покрова; предотвращению деградации лесов, поддержанию их экологического и ресурсного потенциала и обеспечению рационального использования; сохранению устойчивого динамического равновесия природных экосистем и условий существования и самовоспроизводство диких животных, повышению эф-

фективности использования животного мира в хозяйственных, научных, рекреационных и других целях; созданию единой функционально целостной системы особо охраняемых природных территорий; рациональному и комплексному освоению месторождений полезных ископаемых на основе внедрения достижений научно-технического прогресса; экономному расходованию природных и сырьевых ресурсов.

На основе Государственной программы и в соответствии с ней должны быть разработаны республиканские, региональные, краевые, областные и городские природоохранные программы, а также программы отраслей и предприятий.

В Белорусской ССР уже действует Республиканская целевая комплексная программа рационального природопользования и охраны окружающей среды на 1986 — 1990 годы, утвержденная постановлением Совета Министров БССР от 20 января 1987 года. В настоящее время в республике Президиумом Совета Министров БССР от 21 марта 1989 года одобрены основные направления оздоровления и охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов Белорусской ССР на 1991 — 1995 годы и на перспективу до 2000 года. Высокие темпы развития народного хозяйства республики, недооценка возможных последствий хозяйственной деятельности, потребительский подход к природным ресурсам, не всегда обоснованная крупномасштабная мелиорация привели к высокому росту антропогенной нагрузки на природную среду, а в ряде регионов и к серьезному осложнению экологической обстановки. Экологическая ситуация еще более усложнилась в связи с катастрофой на Чернобыльской АЭС.

Основные направления оздоровления и охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов Белорусской ССР предусматривает общесистемные меры, меры по охране водных ресурсов, охране воздушного бассейна, меры по землепользованию и лесному хозяйству, охране биологических ресурсов, радиологической безопасности.

Проект Республиканской комплексной программы охраны окружающей среды на 1991 — 1995 годы и на перспективу до 2000 года (Основные положения) включает более широкий круг мероприятий в этой области. К общесистемным мероприятиям относятся такие меры: запретить строительство, расширение и реконструкцию объектов, приводящих к ухудшению экологической обстановки; обеспечить увеличение средств, выделяемых на охрану природы в 2 — 3 раза; образовать фонд охраны природы Белорусской ССР; усилить правовую ответственность и экономические санкции за природоохранные нарушения, а также ответственность должностных лиц за умыш-

ленное сокрытие и искажение информации о состоянии здоровья населения и загрязнения среды обитания; обеспечить проведение экологической паспортизации всех действующих предприятий, экологически опасных объектов и отдельных территорий. В соответствии с ее результатами разработать необходимые меры по оздоровлению экологической обстановки; разработать систему мониторинга природного комплекса Белорусской ССР с внедрением автоматизированных систем наблюдения и контроля за состоянием окружающей среды, в том числе с использованием авиакосмических средств.

Нам представляется, что данный проект Республиканской комплексной программы нуждается в значительной доработке. Более обстоятельно следует дать анализ состояния природной среды в республике, особенно после катастрофы на Чернобыльской АЭС, определить перспективные цели и задачи республики в области охраны окружающей природной среды и рационального использования природных ресурсов, предусмотреть первоочередные меры по оздоровлению окружающей среды, разработать меры по научному обеспечению республиканской программы, меры по совершенствованию управления природопользованием и охраной окружающей природной среды.

Для Белорусской ССР большое значение имеет и Государственная программа по преодолению последствий в Белорусской ССР катастрофы на Чернобыльской АЭС на 1990 — 1995 годы, принятая в 1989 году Верховным Советом БССР<sup>1</sup> и дополненная рядом решений республики. Большое значение для ее реализации имели постановление Верховного Совета СССР от 25 апреля 1990 г. «О единой программе по ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС и ситуации, связанные с аварией»<sup>2</sup>, постановление Верховного Совета БССР от 19 июля 1990 г. «О мерах по ускорению реализации Государственной программы по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС»<sup>3</sup>.

### § 3. Экологическая функция государства и права

В общетеоретической литературе отмечается, что государство в соответствии со своими внутривнутриполитическими задачами выполняет разнообразные функции: хозяйственно-организаторскую, культурно-воспитательную, социальную и другие. Вместе с тем, ряд авторов, в том числе из европейских стран,

<sup>1</sup> СЗ БССР. 1989. Ст.

<sup>2</sup> Известия. 1990. 28 апр.

<sup>3</sup> Советская Белоруссия. 1990. 4 авг.

признают, что самостоятельной функцией государства является функция охраны окружающей среды. Так, С. В. Калашниковым функция охраны окружающей среды рассматривается как внутренняя, так и внешняя функция Советского государства. Внешняя охрана природы предусматривает участие Советского государства в международной охране окружающей среды. В диссертации указывается, что функция охраны природы выражается: а) в защите, сохранении природы; б) в ее воспроизводстве и улучшении; в) в рациональном использовании<sup>1</sup>. Таким образом, экологическая функция государства представляет собой основные направления деятельности государства в сфере взаимодействия общества и природы, выражающиеся в защите и сохранении природы, в ее воспроизводстве и улучшении, в рациональном использовании.

Первый съезд народных депутатов СССР предопределил глубокий пересмотр всего нашего развития, в том числе и нашего отношения к природе. Экологизация нашей государственной политики означает:

а) коренное изменение характера производственной деятельности с точки зрения ее экологических последствий. Так мы должны учитывать экологическую емкость территории при размещении хозяйственных комплексов. Речь идет о самой технологии, применяемой в промышленности и сельском хозяйстве, об энергосбережении и ресурсо-сбережении, о внедрении безотходных технологий, производств;

б) экологизация государственной политики предусматривает новый взгляд на проблему потребления, его рационализации. Повышение уровня жизни людей должно идти не за счет истощения природы, а сопровождаться сохранением, возобновлением условий существования животного и растительного мира;

в) экологизация государственной политики означает максимальную поддержку научных исследований, фундаментальных дисциплин, изучающих биосферу и ее экосистемы;

г) экологизация государственной политики предполагает утверждение приоритета общечеловеческих ценностей, насыщение образования и воспитания начиная с детского возраста. Формирование нового, современного отношения к природе, возвращение человеку восприятия себя как части природы.

Однако деятельность государства в экологической сфере не обеспечивает его гражданам экологическую безопасность. Основным источником загрязнения атмосферного воздуха яв-

<sup>1</sup> Калашников С. В. Конституционные основы государственного руководства охраной окружающей среды. Автореферат дисс. на соискание уч. степени канд. юрид. наук, М., 1989, С. 14.

ляются промышленность и транспорт, от которых в воздушный бассейн поступает около 100 млн. тонн вредных веществ в год. В последнее время наблюдается тенденция увеличения числа случаев экстремального загрязнения атмосферного воздуха. Примерно в 70 городах страны отмечается высокий уровень систематического загрязнения атмосферного воздуха, а в 30 городах в течение 1986 — 1990 годов он отмечался ежегодно. Около 400 млн. га земель колхозов и совхозов подвержены эрозии, 157 млн. га сельскохозяйственных угодий засолены, 36 млн. га переувлажнены, 68 млн. га имеют повышенную кислотность. В связи со строительством водохранилищ подтоплено около 7 млн. га пойменных земель. Загрязнение пестицидами отмечается на 50 — 55 млн. га. Ежегодно в стране образуется около 30 млн. тонн токсичных промышленных отходов и около 57 млн. тонн твердых бытовых отходов, лишь только малая часть которых перерабатывается. Нерационально используется лесной фонд страны. Ежегодно на территории лесного фонда регистрируется от 10 до 30 тыс. пожаров, охватывающих площадь от 0,5 до 2,1 млн. га; на площади 1 — 2 млн. га выявляются очаги вредителей и болезней леса. Более 1 млн. га леса повреждены в результате вредных выбросов промышленных предприятий. Значительные по площади районы Украины, Белорусской ССР, Российской Федерации пострадали от катастрофы на Чернобыльской АЭС. Высокие уровни радиоактивного загрязнения отмечаются в Могилевской, Гомельской, Брянской, Киевской, Житомирской областях. В Белоруссии на радиоактивно загрязненной территории проживает каждый четвертый житель.

Необходимость усиления экологической функции государства приводит к расширению роли права в регулировании экологических отношений. Это привело к формированию новой функции права — экологической. Как отмечает проф. В. В. Петров, экологическая функция права состоит в правовом регулировании общественных отношений в сфере взаимодействия общества и природы с целью обеспечения качества окружающей человека среды<sup>1</sup>.

#### **§ 4. Экологические отношения, экологические нормы и правоотношения**

Предметом экологического права выступают экологические отношения, т. е. общественные отношения, возникающие в об-

---

<sup>1</sup> Природноресурсовое право и правовая охрана окружающей среды. М.: Юридическая литература. 1988. С. 23.

ласти взаимодействия общества и природы по поводу природопользования и охраны окружающей среды. Эти отношения подразделяются на два вида: природноресурсовые и природоохранные. С такой классификацией выступают профессора Петров В. В., Колбасов О. С., Ерофеев Б. В., правда, с той лишь разницей, что Петров В. В. называет «природноресурсовые» отношения, а Ерофеев Б. В. «природоресурсовые».

Природноресурсовые отношения возникают в области использования природных ресурсов с целью удовлетворения материальных, культурных потребностей людей.

Природоохранные отношения выражают требования охраны природной среды в процессе ее хозяйственного использования.

Экологические отношения проф. Ерофеев Б. В. в свою очередь классифицирует в зависимости от форм воздействия человека на природу на следующие виды: 1) отношения, связанные с изъятием веществ из природной среды (по добыче полезных ископаемых); 2) отношения, связанные с загрязнением природной среды; 3) отношения возникающие в связи с возобновлением, восстановлением и улучшением природного вещества; 4) отношения, возникающие в связи с использованием полезных качеств природного вещества или объекта без его изъятия; 5) отношения, не связанные с хозяйственным использованием природных объектов; 6) отношения, возникающие в связи с охраной окружающей среды и ее элементов<sup>1</sup>.

В зависимости же от объекта, по поводу которого возникают природноресурсовые и природоохранные отношения, их можно классифицировать на: 1) отношения по использованию и охране природной среды (природных объектов, природных ресурсов, природных комплексов и отдельных природных объектов, имеющих научную или культурную ценность); 2) отношения по охране и обеспечению качества окружающей человека среды<sup>2</sup>.

Вместе с тем, развитие общественных отношений в области взаимодействия общества и природы объективно вызывало потребность в совершенствовании правовых систем, регулирующих данные отношения. Такое регулирование, как отмечается в литературе, имеет ряд этапов. Первоначально регулирование общественных отношений по использованию и охране природы осуществлялось в неразрывном единстве земельным правом. По мере развития правового регулирования общественных отношений по использованию земли, недр, вод, лесов

<sup>1</sup> Ерофеев Б. В. Советское экологическое право. Общая часть. М., 1988. С. 16.

<sup>2</sup> Там же. С. 16—17.

складывались определенные системы правовых норм, каждая из которых в своей совокупности образует земельное, горное, водное и лесное право.

Однако объекты, по поводу которых возникают общественные отношения, регулируемые данными отраслями права — земля, недра, воды и леса являются элементами природы, они взаимосвязаны и взаимозависимы, что привело в дальнейшем к их интеграции в самостоятельную комплексную отрасль природноресурсовое право, которое регулирует уже не только отношения по поводу земли, недр, вод и лесов, а также и отношения по поводу использования и охраны животного мира, охраны атмосферного воздуха.

На следующем этапе регулирования экологических отношений появляется задача охраны окружающей среды, поскольку за пределами природноресурсового права осталась эта значительная группа общественных отношений. Таким образом сформулировалось два правовых комплекса: природноресурсовое право и правовая охрана природы или окружающей природной среды.

В последующем возникают необходимость более тесного единения этих двух относительно самостоятельных систем на общей экологической основе, что привело к созданию новой интегрированной отрасли права. Такой отраслью права является экологическое право как система норм, регулирующих ресурсные и охранительные отношения в процессе хозяйственного использования окружающей природной среды<sup>1</sup>.

Экологическое право, являясь комплексным правовым образованием, обладает и свойственным для него методом правового регулирования. Как отмечает проф. Ерофеев Б. В., его специфика заключается в том, что он сочетает в себе черты властно-авторитарные (власти и подчинения), и автономные (юридического равенства), характерные для методов административного и гражданского права, с преобладанием первого метода. Тем самым он получает новое содержание свойственное только экологическому праву и отличающее его от любой другой отрасли системы советского права<sup>2</sup>. Таким образом, суть метода правового регулирования экологических отношений заключается в органическом сочетании государственного (властного) регулирования всей совокупности складывающихся экологических отношений — природоресурсовых и природоохранительных, с определенной обособленностью и само-

<sup>1</sup> Правовая охрана окружающей природной среды в странах восточной Европы. М.: Высшая школа, 1990. С. 36.

<sup>2</sup> Ерофеев Б. В. Советское экологическое право. Общая часть, М., 1988. С. 19.



стоятельностью при использовании и охране природы ее составных частей окружающей среды в целом<sup>1</sup>.

По способу воздействия на общественные отношения нормы права, регулирующие охрану природы и рациональное использование ее ресурсов, по мнению проф. В. В. Петрова, подразделяются на: нормы-принципы, закрепляющие принципы природопользования и охраны окружающей среды; нормы — правила, определяющие условия и порядок использования и охраны природной среды; нормы — приоритеты, устанавливающие преимущества в охране одних объектов природы перед другими<sup>2</sup>.

Отношения в области взаимодействия общества и природы, т. е. отношения природопользования и охраны окружающей среды, будучи урегулированные нормами экологического права, становятся экологическими правоотношениями. Не все экологические отношения становятся правоотношениями, а только те из них, которые выражены в нормах права, закреплены в законодательстве, и в развитии которых заинтересовано государство. Это связано с тем, что одни экологические отношения вообще не требуют правового регулирования, другие — в данный момент не могут быть урегулированы нормами экологического права, а третьи регулируются нормами других отраслей права. Это говорит о том, что круг экологических правоотношений постоянно совершенствуется и изменяется.

Субъектами экологических правоотношений, т. е. носителями прав и обязанностей в этих правоотношениях, являются: государство; государственные органы, обладающие компетенцией по регулированию экологических отношений; советы народных депутатов; государственные, кооперативные, общественные предприятия; арендные коллективы; граждане. В соответствии с Основами законодательства Союза ССР и союзных республик «Об аренде», принятыми Верховным Советом СССР 23 ноября 1989 года и Закона БССР «Об аренде», принятого Верховным Советом БССР 12 декабря 1990 года, субъектами экологических правоотношений могут быть и совместные предприятия, международные объединения и организации с участием советских и иностранных юридических лиц, иностранные государства, международные организации, иностранные юридические лица и граждане.

Объектами экологических правоотношений выступают со-

<sup>1</sup> Там же. С. 21.

<sup>2</sup> Природноресурсовое право и правовая охрана окружающей среды. М.: Юридическая литература, 1988, С. 25.

ответствующие фонды природных ресурсов, их составные части или объекты природы. При этом надо учитывать то обстоятельство, что с принятием Верховным Советом БССР Декларации о государственном суверенитете Белорусской ССР, земля, ее недра, другие природные ресурсы на территории Белорусской ССР, воздушное пространство являются собственностью белорусского народа, которому принадлежат исключительные права по их владению, пользованию и распоряжению. Поэтому объектами экологических правоотношений не могут выступать теперь единые государственные фонды: земельный, фонд недр, водный, лесной, а выступают составы земля, недра, вод, лесов и другие.

Для возникновения конкретных экологических правоотношений требуется наличие определенных юридических фактов, т. е. таких действий, которые в соответствии с законодательством порождают определенные права и обязанности участников правоотношений. Так, земля, участки недр, вода, леса предоставляются в пользование на основании актов Советов народных депутатов, постановлений Советов Министров союзных и автономных республик. Такими действиями, которые влекут к возникновению экологических правоотношений, могут быть нарушения правил охраны окружающей среды и другие юридические факты.

## ГЛАВА II.

### ОБЪЕКТЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

#### § 1. Природа как объект использования и охраны.

Объектом правового регулирования экологического права является природа, т. е. природа выступает как объект использования и охраны. Как мы отмечали в первой главе природа представляет собой объективную реальность, существующую вне и независимо от сознания людей. Как отмечает С. И. Ожегов: «Все существующее во вселенной, органический и неорганический мир»<sup>1</sup>. Природа как объект использования и охраны ограничивается рамками земной природы и околоземного пространства. Земная природа — биосфера является сферой жизни человека и других организмов.

При этом земная природа и околоземное пространство как объект использования и охраны, как объект взаимодействия с

<sup>1</sup> Ожегов С. И. Словарь русского языка, М., 1990, С. 596.

обществом, как объект правового регулирования включает в себя: природную среду или естественную среду обитания и окружающую человека среду.

Природная среда это естественная среда обитания, которая представляет собой совокупность естественных условий жизни и деятельности человека (компоненты, составляющие природную среду: земля, недра, вода, атмосферный воздух, растительный, животный мир).

Окружающая человека среда — это часть естественной природной среды, преобразованная деятельностью человека в качественно новую структуру. Она соединяет элементы естественной среды (землю, атмосферный воздух, воды, леса) с продуктами, созданными человеческой деятельностью (здания, дороги, промышленные, сельскохозяйственные предприятия, городские парки). Это среда городов, населенных пунктов, сельскохозяйственных зон, промышленных зон, рекреационных зон, курортов.

Следует иметь в виду, что в литературе, законодательстве наряду с понятием «окружающая человека среда» существует и понятие «окружающая среда» или «окружающая природная среда». Эти понятия следует трактовать как понятие природа, включающая как естественную среду обитания, т. е. природную среду, так и преобразованную деятельностью человека. Так, проходившая в Москве в январе 1990 года международная конференция называлась «Глобальный форум по защите окружающей среды и развитию в целях выживания». В данном случае «защита окружающей среды» применяется в широком смысле слова как защита природы.

Объекты правового регулирования экологического права должны обладать определенными признаками. В литературе называются следующие признаки: 1) естественное происхождение; 2) экологическая зависимость от окружающей природной среды; 3) выполнение жизнеобеспечивающих функций, определяющих их социально-экологическую ценность для общества и человека<sup>1</sup>. Поэтому не являются объектом использования и охраны экологического права природное вещество, изъятое человеком из природы (вода в резервуарах, выловленная рыба, срубленные деревья, извлеченные из недр полезные ископаемые и т. д.) поскольку оно теряет связь с естественной средой и превращается в товарно-материальные ценности.

<sup>1</sup> Петров В. В. Экология и право. М.: Юридическая литература. 1981. С. 24. Природноресурсовое право и правовая охрана окружающей среды. М.: Юридическая литература. 1988. С. 50; Ерофеев Б. В. Советское экологическое право. М., 1988. С. 15.

Не являются объектом правового регулирования и другие товаро-материальные объекты независимо от источника своего происхождения — естественного или социального, например, различные сооружения на водных объектах, шахтное оборудование для добычи полезных ископаемых или оборудование для его разведки и т. д. Сюда же относятся и такие продукты «совместного» труда человека и природы, как сельскохозяйственные посевы, плодовые насаждения, домашние сельскохозяйственные животные, птица, пчелы и другие.

Природа как объект использования и охраны включает в себя три вида экологических систем, которые обеспечивают непрерывный процесс обмена веществ и энергии внутри природы, между ней и человеком. В ряде своих работ проф. В. В. Петров выделяет следующие экологические системы: а) естественные; б) модифицированные; в) трансформированные<sup>1</sup>.

Естественные экологические системы — это системы не нарушенные в той или иной степени человеком. На территории нашей страны имеются еще такие системы: острова Арктики, на Кавказе, Средней Азии. В международном плане — это Антарктида.

Модифицированные экосистемы — это видоизмененные в процессе хозяйственной деятельности общества. Так часть экологических систем приспособленных для удовлетворения хозяйственных или культурно-оздоровительных интересов. Они благоприятно воздействуют на человека. К таким модифицированным системам относятся например, земли сельскохозяйственного назначения, природные парки, курорты и т. д.

Трансформированные экологические системы — это естественные системы преобразованные деятельностью человека. Например, строительство гидроузлов и водохранилищ создает новую среду обитания для данного региона. В Белоруссии ведутся большие мелиоративные работы, которые преобразуют естественную среду обитания в республике.

Однако вмешательство человека в природу достигло таких размеров, что приводит к ее кризисному состоянию. Достаточно вспомнить проекты целого ряда АЭС и ГЭС, осужденные общественностью и отмененные правительством проекты переброски части стока северных рек в Волгу, Оби — в Аральское море, Дуная — в Днепр или перекрытие Кара-Богаза<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Петров В. В. Экология и право. М.: Юридическая литература. 1981. С. 24; Природноресурсовое право и правовая охрана окружающей среды. Юридическая литература. 1988. С. 55.

<sup>2</sup> Земля, экология, перестройка. М.: Книга. 1989. С. 73—74.

## § 2. Природные объекты, природные ресурсы, природные комплексы.

Природа как объект использования и охраны включает в себе природную среду и окружающую человека среду. В свою очередь природная среда или естественная среда обитания как дифференцированный объект взаимодействия общества и природы состоит из таких компонентов как природные объекты, природные ресурсы, природные комплексы.

Природные объекты, как отмечает проф. В. В. Петров, представляют собой завершённый экологический комплекс, взаимодействующий с окружающей естественной и социальной средой на основе выполняемых им экологических, экономических и культурно-оздоровительных функций<sup>1</sup>. Следует отметить, что в литературе существует и другое понятие «объекта» как «объекта охраны окружающей среды», под которым подразумевают природные блага, ценности природы, ее достопримечательности и памятники, природные ресурсы, окружающая человека среда<sup>2</sup>. Объект охраны в данном случае рассматривается в широком плане, включающий в себя и природную среду, и окружающую человека среду.

В соответствии с Законом БССР от 21 декабря 1991 г. «Об охране природы в Белорусской ССР»<sup>3</sup> к числу природных объектов, подлежащих использованию и охране, относятся земля, недра, воды, леса, иная естественная растительность, животный мир, атмосферный воздух. В ст. 4 проекта Закона СССР «Об охране природы» к числу объектов охраны окружающей природной среды относятся: а) биосфера, естественные экологические системы и их компоненты, климат, озоновый слой земли; б) земля ее недра, поверхностные и подземные воды, животный мир, леса и иная растительность во всем их видовом многообразии, типичные и редкие ландшафты, атмосферный воздух г) природные заповедники, природные заказники, национальные парки, памятники природы, редкие или находящиеся под угрозой исчезновения растения и животные. Как видно союзный проект Закона «Об охране природы», разрабатываемый впервые, значительно расширяет круг объектов, подлежащих охране и правовому регулированию. Впервые включаются такие компоненты природы, как климат, озоновый слой земли. Вместе с тем, мы полагаем, что

<sup>1</sup> Природноресурсовое право и правовая охрана окружающей среды. М.: Юридическая литература, 1988. С. 56.

<sup>2</sup> Правовая охрана окружающей среды в странах Восточной Европы. М.: Высшая школа, 1990. С. 26.

<sup>3</sup> Свод законов Белорусской ССР. Мн. Т. 5. С: 7 — 14:

в условиях, когда сформировалось экологическое право следует разрабатывать Закон об экологии, в котором бы определялись основные требования использования природных ресурсов и охраны окружающей среды. Одновременно такой Закон в большей степени нужен Белорусской ССР. В соответствии с Декларацией Верховного Совета БССР о государственном суверенитете все вопросы, связанные с регулированием использования природных ресурсов и охраны окружающей среды, отнесены к компетенции республики.

Наряду с общим понятием природных объектов, представляющих собой завершенный экологический комплекс, взаимодействующий с окружающей естественной и социальной средой, экологическое право наделяет конкретные природные объекты рядом дополнительных признаков, имеющих юридическое значение. В этом смысле каждый природный объект имеет свои особенности. Так, земля как объект природы понимается как поверхностный плодородный слой планеты; недра — это часть природной среды, которая находится под земельным покровом, а также выходы месторождений полезных ископаемых на поверхность; воды — это часть природной среды, гидросфера нашей планеты, состоящая из естественных и искусственных водоемов, подземных вод, ледников и т. д.; лес — это объект природы, представляющий совокупность древесно-кустарниковой растительности; растительный мир — часть природной среды, совокупность растительных сообществ, населяющих землю; атмосферный воздух как объект природы представляет газовую оболочку нашей планеты; животный мир — часть природной среды, включающая в себя всех животных, обитающих в состоянии естественной свободы.

В свою очередь природные объекты по своему целевому назначению могут относиться к природно-хозяйственным и особо охраняемым. Из этой классификации природных объектов можно сделать вывод, что природные объекты подразделяются на природные ресурсы и природные комплексы.

Как отмечает проф. Б. В. Ерофеев природным ресурсом является часть природного объекта, которая выступает в качестве источника удовлетворения материальных, экономических потребностей и интересов человека<sup>1</sup>.

В Законе БССР «Об охране природы в Белорусской ССР» применяется не только понятие «природные ресурсы», но и понятие «природные богатства» (ст. 17). Однако это понятие не раскрывается в данном законе. В соответствии со ст. 14 Закона об охране природы в РСФСР природное богатство состав-

<sup>1</sup> Ерофеев Б. В. Советское экологическое право. М., 1988. С. 14.

ляет совокупность природных ресурсов. Кроме общего понятия каждый природный ресурс имеет свои признаки, отличающие его от других природных ресурсов. Водные ресурсы — это вся пригодная для использования вода естественных и искусственных водоемов, подземные воды, почвенная влага, водяной пар атмосферы. В республике более 10 тыс. озер, 1,1 тыс. прудов и 100 водохранилищ. Общее потребление воды в республике составляет более 2,4 км<sup>3</sup> в год. Лесные ресурсы — это запасы в лесах древесины, а так же грибов, ягод, лекарственных растений и др. Общий запас древесины в лесах БССР около 824 млн м<sup>3</sup>, эксплуатируемый — 85 млн м<sup>3</sup>. Земельные ресурсы республики — это совокупность всех земель в пределах БССР. В Белоруссии общая площадь земель 20,8 млн. га, из них свыше 9,7 млн. га. сельскохозяйственных угодий, 11 млн. га. занято лесами, кустарниками, болотами и т. д. Ресурсы животного мира — это совокупность диких зверей и птиц, живущих на территории Белоруссии в состоянии естественной свободы. В Белоруссии, например, около 20 видов охотничье-промысловых животных.

Сведения о природных ресурсах содержатся в кадастрах природных ресурсов, которые представляют собой систематизированные своды данных, количественно и качественно характеризующих определенные виды природных ресурсов.

Природный комплекс — это совокупность взаимосвязанных между собой частей природных объектов, обособленных с целью заповедной охраны. При этом заповедной охране подлежат лишь те части природных объектов, относительно которых имеется решение компетентных органов государства.

Закон об охране природы в Белорусской ССР предусматривает охрану типичных ландшафтов, редких и достопримечательных объектов природы, государственных заповедников, заказников, курортных местностей, лесопарковых защитных поясов, пригородных зеленых зон. Постановление Верховного Совета СССР от 27 ноября 1989 года «О неотложных мерах экологического оздоровления страны» определил целый ряд мер по развитию природных комплексов. Предусмотрено Государственному комитету СССР по охране природы союзным республикам разработать к 1 июля 1990 года программу создания общесоюзной системы особо охраняемых природных территорий, включая курортные зоны и зоны рекреации. Довести площади заповедников и природных национальных парков до 2 процентов к 1995 году, 3 процента — к 2000 году от общей площади земель страны, а также развитие санитарно-оздоровительных зеленых зон и лесопарковых защитных поя-

сов<sup>1</sup>. В соответствии с данным постановлением в стране разработан проект Закона об особо охраняемых природных территориях. Кроме того, в проекте Закона СССР об охране природы раздел X посвящен особо охраняемым природным территориям и объектам. На территории Белоруссии действуют три природных государственных заповедника: Беловежская пуца, Березинский, Припятский. Создано 65 различных заказников. Природно-заповедный фонд составляет 4,3 процента всей площади республики.

По режиму охраны и использования природные комплексы подразделяются на три категории: а) полностью исключенные из хозяйственного или рекреационного использования (заповедники); б) исключенные лишь из хозяйственного использования (заказники); в) с ограниченным режимом использования ресурсов в хозяйственных целях (национальные, природные парки).

Таким образом, в структуре природной среды можно выделить такие ее составные части как природные объекты, природные ресурсы и природные комплексы.

### **§ 3. Окружающая человека среда как объект правовой охраны.**

Объектом правового регулирования взаимодействия общества и природы является не только естественная среда обитания, но и окружающая человека среда. В содержание понятия окружающей человека среды, как мы отметили, входят элементы естественной среды соединенные с продуктами созданными человеческой деятельностью. Это среда населенных пунктов, городов, промышленных зон, сельскохозяйственных зон, зоны курортов, рекреационных зон. С одной стороны непосредственными объектами ее правовой охраны являются части природной среды (земля, ее недра, вода, атмосферный воздух, растительный, животный мир), с другой стороны нормы природоохранительного законодательства направлены на поддержание условий жизни и деятельности людей, защиту человека его жизни и здоровья от созданного им самим негативно его окружения.

Вследствие этих особенностей окружающая человека среда представляет собой ту область взаимодействия общества и природы, где прежде всего решается проблема соотношения экологических и экономических интересов.

---

<sup>1</sup> Ведомости съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1989, № 25. Ст. 487.



Каждому виду окружающей человека среды свойственны свои характерные признаки, имеющие юридическое значение. Так среда городов, других населенных пунктов отграничивается пространством в пределах городской черты или другого населенного пункта; среда промышленной зоны устанавливается в основном в пределах земель, занятых предприятиями, организациями промышленности, транспорта, связи и т. д.; среда сельскохозяйственной зоны определяется границами земель, предназначенными для ведения сельского хозяйства; среда зоны оздоровления и курортов формируется на земельных участках, обладающих природными лечебными факторами, благоприятными для организации профилактики и лечения: формированию среды рекреационной зоны служат земли, предназначенные и используемые для организованного массового отдыха и туризма населения.

Законодательство предусматривает различные меры по оздоровлению окружающей человека среды, сущность которых проявляется в том, чтобы восстановить естественный ход обмена веществ в природе. Так проект Государственной программы охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов СССР на 1991 — 1995 годы и на перспективу до 2005 года определяет стратегические задачи в той области. К ним относятся, например, такие:

а) поддержание благоприятных для здоровья экологически безопасной среды для обеспечения физического, психологического и социального благополучия населения всей страны;

б) сохранение биосферного равновесия на локальном, региональном и глобальном уровнях;

в) сохранение генетического фонда, видового и ландшафтного разнообразия дикой природы, ландшафтно-архитектурных особенностей сельской местности и городов как бесценного, неотъемлемого достояния народов страны, основы национальной культуры;

г) обеспечение экологической безопасности страны и планеты в целом относится к числу приоритетных задач государственного значения.

При этом на первом этапе в 1991 — 1995 годах намечено обеспечить предотвращение ухудшения качества окружающей среды по всей территории страны и существенное улучшение состояния среды в зонах и городах с самой неблагоприятной экологической ситуацией<sup>1</sup>.

Ряд новаций по осуществлению мер по охране окружающей человека среды вносит проект Закона СССР об охране

<sup>1</sup> Правительственный вестник — Досье. 1990.

природы. В частности, в ст. 51 определяются экологические требования при проектировании, строительстве, реконструкции городов и других населенных пунктов, ст. 47 устанавливает общие экологические требования при эксплуатации предприятий, сооружений и иных объектов, ст. 48 закрепляет экологические требования в сельском и лесном хозяйстве и др.

Многое предстоит сделать в области охраны окружающей среды в Белорусской ССР. Основные направления оздоровления и охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов Белорусской ССР на 1991 — 1995 годы и на перспективу до 2000 года отмечают, что высокие темпы развития народного хозяйства республики, недооценка возможных последствий хозяйственной деятельности, во многих случаях потребительский подход к природным ресурсам, не всегда обоснованная крупномасштабная мелиорация привели в настоящее время к высокому росту антропогенной нагрузки на природную среду, а в ряде регионов и к серьезному усложнению экологической обстановки. К ним относятся Полесье, бассейн озера Нарочь, Браславские озера, города Новополоцк, Светлогорск, Могилев, Бобруйск, Гомель, Минск, Мозырь, Пинск, Гродно, Орша и другие. Экологическая ситуация еще более усложнилась в связи с катастрофой на Чернобыльской АЭС. Сложившаяся экологическая обстановка в республике снижает качественный уровень жизни населения, ограничивает возможности развития экономики. Имеющие место примитивные представления о неограниченных ресурсах природы и конкретные в связи с этим действия приводят к тому, что жизненная среда оказывается в критическом состоянии<sup>1</sup>.

Основные направления оздоровления и охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов Белорусской ССР предусматривают такие следующие меры:

а) запретить строительство, расширение и реконструкцию объектов, приводящих к ухудшению экологической обстановки;

б) прекратить размещение экологически опасных производств в городах Минске, Могилеве, Новополоцке, Мозыре, Гомеле, Бобруйске, Гродно, Светлогорске до нормализации в них экологической обстановки;

в) обеспечить экологически обоснованное размещение и дальнейшее развитие производительных сил республики, про-

<sup>1</sup> О мерах по улучшению экологической обстановки в республике. Постановление ЦК КПБ и Совета Министров БССР от 22 марта 1989 г. Совет Министров БССР. Мн., 1989.

ведение экологической экспертизы всех проектов, и важнейшие из них выносить на обсуждение широкой общественности;

г) разработать в 1990 — 1991 годах мероприятия по созданию до 2000 года санитарно-защитных зон предприятий и производств, оказывающих неблагоприятное влияние на здоровье человека и санитарно-гигиенические условия жизни населения;

д) создать единую систему технических норм, стандартов и правовых требований хозяйственной деятельности, научно обоснованных нормативов по допустимым антропогенным нагрузкам и состоянию окружающей среды. Разработать стандарт качества природной среды;

е) разработать систему мониторинга природного комплекса Белорусской ССР с внедрением автоматизированных систем наблюдения и контроля в крупных промышленных центрах республики, и в первую очередь в городе Минске; и другие мероприятия.

### ГЛАВА III.

## ИСТОЧНИКИ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

### § 1. Конституционные основы экологического права

Под источниками права следует понимать форму выражения норм соответствующей отрасли права. Источниками экологического права являются нормативные акты, служащие формой выражения юридических норм, которыми регулируются экологические отношения.

Основные положения экологической концепции закрепляются в конституционных нормах. Мы уже обосновывали в литературе необходимость коренного изменения регулирования вопросов экологии в Конституции Белорусской ССР<sup>1</sup>. Это обусловливается, во-первых, экологической обстановкой в республике, еще более обостренной последствиями катастрофы на Чернобыльской АЭС. Именно экологическая безопасность во многом будет обеспечивать гражданам республики создание условий для достойного уровня жизни всех слоев народа. Во-

<sup>1</sup> Бобылев А. И. Конституционное регулирование экологических отношений в Белорусской ССР. В кн.: Развитие национальной государственности союзной республики на современном этапе. Киев, 1990. С. 230 — 232; Бобылев А. И., Годунов В. Н., Балашенко С. А. Конституционное регулирование экологических отношений в Белорусской ССР. В кн. Концепция Конституции БССР и формирование правовых основ гражданского общества и государства. Мн., 1991. С. 75—79.

вторых, в последнее время Верховными Советами БССР и СССР принят ряд законодательных актов, существенно изменяющих порядок правового регулирования экологических отношений в республике и это должно найти отражение в новой Конституции БССР.

Мы придерживаемся точки зрения, что в Конституции БССР в первом разделе должна быть сформулирована глава или отдельная статья, посвященная экологическому развитию и экологической безопасности. Необходимость комплексного урегулирования данных отношений вытекает из самого понятия экологических отношений, под которыми понимаются отношения в области взаимодействия общества и природы по поводу рационального использования природы и охраны окружающей среды. Следует заметить, что значительно продвинулись в этом Декларации Верховных Советов союзных республик о государственном суверенитете. Так из 12 статей Декларации Верховного Совета Белорусской ССР экологической безопасности уделена полностью статья 8. Из девяти разделов Декларации о государственном суверенитете Украины один раздел (VII) посвящен также экологической безопасности. При этом в конституциях большинства европейских государств экологическая концепция сформулирована в самостоятельной главе или отдельной статье, несмотря на то, что эти конституции принимались 20 — 25 лет назад.

Стержнем экологической концепции в конституциях европейских стран является закрепление права каждого человека на благоприятную экологически безопасную окружающую среду. Особенно ярко это выражено в Конституции Португалии, в Федеральной Конституции Швейцарии, а также других конституциях европейских государств. Поэтому назрела настоятельная необходимость закрепления и в Конституции БССР самостоятельного права граждан на благоприятную здоровую окружающую среду, т. е. жить в таких природных условиях и окружающей человека среде, которые благоприятны для жизни и деятельности человека, способствуют продолжительности его жизни. Необходимо также закрепить в Конституции БССР понятие о том, что это право должно быть гарантировано судебным порядком защиты путем предъявления иска о возмещении вреда, причиненного здоровью или имуществу, вследствие загрязнения окружающей среды. Такое требование закреплено, например, в Конституции Португалии.

Пожалуй единым требованием экологической концепции всех конституций европейских стран является положение об общегосударственном характере природоохранительных мер.

Но если в конституциях восточноевропейских государств это закрепляется в формах «государство принимает меры», «государство заботится», «государство обеспечивает», рациональное использование природных ресурсов и охрану окружающей среды, то в западноевропейских странах конституция возлагает на государство конкретные обязанности в этой сфере. Так по Конституции Португалии на государство возлагается обязанность через компетенцию официальных органов и обращение к народной инициативе: предупреждать и вести борьбу с загрязнением, его последствиями и вредными формами эрозии; обустроить территорию по подобию экологически сбалансированных зон; создавать и развивать заповедники, природные парки с целью классификации ландшафтов и местностей и гарантий защиты природы и охраны исторических и культурных ценностей; повышать рациональное использование природных ресурсов, защищая их способность к самообновлению и экологической стабильности. При этом в Федеральной Конституции Швейцарии больше обращается внимания на обязанности государства по рациональному использованию и защиты водных ресурсов; в Конституции Греции регламентируются формы защиты лесов и лесных массивов; в Конституции Франции закреплено, что государство должно обеспечить гармоничный баланс населения, проживающего в городской и сельской средах.

Поэтому в отличие от ст. 8 Декларации Верховного Совета БССР о государственном суверенитете, в которой республика устанавливает свои права по обеспечению экологической безопасности, в Конституции БССР необходимо определить обязанности Белорусского государства по реализации мер по экологическому развитию республики и экологической безопасности населения. Это можно выразить следующим образом. На государство возлагаются обязанности:

а) осуществить меры по постепенному сокращению с последующей полной ликвидации поступления в природную среду опасных для здоровья человека веществ;

б) обеспечить экологически обоснованное размещение и дальнейшее развитие производительных сил в республике;

в) осуществить систему слежения за показателями здоровья населения с выявлением негативно влияющих факторов окружающей среды;

г) создавать и развивать на территории республики заповедники, заказники, памятники природы, национальные парки с целью обеспечения охраны природной среды и защиты исторических и культурных ценностей;

д) добиться рационального природопользования в республике, способного обеспечить экологическую стабильность.

Обязанности по защите окружающей среды должны быть возложены не только на государство, но и на граждан, а также предприятия, пользующиеся природными ресурсами. Например, в ст. 193 Конституции СФРЮ записано, что каждый гражданин, использующий землю, воды или другие природные богатства, обязан делать это таким образом, чтобы обеспечивались условия труда, жизни и отдыха человека в здоровой окружающей среде. В законодательстве Франции также по этому поводу закрепляется, что общественная деятельность человека, частное предпринимательство не должны причинять вред природному достоянию, которое его окружает. В Конституции БССР следовало бы записать: «Каждый, кто пользуется землей, ее недрами, водами, воздушными пространствами, растительным и животным миром обязан обеспечить сохранение экологически безопасных условий жизни и деятельности людей.

Если гражданин или предприятие в своей хозяйственной деятельности не могут обеспечить экологическую безопасность людей, то граждане лишаются права пользования природными ресурсами, а предприятия подлежат остановке или закрытию».

Если гражданин или предприятие в своей хозяйственной деятельности не могут обеспечить экологическую безопасность людей, то граждане лишаются права пользования природными ресурсами, а предприятия подлежат остановке или закрытию».

Закрепление в Конституции Белорусской ССР национальных мер по обеспечению экологической безопасности республики должно сочетаться с осуществлением международного сотрудничества в области охраны окружающей среды. Правовой основой такого сотрудничества является «Парижская хартия для новой Европы», принятая 21 ноября 1990 года. В этом международно-правовом документе предусмотрен раздел «Окружающая среда», в котором главы государств и правительств государств-участников совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе признали настоятельной необходимостью решение проблемы окружающей среды и важность индивидуальных и совместных усилий в этой области. Принята также программа международного сотрудничества в области преодоления последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС. Свои обязательства в области международно-правовой охраны окружающей среды должны быть приняты и в Конституции БССР.

## § 2. Система советского экологического законодательства.

Система экологического законодательства объединяет нормативные акты, устанавливающие порядок рационального использования природы и охраны окружающей среды. Однако наблюдается различный подход к формированию структуры системы экологического законодательства. Так обращается внимание на то, что природноресурсовое законодательство объединяет несколько самостоятельных отраслей законодательства: земельного, водного, лесного, о недрах, атмосферном воздухе и животном мире, о природозаповедных объектах<sup>1</sup>. При этом земельное, водное, горное, лесное законодательство и другие отрасли экологического законодательства находятся в единой системе советского законодательства, они взаимосвязаны не только друг с другом, но и с другими отраслями законодательства.

Земельное законодательство представляет собой совокупность нормативных актов, регулирующих порядок и условия использования земель и ее охрану. Законодательство о недрах содержит правовые нормы, определяющие порядок и условия пользования недрами и их охраной. Водное законодательство состоит из правовых норм, устанавливающих порядок и условия пользования водами и их охраны и т. д. Сюда же входят и нормы об охране окружающей среды в городах и других населенных пунктах; в промышленности, строительстве, на транспорте; в сельском хозяйстве и т. д.

Существует точка зрения, что экологическое законодательство подразделяется на природноресурсовое и природоохранительное законодательство. Такое разграничение нормативных актов в области взаимодействия общества и природы особенно обоснованно звучит в историческом плане<sup>2</sup>. Природноресурсовое и природоохранительное законодательство возникло с первых лет функционирования советской системы. Законодательство этого периода представляло собой совокупность норм, определяющих правовой режим земель, недр, вод, лесов. Использование земли, как главного средства производства в сельском хозяйстве, ведущая роль земельной собственности и землепользования в этот период обуславливает приоритетное развитие земельного законодательства, которое было кодифицировано в 1922 году в форме земельного кодекса РСФСР.

<sup>1</sup> Природноресурсовое право и правовая охрана окружающей среды. М.: Юридическая литература, 1988. С. 31—36.

<sup>2</sup> Природноресурсовое право и правовая охрана окружающей среды, М.: Юридическая литература, 1988, С. 31—36,

После образования Союза ССР был принят в 1928 году общесоюзный закон «Общие начала землепользования и землеустройства». Земельный кодекс БССР был принят в 1925 году.

Горное законодательство после декрета СНК РСФСР «О недрах земли» (1920 г.) было кодифицировано в 1927 году в общесоюзном законе «Горное положение Союза ССР», на основании которого в ряде союзных республик были приняты горные законы и горные кодексы. «В развитие горного положения Союза ССР» в Белорусской ССР было принято соответствующее постановление в 1928 году.

Водное законодательство до образования Союза ССР кодификации не подвергалось, а затем в 1928 году в Белорусской ССР был принят Водно-мелиоративный Кодекс. Лесное законодательство после принятия декрета «О лесах» в 1918 году было кодифицировано в лесном кодексе РСФСР 1923 года. Активно развивалось законодательство о лесах в Белорусской ССР. В 1923 году был принят лесной кодекс БССР.

Все это законодательство находилось в рамках советского земельного законодательства. Особенностью законодательства этого периода является то, что первостепенное значение уделялось вопросам рационального использования природных ресурсов и происходит необоснованное отграничение природноресурсового законодательства от законодательства об охране природы, т. е. природоохранительного.

Природноресурсовое и природоохранительное законодательство получило дальнейшее развитие в связи с осуществлением новой кодификации всей системы экологического законодательства. При этом большое внимание стало уделяться природоохранительному законодательству. В 1961 году в Белорусской ССР принимается закон об охране природы. Вместе с тем, объективно существующие общественные отношения в области рационального природопользования и охраны окружающей среды все более требовали комплексного подхода к их регулированию. А это привело к необходимости формирования такой отрасли законодательства как экологическое.

По мнению проф. Б. В. Ерофеева, в структуре экологического законодательства все нормативные акты делятся в зависимости от признака юридической силы на законы и подзаконные акты, что должно обеспечить действие принципа верховенства законов и Конституции. Так законами СССР приняты Основы законодательства о земле, водного, лесного законодательства, о недрах. Законами БССР являются Кодексы БССР о земле, недрах, водный, лесной. Подзаконными актами можно назвать, например, постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 7 января 1988 года «О коренной перестройке



дела охраны природы в стране» или постановление ЦК КПБ и Совета Министров БССР от 22 марта 1983 года «О мерах по улучшению экологической обстановки в республике».

Следует отметить, что ст. 7 Декларации Верховного Совета БССР о государственном суверенитете Белорусской ССР определяет, что на территории Белорусской ССР устанавливается верховенство Конституции Белорусской ССР и законов Белорусской ССР. В соответствии с Декларацией Белорусской ССР земельные отношения в республике регулируются Кодексом БССР о земле, иным законодательством Белорусской ССР, а также законодательством Союза ССР по вопросам, которые ему добровольно передаются Белорусской ССР.

В литературе дается и иная классификация системы природоохранительного законодательства. По своей структуре, считает коллектив авторов, система природоохранительного законодательства, и это подтверждает законодательная практика восточноевропейских стран, состоит из головного закона и отраслевых законодательных актов. Главные природоохранные законы носят комплексный характер. Это значит, что они по своему содержанию охватывают не один или группу, а всю совокупность природных объектов либо всю окружающую природную среду в целом<sup>1</sup>. Соглашаясь с такой классификацией структуры законодательства, мы хотели бы отметить, что она распространяется на все экологическое законодательство, а не только его часть — природоохранительную.

### **§ 3. Законы СССР и законы Белорусской ССР как источники права**

Закон — это нормативный акт высших органов власти, обладающий высшей юридической силой, которому должны соответствовать другие акты органов государства. Такими источниками экологического права являются: Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о земле, принятые Верховным Советом СССР 28 февраля 1990 года; Основы водного законодательства Союза ССР и союзных республик, принятые Верховным Советом СССР 10 декабря 1970 года; Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах, принятые 9 июля 1975 года; Основы лесного законодательства Союза ССР и союзных республик, принятые 17 июня 1977 года; Закон СССР «Об охране и использовании животного мира», принятый 25 июня 1980 года; Закон СССР

---

<sup>1</sup> Правовая охрана окружающей природной среды в странах Восточной Европы. М.: Высшая школа, 1990. С. 18.

«Об охране атмосферного воздуха», принятый 25 июня 1980 года. Думается, что по всем природным объектам, являющимся достоянием народов, проживающих на территории союзной, автономной республики и других автономных образований, необходимо иметь Основы законодательства Союза ССР в соответствии с Законом СССР от 26 апреля 1990 года «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами федерации»<sup>1</sup>, а в союзных республиках соответствующие кодексы. К таким природным объектам ст. 10 Конституции СССР относят землю, ее недра, воды, растительный и животный мир. Декларация Верховного Совета БССР о государственном суверенитете Белорусской ССР (ст. 5) к собственности белорусского народа относит также воздушное пространство. Поэтому вместо предполагаемого Закона СССР о растительном мире следует разрабатывать Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о растительном мире, которые должны определять также правовой режим использования и охраны лесов. Законы об охране и использовании животного мира, об охране атмосферного воздуха должны заменить Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о животном мире и об атмосферном воздухе. Это далеко не поверхностный взгляд на вопросы определения форм кодификации законодательных актов. Существующие Основы и законы об охране и использовании животного мира, об охране атмосферного воздуха не являются равноценными. Основы о земле, недрах, водном, лесном законодательства прежде всего направлены на рациональное использование природных объектов и природных ресурсов, обеспечение законности в данной сфере. Данные же законы предусматривают в первую очередь задачи охраны животного мира и атмосферного воздуха. В процессе доработки законодательных актов следует разумно сочетать экономические и экологические интересы общества. Соответственно в Белорусской ССР наряду с кодексами о земле, недрах, водным, лесным следует разработать кодексы о растительном и животном мире, об атмосферном воздухе. Следует обратить внимание на то, что Основы законодательства Союза СССР определяют лишь общие направления регулирования природопользования и охраны окружающей среды. Каждая республика должна самостоятельно определять на своей территории порядок пользования природными объектами, их правовой режим.

Помимо Основ Верховный Совет СССР принял ряд других законодательных актов в сфере экологии. Значительным из

<sup>1</sup> Известия, 1990, 4 мая.

них является постановление Верховного Совета СССР от 27 ноября 1989 года «О неотложных мерах экологического оздоровления страны»<sup>1</sup>. Важное значение имеет постановление Верховного Совета СССР от 25 апреля 1990 года «О единой программе по ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС и ситуации, связанной с аварией»<sup>2</sup>. Кроме того Верховным Советом СССР принят ряд законодательных актов, которые влияют на условия и порядок обеспечения экологической безопасности в стране. Это Закон СССР о собственности в СССР, принятый Верховным Советом СССР 6 марта 1990 года<sup>3</sup>, Закон СССР от 10 апреля 1990 года «Об основах экономических отношений Союза ССР, союзных и автономных республик»<sup>4</sup>, Закон СССР от 26 апреля 1990 года «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами федерации»<sup>5</sup>, Закон СССР от 9 апреля 1990 года «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»<sup>6</sup>.

В настоящее время готовится ряд законодательных актов к рассмотрению на Верховном Совете СССР в области экологии. К ним относятся: проект Государственной программы охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов СССР на 1991 — 1995 годы и на перспективу до 2005 года<sup>7</sup>, проекты законов об особо охраняемых территориях, об охране и рациональном использовании растительного мира, об использовании атомной энергии и ядерной безопасности<sup>8</sup>.

Основополагающими источниками экологического права являются законы, принимаемые Верховным Советом Белорусской ССР. В республике действуют четыре кодекса, определяющие порядок и условия использования и охраны природных объектов. Кодекс Белорусской ССР о земле, принятый Верховным Советом БССР 11 декабря 1990 года<sup>9</sup>, Кодекс Белорусской ССР о недрах, утвержден законом БССР от 18 июня 1976 года<sup>10</sup>, Водный кодекс Белорусской ССР от 27 декаб-

<sup>1</sup> Ведомости съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1989. № 25. Ст. 487.

<sup>2</sup> Известия. 1990. 28 апр.

<sup>3</sup> Известия. 1990. 11 марта.

<sup>4</sup> Известия. 1990. 17 апреля.

<sup>5</sup> Известия. 1990. 4 мая.

<sup>6</sup> Известия. 1990. 15 апреля.

<sup>7</sup> Правительственный вестник. 1990. Ноябрь.

<sup>8</sup> Известия. 1990. 22 фев.

<sup>9</sup> Советская Белоруссия. 1990. 29 дек.

<sup>10</sup> СЗ БССР. Т. 5. С. 133—159.

ря 1972 года<sup>1</sup>, Лесной кодекс Белорусской ССР, принятый Верховным Советом БССР 21 июня 1979 года<sup>2</sup>.

Следует сказать, что использование и охрану животного мира регулирует закон БССР от 26 ноября 1981 года<sup>3</sup>, охрану атмосферного воздуха закон БССР также от 26 ноября 1981 года<sup>4</sup>.

Среди республиканских законов как источников экологического права являются уголовный кодекс БССР, предусматривающий составы преступлений в экологической области, кодекс Белорусской ССР об административных правонарушениях, в котором имеется специальная глава, устанавливающая ответственность за административные правонарушения в сфере охраны окружающей природной среды, памятников истории и культуры.

Регулирование экологических отношений осуществляется в законе БССР о собственности в Белорусской ССР, который принят Верховным Советом БССР 11 декабря 1990 года<sup>5</sup> и вводится в действие с 1 января 1991 года; в законе БССР о предприятии в Белорусской ССР, принятом 14 декабря 1990 года<sup>6</sup>; в законе БССР от 12 декабря 1990 года об аренде<sup>7</sup>.

Вместе с тем совершенствование экологического законодательства на современном этапе предполагает наличие четкой концепции разработки законодательных актов, устранения разнобоя в формах и содержании законов в сфере взаимодействия общества и природы. Профессор В. В. Петров в свое время обращал внимание на то, что законодательная практика выработала две модели построения системы правового регулирования охраны окружающей среды. Одну из них условно можно назвать «Комплексной», другую «дифференцированной». Комплексная модель выражается в наличии одного единого головного закона, регулирующего отношения как к

<sup>1</sup> СЗ БССР. Т. 5. С. 185—213.

<sup>2</sup> СЗ БССР. Т. 5. С. 251—286.

<sup>3</sup> СЗ БССР. Т. 5. С. 341—358.

<sup>4</sup> СЗ БССР. Т. 5. С. 321—336.

<sup>5</sup> Закон Белорусской советской социалистической республики о собственности в Белорусской ССР. Постановление Верховного Совета Белорусской ССР «О введении в действие закона Белорусской ССР «О собственности в Белорусской ССР». Верховный Совет БССР. Мн., 1991.

<sup>6</sup> Закон БССР о предприятии в Белорусской ССР. Постановление Верховного Совета Белорусской ССР «О порядке введения в действие Закона Белорусской ССР «О предприятиях в Белорусской ССР». Верховный Совет БССР. Мн., 1991.

<sup>7</sup> Закон БССР об аренде. Постановление Верховного Совета Белорусской ССР «О введении в действие Закона Белорусской ССР «Об аренде». Верховный Совет БССР. Мн., 1991.

природе в собственном ее смысле, так и к окружающей среде, т. е. преобразованной человеком части естественной среды обитания. При дифференцированной модели действуют два главных закона — об охране природы и об охране окружающей среды. Специальные нормативные акты в области охраны окружающей среды, как отмечает В. В. Петров, призваны конкретизировать общие положения главных природоохранительных законов, применительно к особенностям охраны и рационального использования отдельных частей окружающей природной среды<sup>1</sup>.

Проект Государственной программы охраны окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов СССР, а также долгосрочной единой Государственной союзно-республиканской программы по ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС свидетельствуют, что за основу принята «Комплексная» модель построения системы правового регулирования взаимодействия общества и природы. Поэтому, если быть последовательным в осуществлении этой системы правового регулирования охраны окружающей природной среды, то главным законом должен быть не закон об охране природы как это планируется Верховным Советом СССР, а закон об охране природной окружающей среды или как его можно назвать законом об экологии. Данный проект закона впервые разрабатывается на союзном уровне.

В республиках в настоящее время действуют законы об охране природы. В Белорусской ССР закон об охране природы был принят 21 декабря 1961 года<sup>2</sup>. Это вызывает необходимость определиться с главным законом в экологической сфере в Белорусской ССР. Нам представляется целесообразным принять единый экологический закон, что определяется, в первую очередь, Государственной программой по преодолению последствий в Белорусской ССР катастрофы на Чернобыльской АЭС на 1990 — 1995 годы, где в новых условиях одновременно решается часть проблем охраны природной и окружающей среды.

#### **§ 4. Правительственные нормативно-правовые акты, ведомственные нормативные акты, нормативные акты местных Советов народных депутатов.**

Из подзаконных актов, издаваемых различными органами государственной власти и управления следует отметить поста-

<sup>1</sup> Петров В. В. Национальные правовые системы в области охраны окружающей среды. В кн.: Правовая охрана окружающей среды при социализме. М., 1984. С. 15.

<sup>2</sup> СЗ БССР. Т. 5. С. 7—14.

новления Совета Министров СССР, а также кабинета Министров, Совета Министров Белорусской ССР. В прежние годы широко практиковалось совместное издание постановлений Центрального Комитета КПСС и Совета Министров СССР, Центрального Комитета КПБ и Совета Министров БССР. В экологическом законодательстве это, например, постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 7 января 1988 года «О коренной перестройке дела охраны природы в стране»<sup>1</sup> или постановление ЦК КПБ и Совета Министров БССР от 16 марта 1989 года «О мерах по выполнению постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О коренной перестройке дела охраны природы в стране»<sup>2</sup>. Сейчас, видимо, нельзя согласиться с мнением, что «данные акты придают особую значимость экологическим отношениям и усиливают заинтересованность всего общества в их регулировании»<sup>3</sup>. Мало того такую практику совместных решений вопросов нельзя признать правильной, она свидетельствует о сращивании партийного и государственного аппарата, проникновение КПСС во все государственные структуры, принятие КПСС на себя хозяйственных функций и противоречит общедемократической тенденции разделения функций партии и государства. Такие постановления, по сути дела, подменяли законодательную власть. К сожалению в Белорусской ССР такая практика принятия постановлений продолжается. Так 22 марта 1989 года было принято постановление ЦК КПБ и Совета Министров БССР «О мерах по улучшению экологической обстановки в республике»<sup>4</sup>.

Отмечая юридическую силу постановлений Совета Министров Белорусской ССР следует сказать, что они имеют общеобязательную силу для всех граждан, предприятий, организаций на территории БССР.

В литературе по экологическому праву отмечается, что правительственные акты по форме и содержанию можно классифицировать на ряд видов<sup>5</sup>. Одни из них подробно определяют правовое положение природных ресурсов, их отдельных категорий, частей, элементов. Например, постановление ЦК КПБ и Совета Министров БССР от 25 ноября 1987 г. «О развитии личных подсобных хозяйств граждан»<sup>7</sup>, Положение об охоте и

<sup>1</sup> СП СССР, 1988. № 6. Ст. 14.

<sup>2</sup> Совет Министров БССР. Мн., 1989.

<sup>3</sup> Ерофеев Б. В. Советское экологическое право. М., 1989. С. 27.

<sup>4</sup> Совет Министров БССР. Мн., 1989.

<sup>5</sup> Природноресурсовое право и правовая охрана окружающей среды. М.; Юридическая литература, 1988. С. 42 — 46.

<sup>6</sup> Совет Министров Белорусской ССР. Мн., 1987.

ведении охотничьего хозяйства на территории БССР, утвержденное Советом Министров БССР от 31 марта 1987 года<sup>1</sup>.

Другие конкретизируют, развивают, уточняют порядок и условия предоставления тех или иных природных ресурсов в пользование и изъятия их из пользования. К ним относятся постановление Совета Министров БССР от 12 сентября 1977 года «О порядке согласования и выдачи разрешений на специальное водопользование»<sup>2</sup>, постановление Совета Министров БССР от 30 января 1974 года «Об упорядочении добычи общераспространенных полезных ископаемых на территории Белорусской ССР»<sup>3</sup> и другие.

Третьи вводят особый режим пользования и охраны для отдельных категорий и групп, участников и элементов окружающей среды. К ним относятся постановление Совета Министров БССР от 11 июня 1963 года «Об охране памятников природы на территории Белорусской ССР»<sup>4</sup>, постановление Совета Министров БССР от 18 января 1983 года «Об утверждении Положения о водоохраных полосах (зонах) малых рек Белорусской ССР»<sup>5</sup>.

Значительное число постановлений правительства Белорусской ССР касаются управления природопользованием и охраной окружающей среды. Это постановление Совета Министров БССР от 31 августа 1977 года «О порядке ведения государственного земельного кадастра»<sup>6</sup>, постановление ЦК КПБ и Совета Министров БССР от 16 марта 1989 года «О мерах по выполнению постановлений ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 7 января 1988 года «О коренной перестройке дела охраны природы в стране».

Некоторые правительственные акты принимаются для конкретизации условий и порядка ответственности за экологические правонарушения. Это постановление Совета Министров БССР от 9 октября 1974 года «О возмещении убытков землепользователям и потерь сельскохозяйственного производства при отводе земель для государственных или общественных нужд»<sup>8</sup>, постановление Совета Министров БССР от 9 ноября 1981 года «О дополнительных мерах по усилению

---

<sup>1</sup> СП БССР. 1987. № 11. Ст. 141.

<sup>2</sup> Свод законов Белорусской ССР. Т. 5. С. 226—228.

<sup>3</sup> Свод законов Белорусской ССР. Т. 5. С. 180—181.

<sup>4</sup> Свод законов Белорусской ССР. Т. 5. С. 34.

<sup>5</sup> Свод законов Белорусской ССР. Т. 5. С. 241—246.

<sup>6</sup> Свод законов Белорусской ССР. Т. 5. С. 99.

<sup>7</sup> Совет Министров БССР. Мн., 1989.

<sup>8</sup> Свод законов Белорусской ССР. Т. 5. С. 95.

охраны рыбных запасов и улучшению организации любительского и спортивного рыболовства»<sup>1</sup>.

Источниками экологического законодательства выступают и нормативные акты министерств, государственных комитетов, других ведомств Союза ССР и Белорусской ССР, на которые законодательством возложены функции организации рационального природопользования и охраны окружающей среды. К таким органам следует отнести Министерство СССР по сельскому хозяйству и продовольствию, Министерство СССР по природопользованию и охраны окружающей среды, Госкомгидромет СССР, Минздрав СССР, Госстрой СССР, Министерство рыбного хозяйства СССР, Государственный комитет СССР по лесу, Государственный комитет СССР по науке и технике и т. д. В связи с реорганизацией исполнительной власти в стране, образованием кабинета Министров СССР значительно должны измениться и структура органов управления. Данные акты принимаются в форме постановлений, указаний, положений, правил, приказов, инструкций. При этом ведомственные нормативные акты в области экологии подразделяются на две группы: акты межведомственного и внутриведомственного значения. Тем не менее они имеют общеобязательную юридическую силу для всех природопользователей.

Следует отметить, что порой ведомствами принимались такие нормативные акты, которые необходимо принимать на уровне законодательных органов. Так Госплан СССР и ГКНТ утвердили 27 апреля 1981 года Типовое положение о государственных заповедниках, Типовое положение о государственных памятниках природы, Типовое положение о государственных ботанических садах и дендрологических парках, Типовое положение о государственных зоологических парках, Типовое положение о государственных заказниках, Типовое положение о государственных природных национальных парках<sup>2</sup>. Сейчас это положение исправляется и Верховным Советом СССР готовится Закон об особо охраняемых природных территориях. Кроме того, некоторыми министерствами и ведомствами принимаются акты, определяющие экологическую безопасность всего населения страны, что, с нашей точки зрения, является недопустимым. Так, Минздравом СССР установлены для населения временные нормативы предельно допустимых концен-

<sup>1</sup> Свод законов Белорусской ССР. Т. 5. С. 385.

<sup>2</sup> Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР, 1982. № 12. С. 7—19.



траций радиоактивности, которые мягко говоря, не отвечают обеспечению здоровья населения Белорусской ССР в условиях радиоактивного загрязнения территории. В соответствии со ст. 8 Декларации Верховного Совета БССР о государственном суверенитете Белорусской ССР республика самостоятельно обеспечивает народу экологическую безопасность.

К числу источников экологического права относятся также решения местных Советов народных депутатов. В Белорусской ССР это областные, городские, районные, сельские Советы. В законе Белорусской ССР от 20 февраля 1991 года «О местном самоуправлении и местном хозяйстве в Белорусской ССР»<sup>1</sup> определяется достаточно широкая компетенция местных Советов народных депутатов в области распоряжения, контроля, за использованием находящихся в ведении местного Совета земель, их недр, вод, лесов, охотничьих и рыболовных угодий, других природных ресурсов.

## ГЛАВА IV.

### ПРАВО СОБСТВЕННОСТИ НА ПРИРОДНЫЕ ОБЪЕКТЫ И ПРИРОДНЫЕ РЕСУРСЫ.

**§ 1. Понятие права собственности на землю, недра, воды, растительный и животных мир, атмосферный воздух.**

**Субъекты права собственности на природные объекты и природные ресурсы**

При обсуждении законодательных актов о земле, о собственности в Верховном Совете СССР основной спор разгорелся вокруг положений о праве собственности на землю и другие природные ресурсы. Этот спор был продолжен и при обсуждении таких же законодательных актов в Верховных Советах союзных республик: в Верховном Совете Российской Федерации, Белорусской ССР, Украины, других республик.

Первоначально этот спор необходимо было разрешить о разграничении права собственности на природные ресурсы и природные объекты между Союзом ССР и союзными республиками. В этот спор вмешались и другие национально-государственные образования: автономные республики, автономные области, автономные округа. Второй аспект дискуссии о праве собственности на землю и другие природные ресурсы касался не менее важного вопроса, а именно, какой форме

---

<sup>1</sup> Советская Белоруссия. 1991. 15 марта.

собственности на природные ресурсы отдать предпочтение государственной или частной? Как видно, все эти споры были направлены на определение субъекта права собственности на землю и другие природные ресурсы.

Следует отметить, что стремление к самостоятельности республик было настолько преобладающим, что у союзных высших органов власти не осталось никакой надежды на сохранение прежнего права исключительной собственности государства на землю и другие природные объекты, как это было закреплено в прежнем экологическом законодательстве.

Сначала в Основах законодательства Союза ССР и союзных республик «О земле», принятых Верховным Советом СССР 28 февраля 1990 года, закрепляется, что земля является достоянием народов, проживающих на данной территории (ст. 3). Это положение несколько уточняется в следующем законе СССР, принятом Верховным Советом 6 марта 1990 года «О собственности в СССР», в статье 20 которого уже определяется, что земля и ее недра, воды, растительный и животный мир являются неотъемлемым достоянием народов, проживающих на данной территории.

Союзная республика, автономная республика, автономная область, автономный округ осуществляют в рамках законов СССР владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами на своей территории в своих интересах и в интересах Союза ССР. Автономная республика, автономная область, автономный округ осуществляют эти правомочия также в интересах союзной республики и в рамках ее законов<sup>1</sup>. Приоритет права собственности союзных и автономных республик на землю и другие природные ресурсы получил конституционное закрепление в законе СССР от 14 марта 1990 года «Об учреждении поста Президента СССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию СССР»<sup>2</sup>. Теперь в статью 10 Конституции СССР внесено положение о том, что земля, ее недра, воды, растительный и животный мир в их естественном состоянии являются неотъемлемым достоянием народов, проживающих на данной территории, находятся в ведении Советов народных депутатов и предоставляются для использования гражданам, предприятиям, учреждениям и организациям.

Однако и это половинчатое решение союзного законодательства, определившее права собственности республик в форме народного достояния на землю и другие природные ресур-

<sup>1</sup> Известия, 1990, 11 марта.

<sup>2</sup> Известия, 1990, 16 марта.

сы, не совсем устраивало «народы, проживающие на данной территории». Поэтому Декларации союзных республик о государственном суверенитете ставят точки над «и» в этом важном вопросе. Так в разделе VI «Экономическая самостоятельность» Декларации о государственном суверенитете Украины, принятой Верховным Советом Украинской ССР 16 июля 1990 года закрепляется, что земля, ее недра, воздушное пространство, водные и другие природные ресурсы, находящиеся в пределах территории Украинской ССР, природные ресурсы ее континентального шельфа и исключительной (морской) экономической зоны... являются собственностью ее народа, материальной основой суверенитета Республики и используются с целью обеспечения материальных и духовных потребностей ее граждан<sup>1</sup>.

В соответствии со ст. 5 Декларации Верховного Совета Белорусской ССР о государственном суверенитете БССР, принятой 27 июля 1990 года, земля, ее недра, другие природные ресурсы на территории Белорусской ССР, воздушное пространство являются собственностью белорусского народа, которому принадлежат исключительные права по их владению, пользованию и распоряжению<sup>2</sup>. Как видно, в этих документах, можно сказать, на конституционном уровне закреплено именно право собственности республики на землю и другие природные ресурсы, находящиеся на территории Белорусской ССР. Вместе с тем, не исключено, что в Союзном договоре Центр попытается несколько ослабить права союзных республик на природные ресурсы и усилить позиции союзных органов в этой области.

Закон БССР «О собственности в Белорусской ССР», принятый Верховным Советом БССР 11 декабря 1990 года, предусматривает, что в собственности административно-территориальных образований может находиться имущество органов власти и управления административно-территориального образования, средства местного бюджета, жилищный фонд, предприятия сельского хозяйства, торговли, бытового обслуживания, другое имущество, необходимое для экономического и социального развития соответствующей территории<sup>3</sup>. Таким образом, в коммунальной собственности не может находиться земля и другие природные ресурсы. Такой же позиции придерживается и Закон БССР «О местном самоуправлении и местном хозяйстве в Белорусской ССР»<sup>4</sup>. Оправдываются предположения о том, что административное командование землей,

<sup>1</sup> Аргументы и факты. 1990, 21—27 июля. С. 2.

<sup>2</sup> Аргументы и факты. 1990, 4 — 10 августа. С. 1.

<sup>3</sup> Советская Белоруссия. 1990. 30 декабря.

<sup>4</sup> Советская Белоруссия. 1991. 15 марта.

другими природными ресурсами переходит от Центра Союза ССР к своеобразному центру Белорусской ССР, т. е. центральным органам республики. Нам думается, что правом собственности на землю и другие природные ресурсы должны обладать и административно-территориальные образования республик. Эти вопросы настолько важны, что требуют закрепления в Конституции Белорусской ССР. В ней следовало бы записать, что «области, города, районы и другие административно-территориальные образования в соответствии с законодательством Белорусской ССР на своей территории владеют, пользуются и распоряжаются землей и другими природными ресурсами», т. е. земля и другие природные ресурсы могут быть и должны быть объектом коммунальной собственности. Это повысит ответственность местных Советов народных депутатов за рациональное использование природных ресурсов, охрану окружающей среды.

В ст. 41 Закона БССР «О собственности в Белорусской ССР» закрепляется, что земля, ее недра, воздушное пространство над территорией республики, внутренние водоемы, леса и другие природные ресурсы находятся в собственности Белорусской ССР, т. е. в государственной собственности республики. При этом ст. 16 этого закона устанавливает, что предоставление земли гражданам Белорусской ССР определяется Кодексом Белорусской ССР о земле. В соответствии с Кодексом БССР о земле предоставление земельных участков осуществляется только во владение и пользование. Гражданам Белорусской ССР на основании ст. 52 Кодекса БССР о земле земля предоставляется в пожизненное наследуемое владение для ведения крестьянского хозяйства, для ведения личного подсобного хозяйства, для строительства и обслуживания жилого дома, для садоводства и животноводства, для дачного строительства и других целей. При обсуждении проектов законов о земле, о собственности нами высказывалось положение и поддерживались предложения о необходимости введения частной собственности на землю наряду с уже принятыми формами предоставления земель<sup>1</sup>. В соответствии с этим положением, граждане могли бы иметь часть земли в собственности, часть на условиях аренды, часть крестьянства по их желанию могла бы получить землю в пожизненное наследуемое владение. Эта точка зрения нашла отражение и при обсуждении проекта Кодекса Белорусской ССР о земле в Верховном Со-

<sup>1</sup> Бобылев А. И. Конституционное регулирование экологических отношений в Белорусской ССР. В кн.: Развитие национальной государственности союзной республики на современном этапе. Тезисы республиканской научно-практической конференции, Киев, 1990. С. 231.

вете. 84 народных депутатов высказалось за установление частной собственности на землю для тех, кто желает ее получить. Однако этот спор, с нашей точки зрения, не может быть законченным. Вопрос о формах собственности на землю и другие природные ресурсы должен решаться на уровне Конституции БССР. Пока что в проекте Конституции БССР не высказывается отношение к собственности на природные ресурсы, а делается ссылка, что этот вопрос решается в земельном законодательстве Белорусской ССР. Видимо, следует учесть опыт регулирования этой проблемы в Конституции (Основном законе) Российской Советской Федеративной Республики. В ст. 11 записано, что «формы собственности на землю и ее недра, воды, растительный и животный мир устанавливаются Съездом народных депутатов РСФСР квалифицированным большинством голосов или всенародным голосованием (референдумом). Владение, пользование и распоряжение указанными природными богатствами регулируются законами РСФСР и республик, входящих в состав РСФСР, актами местных Советов народных депутатов, изданными в пределах их полномочий»<sup>1</sup>.

Таким образом, право собственности на природные объекты и природные ресурсы представляет собой совокупность правовых норм, закрепляющих правомочия собственника в осуществлении владения, пользования и распоряжения землей, ее недрами и т. д. в целях рационального их использования и охраны.

В Законе СССР о собственности в СССР показывается отличие земли, других природных ресурсов как объектов собственности от имущества, составляющего право собственности союзной, автономной республик. К такому имуществу ст. 22 Закона относит имущество органов власти и управления союзной республики, культурные и исторические ценности народов республики, средства республиканского бюджета, республиканские банки, предприятия, высшие учебные заведения республиканского значения и другое имущество.

## **§ 2. Составы природных ресурсов как объекты права собственности.**

Ст. 20 Закона СССР о собственности в СССР называет природные ресурсы, которые могут быть в собственности: земля, ее недра, воды, растительный и животный мир. В Законе БССР о собственности в Белорусской ССР расширяет этот

<sup>1</sup> Аргументы и факты. 1990, № 51. С. 4.

круг природных ресурсов. В собственности может находиться и воздушное пространство.

В свою очередь каждый природный ресурс подразделяется в законодательстве на составные части. Так ст. 2 Основ о земле и ст. 3 Кодекса БССР о земле определяет, что в соответствии с целевым назначением все земли СССР и Белорусской ССР подразделяются на семь категорий:

- 1) земли сельскохозяйственного назначения;
- 2) земли населенных пунктов (городов, поселков городского типа и сельских населенных пунктов);
- 3) земли промышленности, транспорта, связи, обороны и иного назначения;
- 4) земли природоохранного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения;
- 5) земли лесного фонда;
- 6) земли водного фонда;
- 7) земли запаса.

Порядок использования каждой категорией земель определяется законодательством Белорусской ССР. Некоторые вопросы правового режима данных категорий земель урегулированы в Основах о земле. Но как собственник земель Белорусская ССР распоряжается всеми землями республики определяет их правовой режим. Статья 4 Кодекса Белорусской ССР определяет, что перевод земель из одной категории в другую производится в случаях изменения основного целевого назначения этих земель.

Раздел IV Кодекса БССР о земле (ст. 59 — 76) и раздел IV Основ о земле (ст. 23 — 26) закрепляют, что землями сельскохозяйственного назначения признаются все земли, предоставленные для нужд сельского хозяйства или предназначенные для этих целей. При этом земли сельскохозяйственного назначения могут предоставляться гражданам Белорусской ССР, колхозам, совхозам, другим сельскохозяйственным государственным, кооперативным, общественным предприятиям и организациям.

Раздел V (ст. 77 — 86) Кодекса БССР о земле, а также раздел V (ст. 27 — 28) Основ законодательства о земле определяют правовой режим земель населенных пунктов. При этом к землям городов относятся все земли в пределах городской черты, а также земли населенных пунктов за ее пределами, переданные городским Советам народных депутатов. Земли городов и сельских населенных пунктов находятся в ведении городских, сельских (поселковых) Советов народных депутатов.

Раздел VI (ст. 96 — 98) Кодекса БССР о земле и раздел VI (ст. 29 — 31) Основ законодательства о земле определяют

что землями промышленности, транспорта, связи и иного назначения являются земли, предоставленные в пользование соответствующим предприятиям, учреждениям и организациям для осуществления возложенных на них задач.

Раздел VII (ст. 99 — 102) Кодекса БССР о земле и раздел VII (ст. 32 — 35) Основ законодательства о земле устанавливают правовой режим земель природоохранного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения к которым относятся земли заповедников, национальных и дендрологических парков, ботанических садов, заказников, памятников природы, водоохранные полосы (зоны) рек, водоемов. На указанных землях запрещается деятельность, противоречащая их целевому назначению.

Раздел VIII (ст. 103 — 106) Кодекса Белорусской ССР и раздел VIII (ст. 36 — 38) Основ законодательства о земле регулируют правовой режим земель лесного фонда, водного фонда, земель запаса.

Нам представляется, что в законодательстве следует устранить некоторые противоречия, имеющиеся в Кодексе БССР о земле и Законе БССР о собственности в Белорусской ССР. В Законе о собственности в качестве природного ресурса называется растительный мир, а не леса, как это было ранее. Кодекс БССР о земле называет лишь земли лесного фонда, под которыми понимаются земли, покрытые лесом, а также не покрытые лесом, но предоставленные для нужд лесного хозяйства. А как быть с другой растительностью? Ведь предусмотрена разработка Закона о растительном мире. Поэтому надо выделять земли не только лесного фонда, а земли растительного мира.

Состав недр земли в соответствии со ст. 4 Кодекса БССР о недрах и Основ законодательства о недрах определяют используемые и неиспользуемые части недр. В отличие от состава земель здесь нет такой классификации. Правда, законодательство разделяет полезные ископаемые, которые составляют основную часть недр, в зависимости от их экономической значимости на:

- а) общераспространенные; б) необщераспространенные.

Вместе с тем, недра земли как объект природы изучен еще недостаточно, а их правовой режим не отвечает сегодняшним требованиям. В настоящее время ведется разработка альтернативных Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах. Значительной доработке подлежит и Кодекс БССР о недрах.

Состав водного фонда определяется статьями 4 Водного ко-

декса БССР и Основ водного законодательства и включает в себя четыре категории водных объектов:

- 1) реки, озера, водохранилища, другие поверхностные водоемы и водные источники, а также воды каналов и прудов;
- 2) подземные воды и ледники;
- 3) внутренние моря и другие морские воды СССР;
- 4) территориальные воды (территориальное море) СССР.

Как видно, в республиканском водном законодательстве мы не определяли конкретно состав вод Белорусской ССР. Теперь же, когда воды в пределах республики являются ее собственностью, надо реально определить состав вод Белорусской ССР. Их можно дать в следующем виде: а) реки, озера, водохранилища, другие поверхностные водоемы и водные источники; б) болота, каналы, пруды; в) подземные воды.

Состав растительного мира в законодательстве конкретно не определяется. Но из анализа нормативных актов видно, что различают такие категории растительного мира: а) леса; б) нелесная древесно-кустарниковая растительность; в) растения, занесенные в Красную книгу. В свою очередь состав лесного фонда определяется статьями 4 Лесного кодекса БССР и Основ лесного законодательства. Он включает в себя такие категории лесов: а) леса государственного значения; б) колхозные леса. Сейчас леса могут находиться и на территории крестьянских хозяйств, сельскохозяйственных кооперативов, других землевладельцев. Поэтому следует более широко трактовать вторую категорию лесов — это леса колхозов, крестьянских хозяйств, сельскохозяйственных кооперативов.

Статьи 22 — 33 Лесного кодекса и ст. 15 Основ лесного законодательства применяют и другие критерии классификации лесов — это деление лесов на три группы, исходя из их водоохранного, защитного, санитарно-гигиенического и оздоровительного и лесопромышленного значения.

Состав животного мира как объекта собственности Белорусской ССР не определяется, но из смысла ст. 2 Закона БССР об охране и использовании животного мира вытекает, что объектом собственности на животный мир являются дикие животные, обитающие в состоянии естественной свободы: а) на суше; б) в воде; в) атмосфере; г) в почве. Это млекопитающие, птицы, пресмыкающиеся, земноводные, рыбы, а также моллюски, насекомые и другие.

К природным объектам, находящимся в собственности Белорусской ССР, относится и воздушное пространство, которое по своему значению, видимо, несколько уже понятия «атмосферный воздух», представляющий газовую оболочку нашей планеты. Из законодательства не виден и состав атмосферно-



го воздуха, как объекта собственности. Поэтому целесообразно разработать в республике Кодекс Белорусской ССР об атмосферном воздухе.

Таким образом совершенствование экологического законодательства и особенно отнесение природных объектов и природных ресурсов к собственности Белорусской ССР поставило перед наукой ряд теоретических проблем. К таким проблемам относится и классификация природных объектов и ресурсов, определение их составов как объектов собственности уже республики, дальнейшее уточнение их правового режима.

### **§ 3. Правомочия собственника по владению, пользованию и распоряжению природными ресурсами и природными объектами.**

Содержание права собственности определяется в ст. 2 Закона БССР «О собственности в Белорусской ССР», который устанавливает круг собственников, формы собственности, основания возникновения права собственности, содержание и объекты права собственности, принципы осуществления защиты права собственности.

Собственнику принадлежит право владения, пользования и распоряжения имуществом. При этом правомочия собственника по владению, пользованию и распоряжению имуществом определяются в пределах, установленных настоящим законом и другими законодательными актами Белорусской ССР.

Что касается содержания права собственности на природные ресурсы и природные объекты, то ст. 20 Закона СССР о собственности в СССР определила, что союзная, автономная область, округ осуществляют в рамках законов СССР владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами. Правомочия собственника, а именно Белорусской ССР в лице белорусского народа, закреплены и в Декларации Верховного Совета БССР о государственном суверенитете Белорусской ССР.

Законодательство Союза ССР разграничивает правомочия Союза ССР и республик в области права на землю и другие природные ресурсы. Во владении и пользовании Союза ССР находятся земельные участки и другие природные объекты, представленные для деятельности органов власти и управления Союза ССР, Вооруженных сил ССР, пограничных, внутренних и железнодорожных войск, магистрального трубопроводного транспорта и т. д.

Предоставление во владение и пользование Союза ССР (его органов и организаций) новых земельных участков и дру-

гих природных объектов осуществляется по соглашению Союза ССР и союзной республикой, автономной республикой и другими автономными образованиями. Однако в Кодексе Белорусской ССР о земле не предусмотрены основания и порядок предоставления земельных участков Союзу ССР во владение и пользование. Правда, в ст. 98 Кодекса о земле отмечается, что порядок предоставления земель для нужд обороны определяется законодательством Белорусской ССР.

Право владения заключается в дозволенном законом фактическом обладании имуществом, как отмечается в ст. 2 Закона БССР о собственности в Белорусской ССР. В данном случае это право обладания природным объектом или природным ресурсом. Белорусская ССР осуществляет права владения через свои органы управления и хозяйствования или путем передачи природных объектов во владение и пользование гражданам, государственным, кооперативным, общественным предприятиям, организациям.

Право пользования связано с извлечением полезных веществ и других полезных свойств природного объекта. Как собственник Белорусская ССР определяет порядок природопользования на своей территории. Поэтому право природопользования граждан и различных организаций зависит от воли республики, осуществляющего свое право пользования как собственник. Так Белорусская ССР определяет порядок использования земель, подвергшихся радиоактивному загрязнению на территории Белорусской ССР.

Под правом распоряжения природными объектами следует понимать возможность Белорусской ССР совершать действия, определяющие их целевое назначение и конкретных пользователей, осуществлять предоставление и изъятие земель и других природных объектов, устанавливать порядок и ставки налогообложения и предельные размеры платы за землю, а также льготы по взиманию платежей.

#### **§ 4. Охрана права собственности на природные объекты и ресурсы.**

Существуют различные правовые методы охраны права собственности на природные объекты и природные ресурсы. Эти правовые средства установлены в законодательстве СССР и БССР. Так, разделы VI Закона СССР от 6 марта 1990 г. «О собственности в СССР» и Закона БССР от 11 декабря 1990 г. «О собственности в Белорусской ССР» определяют гарантии права собственности и его защиту. Ст. 34 союзного закона и

ст. 64 республиканского закона о собственности закрепляют, что если в результате издания органом государственного управления или местными органами государственной власти не соответствующего закону акта нарушаются права собственника и других лиц по владению, пользованию или принадлежащим им имуществом, такой акт признается недействительным по иску собственника или лица, права которого нарушены. Так, например, Минатомэнергопром пытается взять в свое владение, пользование и распоряжение территории Белоруссии, Украины, Российской Федерации, загрязненные в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС<sup>1</sup>. Это нарушает право собственности данных республик на землю.

Экологическое законодательство также признает, что сделки совершенные с землей и другими природными ресурсами, которые нарушают право собственности, недействительны. Это сделки купли-продажи, дарение, залог, самовольный обмен, самовольное занятие земельного, водного, лесного участка и другие противоправные сделки, заключаемые, как правило, гражданами.

Защита права собственности осуществляется и другими правовыми методами. Во-первых, собственник имеет право требовать свое имущество, а также природные объекты и природные ресурсы из чужого незаконного владения в соответствии с гражданским законодательством; во вторых, собственник может требовать устранения любых нарушений и препятствий в осуществлении права собственности, хотя эти нарушения (препятствия) не связаны с лишением его права владения.

Законодательство о собственности устанавливает и органы, осуществляющие защиту права собственности. В соответствии со ст. 32 Закона СССР о собственности в СССР и ст. 68 Закона БССР о собственности в Белорусской ССР защита права собственности осуществляется судом, государственным арбитражем или третейским судом. Так, в судебном порядке рассматриваются гражданские дела о незаконных сделках с землей и другими природными объектами, уголовные дела, связанные с экологическими преступлениями. Например, ст. 195 УК БССР предусматривает уголовную ответственность за самовольный захват земли.

Государственный арбитраж рассматривает споры между предприятиями, учреждениями.

При несогласии собственника решение, влекущее прекращение права собственности, не может быть осуществлено до

---

<sup>1</sup> Чернобыльская трагедия в оценке депутатов // Известия. 1991. 11 апреля.

разрешения спора судом, государственным арбитражем или третейским судом. При рассмотрении спора решаются также все вопросы возмещения собственнику причиненных убытков.

## ГЛАВА V.

### ПРАВО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ.

#### § 1. Понятие и виды права природопользования.

В юридической литературе право природопользования определяется как правовой институт экологического права (объективное право) и как субъективное право.

Право природопользования как правовой институт представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих порядок и условия рационального использования природных ресурсов и объектов природы<sup>1</sup>. Институт права природопользования является важнейшим правовым институтом экологического права, он позволяет союзным, автономным республикам, собственникам природных ресурсов, обеспечить рациональное использование всех природных богатств республик. В соответствии со ст. 8 Декларации Верховного Совета БССР о государственном суверенитете Белорусской ССР республика самостоятельно устанавливает порядок и условия использования природных ресурсов. Следует отметить, что предусмотрев в проекте Договора о союзе суверенных республик положение о том, что Союз ССР совместно с республиками устанавливает основы природопользования и охраны окружающей среды, союзные республики вольно или невольно ограничивают свои права в этой области<sup>2</sup>. Фактически мы отошли от Деклараций республик и вернулись к прежним временам, так называемого совместного регулирования отношений в области природопользования. В соответствии с этим положением республика не сможет самостоятельно определять ни принципы природопользования на своей территории, ни формы собственности на природные объекты, ресурсы, а устанавливать их, как это будет предусмотрено, в союзных Основах законодательства, которые будут приниматься по согласованию со всеми субъектами федерации.

В зависимости от использования того или иного природного ресурса различают следующие виды природопользования:

<sup>1</sup> Ерофеев Б. В. Советское экологическое право. Общая часть. М., 1988. С. 43—44.

<sup>2</sup> Договор о союзе суверенных республик. Проект. // Известия, 1991. 9 марта.

землепользование, пользование недрами, водопользование, лесопользование, пользование животным миром, пользование атмосферным воздухом.

Так под правом землепользования понимается совокупность правовых норм, регулирующих условия и порядок рационального использования земли. Они определяются Основами законодательства Союза ССР и Союзных республик о земле, Кодексом БССР о земле, Законом БССР об аренде, Указом Президента СССР от 5 января 1991 года «О первоочередных задачах по реализации земельной реформы»<sup>1</sup> расширяются возможности права землевладения и землепользования граждан. Ряд вопросов землепользования решается в постановлении Верховного Совета Белорусской ССР «О введении в действие Кодекса Белорусской ССР о земле»<sup>2</sup>.

Право пользования недрами представляет собой совокупность правовых норм, определяющих порядок и условия рационального использования недр. При этом в литературе справедливо отмечается, что, как правило, термином «использование» в правовых нормах именуется только деятельность, на осуществление которой государством дано соответствующее разрешение, т. е. когда предприятие, организация, учреждение и граждане наделены правом пользования недрами<sup>3</sup>. Право пользования недрами определяется в Основах законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах, Кодексе БССР о недрах и другим законодательством.

Право водопользования — это совокупность правовых норм, определяющих порядок и условия рационального использования вод. Основы законодательства Союза ССР и союзных республик, Водный Кодекс БССР предусматривают меры рационального пользования водами, основные виды водопользования.

Понятие лесопользования в литературе определяется по-разному. Так, О. И. Крассов отмечает, что право лесопользования это совокупность правовых норм, устанавливающих условия и порядок многоцелевого использования, сохранения и восстановления лесной среды, права и обязанности лесопользователей, исходя из интересов общества в получении древесной и недревесной лесной продукции, использовании иных полезных свойств леса и обеспечении охраны лесов и других объектов природы<sup>4</sup>. Это право определяется Основами лесного

<sup>1</sup> Известия. 1991. 7 января.

<sup>2</sup> Советская Белоруссия. 1990. 29 декабря.

<sup>3</sup> Башмаков Г. С. Правовое регулирование разведки и разработки общераспространенных полезных ископаемых. М.: Наука, 1978. С. 17.

<sup>4</sup> Крассов О. И. Право лесопользования в СССР. М.: Наука. 1990. С. 26.

законодательства Союза ССР и союзных республик и Лесным Кодексом БССР. Наряду с понятием лесопользования имеется более широкое понятие пользование растительным миром, т. е. совокупность правовых норм, устанавливающих условия и порядок использования растительного мира.

Право пользования животным миром понимается как право добывания животных, использования полезных свойств жизнедеятельности живых организмов и использование самих животных с целью получить продукты их жизнедеятельности<sup>1</sup>. Регулируется Законом СССР и Законом БССР об охране и использовании животного мира и другим законодательством.

В литературе пока не выделяют право пользования атмосферным воздухом. Однако Декларация БССР о государственном суверенитете и Закон БССР о собственности в Белорусской ССР относят воздушное пространство к собственности республики и, следовательно, осуществляют право пользования, под которым понимают совокупность правовых норм, регулирующих условия и порядок использования атмосферного воздуха и воздушного пространства над территорией Белорусской ССР. Это право регулируется Законом СССР и Законом БССР об охране атмосферного воздуха, постановлением Совета Министров Белорусской ССР от 11 мая 1990 года «О нормативах платы за выбросы (сбросы) загрязняющих веществ в природную среду и фондах охраны природы в Белорусской ССР», Основными направлениями оздоровления и охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов Белорусской ССР на 1991 — 1995 годы и на перспективу до 2000 года и другими.

В свою очередь каждый вид природопользования подразделяется на составные части. К примеру, землепользование классифицируется на сельскохозяйственное; пользование землями населенных пунктов; пользование землями промышленности, транспорта, связи; пользование землями природоохранного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения и другие. Перечень основных видов права лесопользования дается в лесном законодательстве и включает в себя: использование древесных ресурсов леса (заготовка древесины, живицы и второстепенных лесных материалов); использование иных растительных ресурсов леса (побочные лесные пользования); использование лесной среды для воспроизводства ресурсов животного происхождения (пользование лесом для нужд охотничьего хозяйства); использование ресур-

---

<sup>1</sup> Бобылев А. И., Балашенко С. А. Экологическое право. Учебно-методическое пособие, Минск, 1990, С. 84.

сов невещественного происхождения (пользование лесом в научно-исследовательских и культурно-оздоровительных целях). Видами водопользования можно назвать хозяйственно-питьевое, лечебно-оздоровительное, спортивно-культурное, промышленное, сельскохозяйственное, транспортное, энергетическое, рыбохозяйственное и иное водопользование и т. д. Эти различия между составными частями природы и ее объектами определяются естественными свойствами и неодинаковым социально-экономическим значением природных ресурсов и объектов природы. А от этого зависят неодинаковые технические и технологические способы пользования природными объектами, а также различные цели, для которых они предоставляются в пользование.

Помимо данной классификации права природопользования различают также общее природопользование, которое осуществляется без применения сооружений или технических устройств, влияющих на состояние объекта. Оно осуществляется без разрешения в каждом отдельном случае со стороны компетентных органов и предприятий, организаций, за которыми закреплены природные объекты. Это право возникает из законов или иных нормативных актов, регулирующих природопользование. Специальное природопользование осуществляется с применением сооружений или технических устройств, влияющих на состояние природного объекта, а также без применения таких сооружений и устройств, но при этом оказывается влияние на состояние природного ресурса. Специальное природопользование осуществляется по разрешению компетентных органов или первичных природопользователей.

При закреплении природных объектов и природных ресурсов или их частей за конкретными природопользователями у них возникает определенная совокупность прав и обязанностей, предусмотренных законодательством, т. е. право природопользования в субъективном смысле. В литературе дается понятие права природопользования в субъективном смысле. Это предоставленное организациям и гражданам право владения и пользования, то есть право непосредственной эксплуатации конкретного природного ресурса, объекта природы или его частей с целью получения какого-либо определенного блага. Субъект, который не обладает таким правом, не является природопользователем<sup>1</sup>.

Право природопользования характеризуется общими чертами. Их выделение возможно, как отмечает проф. Б. В. Еро-

---

<sup>1</sup> Ерофеев Б. В. Советское экологическое право. Общая часть, М., 1988. С. 44.

феев, в силу того, что природа в конечном итоге представляет собой интегрированный объект, составные части которого находятся в неразрывном единстве<sup>1</sup>.

Характерной чертой права природопользования является целевое использование природных ресурсов. Так ст. 15 Кодекса Белорусской ССР о земле закрепляет, что в решениях о предоставлении земельных участков во владение и пользование указывается цель, для которой они отводятся. Это положение распространяется и на порядок предоставления в пользование других природных ресурсов. Все природопользователи обязаны использовать предоставленные природные ресурсы в соответствии с целевым назначением: ст. 46 Кодекса БССР о земле; ст. 30 Кодекса БССР о недрах; ст. 18 Лесного Кодекса БССР и т. д.; ст. 8 Закона БССР об аренде.

Право природопользования характеризуется устойчивостью. Это положение особенно нашло закрепление в Кодексе БССР о земле, в соответствии с которым земельные участки предоставляются гражданам, как правило, в пожизненное наследуемое владение, предприятиям, организациям, как правило, в постоянное владение и пользование. Законодательство об аренде также исходит из принципа устойчивости предоставления природных ресурсов в аренду.

Устойчивость природопользования обеспечивается также и тем, что прекращение права владения и права пользования землей, а также изъятие других природных объектов осуществляется только в случаях, предусмотренных законом и на основании закона. При этом землевладельцы и землепользователи, в соответствии с Кодексом Белорусской ССР, имеют право обжалования решений Советов народных депутатов о прекращении права землевладения и землепользования и об изъятии земельных участков в народный суд, арбитраж.

Долгие годы в нашей стране культивировалось бесплатность природопользования, как характерная черта Советского природопользования, хотя дискуссия о платности и бесплатности природопользования не прекращалась. В последние годы эта установка социалистического природопользования подвергалась коренному изменению. Первым прорывом в этом направлении было законодательство об аренде. Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об аренде, Закон БССР об аренде, принятый Верховным Советом БССР от 12 декабря 1990 года, установили, что аренда допускается во всех отраслях народного хозяйства и может применяться в отношении имущества всех форм и видов собственности. В

<sup>1</sup> Ерофеев Б. В. Советское экологическое право. Общая часть. М., 1988. С. 45.



аренду могут быть переданы земля и другие природные ресурсы. Арендная плата на землю и другие природные ресурсы в соответствии со ст. 11 устанавливается по соглашению сторон в порядке и пределах, определяемых законодательством Белорусской ССР.

Кодекс Белорусской ССР о земле в ст. 41 определяет платность землевладения и землепользования. Плата за землю взимается ежегодно в формах земельного налога или арендной платы, определяемых в зависимости от качества и местоположения земельного участка с учетом кадастровой оценки. Платность природопользования определяется и ст. 38 Закона БССР о предприятиях в Белорусской ССР, в которой закреплено, что владение и пользование землей и иными природными ресурсами предприятиями осуществляется в установленном порядке за плату, и в случаях, предусмотренных законодательными актами Белорусской ССР, — на льготных условиях либо бесплатно.

Профессор Ерофеев Б. В. считает, что право природопользования относится к числу абсолютных прав<sup>1</sup>. Природопользователи вправе требовать от всяких лиц воздержания от неправомерных вторжений в границы природопользования. Так, ст. 46 Кодекса Белорусской ССР о земле закрепляет, что землевладельцы, а ст. 48 — землепользователи обязаны не нарушать права других землевладельцев, землепользователей, в том числе арендаторов. Законодательство защищает права землевладельцев и землепользователей от вмешательства в их деятельность со стороны государственных, хозяйственных и других органов и организаций. Нарушенные права подлежат восстановлению (ст. 49 Кодекса БССР о земле).

В литературе широко приводится и такая характерная черта права природопользования. Она непосредственно связана с охраной природы и ее отдельных объектов. Это находит отражение и в экологическом законодательстве. Так, в ст. 95 Водного кодекса БССР предусмотрено, что водопользователи, деятельность которых влияет на состояние вод обязаны проводить водоохранные мероприятия. Обязанность предприятий, деятельность которых влияет на состояние и воспроизводство лесов, проводить мероприятия, направленные на охрану лесов, закреплена в ст. 110 Лесного кодекса БССР

## § 2. Субъекты и объекты права природопользования.

Действующее экологическое законодательство определяет субъекты права природопользования. Так ст. 5 — 6 Основ законодательства о земле и ст. 7 — 8 Кодекса БССР о земле;

<sup>1</sup> Ерофеев Б. В. Советское экологическое право. М., 1988. С. 45.

ст. 8 Основ законодательства о недрах и ст. 11 Кодекса БССР о недрах; ст. 12 Основ водного законодательства и ст. 18 Водного кодекса БССР; ст. 20 Основ лесного законодательства и 42 Лесного кодекса БССР; ст. 10 Закона СССР и ст. 13 Закона БССР об охране и использовании животного мира, а также ст. 5 Основ законодательства об аренде и ст. 5 Закона БССР об аренде устанавливают следующие виды субъектов права природопользования:

- а) граждане;
- б) предприятия<sup>1</sup>;
- в) религиозные организации;
- г) совместные предприятия и международные объединения и организации с участием советских и иностранных юридических лиц;
- д) иностранные юридические лица, иностранные государства, международные организации, иностранные юридические лица и граждане.

В соответствии с видами права природопользования следует выделить такие виды субъектов права природопользования: землевладельцы и землепользователи, недропользователи, пользователи растительным миром, а в их числе лесопользователи, водопользователи, пользователи животным миром, пользователи атмосферным воздухом. При этом среди них можно выделить те субъекты, которые имеют приоритетное значение: в земельном праве — сельскохозяйственные землевладельцы и землепользователи, в горном праве — горнодобывающие предприятия, в водном — субъекты права, осуществляющие пользование водными объектами для питьевых и бытовых нужд населения; в лесном праве — лесохозяйственные предприятия.

Каждый субъект права<sup>1</sup> природопользования должен обладать определенной экологической правоспособностью, т. е. способностью иметь права и нести обязанности. Предприятия обладают специальной экологической правоспособностью, объем которой определяется уставом или положением, в соответствии с которыми они осуществляют свою деятельность, а также экологическим законодательством. Так, в ст. 39 Закона БССР о предприятиях в Белорусской ССР предприятие обязано своевременно осуществлять природоохранные мероприя-

<sup>1</sup> В соответствии с Законом БССР от 14 декабря 1990 г. «О предприятиях в Белорусской ССР» все предприятия подразделяются: основанные на государственной собственности; основанные на коллективной собственности; основанные на частной собственности; основанные на совместной собственности; основанные на смешанных формах собственности. Минск. Верховный Совет БССР. 1990.

тия, направленные на снижение и компенсацию отрицательного воздействия его производства на природную среду. Финансирование таких мероприятий производится за счет собственных средств или иных источников. В соответствии со ст. 40 этого Закона БССР предприятие несет ответственность за несоблюдение требований и норм по рациональному использованию, восстановлению и охране земель, вод, недр, лесов, других природных ресурсов, а также возмещает ущерб, причиненный в результате его деятельности. У граждан общая правоспособность возникает с рождения, а прекращается смертью. Объем и условия обладания ею устанавливается законом.

Субъект права природопользования должен обладать экологической дееспособностью, то есть способностью осуществлять свои права в области владения и пользования природными ресурсами и выполнять обязанности природопользователя. Предприятия, обладая правоспособностью одновременно обладают и дееспособностью. Условия, при которых граждане обладают дееспособностью, определяются экологическим законодательством.

В литературе отмечается, что правоспособность рассматривается как правообладание, т. е. как реализованная или реализуемая правоспособность<sup>1</sup>. Например, советское лесное законодательство признает субъектом права лесопользования как тех лиц, которые непосредственно получили в пользование участок леса (т. е. лесопользователи), так и тех, кто имея по закону право пользования лесами, фактически это право не реализует — это граждане, обладающие правом осуществлять в лесу общедоступные лесные пользования.

Объектами права природопользования являются определенные объекты природы или их части, представленные во владение и пользование конкретным природопользователем, и оформленные надлежащим образом. Например, объектом права сельскохозяйственного землевладения и землепользования являются земли, предоставленные для нужд сельского хозяйства или предназначенные для этих целей (ст. 23 Основ законодательства о земле, ст. 59 Кодекса БССР о земле). Объектом права лесопользования могут выступать леса государственного значения и колхозные леса (ст. 19, 24 Лесного Кодекса БССР).

Порядок оформления объектов права природопользования во владение и пользование регулируется законодательством СССР и БССР. На основании ст. 8 Основ законодательства о

---

<sup>1</sup> Крассов О. И, Право лесопользования в СССР. М.: Наука, 1990. С. 51.

земле и ст. 15 — 22 Кодекса БССР о земле предоставление земельных участков во владение и пользование осуществляется в порядке отвода. Это право удостоверяется Государственным актом. Форма Государственного акта, порядок его регистрации и выдачи устанавливается Советом Министров Белорусской ССР.

### § 3. Права и обязанности природопользователей.

Общее содержание права природопользования заключается в правомочиях и обязанностях субъектов этого права по владению и пользованию соответствующими природными ресурсами и объектами природы<sup>1</sup>.

Следует отметить, что правомочия собственника и правомочия природопользователей по своей сущности различны. Собственник природных ресурсов имеет более широкие правомочия, а именно, право владения, пользования и распоряжения. Природопользователь имеет только право владения и пользования. Право природопользования является производным и зависимым от права государственной собственности на природные ресурсы и природные объекты. Только собственник в лице республики может определить содержание права владения и пользования природопользователей. Правомочия по владению и пользованию в праве государственной собственности не зависимы друг от друга (республика вправе владеть землей, не пользуясь ею); в праве природопользования они взаимосвязаны (природопользователь не может владеть природным ресурсом или объектом природы, не пользуясь им).

Содержание правового института природопользования заключается в соответствующих правах и обязанностях субъектов этого права. Эти права и обязанности составляют содержание норм института природопользования. Права и обязанности природопользователей достаточно широко закреплены в экологическом праве. Это ст. 16 — 17 Основ законодательства о земле и 45 — 48 Кодекса о земле; ст. 14 Основ законодательства о недрах и ст. 30 Кодекса БССР о недрах; ст. 17 Основ водного законодательства и ст. 37 — 42 Водного кодекса БССР; ст. 34 Основ лесного законодательства и ст. 83 Лесного кодекса БССР; ст. 7 — 15 Основ об аренде и ст. 8, 11 Закона БССР об аренде.

Следует отметить, что в юридической литературе основное внимание уделялось лишь анализу обязанностей природополь-

<sup>1</sup> Ерофеев Б. В. Советское экологическое право. Общая часть. М., 1988. С. 48.

зователей, что характерно было и для природноресурсового законодательства. Но в последнем законодательстве об аренде, о земле, вопросы прав и обязанностей находят все большее развитие. Законодательство предоставляет природопользователям выбор тех или иных способов использования природных ресурсов и природных объектов. Так, ст. 45 Кодекса БССР о земле закрепляет, что землевладельцы имеют право самостоятельно хозяйствовать на земле. К другим важнейшим правам землевладельцев относятся право собственности на произведенную сельскохозяйственную продукцию и доходы от ее реализации; использовать в установленном порядке для нужд хозяйства имеющиеся на земельном участке общераспространенные полезные ископаемые, торф, лесные угодья, водные объекты, а также эксплуатировать другие полезные свойства земли; возводить в установленном порядке жилые и иные строения и сооружения; в установленном порядке проводить оросительные, осушительные и другие мелиоративные работы, строить пруды и водоемы; собственности на посевы и посадки сельскохозяйственных культур и насаждений; в случае изъятия земли или добровольного отказа от земельного участка получать полную компенсацию затрат на повышение плодородия земли; передавать во временное пользование земельный участок или его часть в случае и в порядке, предусмотренных Кодексом и иным законодательством Белорусской ССР.

К обязанностям природопользователей относятся: использование природного ресурса в соответствии с той целью, для которой он предоставлен; рациональное использование природных ресурсов (земельных, недр, водных, лесных, животного мира, атмосферного воздуха); не допускать нарушение прав, предоставленных другим природопользователям; не наносить ущерба другим объектам природы, а также окружающей среде; своевременно вносить плату за природные ресурсы.

В законодательстве об аренде, новом земельном законодательстве существенно повышаются юридические гарантии прав природопользователей. В ст. 15 Основ законодательства об аренде и в ст. 27 Закона БССР об аренде, ст. 18 Основ законодательства о земле и ст. 49 Кодекса БССР о земле предусматривают меры защиты прав арендаторов, землевладельцев и землепользователей государственных, хозяйственных и других органов и организаций, за исключением случаев нарушения ими законодательства. Убытки, причиненные нарушением прав землевладельцев и землепользователей, подлежат возмещению в полном объеме.

Права землевладельцев, землепользователей, арендаторов

могут быть ограничены только в случаях, предусмотренных Основами и Кодексом о земле и законодательством республики. Земельное законодательство значительно расширило судебный порядок рассмотрения споров, связанных с правом владения и пользования землей. Ст. 27 Кодекса БССР о земле закрепляет, что при несогласии землеевладельца или землепользователя решение Совета народных депутатов об изъятии у него земель может быть обжаловано в судебном порядке. Обжалование решения Совета народных депутатов приостанавливает его исполнение. Защиту прав землеладельцев и землепользователей в судебном порядке предусматривает и ст. 49 Кодекса БССР о земле. Судом или государственным арбитражем рассматриваются споры о возмещении убытков, причиненных нарушением прав землеладельцев и землепользователей. В ст. 39 Основ законодательства о земле и ст. 107 Кодекса БССР о земле закрепляет также, что споры, связанные с возмещением убытков и определением их размеров, разрешаются судом или государственным арбитражем в соответствии с их компенсацией. Порядок разрешения имущественных споров, связанных с земельными отношениями, регулируется и ст. 125 Кодекса БССР о земле. И в законодательстве об аренде также решен вопрос о порядке рассмотрения споров при исполнении договора аренды. В соответствии со ст. 27 Закона БССР об аренде они рассматриваются государственным арбитражем или судом в соответствии с их компетенцией.

#### **§ 4. Основания возникновения и прекращения права природопользования.**

Право природопользования возникает, изменяется и прекращается только по основаниям, указанным в законодательстве. Возникновение права природопользования происходит путем предоставления природного ресурса или объекта во владение, пользование. Ст. 15 Кодекса БССР о земле, ст. 15 Кодекса БССР о недрах определяют, что земельные участки, недра предоставляются в порядке отвода. В соответствии со ст. 22 Основ лесного законодательства и ст. 46 Лесного кодекса БССР осуществление лесных пользований допускается только по специальному разрешению — лесорубочному билету (ордеру) или лесному билету (кроме права граждан на пребывание в лесах, ст. 85 Лесного кодекса БССР); специальное водопользование осуществляется на основании разрешений, выдаваемых органами по регулированию использования и охране вод (ст. 30 Водного кодекса БССР); предоставление

права пользования животным миром осуществляется путем выдачи охотничьего билета.

Вместе с тем, в некоторых случаях основанием возникновения права природопользования является сложный фактический состав. Так, основными действиями, имеющими юридическое значение, которые входят в состав представления земли являются: а) решение компетентных органов государства о предоставлении земельного участка (ст. 15 Кодекса БССР о земле); б) установления землеустроительными органами границ этого участка в натуре (на местности) (ст. 20 Кодекса БССР о земле); в) получение документа, удостоверяющего это право (ст. 20 Кодекса БССР о земле).

Прекращение права природопользования может быть полным или частичным. Право природопользования прекращается полностью, когда природопользователь лишается права пользования на весь предоставленный ему участок природного объекта. Частичным прекращением называется изъятие у природопользователя только части участка с сохранением за ним права пользования остальной частью. Основания изменения и прекращения различных видов природопользования предусмотрены в Основах законодательства о земле (ст. 9), Основах законодательства о недрах (ст. 15), Основах водного законодательства (ст. 18), Основах лесного законодательства (ст. 36,37), ст. 20 Закона СССР об охране и использовании животного мира.

В законодательстве Белорусской ССР эти основания прекращения права пользования несколько изменяются и дополняются. Это касается Кодекса БССР о земле (ст. 35), Водного кодекса БССР (ст. 43). В Кодексе БССР о недрах (ст. 31), Лесном кодексе БССР (ст.87, 88), Законе БССР об охране и использовании животного мира (ст. 31) основания прекращения права пользования установлены такие же как и в союзном законодательстве. Так, к основаниям прекращения права пользования недрами ст. 31 Кодекса БССР о недрах относит: 1) минование надобности в пользовании недрами; 2) истечение установленного срока пользования недрами; 3) возникновение необходимости изъятия участка недр для других государственных или общественных нужд; 4) ликвидацию предприятия, организации, учреждения, которому были предоставлены недра в пользование; 5) возникновение явной угрозы здоровью населения. Право пользования недрами может быть прекращено, если пользователь: не приступил в течение двух лет к пользованию недрами; использует недра не в соответствии с той целью, для которой они предоставлены; нарушил иные правила пользования недрами и их охраны.

В экологическом законодательстве предусмотрен и порядок прекращения права природопользования. Так, в ст. 89 Лесного кодекса Белорусской ССР закрепляется, что право лесопользования предприятий, организаций и учреждений, а также граждан прекращается путем аннулирования лесорубочного билета (ордера) или лесного билета предприятиями, организациями и учреждениями, выдавшими лесорубочный билет (ордер) или лесной билет.

При прекращении права природопользования предусматривается возмещение природопользователям причиненных убытков. В случае, если природопользователь нанес ущерб нерациональным использованием природных объектов, то он возмещает ущерб.

## ГЛАВА VI.

### ПРАВОВАЯ ОХРАНА ПРИРОДНОЙ И ОКРУЖАЮЩЕЙ ЧЕЛОВЕКА СРЕДЫ

#### § 1. Право граждан на здоровую благоприятную окружающую среду.

В соответствии со ст. 42 Конституции СССР и ст. 40 Конституции БССР граждане СССР и БССР имеют право на охрану здоровья, которое обеспечивается и мерами по оздоровлению окружающей среды. Прямого закрепления права граждан на благоприятную окружающую среду, право жить в экологически безопасных условиях в советском законодательстве нет. В этой связи в диссертации С. В. Калашникова справедливо указывается, что право граждан на благоприятные природные условия в нашей стране оказались не обеспеченными, что приводит к серьезным последствиям<sup>1</sup>.

Между тем стержнем экологической концепции в конституциях западных европейских стран является закрепление права каждого человека на благоприятную экологически безопасную окружающую среду. Особенно это ярко выражено в ст. 66 Конституции Португалии, в которой записано, что каждый имеет право на здоровую и экологически сбалансированную среду, а государство должно благоприятствовать усиленному и быстрому улучшению жизни всех португальцев. В Федеративной Конституции Швейцарии по этому вопросу указывает-

<sup>1</sup> Калашников С. В. Конституционные основы государственного руководства охраной окружающей среды. Автореферат дисс. на соискание ученой степени канд. юрид. наук. М., 1989. С. 15.



ся, что Конфедерация создает законы о защите человека и природной среды против вредных поражений или недомоганий, наносящих им вред. Данная проблема урегулирована и в конституциях восточно-европейских стран. Например, в Конституции Венгерской республики подчеркивается право гражданина на чистое природное окружение в качестве основного права человека. Это право раскрывается и в ст. 15 Чехословацкой Конституции. Поэтому высказывание, что «можно смело констатировать, что ни в одной буржуазной конституции, не уделяется столько внимания человеку, как в Конституции БССР»<sup>1</sup>, является не соответствующим реальной действительности. Проведенное нами анкетирование в Гомельской области показывает, что свою социальную незащищенность ощущают 64 процента опрошенных в Наровлянском и 55 процентов в Брагинском районе, 70 процентов Воложинского района Минской области. Люди, проживающие на загрязненной территории, считают, что их права нарушаются более всего в экологической сфере.

Поэтому мы считаем, что существует настоятельная необходимость закрепления в Конституции БССР самостоятельного права граждан на благоприятную здоровую окружающую среду, т. е. право жить в таких природных условиях и окружающей человека среде, которые благоприятны для жизни и деятельности человека, способствуют продолжительности его жизни. Мы предлагаем также закрепить в Конституции БССР положение о том, что это право должно быть гарантировано судебным порядком защиты путем предъявления иска о возмещении вреда, причиненного здоровью или их имуществу вследствие загрязнения окружающей среды<sup>2</sup>. Такое требование закреплено в Конституции Португалии, в которой записано, что всем гражданам, угрожающим либо наносящим ущерб правам на здоровую и экологически сбалансированную среду, в соответствии с законом может быть предъявлен иск, который устранил причины нарушения и потребует возмещения адекватных убытков.

Следует отметить, что при обсуждении проектов Конституции БССР, которое проходило на конференции, организованной Президиумом Верховного Совета Белорусской ССР, сов-

---

<sup>1</sup> Головки А. А. Концепция прав человека в проекте Конституции Белорусской ССР. — В кн.: Концепция Конституции БССР и формирование правовых основ гражданского общества и государства. Том 1. 1991. С. 105.

<sup>2</sup> Бобылев А. И., Годунов В. Н., Балашенко С. А. Конституционное регулирование экологических отношений в Белорусской ССР. — В кн.: Концепция Конституции БССР и формирование правовых основ гражданского общества и государства. Том 2. Минск. 1991. С. 76—77.

местно с юридическим факультетом БГУ, приглашенными учеными из Российской Федерации, Украины и других союзных республик, все выступающие по проблемам экологии высказывались за необходимость введения в Конституцию БССР этого положения. Кроме того, предлагалось дополнить, что «благоприятная среда — это среда, в которой не содержатся радиоактивные вещества в концентрациях выше естественного фона»<sup>1</sup>. Высказывалось положение о том, что «следует определить конкретные права и обязанности граждан в загрязненной местности, раскрыть меры социально-правовой защиты здоровья населения, выработать механизм экономического стимулирования граждан за осуществление мер, связанных с охраной природы, производством экологически чистой продукции в загрязненной местности»<sup>2</sup>. Обращалось внимание на то, что «в новой Конституции БССР следует предусмотреть конкретную, а не абстрактную ответственность государства перед личностью, закрепить в ней последовательное материальное и моральное возмещение ущерба, причиненного гражданину действиями (либо бездействием) государственных и общественных организаций, отдельных граждан»<sup>3</sup>.

Такое обилие предложений на конференции по вопросу закрепления в Конституции БССР права на благоприятную окружающую среду связано с тем, что в альтернативных проектах Конституции БССР это право не нашло своего закрепления несмотря на то, что в конституционную комиссию заблаговременно были направлены обоснования и содержание данного права граждан.

Право на благоприятную окружающую среду является самостоятельным правом. Оно не может рассматриваться лишь как часть права на охрану здоровья. Конечно, здоровым человек будет только в случае проживания в соответствующих природных условиях и окружающей среде. Вместе с тем, здоровье человека и благоприятная здоровая окружающая среда являются различными объектами правовой охраны, для них характерны свои специфические формы и методы правового

---

<sup>1</sup> Демичев Д. М. Совершенствование законодательства, регулирующего последствия аварии на Чернобыльской АЭС. — В кн.: Концепция Конституции БССР и формирование правовых основ гражданского общества и государства. Том 2. Минск. 1991. С. 90.

<sup>2</sup> Скобелев Д. Э. Экологическая концепция в проекте Конституции БССР. — Концепция Конституции БССР и формирование правовых основ гражданского общества и государства. Том 2. Минск. 1991. С. 95.

<sup>3</sup> Броновец В. С. Некоторые аспекты Конституционного регулирования охраны окружающей среды в БССР. — В кн.: Концепция Конституции БССР и формирование правовых основ гражданского общества и государства. Том 2. Минск. 1991. С. 97.

регулирования. Каждое из этих направлений обеспечивает условия жизни человека, ее продолжительность. При этом улучшение условий жизни человека на нынешнем этапе, как об этом свидетельствует опыт Японии, в большей степени обеспечивается именно реализацией права людей на оздоровление окружающей среды.

## § 2. Правовая охрана природной среды.

В литературе рассматриваются как правило, правовые меры охраны окружающей среды или окружающей природной среды, под которыми понимается естественная среда обитания — не измененная им и преобразованная, очеловеченная природа<sup>1</sup>. Вместе с тем, охрана природной среды или естественной среды обитания имеет свои особенности. Ее объектом являются природные объекты, природные ресурсы, природные комплексы. При этом и в законодательстве меры по охране природной среды выделяются в самостоятельные разделы. Охрана земель регулируется ст. 41 — 44 Основ законодательства о земле и ст. 109 — 112 Кодекса БССР о земле; охрана недр — ст. 33 — 36 Основ законодательства о недрах и ст. 55 — 63 Кодекса БССР о недрах; охрана вод и предупреждение их вредного воздействия — ст. 37 — 40 Основ водного законодательства и ст. 94 — 107 Водного законодательства; охрана и защита лесов ст. 46 — 47 Основ лесного законодательства и ст. 107 — 113 Лесного кодекса БССР; охрана животного мира — ст. 21 — 30 Закона СССР об охране и использовании животного мира; меры охраны атмосферного воздуха — ст. 10 — 34 Закона БССР об охране атмосферного воздуха.

Необходимость рассмотреть правовую охрану природной среды как самостоятельную правовую общность вытекает из классификации земельных, горных, водных, лесных и т. д. отношений, которые подразделяются на отношения земле, недр, водо, лесо пользования и отношения по охране земель, недр, вод, лесов, животного мира, атмосферного воздуха.

Кроме того, в литературе достаточно широко разработаны и понятия «правовой охраны земель», «правовой охраны недр», «правовой охраны вод», «правовой охраны лесов» и т. д. При этом надо исходить из того, что в законодательстве в понятие «охраны земель» включают систему правовых, организационных, экономических и других мероприятий, направленных на их рациональное использование, предотвращение не-

<sup>1</sup> Правовая охрана окружающей природной среды в странах Восточной Европы. М.: Высшая школа. 1990, С. 30.

обоснованных изъятий земель из сельскохозяйственного оборота, защиту от вредных, антропогенных воздействий, а также на воспроизводство и повышение плодородия почв, продуктивности земель лесного фонда»<sup>1</sup>. Правовые меры охраны земель представляют собой совокупность установленных правовых мер, направленных на обеспечение рационального использования земель с целью сохранения природной среды. Правовая охрана вод — это совокупность правовых средств, направленных на сохранение, восстановление и улучшение состояния природных запасов воды, водных объектов. Правовая охрана и защита лесов — совокупность организационно-правовых мер, определяющих порядок их рационального использования, воспроизводства, защиты и охраны. Правовая охрана животного мира выражается в издании и применении правовых норм, направленных на сохранение целостности, многообразия естественных сообществ животных, их рациональное использование и воспроизводства. Правовая охрана атмосферного воздуха осуществляется на основе издания и применения норм права, содержащих предупредительные, запретительные, восстановительные, карательные меры, направленные на сохранение чистоты, оптимального газового режима воздушного бассейна. Таким образом, исходя из анализа понятий правовой охраны конкретных природных объектов и природных ресурсов можно сделать вывод, что правовая охрана природной среды представляет собой совокупность правовых средств, содержащих предупредительные, запретительные, восстановительные, карательные меры, закрепленные в нормах права обеспечивающие сохранение, восстановление и улучшение состояния природных объектов, ресурсов, комплексов.

Например, такие меры широко предусмотрены в Законе БССР от 21 декабря 1961 года «Об охране природы в Белорусской ССР»<sup>2</sup>. Ст. 3 этого закона предусматривает предупредительные меры, когда закрепляет, что предприятие и организации, деятельность которых влияет на водный режим, должны проводить меры исключающие возможность вредного воздействия вод, использовать водные источники, не превышая установленных норм и т. д. В ст. 5 Закона записано, что запрещается вырубка леса сверх установленного плана ежегодно пользования по каждому хозяйству, рубка лесов, имеющих почвозащитное, водоохранное и т. д. назначение. Ст. 5 Закона определяет восстановительные меры, предусматривая одно-

<sup>1</sup> Ст. 41 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о земле; ст. 109 Кодекса Белорусской ССР о земле.

<sup>2</sup> Свод законов Белорусской ССР. Том. 5. Минск. С. 7—14.

временно с заготовкой леса проводить лесохозяйственные мероприятия, направленные на быстрейшее возобновление леса на вырубках хозяйственно-ценными породами. Ст. 17 предусматривает карательные меры, определяя ответственность предприятий, организаций, должностных лиц, граждан за нарушение экологического законодательства. Вместе с тем, экологическое законодательство определяет конкретное содержание мероприятий по охране природных объектов и ресурсов, а также комплексов. Такие меры предусмотрены в ст. 110 Кодекса БССР о земле, ст. 55 Кодекса БССР о недрах, ст. 94 Водного кодекса БССР, ст. 108 Лесного кодекса БССР, ст. 32 Закона БССР об охране и использовании животного мира. Например, основными требованиями в области охраны недр являются: обеспечение полного и комплексного геологического изучения недр; соблюдение установленного порядка предоставления недр в пользование и недопущение самовольного пользования недрами; наиболее полное извлечение из недр и рациональное использование запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и содержащихся в них компонентов; недопущение вредного влияния работ, связанных с пользованием недрами, на сохранность запасов полезных ископаемых; охрана месторождений полезных ископаемых от затопления, обводнения, пожаров и от других факторов, снижающих качество полезных ископаемых и промышленную ценность месторождений или осложняющих их разработку; предупреждение необоснованной и самовольной застройки площадей залегающих полезных ископаемых и соблюдение установленного порядка использования этих площадей для других целей; предотвращение вредного влияния работ, связанных с пользованием недрами, на сохранность эксплуатируемых и находящихся на консервации горных выработок и буровых скважин, а также подземных сооружений; предотвращение загрязнения недр при подземном удалении нефти, газа и иных веществ и материалов, захоронении вредных веществ и отходов производства, сброса сточных вод. Меры по охране природных комплексов содержатся в типовом положении о государственных заказниках, Типовом положении о государственных природных национальных парках, утвержденном постановлением Госплана СССР и Госкомитета по науке и технике от 27 апреля 1981 г.<sup>1</sup>

Правовые меры, связанные с охраной природных объектов, природных ресурсов и комплексов содержатся в нормах и

---

<sup>1</sup> Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР. 1982. № 12. С. 7—9.

других отраслей законодательства. Так, ст. 65 Кодекса Белорусской ССР об административных правонарушениях предусматривает меры ответственности за уничтожение или повреждение подростка в лесах, ст. 57 устанавливает административную ответственность за нарушение требований по охране недр, ст. 88 определяет ответственность за нарушение правил охраны редких и достопримечательных объектов живой и неживой природы, а также за нарушение режима государственных заповедников и заказников<sup>1</sup>.

### § 3. Правовая охрана окружающей человека среды.

Правовая охрана окружающей среды рассматривается в литературе и в законодательстве в широком смысле слова, как охрана естественной среды обитания и охрана «преобразованной, очеловеченной природы» и в узком смысле слова, как охрана только преобразованной, очеловеченной природы. В широком смысле охрана окружающей природной среды, как отмечают авторы, состоит в изучении и применении законов, постановлений, иных нормативных актов, направленных на охрану окружающей природной среды<sup>2</sup>. В таком плане рассматривается, например, проблема охраны окружающей среды от загрязнения агрохимикатами<sup>3</sup>. Окружающая среда как сложная эколого-социальная и экономическая система выступает в качестве комплексного объекта правовой охраны, пишет Ю. С. Шемшученко<sup>4</sup>.

В узком смысле охрана окружающей человека среды понимается как совокупность установленных государством правовых норм, направленных на оздоровление окружающей среды городов, промышленных, сельскохозяйственных, рекреационных и курортных зон. В таком плане рассматриваются в науке проблемы охраны окружающей среды в промышленности, сельском хозяйстве, городах и т. д.<sup>5</sup>

В законодательстве определяются два основных направле-

<sup>1</sup> Кодекс Белорусской ССР об административных правонарушениях. Минск., Беларусь. 1988. Ст. 52—89.

<sup>2</sup> Правовая охрана окружающей природной среды в странах Восточной Европы. М.: Высшая школа. 1990. С. 34.

<sup>3</sup> Козырь О. М. Правовые вопросы охраны окружающей среды от загрязнения агрохимикатами. МГУ. 1989.

<sup>4</sup> Шемшученко Ю. С. Местные Советы и охрана окружающей среды. М.: Юридическая литература. 1987. С. 17.

<sup>5</sup> Круглов В. В. Организационно-правовые вопросы охраны окружающей среды в промышленности. Свердловск.: Изд-во Урал. ун-та, 1989; Выпханова Г. В. Организационно-правовые вопросы охраны окружающей среды городов и городских агломераций. Автореферат дисс. на соискание уч. степ. канд. юрид. наук. М., 1990.

ния охраны окружающей среды в сельском хозяйстве. Во-первых, принятие необходимых правовых мер по охране окружающей среды от вредного воздействия сельскохозяйственного производства; во-вторых, охрана сельского хозяйства от загрязнения окружающей среды промышленными отходами, сточными водами и т. д. Эти меры содержатся в постановлении Верховного Совета СССР от 27 ноября 1989 года «О неотложных мерах экологического оздоровления страны», в ст. 110 Кодекса Белорусской ССР о земле, другом законодательстве. Основными направлениями охраны окружающей среды в хозяйственной деятельности предприятий являются: а) дальнейшее внедрение малоотходных и безотходных технологических процессов; б) повышение эффективности работы очистных сооружений и установок; в) совершенствование технологических процессов, оборудования и транспортных средств в сторону обеспечения выпуска экологически безопасной продукции. На это обращается внимание в постановлении Верховного Совета СССР от 27 ноября 1989 года «О неотложных мерах экологического оздоровления страны», в ст. 39, 40 Закона БССР от 14 декабря 1990 года «О предприятиях в Белорусской ССР», постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 7 января 1988 года «О коренной перестройке дела охраны природы в стране». Качество окружающей среды городов и населенных пунктов определяется соблюдением экологических требований в процессе планировки городов и других населенных пунктов и застройки их территорий; правильным, рациональным размещением в городах, населенных пунктах экологически вредных объектов; состоянием санитарного режима городов и других населенных пунктов. На эти направления охраны окружающей среды городов также указывается в постановлении Верховного Совета СССР от 27 ноября 1989 года «О неотложных мерах экологического оздоровления страны», Основных направлениях развития охраны здоровья населения и перестройки здравоохранения СССР в двенадцатой пятилетке и на период до 2000 года<sup>1</sup>, Основных направлениях оздоровления и охраны окружающей среды, рационального исследования природных ресурсов Белорусской ССР на 1991 — 1995 годы и на перспективу до 2000 года<sup>2</sup>. Правовая охрана рекреационных и курортных зон представляет собой совокупность правовых норм, направленных на сохранение зон для организованного отдыха и туризма населения, природных свойств и лечебных средств курортных и

<sup>1</sup> Правда. 1987. 27 ноября.

<sup>2</sup> Одобренны Президиумом Совета Министров БССР 21 марта 1989 г. Совет Министров БССР. Мн., 1989.

лечебно оздоровительных зон. Эти вопросы находят отражение в Основах законодательства о здравоохранении Союза ССР и союзных республик<sup>1</sup>, Положении о курортах<sup>2</sup> и других законодательных актах Союза ССР, а также ст. 100 — 101 Кодекса Белорусской ССР о земле.

Как видно, объектом правовой охраны в данном случае выступает окружающая среда сельскохозяйственных, промышленных зон, городов и других населенных пунктов, рекреационных и курортных зон. Вместе с тем, в литературе справедливо обращается внимание на то, что города, поселки городского типа, сельские населенные пункты, пригородные и зеленые зоны, рекреационные территории и лечебно-оздоровительные зоны — это те части окружающей человека среды, где протекает его жизнь и деятельность. Именно здесь реализуется право советских людей на здоровую и благоприятную окружающую среду. Особенностью охраны окружающей среды является то, что объектом правовой охраны выступает здоровье человека. Таким образом, правовая охрана окружающей человека среды представляет собой совокупность правовых средств, содержащих предупредительные, запретительные, восстановительные, карательные меры, направленные на сохранение, восстановление и улучшение состояния сельскохозяйственных, промышленных, рекреационных и других зон, обеспечение здоровья людей.

## ГЛАВА VII.

### УПРАВЛЕНИЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕМ И ОХРАНОЙ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ.

#### § 1. Понятия и общая характеристика управления природопользованием и охраной окружающей среды.

Задача выработать и осуществить стройную систему организационных, технических, правовых и других мероприятий, направленных на предотвращение экологического кризиса все острее и неотложнее встает перед человечеством. В этой связи управление рассматривается как важнейший элемент правового воздействия на обеспечение рационального природопользования, воспроизводства, защиты и охраны окружающей среды.

В современной юридической литературе предлагают различные определения понятия управления природопользованием и охраной окружающей среды, и их анализ показывает, что оно характеризуется следующими проявлениями:

<sup>1</sup> Основы законодательства Союза ССР и союзных республик. М.: Юридическая литература. 1983. С. 85—102.

<sup>2</sup> СП СССР, 1973. № 20. Ст. 112.



во-первых, управление природопользованием и охраной окружающей среды — это деятельность государственных органов исполнительно-распорядительного характера;

во-вторых, управление природопользованием и охраной окружающей среды — это деятельность подзаконная и направленная на практическое исполнение законов;

в-третьих, это деятельность по регулированию специфических отношений, т. е. отношений в области природопользования, воспроизводства, защиты и охраны окружающей среды;

в-четвертых, деятельность специально выделенных органов.

Учитывая эти характеристики, думается, необходимо расширить это понятие и рассматривать управление природопользованием и охраной окружающей среды не только как подзаконную, исполнительно-распорядительную деятельность компетентных органов, а что также, основным его элементом является нормотворческая, законодательная деятельность. Исходя из этого можно дать определение.

**Управление природопользованием и охраной окружающей среды** — деятельность государства по организации рационального использования, воспроизводства природных ресурсов, охраны и защиты окружающей среды, а также по обеспечению режима законности в экологических отношениях.

Управление природопользованием и охрана окружающей среды является составной частью социального управления и объектом его выступают отношения по совершенствованию природопользования и изменению в сфере охраны окружающей среды.

За исторический период развития Советского государства система управления природопользованием и охраной окружающей среды неоднократно претерпевала значительные изменения.

Эволюция организационных форм управления всегда была обусловлена как объективными так и субъективными процессами. В соответствии с постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 7 января 1988 г. «О коренной перестройке дела охраны природы в стране»<sup>1</sup> в целях совершенствования системы управления в этой области на базе соответствующих подразделений Госагропрома СССР, Госкомитета СССР по науке и технике, Гослесхоза СССР (в соответствии с постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 10 марта 1988 г.<sup>2</sup> Госкомлес СССР), Госкомгидромета СССР, Минвод-

<sup>1</sup> СП СССР. 1988. № 6. Ст. 14.

<sup>2</sup> Правда. 1988. 11 марта.

хоза СССР, Министерства лесной, целлюлозно-бумажной и деревообрабатывающей промышленности СССР, Министерства рыбного хозяйства СССР и Мингео СССР образован союзно-республиканский Государственный комитет СССР по охране природы (в настоящее время Министерство СССР природопользования и охраны окружающей среды). Оно является центральным органом управления в области природопользования и охраны окружающей среды. В Белоруссии действует Государственный комитет БССР по экологии. Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 7 января 1988 г., постановление Верховного Совета СССР от 27 ноября 1989 г. «О неотложных мерах экологического оздоровления страны»<sup>1</sup>, постановление Верховного Совета СССР от 26 июня 1989 г. «Об избрании Комитета Верховного Совета СССР по вопросам экологии и рационального использования природных ресурсов»<sup>2</sup> определили:

во-первых, необходимость дополнить правовые акты регулирующие производственно-хозяйственную деятельность государства и его органов, нормами, которые более полно раскрывают их экологическую функцию;

во-вторых, следует осуществить более четкую правовую регламентацию органов, которые специально созданы для руководства теми или иными процессами в области природопользования и охраны окружающей среды.

Действующие в настоящее время Законы СССР и Основы законодательства Союза ССР и союзных республик «Об аренде»<sup>3</sup>, «О собственности в СССР»<sup>4</sup>, «О земле»<sup>5</sup>, законы Белорусской ССР «Об аренде», Кодекс Белорусской ССР «О земле»<sup>6</sup> и Декларация Верховного Совета Белорусской ССР о государственном суверенитете Белорусской Советской Социалистической республики<sup>7</sup> внесли преобразования в управление природопользованием и охраной окружающей среды. Актуальность этой задачи особенно проявляется в связи с тем, что с переходом на экономические рычаги, многие проблемы становятся еще более сложными. Их уже невозможно правильно и своевременно решить на основе традиционного подхода, опираясь на опыт, пользуясь старыми мерками. Использование ста-

1. Правда. 1989. 3 декабря.

2. Вед. съезда нар. депутат. СССР и Верх. Совета СССР. 1989. № 5. Ст. 125.

3. Известия. 1990. 2 декабря.

4. Известия. 1990. 11 марта.

5. Известия. 1990. 7 марта.

6. Советская Белоруссия. 1990. 28 дек.

7. Советская Белоруссия. 1990. 28 июля.

рых административных методов при решении усложняющихся задач приводит порой, как показывают научные исследования, даже к росту неэффективных и необоснованных решений.

**Механизм управления природопользованием и охраной окружающей среды** включает методы, формы, функции управления и систему органов.

Вопрос о методах управления относится к числу дискуссионных. Так Ю. М. Козлов рассматривает методы управления как способы воздействия управляющих на управляемых, субъекта управления на его объект<sup>1</sup>. А. Е. Лунев указывает, что методы управления — это способы воздействия на управляемых в целях наиболее правильного и оперативного решения задач, стоящих перед аппаратом управления<sup>2</sup>. По мнению М. Тыллаева, метод управления есть конкретный способ практического осуществления стоящих перед ним задач, т. е. составляет фактическое содержание управленческой деятельности.

Не единообразно в юридической литературе осуществляется и классификация методов управления. Г. В. Атаманчук выделяет морально-идеологические, социально-политические, экономические и административные методы<sup>3</sup>. В. А. Юсупов и Н. А. Волков классифицируют методы управления на методы политического воздействия, организационные, административные, экономические, социально-психологические и индивидуально-психологические<sup>4</sup>. Ю. М. Козлов подразделяет на методы управления: внеэкономического воздействия и экономического воздействия или административные, экономические и моральные<sup>5</sup>.

Последняя классификация, на наш взгляд, является наиболее удачной.

Анализируя эти воззрения можно дать определение.

**Методы управления природопользованием и охраной окружающей среды** представляют собой способы воздействия на поведение и деятельность управляемых с целью обеспечения рационального природопользования, воспроизводства и охраны окружающей среды.

<sup>1</sup> См. Козлов Ю. М. Правовые акты и методы управления социалистической экономикой. В кн.: Управление и право. М., 1977. С. 34.

<sup>2</sup> См. Лунев А. Е. Теоретические проблемы государственного управления. М.: Наука. 1974. С. 138.

<sup>3</sup> Атаманчук Г. В. Государственное управление, проблемы методологии правового исследования. М., 1974. С. 37.

<sup>4</sup> См. Юсупов В. А., Волков Н. А. Научные основы государственного управления в СССР. 1972. С. 34.

<sup>5</sup> См. Козлов Ю. М. Правовые акты и методы управления социалистической экономикой. В кн.: Управление и право. М., 1977. С. 38.

Они подразделяются:

а) административные, т. е. прямой приказ, обеспечиваемый возможностью государственного принуждения;

б) экономические, т. е. создающие непосредственную материальную заинтересованность в выполнении предприятиями, организациями, трудовыми коллективами, гражданами решений органов управления природопользованием и охраной окружающей среды;

в) методы морального стимулирования, которые реализуются как посредством применения мер поощрительного характера, так и в форме воздействия на нарушителей.

В эколого-правовой литературе имеются и другие взгляды по данному вопросу<sup>1</sup>. К методам управления относят: обязательные предписания, порождающие обязанность их выполнения; запреты на действия, причиняющие вред природной среде и здоровью человека; разрешения, заключающиеся в выдаче разрешений на пользование ресурсами природы с учетом требований закона; согласования — при проектировании, размещении, строительстве объектов с целью предотвращения причинения вреда окружающей среде и т. д.; санкционирование — утверждение решений при выдаче разрешений и согласования; рекомендации — при организации тех или иных природоохранных мероприятий там, где нет надобности в прямых предписаниях.

Административный метод охраны окружающей среды, применяемый, в своем большинстве, до недавнего времени, характеризовался: монопольным владением природными ресурсами; определением правовых норм и порядка воздействия на окружающую среду заинтересованными ведомствами — природопользователями; сохранением предприятий, которые своей деятельностью наносили окружающей среде ущерб, в десятки раз превышающий стоимость выпускаемой продукции, но и вместе с тем он позволил без применения жестких экономических санкций в какой-то мере сдерживать эколого-катастрофические ситуации, путем директивных предписаний вышестоящих партийных и государственных органов. Переход промышленности на экономические рельсы неизбежно приводит к стремлению получить наибольшую прибыль и тем самым к попыткам экономии на природе. Все это, а также невозможность использования административных методов управления, на наш взгляд, усугубит и без того критическую ситуацию. Выход один — экономическая невыгодность отрицатель-

---

<sup>1</sup> См. Сельскохозяйственное, природноресурсовое законодательство и правовая охрана природы. М., 1989. С. 40.

ных воздействий на окружающую среду, нерационального использования природных ресурсов, использования комплекса экономических и административных методов.

Проектом Государственной программы охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов СССР на 1991 — 1995 годы и на перспективу до 2000 года<sup>1</sup> разработан экономический механизм и финансирование охраны окружающей среды. Он базируется на концепции устойчивого развития экономики при полном учете экологических факторов и является частью целостной системы управления народным хозяйством и направлен на создание экологически безопасных условий жизни людей.

Формирование экономического механизма управления охраной окружающей среды в условиях перехода к рыночной экономике предполагается осуществлять по следующим направлениям: установление жестких экологических ограничений по территориям и экосистемам, в рамках которых должно осуществляться развитие и размещение производительных сил, а также экономической ответственности природопользователей за нарушения экологических ограничений; создание системы платежей за природопользование и учет экологических факторов при налогообложении;

упорядочение источников финансирования мероприятий по охране, воспроизводству и сбережению природных ресурсов.

Более подробно остановимся на системе платежей. В нее входят:

- а) платежи за право пользования природными ресурсами;
- б) платежи за воспроизводство и охрану природных ресурсов, осуществляемые государством или хозрасчетными специализированными предприятиями и организациями;
- в) компенсационные платежи за выбытие природных ресурсов из целевого использования или ухудшения их качества, вызванное деятельностью этих предприятий;
- г) платежи за выбросы (сбросы, размещение) загрязненных веществ в природную среду;
- д) дополнительный налог с прибыли предприятий, выпускающих экологически опасную продукцию, применяющих экологически опасные технологии;
- е) штрафы и другие экономические санкции за нарушение правил и норм рационального природопользования;
- ж) льготы по налогообложению прибыли предприятий.

В эту систему могут быть включены также нормы ускоренной амортизации природоохранных объектов и сооружений.

<sup>1</sup> Правительственный вестник. 1990. ноябрь.

Система платежей и налогообложения должна стимулировать природоохранительную деятельность предприятий и регионов, а также призвана обеспечить формирование централизованных источников финансирования охраны и воспроизводства природных ресурсов.

**Форма управления природопользованием и охраной окружающей среды** означает юридический способ внутренней организации управленческой деятельности и внешнего организационного воздействия на управляемые объекты.

В качестве внешних проявлений правовых форм управления выступает правотворческая, правоприменительная, правоохранительная деятельность органов государства.

## **§ 2. Функции управления природопользованием и охраной окружающей среды.**

Управление природопользованием и охраной окружающей среды означает выполнение целого комплекса специфических функций, связанных с экологическими отношениями. Среди ученых экологов сложились, в некоторой степени, близкие, по их пониманию взгляды на содержание, виды и тенденции развития. Они позволяют рассматривать **функции управления природопользованием и охраной окружающей среды** как наиболее характерные, специфические по содержанию обособленные виды деятельности, воздействующие на экологические отношения и связи, составляющие единый хозяйственный механизм.

Все функции управления природопользованием и охраной окружающей среды можно подразделить на общие функции управления природопользованием и охраной окружающей среды и функции отдельных отраслей, органов и звеньев этой системы.

Такое разграничение во многом носит условный характер, ибо между этими функциями самая тесная взаимосвязь: общие функции проявляются не иначе как через функции отдельных органов. Каждая функция характеризуется однородными действиями компетентных органов.

Своеобразие природных объектов предопределяет специфичность функций. А их общность, обусловленная принадлежностью к единой системе природы, приводит к тому, что многие из этих функций являются общими для земельного, горного, водного и лесного права<sup>1</sup>. Мы, более подробно остановимся на общих функциях управления.

<sup>1</sup> См. Ерофеев Б. Н., Краснов Н. И., Сыроедов Н. А. Советское земельное право. М., 1981. С. 127.

Общими функциями управления природопользованием и охраной окружающей среды являются:

— нормотворчество и законодательная инициатива в области природопользования, охраны и защиты окружающей среды;

— учет природных объектов и ведение природных кадастров;

— экологический контроль и экспертиза;

— осуществление мониторинга окружающей среды;

— планирование природопользования, воспроизводства и охраны природных ресурсов;

— установление экологических ограничений;

— распределение и перераспределение природных ресурсов между природопользователями;

— разрешение споров о праве пользования природными ресурсами;

— применение санкций за нарушение законодательства регулирующего экологические отношения.

**Нормотворчество и законодательная инициатива в области природопользования и защиты окружающей среды.** Данной функции в литературе уделялось недостаточно внимания. Законодательная инициатива предполагает право внесения законопроекта регулирующего экологические отношения в законодательные органы в соответствии с установленной процедурой. Законодательная инициатива влечет за собой обязанность законодательного органа обсудить вопрос о включении данного законопроекта в повестку дня. В настоящее время подготовлены проекты Законов СССР «Об охране природы», «Об особо охраняемых природных территориях», «Об охране и рациональном использовании растительного мира», «Об использовании атомной энергии и ядерной безопасности» и другие законодательные акты. В 1991 — 1995 гг. предполагается продолжить работу по совершенствованию природоохранительного законодательства: разработать новые или уточнить действующие законодательные акты, регулирующие водные, лесные и горные отношения, а также отношения в области охраны атмосферного воздуха, охраны и использования животного мира; установить ответственность должностных лиц за умышленное сокрытие и искажение информации об авариях с экологическими последствиями, о состоянии среды и ее влиянии на человека.

Органы управления природопользованием и охраной окружающей среды в соответствии со своей компетенцией также могут создавать нормативные акты. Предписания нормативных актов обычно носят общий характер и направлены на ре-

гулирование определенного вида экологических правоотношений. Нормативные акты, регулирующие экологические правоотношения, классифицируются по их юридической силе, определенной компетенцией и положением издавшего органа в общей системе правотворческих органов государства, а также по видам экологических отношений, которые они регулируют.

Руководители министерств, государственных комитетов и других центральных ведомств в пределах своих полномочий издают приказы и инструкции которые регулируют отношения внутри отрасли экологического права (земельного, лесного, водного и т. д.). Однако некоторые акты руководителей этих министерств и ведомств имеют общее значение и для других отраслей народного хозяйства, а также граждан.

Проектом Государственной программы охраны окружающей среды предусмотрена одна из главных задач в области управления природопользованием, которая должна быть решена в ближайший период. Это создание единой системы научно обоснованных нормативно-технических документов, обеспечивающих регулирование природоохранной деятельности и использование природных ресурсов.

Союзные и республиканские органы, осуществляющие управление и контроль в области охраны природы и использования природных ресурсов, совместно с центральными экономическими органами и научно-исследовательскими организациями должны осуществить в 1991 — 1993 годах формирование базы основных нормативно-технических документов в этой области с разработкой новых и пересмотром действующих нормативов на основе опыта государственной системы стандартизации и международных организаций по стандартизации.

Разработке и корректировке нормативно-технических документов будет предшествовать проведение специальных исследований по обоснованию устанавливаемых регламентов. В 1991 году необходимо завершить разработку методологии экологического нормирования антропогенного воздействия на природные комплексы. С учетом передового опыта, экологических и санитарных требований должны быть разработаны региональные предельно-допустимые нормативы выбросов загрязняющих веществ, уровней шума, вибрации, электромагнитных излучений и других вредных воздействий на человека и природную среду; утверждены стандарты качества окружающей среды.

Предусматривается разработка показателей экологической емкости территории с учетом допустимой техногенной нагрузки, изъятия природных ресурсов и других факторов, превы-



шение которых может приводить к необратимым изменениям природной среды<sup>1</sup>.

### **Учет природных объектов и ведение природных кадастров.**

Выполнение этой функции имеет первостепенное значение для организации рационального природопользования, воспроизводства, охраны и защиты природных объектов. Учет природных ресурсов и ведение природных кадастров является необходимым условием для осуществления прогнозирования и организации планирования. По результатам учета проводится анализ хозяйственной деятельности, осуществляются краткосрочные и долгосрочные прогнозы.

Природный кадастр представляет собой систематизированный свод необходимых и достоверных сведений о природном, хозяйственном и правовом положении того или иного вида природного ресурса<sup>2</sup>.

Порядок ведения учета природных ресурсов и ведения природных кадастров регулируются отдельными статьями Основ законодательства отраслей экологического права<sup>3</sup> и соответствующими кодексами, а также законами Союза ССР и соответствующими законами Союзных республик. Так предусмотрено ведение земельного, водного, лесного кадастров, кадастра полезных ископаемых и кадастра животного мира.

Более детальное правовое отражение эти вопросы нашли в постановлениях Совета Министров СССР:

от 7 июля 1977 г. «О порядке ведения государственного земельного кадастра»<sup>3</sup>;

от 1 августа 1977 г. «О порядке ведения государственного водного кадастра»<sup>4</sup>;

от 8 января 1982 г. «О государственном учете лесов, ведении государственного лесного кадастра и отраслевого учета состояния и использования земель государственного лесного фонда»<sup>5</sup>.

от 28 апреля 1982 г. «О порядке государственного учета животных и их использования и государственного кадастра животного мира»<sup>6</sup>.

В соответствии с Государственной программой охраны окружающей среды к 1995 году должна быть сформирована

<sup>1</sup> Правительственный вестник. 1990. Ноябрь.

<sup>2</sup> Бобылев А. И., Балашенко С. А. Экологическое право. Мн., 1990. С. 77.

<sup>3</sup> СЗ СССР. М., 1982. Т. 4. С. 101—103.

<sup>4</sup> СЗ СССР. М., 1982. Т. 4. С. 331—332.

<sup>5</sup> СЗ СССР. М. 1982. Т. 4. С. 387—389.

<sup>6</sup> СП СССР. 1984. № 13. Ст. 83.

государственная информационная система сбора, хранения, систематизации и обработки информации о состоянии окружающей среды, природно-ресурсного потенциала и о природоохранных мероприятиях, ориентированная на решение следующих задач:

создание банка данных о состоянии природной среды;  
создание постоянно обновляемых экологических карт СССР и отдельных регионов;

ведение кадастров природных ресурсов;  
прогноз экологических ситуаций на территории страны;  
ведение экологических паспортов предприятий, отраслей и территорий;

развитие и совершенствование системы объема научно-технической информации по охране окружающей среды с международными, общесоюзными, республиканскими и отраслевыми организациями информации;

обеспечение органов государственного управления, научных и общественных организаций, населения страны оперативной и достоверной информацией о состоянии природной среды.

Предполагается разработать и утвердить в 1991 году порядок предоставления в государственную информационную систему министерствами и ведомствами информации о состоянии окружающей среды; разработать и поэтапно до 1995 года внедрить в практику природоохранной деятельности новые методы и принципы получения и использования аэрокосмической информации о состоянии окружающей среды.

Создание государственной информационной системы позволит:

разрешить задачу обеспечения органов государственного управления, различных уровней оперативной и аналитической информацией о состоянии природной среды и прогнозами ее изменения, достаточными для принятия экологически обоснованных решений;

обеспечить обоснование расчета платежей и штрафов за использование природных ресурсов;

вести кадастры по природным ресурсам и загрязнению природной среды на основе комплексного использования данных различных систем мониторинга и контроля природной среды<sup>1</sup>.

### **Экологический контроль и экспертиза.**

Экологический контроль представляет собой деятельность компетентных государственных и общественных органов, на-

<sup>1</sup> Правительственный вестник, 1990. Ноябрь,

правленную на организацию контроля за рациональным природопользованием, охраной окружающей среды, соблюдением экологического законодательства.

Объектами экологического контроля являются:

- состояние и изменение природной среды;
- работа министерств, ведомств по осуществлению мер по охране окружающей среды;
- деятельность предприятий и граждан по соблюдению экологического законодательства.

По формам деятельности экологический контроль можно подразделить:

а) информационный контроль — сбор и обобщение информации с целью передачи заинтересованным органам и учреждениям;

б) предупредительный контроль — направлен на предотвращение вредных воздействий на состояние окружающей среды и здоровье людей, которые могут возникнуть при нарушении и несоблюдении законодательства;

в) карательный контроль — выражается в применении мер государственного принуждения к предприятиям, организациям и гражданам, наносящим ущерб окружающей среде.

По субъектам деятельности экологический контроль подразделяется на государственный, ведомственный и общественный. Государственный контроль за охраной природы и использованием природных ресурсов имеет своей основной задачей обеспечить соблюдение всеми министерствами, государственными комитетами и ведомствами, предприятиями, учреждениями, организациями, независимо от ведомственной принадлежности, гражданами, иностранными юридическими и физическими лицами требований природоохранительного законодательства, экологических нормативов, правил и стандартов по регулированию использования природных ресурсов и охране природной среды.

Важнейшим требованием при осуществлении государственного контроля должно являться предупреждение и выявление нарушений природоохранительного законодательства, иных норм и правил по рациональному использованию природных ресурсов, совершенствование форм и методов государственного контроля, а также предупреждение региональных, межреспубликанских, межнациональных и международных экологических конфликтов.

Особая роль в комплексе мероприятий по осуществлению государственного контроля отводится контролю за правильностью ведения предприятиями и организациями первичного учета используемых природных ресурсов, определением объе-

мов и состава выбрасываемых (сбрасываемых) в окружающую природную среду различных видов отходов производства и разработке предложений по усилению контроля за использованием природных ресурсов и охране окружающей природной среды<sup>1</sup>.

В зависимости от природного объекта или ресурса перед государственным экологическим контролем стоят специфические задачи. Так в соответствии с Кодексом Белорусской ССР о земле от 11 декабря 1990 г. задачи государственного контроля за использованием и охраной земель определены в обеспечении соблюдения всеми государственными и общественными органами, всеми предприятиями, организациями и учреждениями, а также гражданами требований земельного законодательства в целях эффективного использования и охраны земель<sup>2</sup>, в статье 10 Лесного кодекса Белорусской ССР указано, что государственный контроль имеет своей задачей обеспечить соблюдение всеми министерствами, государственными комитетами, ведомствами, государственными, кооперативными, общественными предприятиями, организациями, учреждениями и гражданами установленного порядка пользования лесами, правил ведения лесного хозяйства, воспроизводства лесов, их учета и охраны, а также иных правил и норм, предусмотренных лесным законодательством<sup>3</sup>.

Аналогичные статьи имеют Водный кодекс<sup>4</sup>, Кодекс Белорусской ССР о недрах<sup>5</sup>, Закон БССР «Об охране и использовании животного мира»<sup>6</sup>, Закон БССР «Об охране атмосферного воздуха»<sup>7</sup>.

В соответствии с Основами законодательства СССР приняты подзаконные нормативные акты, которые устанавливают основные направления и порядок осуществления государственного контроля. Это «Положение о государственном контроле за использованием земель» (1970)<sup>8</sup>, «Положение о государственном контроле за ведением работ по геологическому изучению недр» (1978)<sup>9</sup>, «Положение о государственном контроле за использованием и охраной вод» (1979)<sup>10</sup>, «Положение

<sup>1</sup> Правительственный вестник. 1990. Ноябрь.

<sup>2</sup> См. Кодекс Белорусской ССР о земле. Сов. Белоруссия. 29 дек. 1990.

<sup>3</sup> СЗ БССР. Т. 5. С. 251.

<sup>4</sup> СЗ БССР. Т. 5. С. 213.

<sup>5</sup> СЗ БССР. Т. 5. С. 159.

<sup>6</sup> СЗ БССР. Т. 5. С. 358.

<sup>7</sup> СЗ БССР. Т. 5. С. 337.

<sup>8</sup> СП СССР. 1970. № 9. Ст. 71; 1981. Ст. 3; ст. 45 Основ о земле.

<sup>9</sup> СП СССР. 1978. № 21. Ст. 130; Ст. 43 Основ о земле.

<sup>10</sup> СП СССР. 1979. № 17. Ст. 114; 1981. № 2. Ст. 3; ст. 8 Основ водного законодательства.

о государственном контроле за охраной атмосферного воздуха» (1982)<sup>1</sup>, «Положение о государственном контроле за состоянием, использованием, воспроизводством, охраной и защитой лесов» (1982)<sup>2</sup>.

Законодательством определена система органов государственного экологического контроля. Государственный контроль за охраной природы и использованием природных ресурсов осуществляется Советами народных депутатов, а также специально уполномоченными органами.

Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров от 7 января 1988 г. «О коренной перестройке дела охраны природы в стране»<sup>3</sup> на Государственный комитет СССР по охране природы (Министерство природопользования и охраны окружающей среды) возложены контроль за использованием и охраной земель, поверхностных и подземных вод, атмосферного воздуха, растительности лесов и животного мира, рыбных запасов, морской среды и т. д. Таким образом, введена единая система государственного контроля. Министерство СССР природных ресурсов и охраны окружающей среды, Государственный комитет БССР по экологии и их органы на местах несут всю полноту ответственности за экологическую обстановку.

Министерства и ведомства, на которые государством возложено осуществление управления в области защиты окружающей среды, охраны и использования отдельных объектов природы осуществляют ведомственный экологический контроль в рамках подчиненного хозяйства. Они имеют специальные органы (инспекции, службы) осуществляющие ведение контроля в своих системах.

Особенность ведомственного контроля состоит в том, что контроль осуществляется только по отношению к подведомственным объектам. Органы осуществляющие контроль находятся в подчинении министерства или ведомства, деятельность которого контролируют. Право давать указания, как правило, имеет руководитель и должностные лица системы данного министерства или ведомства.

Правовую основу общественного контроля дают конституция СССР и БССР. Конкретные формы общественного контроля предусматриваются Основами законодательства и кодексами. В практике экологического движения вырабатываются новые формы участия в общественном контроле, создаются независимые общественные комиссии.

<sup>1</sup> СП СССР. 1982. № 23. Ст. 119; ст. 25 Закона СССР об охране атмосферного воздуха.

<sup>2</sup> СЗ СССР. Т. 4. С. 379—385. Ст. 9. Основ лесного законодательства.

<sup>3</sup> СП СССР. 1988. № 6. Ст. 14.

Государственная программа указывает на необходимость предоставить право общественным экологическим организациям на участие их представителей в проведении государственных экологических экспертиз; обеспечить доступ общественных экологических организаций к информации о состоянии окружающей среды, источниках ее загрязнения, мерах по охране природы; создать систему изучения общественного мнения по вопросам охраны окружающей среды и природопользованию с широким использованием возможностей общественных экологических организаций.<sup>1</sup>

Важнейшей из функций управления и государственного контроля является **проведение экологической экспертизы**.

Экологическая экспертиза — установленный государством и обязательный для всех порядок предварительной проверки соответствия хозяйственных проектов, решений и мероприятий требованиям экологической безопасности общества.

Государственная экологическая экспертиза проводится в целях экологической обоснованности концепций, схем развития и размещения производительных сил страны, намечаемой хозяйственной и иной деятельности, правильности и достоверности выполнения заказчиком оценки воздействия этой деятельности на окружающую среду, природные ресурсы и здоровье населения, оптимальности выработанного им варианта хозяйственного решения, а также экологической безопасности новой техники, технологии, материалов и веществ, в том числе ввозимых из-за рубежа. Дальнейшее развитие получает практика проведения государственной экологической экспертизы, которая носит обязательный характер и предшествует принятию хозяйственного решения.

Важнейшим элементом подготовки заказчиком документации по планированию и развитию народнохозяйственного комплекса является разработка оценки воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду (ОВОС), которая включает рассмотрение цели и необходимости предлагаемой деятельности, способов ее осуществления, реальных альтернатив, характера и степени воздействия на окружающую среду, в том числе и в аварийных ситуациях, возможностей уменьшения вредного воздействия и экологического риска. Материалы оценки подлежат обсуждению с представителями общественности и населением региона предполагаемой хозяйственной деятельности. Открытие финансирования работ по всем проектам осуществляется только при наличии положительного заключения государственной экспертизы. Начиная с 1980 года

---

<sup>1</sup> Правительственный вестник, 1990. Ноябрь.

продолжается проведение государственной экологической экспертизы ранее принятых государственных программ мелиорации земель, химизации народного хозяйства, развития атомной энергетики, химической, микробиологической промышленности и других отраслей<sup>1</sup>.

Правовой основой проведения государственной экологической экспертизы служат Постановление Верховного Совета СССР от 3 июля 1985 г. «О соблюдении требований законодательства об охране природы и рациональном использовании природных ресурсов»<sup>2</sup>, Постановление Совета Министров СССР от 26 мая 1987 г. «Об усилении роли экспертизы проектов на строительство крупных народнохозяйственных объектов в целях предупреждения отрицательных экологических последствий»<sup>3</sup>, Постановление Верховного Совета СССР от 27 ноября 1989 г. «О неотложных мерах экологического оздоровления страны»<sup>4</sup>.

### Осуществление мониторинга окружающей среды.

В соответствии с постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 29 декабря 1972 г. «Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов»<sup>5</sup> на Главное управление гидрометеорологической службы при Совете Министров СССР (в настоящее время Государственный комитет по гидрометеорологии и контролю природной среды) возросла обязанность организовать общегосударственную службу наблюдений и контроля за уровнем загрязнения атмосферы, почвы и водных объектов по физическим, химическим и гидробиологическим (для водных объектов) показателям и экстренной информации о резких изменениях уровня загрязнения атмосферы, почвы и вод. Также служба мониторинга обязана обеспечить заинтересованные организации и учреждения систематической информацией об уровнях загрязнения атмосферы, почвы, водных объектов и о возможности их изменения под влиянием хозяйственной деятельности и гидрометеорологических условий.

Дальнейшее функциональное развитие службы мониторинга положено постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 1 декабря 1978 г. «О дополнительных мерах по усилению охраны природы и улучшению использования природных ресурсов»<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Правительственный вестник. 1990. Ноябрь.

<sup>2</sup> Ведомости Верховного Совета СССР. 1985. № 27. Ст. 479.

<sup>3</sup> СП СССР. 1987. № 32. Ст. 112.

<sup>4</sup> Правда. 1989. 3 дек.

<sup>5</sup> СП СССР. 1973. № 2. Ст. 6.

<sup>6</sup> СП СССР. 1979. № 2. Ст. 6.

Мониторинг окружающей среды есть систематическое наблюдение за состоянием окружающей среды для своевременного выявления изменений, предупреждения и устранения негативных процессов и тенденций.

Структура государственного экологического мониторинга состоит из трех уровней.

1. Посты и станции наблюдения, где происходит первичная обработка информации и обобщаются полученные материалы.

2. Территориальные (в областях, краях) автономных и союзных республиках), региональные (в определенном регионе), ведомственные центры наблюдения и контроля, на базе которых проводится анализ полученных данных, составляются местные прогнозы и дается оценка состояния природной среды и ее отдельных объектов.

3. Госкомгидромет, обобщающий региональные и иные данные, составляющий прогноз и оценку состояния природной среды и ее отдельных сфер в национальном масштабе и передающий ее в центральные органы. Эта информация подразделяется на экстренную, оперативную, собранную за месяц наблюдения и контроля и режимную, охватывающую годовой период наблюдения и контроля.<sup>1</sup>

Если первоначально экологический мониторинг осуществляется в трех сферах природной среды: атмосферный воздух, вода, земля, то в настоящее время происходит расширение объектов мониторинга. Так при Министерстве лесного хозяйства БССР создана Республиканская станция по защите и мониторингу леса.

Основными задачами станции мониторинга являются; контроль за проведением производственными лесохозяйственными объединениями и лесхозами работ по обеспечению выполнения санитарных правил в лесах, организации лесопатологического надзора, учету очагов вредителей и болезней леса; методическая и практическая помощь в этой сфере; анализ эффективности проводимых лесохозяйственных мероприятий и оценке влияния химических обработок; организация и проведение опытных работ по применению новых эффективных биологических и химических средств борьбы с вредителями и болезнями леса; составление обзоров и разработка прогнозов появления, распространения и развития вредных воздействий на лес.

«Материалы общегосударственной службы наблюдения и контроля природной среды СССР создают базу для развертывания эффективного и целенаправленного государственного экологического контроля за выполнением мероприятий и пра-

<sup>1</sup> См. Петров В. В. Правовая охрана природы в СССР. М., 1984. С. 130.



вил охраны природной среды и вместе с тем они имеют международное значение для функционирования Глобальной системы мониторинга окружающей среды — ГСМОС<sup>1</sup>».

В целях наиболее полного удовлетворения потребности народного хозяйства и населения в информации о загрязнении природной среды в СССР существует необходимость развивать общегосударственную службу наблюдения за загрязнением природной среды (ОГСНК).

Предполагается организовать в 1991 — 1995 годах наблюдение за загрязнением атмосферного воздуха во всех городах с населением более 50 тыс. человек, или с выбросом загрязняющих веществ более 100 тыс. т в год, а к 2005 году — во всех городах, а также в районах всех отдельно стоящих промышленных объектов с выбросом более 20 тыс. т вредных веществ в год. Расширить в 1991 — 2005 годах сеть пунктов и станций наблюдения за загрязнением вод и фоновым загрязнением окружающей среды. Завершить до 1996 года формирование системы оперативного контроля за радиоактивной обстановкой на всей территории страны. Организовать до 1995 года во всех областных и краевых центрах, а также в городах, в которых производится и хранится значительное количество сильнодействующих токсичных веществ, органы по оперативному контролю за радиоактивным и химическим загрязнением окружающей среды и прогнозированию обстановки, в том числе при аварийном выбросе этих веществ в природную среду. Организовать разработку и использование в практических целях моделей и программ расчета загрязнения атмосферного воздуха, вод, в том числе для ситуаций аварийного загрязнения радиоактивными и химическими веществами.

### **Планирование природопользования, воспроизводства, охраны природных ресурсов и среды.**

Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 29 декабря 1972 г. № 888 «Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов»<sup>2</sup> обязало министерства и ведомства СССР и Советы Министров союзных республик обеспечить начиная с 1974 г. разработку проектов перспективных и годовых планов проведения мероприятий по охране природы и рациональному использованию природных ресурсов, а также обеспечить разработку проектов сводных перспективных и годовых планов охраны природы на террито-

<sup>1</sup> Петров В. В. Правовая охрана природы в СССР. М., 1984. С. 131.

<sup>2</sup> СП СССР. 1973. № 2. Ст. 6.

рии союзной республики, предусматривающих мероприятия по охране природы, подлежащие выполнению всеми предприятиями, независимо от ведомственной принадлежности.

В соответствии с постановлением Верховного Совета СССР от 27 ноября 1989 г.<sup>1</sup> разработан проект Государственной программы охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов СССР на 1991 — 1995 годы и на перспективу до 2005 года. Элементы планирования природопользования, воспроизводства, охраны природных ресурсов и среды приобретают новый оттенок и не теряют своей актуальности и при переходе к рыночным отношениям.

Планирующие, проектные и хозяйственные органы при разработке планов и прогнозов развития хозяйства и проектирования обязаны:

- а) исходить из приоритета экологических интересов над производственными и экономическими;
- б) предусматривать необходимость комплексного использования природных ресурсов, учитывая их взаимную связь и зависимость с тем, чтобы эксплуатация одних видов природных ресурсов не наносила ущерба другим;
- в) при использовании возобновимых природных ресурсов обеспечить не только максимальное удовлетворение ими нужд производства, но и возобновление этих ресурсов на основе расширения воспроизводства;
- г) не допускать сокращения площадей лесов, лугов, водоемов и т. п.
- д) при всех видах работ обеспечивать максимальное сохранение природных объектов.

### **Установление экологических ограничений.**

В качестве экологических ограничений устанавливаются: лимиты допустимых выбросов (сбросов, размещения) загрязняющих веществ в окружающую природную среду, предприятиями и в целом по хозяйству, территории; лимиты допустимого использования (изъятия) природных ресурсов по природным объектам, экосистемам и территориям.

Оба вида экологических ограничений устанавливаются в виде ступенчатых (ужесточающихся во времени) лимитов с доведением их в конечном счете до нормального уровня.

Объемы выбросов загрязняющих веществ, оказывающих влияние на глобальные изменения в биосфере, а также на загрязнение окружающей среды в результате трансграничного переноса, устанавливаются на договорной основе (между Со-

<sup>1</sup> Известия, 1989, 4 дек.

юзом ССР — республиками, республиками — областями, областью-городами — предприятиями) соответственно по республикам, областям, городам и предприятиям.

Система экологических ограничений должна способствовать структурной перестройке народного хозяйства на основе ресурсосбережения, перехода промышленности на малоотходные технологические процессы<sup>1</sup>.

В. В. Петров рассматривает данную функцию как «стандартизация качества окружающей среды»<sup>2</sup>.

Система государственных стандартов в области пользования, воспроизводства, защиты и охраны окружающей среды включает:

1) основные положения; 2) термины, определения, классификации; 3) показатели загрязняющих выбросов и интенсивности использования природных ресурсов; 4) правила охраны природы и рационального использования природных ресурсов; 5) методы определения состояния природных объектов и интенсивности хозяйственных воздействий; 6) требования к средствам измерения и контроля состояния окружающей среды; 7) требования к устройствам, аппаратам, сооружениям по защите окружающей среды от загрязнения; 8) прочие нормативы.

Выделяются две группы стандартов: основные и вспомогательные. В свою очередь основные подразделяются на экологические и производственно-хозяйственные нормативы.

Экологические — определяют предельно допустимые нормативы вредного воздействия на окружающую среду, превышение которых угрожает сохранению оптимальных биологических условий существования человека и его естественного окружения. Такие нормативы устанавливаются в виде предельно допустимых концентраций вредных веществ в окружающей среде (ПДК) и предельно-допустимых норм хозяйственной, рекреационной, демографической и т. д. нагрузки на внешнюю среду (ПДН).

К производственно-хозяйственным нормативам прежде всего принадлежат нормативы предельно-допустимых вредных выбросов предприятий и организаций, иных объектов в окружающую среду (ПДВ).

Вспомогательные стандарты призваны создавать необходимые предпосылки для выработки и реализации основных нормативов. К их числу относят стандарты экологической терминологии и эколого-организационные стандарты.

<sup>1</sup> Правительственный вестник. 1990. Ноябрь.

<sup>2</sup> Петров В. В. Правовая охрана природы в СССР. М., 1984, С. 102—106.

**Распределение и перераспределение природных ресурсов между природопользователями.** В результате осуществления данной функции происходит возникновение или прекращение права природопользования, т. е. природопользователь приобретает в установленной форме или утрачивает эти права. До недавнего времени базисной установкой служило право исключительной государственной собственности на природные объекты. С принятием Законов и Основ законодательства Союза ССР и союзных республик «О собственности», «Об аренде», «О земле», Законов и Кодексов Белорусской ССР, регулирующих данные отношения в значительной степени притерпевает изменения реализация функции распределения и перераспределения природных ресурсов между природопользователями.

**Разрешение споров о праве пользования природными ресурсами.** Законодательством регламентируется рассмотрение споров, связанных с правом собственности, арендными отношениями, природопользованием.

Государство обеспечивает в законодательстве гражданам, организациям и другим собственникам равные условия защиты права собственности. Споры о праве собственности на природные объекты разрешаются в соответствии с гражданским законодательством Союза ССР, союзных и автономных республик. Защита прав собственности осуществляется судом, государственным арбитражем или третейским судом. Споры, возникающие при исполнении договора аренды, рассматриваются государственным арбитражем или судом в соответствии с их компетенцией. В соответствии с Кодексом Белорусской ССР «О земле» земельные споры разрешаются местными Советами народных депутатов, судом или Государственным арбитражем. Имущественные споры, связанные с земельными отношениями между предприятиями, учреждениями, организациями (кроме кооперативных) разрешаются органами Государственного арбитража, а имущественные споры, связанные с земельными отношениями, в которых сторонами являются кооперативы или граждане, разрешаются судом в соответствии с Основами законодательства Союза ССР и союзных республик о земле споры предприятий, учреждений и организаций Белорусской ССР по вопросам землепользования на территории другой республики рассматриваются комиссиями, образуемыми на паритетных началах из представителей Белорусской ССР и заинтересованных союзных республик. Споры землевладельцев и землепользователей одной области по вопросам владения землей на террито-

ри другой области разрешаются Верховным Советом Белорусской ССР.

Споры землевладельцев и землепользователей по вопросам владения и пользования землей на территории разных районов данной области разрешаются областным Советом народных депутатов.

Споры по вопросу землевладения или землепользования рассматриваются местными Советами народных депутатов по заявлению одной из сторон.

Необходимые для разрешения спора по вопросу землевладения или землепользования материалы подготавливаются землеустроительными органами. Для подготовки материалов по разрешению споров землевладения или землепользования местные Советы народных депутатов могут в необходимых случаях образовывать комиссии из депутатов местных Советов народных депутатов и представителей землеустроительных органов.

Решение по земельному спору исполняется землеустроительным или другим органом, указанным в решении.

Обжалование решения не приостанавливает его исполнения.

Споры между гражданами, имеющими строения в общей собственности, о порядке владения земельным участком рассматриваются судом.

Порядок владения частью земельного участка определяется с учетом долей строения, принадлежащих гражданам.

Вопросы связанные с применением санкций за нарушение законодательства регулирующего экологические отношения изложены в отдельной главе.

### **§ 3. Система органов управления природопользованием и охраной окружающей среды.**

Важнейшим элементом механизма управления является система органов. На наш взгляд она представляет совокупность организационных форм (организаций, учреждений, органов) однородных по своим задачам, имеющих определенный порядок в расположении и связи действий, направленных на осуществление основных функций управления природопользованием и охраной окружающей среды. Практически все преобразования в управлении природопользованием и охраной окружающей среды неразрывно связаны с изменением структуры органов, их компетенции и взаимосвязи в цепи с другими элементами. В качестве основного элемента системы управления рассматривается орган управления наделенный определенной компетенцией. При определении компетенции

органа управления природопользованием и охраной окружающей среды важным моментом является достижение необходимого соответствия между функциями и полномочиями.

Во-первых, содержание полномочий в полной мере должно вытекать и обуславливаться содержанием функций соответствующего органа управления.

Во-вторых, объем полномочий должен соответствовать объему осуществляемых функций, эффективно обеспечивать реализацию каждой функции относительно каждого объекта управления<sup>1</sup>.

Видится, что распределение компетенции между различными органами определяется функциональными назначениями и характером выполняемых задач.

В соответствии с компетенцией происходит классификация органов управления природопользованием, воспроизводством, защитой и охраной окружающей среды. Они подразделяются на органы общей, межведомственной, специальной и отраслевой компетенции<sup>2</sup>.

**Органы общей компетенции** — наряду с управлением в области использования и охраны природных ресурсов осуществляют также управление многими другими видами деятельности и отраслями народного хозяйства.

К ним относятся Верховные Советы СССР, союзных и автономных республик, областные, краевые, городские, районные, сельские, поселковые Советы народных депутатов и их исполнительные органы: Кабинет Министров СССР, Советы Министров, союзных и автономных республик и исполкомы местных Советов народных депутатов. В Верховном Совете СССР создан комитет по вопросам экологии и использования природных ресурсов.

Центральные органы управления общей компетенции разрабатывают и осуществляют меры по охране окружающей среды от вредных воздействий, осуществляют общий контроль за их проведением. В порядке координации местные Советы народных депутатов и их исполнительные органы практикуют разработку общих мероприятий, направленных на оздоровление окружающей среды. Свои полномочия в этой области Советы реализуют при согласовании планов государственных и кооперативных предприятий в части охраны природы.

Соединение в Советах функций государственного руководства и управления обеспечивает интегрированный характер их природоохранительной компетенции, охватывающий все

<sup>1</sup> Атамчук Г. В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования. М., 1975. С. 122.

<sup>2</sup> См. Петров В. В. Правовая охрана природы в СССР. М., 1984. С. 107.

виды властных полномочий: нормотворчество, исполнение, координацию и контроль<sup>1</sup>.

В Совете Министров БССР создан отдел охраны окружающей среды. Им осуществляется анализ и подготовка для рассмотрения в Совете Министров БССР предложений по вопросам охраны и рационального использования земли, ее недр, водных ресурсов, растительного и животного мира, содержания чистоты атмосферного воздуха, сохранения и улучшения окружающей человека среды, сотрудничества Белорусской ССР с союзными республиками, в рамках ООН, на двусторонней основе со специализированными международными организациями и зарубежными странами в области охраны окружающей среды и систематическая проверка использования решений Правительства СССР и БССР по этим вопросам.

**Органы управления межведомственной компетенции** осуществляют определенные мероприятия, виды природоохранительной деятельности по всем природным объектам, независимо от их ведомственной и другой принадлежности.

К органам управления межведомственной компетенции в первую очередь можно отнести **органы Министерства СССР природных ресурсов и охраны окружающей среды**, которое создано в 1991 г. на базе Государственного комитета СССР по охране природы.

В соответствии с постановлением ЦК КПБ и Совета Министров БССР от 16 марта 1989 г. «О мерах по выполнению постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 7 января 1988 года «О коренной перестройке дела охраны природы в стране»<sup>2</sup> в Белоруссии действует Государственный комитет БССР по экологии. Он состоит из отделов: экономики и организации природопользования; заповедников и других охраняемых природных территорий; пропаганды и экологического воспитания; кадров, спецработы и зарубежных связей и административно-хозяйственного управления. На местах созданы областные комитеты по охране природы и Минский городской комитет по охране природы, численность работников составляет по семь человек. В районах и городах действуют инспекции по охране природы.

**Органы Государственного комитета Белорусской ССР по проблемам последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС.** Структурно ГК состоит из: Управления по разработке и кон-

<sup>1</sup> См. Советы народных депутатов и охрана окружающей среды. Киев. 1984. С. 49; Козырь О. М. Правовые вопросы охраны окружающей среды от загрязнения агрохимикатами. М., 1989. С. 38.

<sup>2</sup> Совет Министров БССР, Мн., 1989.

тролю выполнения государственной программы по преодолению в Белорусской ССР последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС; управления радиационной безопасности; управления комплексного использования загрязненных территорий; бюджетно-финансового управления и управления делами. В эту структуру входят организации ГК БССР по проблемам последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, центр радиационной безопасности, национальный комитет радиационной защиты, Национальный комитет радиационной защиты Белорусской ССР.

**Органы Государственного комитета Белорусской ССР по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и атомной энергетике.** ГК структурно состоит из общего и технического отделов. На них возложены функции по надзору и контролю в данной области.

**Органы Госкомгидромета СССР и Белорусского республиканского управления по гидрометеорологии** осуществляют наблюдение за загрязнением природной среды и прогнозируют его последствия.

**Органы Государственного комитета Белорусской ССР по экономике и планированию** координируют деятельность министерств и ведомств в области планирования охраны окружающей среды.

К органам межведомственной компетенции можно также отнести Министерство здравоохранения и его органы санэпидемстанций, Министерство внутренних дел, природоохранные органы прокуратуры и т. д.

### **Органы специальной компетенции.**

Характерной чертой органов специальной компетенции является то, что содержание их компетенции определяется в основном или исключительно возлагаемыми на них функциями управления природопользованием, воспроизводством, охраной и защитой одного или нескольких природных объектов.

К числу органов управления природопользованием и охраной окружающей среды специальной компетенции относятся:

**Министерство сельского хозяйства и продовольствия Белорусской ССР, Министерство водного хозяйства и восстановления земель Белорусской ССР.** В компетенции этих органов ведение учета всех земель, регулирование их использования и охраны, организация выполнения мероприятий по повышению плодородия почв, охране земель от эрозии, истощения и загрязнения. Органы Министерства водного хозяйства осуществляют учет водных ресурсов, прогнозируют и планируют



их использование и охрану, распределяют водные ресурсы между водопользователями.

**Министерство лесного хозяйства Белорусской ССР.** На него возлагаются основные задачи, связанные с развитием лесного хозяйства, как составной части народохозяйственного комплекса, повышением и восстановлением лесов, обеспечением экономической эффективности лесохозяйственного производства. Минлесхоз обеспечивает учет и изучение лесного фонда в целях рационального использования лесных ресурсов, обеспечения охраны лесов от пожаров, самовольных порубок и других лесонарушений, правильное ведение лесного хозяйства, осуществляет государственный контроль за состоянием, использованием, воспроизводством, охраной и защитой лесов и животного мира. Министерство лесного хозяйства БССР структурно состоит из планово-экономического управления, отдела учета и контроля, научно-технического управления, управления лесного и охотничьего хозяйства, отдела капитальных вложений и материально-технического снабжения и общего отдела. На местах созданы шесть областных лесохозяйственных производственных объединений, которые включают в себя 77 лесхозов и 9 филиалов. К органам специальной компетенции также относятся органы Министерства Геологии СССР и Министерства рыбного хозяйства СССР.

**Органы ведомственной компетенции.** Осуществляют управление предприятиями, организациями, учреждениями, которые являются природопользователями.

К ним относятся министерства, сочетающие полномочия органов экологического управления специальной компетенции с управлением эксплуатацией природных ресурсов и министерства занятые исключительно ресурсопользованием<sup>1</sup>. Это органы Министерства металлургии, Министерства угольной промышленности, Министерства нефтяной и газовой промышленности, Министерства обороны и т. д.

Выполнение намеченных экологических преобразований и мероприятий требует приведения в действие системы правовых, экономических и других рычагов, обеспечивающих эффективное управление природопользованием. Часть элементов этой системы должна быть создана заново на основе принятых в последнее время законодательных актов Союза СССР и Белорусской ССР с учетом разделения их прав и ответственности и перехода народного хозяйства к рыночной экономике. Необходимо завершить формирование единой системы органов государственного управления охраной природы<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> См. Петров В. В. Правовая охрана природы в СССР. М. 1984. С. 112.

<sup>2</sup> См. Правительственный вестник. 1990. Ноябрь.

## ГЛАВА VIII.

### ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ПО ЭКОЛОГИЧЕСКОМУ ПРАВУ

#### § 1. Экологическое правонарушение.

Если иметь в виду, что эколого-правовая ответственность наступает за нарушение норм экологического законодательства, то следует выяснить, что из себя представляет экологическое правонарушение. Это важно не только с точки зрения теоретической. Постановление Верховного Совета СССР от 27 ноября 1989 г. «О неотложных мерах экологического оздоровления страны» признало необходимым разработать понятие «экологического правонарушения» и ввести его в законодательство. В литературе уже предлагалось такое определение. Так, В. В. Петров считает, что экологическое правонарушение — это виновное, противоправное поведение, посягающее на установленный в СССР экологический правопорядок и причиняющее вред природной среде либо создающее реальную угрозу причинения такого вреда<sup>1</sup>. При этом под экологическим правопорядком понимается система правил, обеспечивающая научно-обоснованное взаимодействие общества и природы. Б. В. Ерофеев отмечает, что экологическое правонарушение это такое правонарушение, которое противоречит требованиям данного законодательства и посягает на установленный в нашей стране порядок и правила природопользования и охраны окружающей среды<sup>2</sup>.

Состав экологического правонарушения характеризуется необходимыми признаками. Оно включает в себя объект, субъект правонарушения, объективную, субъективную стороны состава экологического правонарушения. В качестве объекта экологического правонарушения выступают, как отмечается в литературе: право государственной собственности на природные объекты, социалистический порядок природопользования и охраны природных объектов; права и законные интересы предприятий, граждан, являющихся природопользователями; объектом указанных правонарушений является также сама природная среда как условие жизни на земле, а также здоровье человека<sup>3</sup>. С этой точкой зрения следует согласиться, но более четко по данному вопросу высказывается Б. В. Ерофеев, который отмечает, что объектом право-

<sup>1</sup> Петров В. В. Правовая охрана природы в СССР. М., 1984. С. 148.

<sup>2</sup> Ерофеев Б. В. Советское экологическое право: Общая часть. М., 1988. С. 73.

<sup>3</sup> См.: Сельскохозяйственное, природноресурсовое законодательство и правовая охрана природы. М.: Юридическая литература. 1989. С. 55—56.

нарушения в области природопользования и охраны окружающей природной среды являются экологические отношения, то есть общественные отношения в области рационального использования природных ресурсов, объектов природы и охраны окружающей среды. В качестве предмета посягательства выступают различные природные богатства: земля, недра, воды, леса, животный мир, атмосферный воздух в их естественном состоянии и окружающая среда в целом<sup>1</sup>.

Субъектом экологического правонарушения являются граждане, должностные лица, предприятия, организации.

Объективная сторона экологического правонарушения выражается в действиях, нарушающих экологические предписания, причиняющих вред природной среде, либо в бездействии, которое заключается в невыполнении обязательных предписаний<sup>2</sup>. Противоправное поведение посягает на установленный в стране экологический правопорядок, т. е. систему правил, обеспечивающих научно-обоснованное взаимодействие общества и природы. Противоправность поведения имеет место, когда нарушается конкретная норма экологического законодательства. К числу основополагающих признаков объективной стороны экологического правонарушения относится причинение вреда природной среде, здоровью человека или реальная угроза такого причинения. При этом между нарушением закона и наступившими последствиями должна существовать причинная связь.

Субъективная сторона экологического правонарушения характеризуется наличием вины правонарушителя. Экологическое законодательство предусматривает обе формы вины: умысел и неосторожность. К умыслу относятся, например, самовольная рубка леса, отстрел животных без разрешения, превышение нормативов предельно допустимых выбросов вредных веществ в окружающую среду ради выполнения производственного плана и другие. К неосторожности или небрежности при совершении экологического правонарушения можно отнести: несоблюдение правил пожарной безопасности в лесах, пренебрежение правилами применения ядохимикатов в сельском хозяйстве и др. Признаком субъективной стороны являются также мотив и цель правонарушения.

Все экологические правонарушения можно классифицировать на два вида: а) нарушения права государственной соб-

<sup>1</sup> См. Ерофеев Б. В. Советское экологическое право. Общая часть. М., 1988. С. 73.

<sup>2</sup> См. Правовая охрана окружающей природной среды в странах Восточной Европы. М.: Высшая школа, 1990. С. 63.

ственности на землю и другие природные объекты и ресурсы: это совершение сделок с землей, недрами, водами, лесами и иными природными ресурсами купли-продажи, дарение, залог, самовольный обмен, самовольное занятие земельного, водного, лесного участка и другие противоправные сделки. С таким ограничением совершения сделок с землей трудно согласиться. За годы советской власти государство признало правомерным совершать лишь такие сделки с землей как ее аренда и наследование, а по другим природным ресурсам лишь аренду. Все это снижает эффективность использования земли и других природных ресурсов и вызывает необходимость установления частной собственности на землю и некоторые другие природные объекты; б) нарушения порядка рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды; порча сельскохозяйственных и других земель, порча месторождений полезных ископаемых; загрязнение и засорение вод, уничтожение или повреждение леса в результате поджога и т. д.

Соответственно видам экологических отношений выделяют следующие экологические правонарушения: земельные, горные, водные, лесные, нарушения законодательства об охране и использовании растительного мира, об охране и использовании животного мира, об охране атмосферного воздуха. Данные виды правонарушений определены в соответствующих основах законодательства, кодексах Белорусско ССР, законах СССР и БССР об охране и использовании животного мира, об охране атмосферного воздуха.

В зависимости от вида применяемых санкций экологические правонарушения могут быть: уголовными, административными, гражданско-правовыми, дисциплинарными. Указанные виды экологических правонарушений определяются в уголовном, административном, гражданском трудовом законодательстве, но вместе с тем и в экологическом законодательстве.

## § 2. Эколого-правовая ответственность: понятие и виды.

Юридическая ответственность за нарушение экологического законодательства выступает важным звеном правового обеспечения рационального природопользования и охраны окружающей среды. В юридической литературе по разному дается понятие юридической ответственности<sup>1</sup>. Так, ответственность за нарушение земельного законодательства понима-

<sup>1</sup> Более подробно эти вопросы рассматриваются в книге: Разгельдяев Н. Т. Ответственность по советскому природоохранительному праву. Изд. Саратовского университета. 1986.

ется как система принудительных мер, применяемых к нарушениям земельного законодательства в целях наказания виновных, предупреждения такого рода правонарушений, восстановления нарушенных прав, сохранении земель<sup>1</sup>. Другие авторы считают, что юридическая ответственность представляет собой правовое последствие нарушения природноресурсового законодательства и заключается в применении к нарушителям органами государства установленных в законодательстве мер принудительного воздействия на нарушения права государственной собственности на природные объекты, правил их рационального использования и правил охраны природы<sup>2</sup>. Видимо, следует согласиться с тем, что юридическая ответственность за нарушение экологического законодательства характеризуется теми же основными чертами, что и ответственность за нарушение норм иных отраслей советского законодательства<sup>3</sup>.

Различают следующие виды юридической ответственности за нарушение экологического законодательства: административную, уголовную, гражданскую, дисциплинарную.

Административная ответственность означает применение компетентными органами и должностными лицами в установленном порядке административных взысканий к нарушителям в сфере использования природных ресурсов и охраны окружающей среды. Административная ответственность устанавливается в экологическом законодательстве: основах законодательства о земле, о недрах лесного, водного, а также кодексах БССР о земле, о недрах, лесном, водном. Так, ст. 121 Лесного кодекса БССР предусматривает административную ответственность за совершение ряда нарушений лесного законодательства. Конкретные виды административной ответственности устанавливаются в кодексе Белорусской ССР об административных правонарушениях. Глава VII «Административные правонарушения» в области охраны окружающей природной среды, памятников истории и культуры» (ст. 52 — 89) определяет ответственность за нарушение земельного, водного, лесного законодательства, законодательства о недрах. Административная ответственность за нарушение экологического законодательства предусматривается и в некоторых других нормативных актах Белорус-

<sup>1</sup> Бобылев А. И., Балашенко С. А. Учебно-методическое пособие по курсу «Экологическое право». Мн., 1990. С. 79.

<sup>2</sup> Сельскохозяйственное, природноресурсовое законодательство и правовая охрана природы. М.: Юридическая литература, 1989. С. 55.

<sup>3</sup> Рябов А. А. Ответственность за нарушение законодательства о землепользовании. М.: Юридическая литература. 1981. С. 3.

ской ССР. Например, в Положении об охоте и ведении охотничьего хозяйства на территории Белорусской ССР, утвержденном Советом Министров БССР от 31 марта 1987 года<sup>1</sup>.

К уголовной ответственности привлекаются лица, виновные в нанесении значительного ущерба природной и окружающей среде, в деянии которых содержатся признаки общественной опасности. Основанием привлечения к уголовной ответственности является совершение лицом преступления. Уголовная ответственность предусмотрена в экологическом законодательстве. В Основах законодательства о земле, о недрах, лесного, водного и соответствующих кодексах Белорусской ССР, законах СССР и БССР об охране и использовании животного мира, об охране атмосферного воздуха. Так, ст. ст. 60, 61 Закона БССР от 26 ноября 1981 г. «Об охране и использовании животного мира»<sup>2</sup> предусматривает перечень правонарушений в этой области, за которые нарушители могут привлекаться к уголовной ответственности. Конкретные составы преступлений устанавливаются в Уголовном кодексе БССР.

Все преступления в области использования природы и охраны окружающей среды в зависимости от непосредственного объекта посягательства можно классифицировать следующим образом:

а) преступления, посягающие на общественные отношения в области использования и охраны земель. Ст. 195 Уголовного кодекса определяет уголовную ответственность за самовольный захват земли и самовольное строительство. Нам думается, что следует усилить уголовную ответственность за нарушения в области землепользования. В литературе высказывается предложение об усилении ответственности за нерациональное использование почвенного фонда, за загрязнение, истощение уничтожение почв<sup>3</sup>. Следует предусмотреть уголовную ответственность и за безхозяйственное использование земель, особенно сельскохозяйственных.

б) преступления, посягающие на общественные отношения в области использования и охраны вод. В соответствии со ст. 218 УК БССР загрязнение рек, озер и других водоемов и водных источников неочищенными и необезвреженными сточными водами, отбросами или отходами промышленности, сельскохозяйственных, коммунальных и других предприятий,

<sup>1</sup> СП БССР. 1987. № 11. Ст. 141.

<sup>2</sup> СЗ БССР. 1981. № 33. Ст. 669.

Разгельдеев Н. Т. Правовые проблемы охраны почв в СССР. В кн.: Проблемы совершенствования сельскохозяйственного законодательства СССР в условиях рынка. М., 1991. С. 432.

причинившие или могущие причинить вред здоровью людей, либо сельскохозяйственному производству или рыбным запасам, а равно загрязнение воздуха вредными для здоровья людей отходами промышленности производства. Нам думается, что неверно в одной статье уголовного кодекса определять ответственность за преступления, направленные против различных объектов природы: воды и атмосферный воздух. При этом уголовную ответственность следует определять с учетом специфики каждого природного объекта и ресурса;

в) преступления, посягающие на общественные отношения в области использования и охраны растительного мира. Основное внимание в уголовном кодексе БССР уделяется охране и защите лесов. Так, ст. ст. 96, 97 УК БССР направлены против умышленного уничтожения или значительного повреждения лесных массивов путем поджога и неосторожного уничтожения или повреждения лесных массивов в результате неосторожного обращения с огнем или источником повышенной опасности. 164 статья УК БССР определяет ответственность за потраву посевов, а 165 — за незаконную порубку леса;

г) преступления, посягающие на общественные отношения в области использования и охраны животного мира. Так, ст. 161 УК БССР предусматривает уголовную ответственность за незаконное занятие рыбным или другим водным добывающим промыслом в реках, озерах, прудах, водохранилищах без надлежащего на то разрешения либо в запретное время, либо в недозволенном месте, недозволенными приемами. Часть вторая этой статьи усиливает уголовную ответственность за те же действия, если они совершены повторно или сопряжены с уловом или убоем ценных пород рыб или водных животных либо с причинением крупного ущерба.

В ст. 163 УК БССР закрепляется, что уголовная ответственность наступает за охоту без надлежащего на то разрешения или в запрещенных лесах, либо в запрещенные сроки, недозволенными орудиями и способами, если эти действия совершены после применения мер административного воздействия за такое нарушение. Часть вторая этой статьи устанавливает более жесткую уголовную ответственность за охоту на зверей и птиц, охотиться на которых полностью запрещено, или незаконную охоту, причинившую крупный ущерб. При этом порядок рыболовства и охоты определен в Белорусской ССР Правилами любительского и спортивного рыболовства в водоемах Белорусской ССР и Положением об охоте и ведении охотничьего хозяйства на территории Белорусской ССР.

д) Ст. 225 УК БССР предусматривает ответственность за

умышленное уничтожение, разрушение или порчу памятников культуры либо природных объектов, взятых под охрану государства.

Анализируя различные виды уголовно-правового воздействия на нарушителей экологического законодательства нельзя не отметить, что необходимо установить уголовную ответственность за посягательство на жизнь и здоровье людей со стороны природопользователей. Это обусловливается тем, что в настоящее время самостоятельным правом граждан является право на здоровую, благоприятную окружающую среду. Это право должно обеспечиваться и уголовно-правовыми средствами.

Гражданско-правовой ответственностью признается основанное на законе имущественно-правовое воздействие на правонарушителя, выражающееся в лишении его определенных имущественных прав или возложении на него имущественных обязанностей. По общему правилу советского законодательства привлечение граждан к административной и уголовной ответственности не освобождает нарушителя от возмещения имущественных убытков, причиненных его противоправными действиями. Правила возмещения убытков в качестве юридической ответственности определены ст. 88 Основ гражданского законодательства, ст. 442 ГК БССР. Возмещение ущерба, причиненного отдельным объектам природы, предусмотрено в экологическом законодательстве; ст. 53 Основ законодательства о недрах и ст. 89 Кодекса БССР о недрах, ст. 38 Закона СССР и ст. 62 Закона БССР об охране и использовании животного мира; ст. 29 Закона СССР и ст. 46 Закона БССР об охране атмосферного воздуха. При взыскании ущерба, причиненного лесонарушениями, незаконной охотой, незаконным ловом рыбы применяется таксовый принцип исчисления ущерба. Так штрафная санкция за незаконный отстрел лося составляет 1000 рублей. Такие таксы приведены, например, в приложении к Положению об охоте и ведении охотничьего хозяйства на территории Белорусской ССР. При отсутствии такс ущерб, причиненный природным объектам, исчисляется в соответствии с общими нормами гражданского законодательства.

### **§ 3. Роль правоохранительных органов в борьбе с экологическими правонарушениями**

В борьбе с экологическими правонарушениями большую роль играют судебная практика как вид деятельности судов по применению природоохранительного законодательства в



процессе рассмотрения уголовных и гражданских дел.<sup>1</sup> Ее основная задача — обеспечение правильного и единообразного применения законодательства, охраняющего природную и окружающую среду, укрепление законности в экологических отношениях, запрета прав и законных интересов природопользователей. В практике судов по охране природной и окружающей среды используются такие формы судебной практики: руководящие разъяснения Пленума Верховного суда СССР, Пленума Верховного суда БССР; обзоры судебной практики по отдельным категориям дел; решения судов по конкретным делам.

К постановлениям Пленума Верховного суда СССР в этой области следует отнести постановление № 4 от 7 июля 1983 года «О практике применения судами законодательства об охране природы»<sup>2</sup>, постановление № 2 от 16 января 1986 года «О выполнении судами постановления Верховного Совета СССР от 3 июля 1985 г. «О соблюдении требований законодательства об охране природы и рациональном использовании природных ресурсов».<sup>3</sup> В последнее время принято постановление Пленума Верховного суда СССР по вопросу выполнения постановления Пленума Верховного Совета СССР от 27 ноября 1989 года «О неотложных мерах экологического оздоровления страны».<sup>4</sup> Сюда следует отнести и постановление Пленума Верховного Суда СССР от 30 марта 1990 г. «О применении законодательства при рассмотрении судами споров, связанных с деятельностью садоводческих товариществ»<sup>5</sup>, постановление Пленума Верховного (суда СССР от 29 сентября 1989 г. «О ходе выполнения судами законодательства при рассмотрении гражданских дел о лесонарушениях»<sup>6</sup>. Из практики судов Белорусской ССР в первую очередь следует назвать постановление Пленума Верховного суда БССР от 5 мая 1971 г. «О судебной практике по применению законодательства об охране природы».<sup>7</sup>

В настоящее время одним из основных источников причинения вреда природной и окружающей среде является хозяйственная деятельность предприятий, в связи с чем возрастает

<sup>1</sup> Казина Е. Я. Охрана природы в судебной и арбитражной практике СССР. Автореферат дисс. на соискание уч. степени канд. юрид. наук. М., 1985. С. 10.

<sup>2</sup> Бюллетень Верховного Суда СССР. 1983. № 4. С. 7—14.

<sup>3</sup> Бюллетень Верховного Суда СССР. 1986. № 2. С. 14—16.

<sup>4</sup> Известия. 1990. 9 дек.

<sup>5</sup> Хозяйство и право. 1990. № 6. С. 109—114.

<sup>6</sup> Социалистическая законность. 1988. № 12. С. 57—59.

<sup>7</sup> Сборник постановлений Пленума Верховного Суда БССР. 1961 — март 1986 г. Минск: Беларусь, 1986. С. 154—155.

значение практики применения экологического законодательства органами государственного арбитража. По данному вопросу Госарбитражем СССР принят ряд инструктивных писем. Это инструктивное письмо Госарбитража СССР 29 июня 1973 г. «О применении государственными арбитражами законодательства об охране природы и рациональном использовании природных ресурсов»<sup>1</sup>; инструктивное письмо Госарбитража СССР от 30 января 1976 г. «О некоторых вопросах практики разрешения споров, связанных с нарушением законодательства об охране природы»<sup>2</sup>; инструктивное письмо Госарбитража СССР от 8 августа 1980 г. «Об ответственности транспортных организаций за вред, причиненный животному миру»<sup>3</sup> и другие.

Эти правовые документы суда и арбитража не вынесли еще существенного перелома в судебную и арбитражную практику. Так загрязнение водоемов, атмосферного воздуха, порча и загрязнение земель сейчас являются самыми распространенными правонарушениями, приносящими значительный ущерб природной, окружающей среде, здоровью людей, однако в деятельности судов и арбитражей эти категории дел не занимают ведущего места. Между тем еще постановление Верховного Совета СССР от 3 июля 1985 г. «О соблюдении требований законодательства об охране природы и рациональном использовании природных ресурсов» обратило внимание на то, что обеспечение законности в природоохранных отношениях по объему рассматриваемых дел должно стать одним из основных направлений в деятельности судов и арбитражей.

В соответствии с законодательством о прокуратуре оно проверяет законность исполнения экологического законодательства, привлекает правонарушителей к установленной законом ответственности, принимают меры по обеспечению возмещения причиненного вреда. К мерам прокурорского реагирования на нарушение экологического законодательства относятся: протест, предписание, представление, предостережение, постановление о привлечении к административной ответственности или дисциплинарной ответственности.)

В 1990 году в Белорусской ССР создано три природоохранных прокуратуры: Белорусская республиканская, Могилевская, Гомельская. В соответствии с Положением о Бело-

<sup>1</sup> Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР. 1973. № 11. С. 43.

<sup>2</sup> Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР. 1976. № 5. С. 5.

<sup>3</sup> Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР. 1981. № 15. С. 3.

русской природоохранной прокуратуре на нее возлагается осуществление высшего надзора за точным и единообразным исполнением законов о ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС. Белорусский природоохранный прокурор принимает меры реагирования в отношении граждан, должностных лиц, предприятий, организаций независимо от их ведомственной принадлежности по вопросам, касающимся нарушений законодательства об охране природы и ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС<sup>1</sup>.

Большую роль в борьбе с экологическими правонарушениями играют органы внутренних дел. В одних случаях милиция сама привлекает к ответственности нарушителей в пределах прав, предоставленных ей законом. Так, ГАИ БССР осуществляет контроль за охраной окружающей среды от вредного влияния автомобильного транспорта. В других случаях органы милиции оказывают содействие компетентным органам по привлечению к ответственности нарушителей экологического законодательства. Так, в случаях, когда граждане, совершившие уголовно наказуемое деяние, не обнаружены, милиция принимает меры по их розыску и задержанию. Самостоятельно, в объеме предоставленных ей прав, милиция принимает такие меры административной ответственности, как изъятие запрещенных орудий и средств использования природных ресурсов (например, незаконных орудий и средств охоты), изъятие незаконно добытой продукции, внесение представлений об освобождении от должности лиц, систематически нарушающих экологическое законодательство. Деятельность милиции в настоящее время определяется законом СССР от 6 марта 1991 г. «О советской милиции»<sup>2</sup> и законом БССР от 26 февраля 1991 г. «О милиции»<sup>3</sup>. Конкретные задачи по реализации законодательства о Чернобыльской катастрофе возложены и на органы Министерства внутренних дел Белорусской ССР. При МВД БССР, Могилевском и Гомельском УВД созданы отделы по охране общественного порядка на территории радиоактивного загрязнения.

В соответствии с Законом БССР от 22 февраля 1991 г. «О социальной защите граждан, пострадавших от катастрофы на Чернобыльской АЭС» роль правоохранительных органов повышается. В ст. 75 этого закона записано, что должностные

---

<sup>1</sup> Положение о Белорусской природоохранной прокуратуре. Мн., 1990. С. 3—4.

<sup>2</sup> Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1991. № 12. Ст. 320.

<sup>3</sup> Народная газета, 1991. 21 марта.

и иные лица, виновные в нарушении требований настоящего закона несут уголовную, административную и иную ответственность в соответствии с действующим законодательством.

## ГЛАВА IX.

### ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРЕОДОЛЕНИЯ ПОСЛЕДСТВИЙ КАТАСТРОФЫ НА ЧЕРНОБЫЛЬСКОЙ АЭС

#### § 1. Организационно-правовые проблемы преодоления последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС

Преодоление последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС затрагивает судьбы миллионов людей, проживающих на огромных территориях. Значительным шагом вперед является постановление Верховного Совета СССР от 25 апреля 1990 года «О единой программе по ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС и ситуации, связанной с этой аварией»<sup>1</sup>. В нем предусмотрено определить правовой статус жертв катастрофы, участников ликвидации последствий аварии, людей, занятых выполнением работ в пораженной зоне, а также подвергшихся вынужденному переселению, правовой режим зоны бедствия, порядок проживания и деятельности населения в пострадавших районах и другие вопросы. Здесь уже очерчивается круг правовых вопросов преодоления Чернобыльской катастрофы. Более детально вопросы преодоления последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС регулируются законодательством республик Белорусской ССР, Украинской ССР, Российской Федерации. Так Верховный Совет Белорусской ССР принял или рассматривает блок документов, включающий законы «О социальной защите граждан, пострадавших от катастрофы на Чернобыльской АЭС», «О статусе территорий подвергшихся радиоактивному загрязнению», комплексную программу «Защита материнства и детства в условиях преодоления последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС», «Национальную программу профилактики генетических последствий, обусловленных аварией на Чернобыльской АЭС». Буквально в последнее время Верховным Советом СССР был принят союзный закон о социальной за-

<sup>1</sup> Известия. 1990. 27 апреля.

щите граждан, пострадавших вследствие Чернобыльской катастрофы<sup>1</sup>.

Одним из важнейших и труднорешаемых вопросов, влияющих на решение всех проблем преодоления последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС является разработка концепции безопасного проживания на загрязненной территории и ее правовое закрепление. Первоначально вопросы обеспечения безопасного проживания населения в загрязненных зонах решались на уровне Государственной программы по ликвидации в Белорусской ССР последствий аварии на Чернобыльской АЭС на 1990 — 1995 годы, которая была принята Верховным Советом Белорусской ССР 26 октября 1989 года с последующими изменениями и дополнениями<sup>2</sup>. Гуманная концепция безопасного проживания людей должна быть положена в основу разработки единой долгосрочной Государственной союзно-республиканской программы по защите населения от воздействия последствий Чернобыльской катастрофы, как об этом сказано в постановлении Верховного Совета СССР<sup>3</sup>. Данная концепция должна строиться на следующих принципах: кардинальное улучшение медицинского обслуживания жителей пострадавших районов, особенно детей и молодежи подросткового возраста; разработка и внедрение сорбционных методов профилактики, а также рецептуры диетического питания для предотвращения накопления и ускорения выведения радионуклидов из организмов; повышение качества среды обитания, разработка новых подходов к снижению уровней радиоактивности на загрязненных территориях и предотвращение распространения радионуклидов на новые территории; разработка унифицированной государственной системы льгот и компенсаций ущерба, нанесенного здоровью людей, проживавших, проходящих и прошедших воинскую службу на загрязненной территории, а также принимавших участие в ликвидации последствий аварии, создание государственного регистра для учета этих лиц; создание единой системы радиоэкологической информации<sup>4</sup>.

В дальнейшем эта концепция уточнялась и следует отметить, что все эти изменения находили законодательное за-

<sup>1</sup> Известия. 1991. 8 мая.

<sup>2</sup> Государственная программа по ликвидации в Белорусской ССР последствий аварии на Чернобыльской АЭС на 1990—1995 годы. Мн. Верховный Совет БССР. 1989. Раздел 1.

<sup>3</sup> О единой программе по ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС и ситуации, связанной с этой аварией! Постановление Верховного Совета СССР от 25 апреля 1990 г. // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета СССР. 1990. № 18. Ст. 313.

<sup>4</sup> Там же.

крепление в Белорусской ССР. Поскольку постановление Верховного Совета БССР от 19 июля 1990 года «О мерах по ускорению реализации Государственной программы по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС» предусматривало завершить в 1991 году переселение людей, проживающих на территории с загрязненностью 15 Ки/кв. км и выше, то Совету Министров БССР и Академии наук БССР было предложено внести на рассмотрение Верховного Совета Белорусской ССР концепцию проживания на территории с уровнем загрязнения 5—15 Ки/кв. км и 1—5 Ки/кв. км.

Условия проживания и трудовой деятельности населения без ограничений по радиационному фактору на загрязненной радионуклидами территории определены союзной концепцией проживания населения в районах, пострадавших от аварии на Чернобыльской АЭС, которая одобрена 6 декабря 1990 года Координационным Советом по научным проблемам, связанным с экологическими последствиями использования новых технологических систем при Президиуме Академии наук СССР. Эта концепция и Республиканская концепция, одобренная 19 декабря 1990 года бюро президиума Академии наук Белорусской ССР, нашла правовое закрепление в ст. 3 Закона БССР «О социальной защите граждан, пострадавших от катастрофы на Чернобыльской АЭС»<sup>1</sup>. Суть этой концепции состоит в том, что основным показателем оценки территории, где условия проживания и трудовая деятельность населения не требуют каких-либо ограничений, установлена эквивалентная доза облучения проживающего на ней населения, которая не должна превышать 1 МЗв (0,1 бэр) в год. При превышении эквивалентной дозы облучения 1 МЗв (0,1 бэр) в год над уровнем естественного и техногенного радиационного фона проводятся защитные мероприятия, в том числе и отселение. Теперь создаются правовые основы для осуществления мероприятий по преодолению последствий Чернобыльской катастрофы, связанных с созданием необходимых условий труда и жизни на загрязненной территории, где допускается постоянное проживание людей, с организацией отселения людей из неблагоприятных зон, подверженных радиоактивному заражению, обеспечением их прав и законных интересов. Однако эта организационно-правовая работа значительно затянулась по вине центральных органов власти, их нежеланием принять кардинальные меры по преодолению последствий самой крупной катастрофы современности, стремлением скрыть всю трагическую правду от пострадав-

<sup>1</sup> Ведомости Верховного Совета Белорусской ССР. 1991. № 10. Ст. 111.

шего народа. Как отмечается в постановлении Верховного Совета СССР от 25 апреля 1990 года, сложившееся положение во многом является следствием неправильной оценки на всех уровнях государственного управления в центре и на местах масштабов и последствий аварии на Чернобыльской АЭС как поистине глобальной катастрофы, слабой координации действий, неоправданной монополизации исследований и засекречивания сведений о радиационной обстановке, особенно в 1986 году, недостаточной информированности населения, а также отсутствия полномочного государственного органа, ответственного за проведение мер по защите населения от последствий аварии.

На первом этапе управление процессами преодоления последствий Чернобыльской катастрофы в Белорусской ССР осуществлялось комиссией бюро ЦК Компартии Белоруссии и Совета Министров БССР по ликвидации последствий аварии. Данная комиссия была составлена в основном из руководителей министерств, ведомств, облисполкомов и являлась общественным, а скорее партийным органом. Созданный во второй половине 1989 года отдел при Совете Министров БССР, состоявший из 6 человек, не мог оказать серьезного влияния на обеспечение защиты пострадавшего населения.

Постановлением Верховного Совета СССР от 25 апреля 1990 года «О единой программе по ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС и ситуации, связанной с этой аварией» было рекомендовано Совету Министров СССР создать Комитет по ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС, а Совету Министров РСФСР<sup>1</sup>, Совету Министров Украинской ССР и Совету Министров Белорусской ССР — соответствующие комитеты в республиках, наделив их необходимым объемом полномочий по данной проблеме<sup>1</sup>. Государственный комитет БССР по проблемам последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС был создан постановлением Верховного Совета Белорусской ССР от 19 июня 1990 г. «О мерах по ускорению реализации Государственной программы по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС»<sup>2</sup>. Этим же постановлением при Совете Министров БССР была образована национальная Комиссия по радиационной защи-

---

<sup>1</sup> Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 18. Ст. 313.

<sup>2</sup> Собрание Законов Белорусской ССР, Указов Президиума Верховного Совета Белорусской ССР. Постановлений Совета Министров Белорусской ССР. 1990. № 22. Ст. 409.

те населения, управление по контролю за захоронением радиоактивных отходов и могильниками. При формировании Верховного Совета Белорусской ССР была создана постоянная Комиссия по проблемам последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС наряду с Комиссией по вопросам экологии и рационального использования природных ресурсов. В наиболее пострадавших областях республики Гомельском и Могилевском облисполкомах созданы отделы по проблемам последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, в загрязненных районах введена должность заместителя председателя райисполкома по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС.

Подобная структура органов управления процессами преодоления последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС была организована и на Украине. Так, постановлением Верховного Совета Украинской ССР от 1 августа 1990 года «О неотложных мерах по защите граждан Украины от последствий Чернобыльской катастрофы» была создана национальная Комиссия радиационной защиты населения Украины, подотчетная Верховному Совету Украинской ССР. Этим же постановлением был образован Государственный комитет Украинской ССР по вопросам Чернобыльской катастрофы<sup>1</sup>. В Верховном Совете Украинской ССР одновременно с Комиссией по экологии и рационального природопользования действует постоянная Комиссия по вопросам Чернобыльской катастрофы.

Важным вопросом организации управления процессами преодоления последствий катастрофы на ЧАЭС является создание органов управления на загрязненной территории, с которой проведено отселение людей. В проекте Закона БССР «О статусе территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению» эта компетенция возлагается на исполкомы областных Советов народных депутатов. Они должны обеспечить охрану территории, с которой произведено отселение, и имущества, находящегося на ней, а также противопожарную безопасность и принимать меры по предотвращению распространения радионуклидов на другие территории и сохранности историко-культурных памятников. Государственный контроль за использованием и охраной территории радиоактивного загрязнения осуществляется Советами народных депутатов, Государственным комитетом Белорусской ССР по проблемам последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС и другими специально уполномоченными на то органами. Ду-

<sup>1</sup> Ведомости Верховного Совета Украинской ССР. 1990. № 33. Ст. 466.



мается, что следует создать такие специально уполномоченные органы по управлению загрязненной территорией, которые бы подчинялись непосредственно Государственному комитету БССР по проблемам последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС. Такие органы должны образовываться на территории с уровнем загрязнения от 15 Ки/кв. км и выше. Их задача обеспечить соблюдение установленного правового режима для данной территории, проведение природоохранных, защитных и восстановительных мероприятий, обеспечение общественного порядка и т. д. Нам представляется также, что необходимо подготовить и принять специальный нормативный акт об административной, уголовной ответственности за нарушение законодательства о катастрофе на Чернобыльской АЭС. В нем, в частности, следует предусмотреть ответственность за такие правонарушения: производство и заготовку загрязненной продукции сельского хозяйства, не укладывающейся в международно признанные нормы; реализация загрязненной продукции сельского хозяйства, ее применение в виде добавок к чистому сырью; сокрытие информации об уровнях загрязненности радиоактивными веществами территорий, степени загрязненности продуктов питания и имущества; непринятие мер по распространению радионуклидов и предотвращению дальнейшего загрязнения территорий; невыполнение требований установленного режима деятельности на загрязненной территории; нарушение норм и правил охраны труда и техники безопасности на загрязненной территории.

## **§ 2. Правовой статус территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению и правовое положение граждан, проживающих на данной территории**

Вся территория подвергшаяся радиоактивному загрязнению в соответствии с законодательством Белорусской ССР, по плотности загрязнения делится на зоны: 1) зона эвакуации, т. е. территория вокруг Чернобыльской АЭС, из которой в 1986 году было эвакуировано население (30-километровая зона и территория, из которой проведено дополнительное отселение в связи с загрязнением); 2) зона первоочередного отселения — это территория с плотностью загрязнения почв цезием — 137 от 40 Ки/кв. км или соответственно стронцием — 90 или плутонием от 3,0, 0,1 Ки/кв. км и более; 3) зона последующего отселения — территория с плотностью загрязнения почв цезием — 137 от 15 до 40 Ки/кв. км либо стронцием — 90 от 2 до 3 Ки/кв. км или плутонием от 0,05 до 0,1 Ки/кв. км; 4) зона с правом на отселение, т. е. терри-

тория с плотностью загрязнения почв цезием — 137 от 5 до 15 Ки/кв. км или плутонием от 0,01 до 0,05 Ки/кв. км; 5) зона проживания с периодическим радиационным контролем — это территория с плотностью загрязнения почв цезием — 137 от 1 до 5 Ки/кв. км. Отнесение территории к той или иной зоне осуществляется Советом Министров Белорусской ССР на основании данных по плотности загрязнения почв радионуклидами, утвержденных Белорусским республиканским управлением по гидрометеорологии. Правовой статус загрязненной территории и каждой зоны определяется законодательством Союза ССР и Белорусской ССР. Общие положения о правовом режиме загрязненной территории были определены в Государственной программе по преодолению последствий в Белорусской ССР катастрофы на Чернобыльской АЭС на 1990—1995 годы, принятой Верховным Советом БССР от 26 октября 1989 года<sup>1</sup>. Однако эти положения были настолько общими и противоречивыми, что не давали конкретного представления о правовом положении загрязненной территории. Так, в Программе Украинской ССР определялось, что полное отселение жителей до 1993 года должно быть осуществлено с территории с уровнем загрязнения от 10 Ки/кв км и выше, а ведение общественного сельскохозяйственного производства прекратить на землях с плотностью загрязнения более 40 Ки/кв км и провести их залесение. Спрашивается, а кто будет заниматься ведением сельскохозяйственного производства на территории с уровнем загрязнения от 10 Ки/кв км до 40 Ки/кв км. В Белоруссии определено завершить переселение людей, проживающих на территории с загрязненностью 15 Ки/кв км в 1991 году, а производство продукции прекратить с 1991 года с загрязнением радионуклидами выше допустимых уровней независимо от плотности загрязнения сельскохозяйственных угодий. Но такое производство может вестись и с уровнем загрязнения сельскохозяйственных угодий 40 Ки/кв км. Таким образом, здесь в основу берется не безопасность здоровья людей, работающих на загрязненной территории, а лишь качество производимой продукции.

Нерегулированность правового положения загрязненной территории приводит к массовому распространению радионуклидов по всей территории республики и страны. Это осуществляется путем распространения производимой в Белорус-

---

<sup>1</sup> Такие программы были приняты Украинской ССР, Российской Федерацией.

ской ССР загрязненной продукции, перевод загрязненного скота на откорм в чистую зону, переброска техники, поработавшей на загрязненной территории, другого оборудования, а также металлолома, вывоз загрязненного домашнего имущества. В загрязненных районах Гомельской, Могилевской, Минской, Брестской, Гродненской областях Белорусской ССР, например, насчитывается около 45 тысяч км гравийных и грунтовых дорог, которые являются дополнительным источником образования и распространения радиоактивной пыли и способствуют расширению загрязненных территорий. Не принятие в загрязненных зонах природоохранных мероприятий приводит к распространению радионуклидов путем стихийных и природных явлений (пожаров, наводнений, сильных ветров, дождей и т. д.).

Все это говорит о том, что в первую очередь следовало бы разработать и принять Закон об использовании и охране радиоактивно загрязненной территории, как это предлагалось нами Верховному Совету Белорусской ССР<sup>1</sup>. Однако подготовка этого необходимого закона затянулась. В Верховном Совете БССР обсужден проект закона БССР «О статусе территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению». В данном проекте закона дается классификация территории радиоактивного загрязнения, закрепляется деление земель, подвергшихся радиоактивному загрязнению, на радиационно-загрязненные земли. Закон определяет правовой режим территорий радиоактивного загрязнения и регламентирует деятельность на территориях радиоактивного загрязнения, предусматривает государственный контроль за использованием и охраной территории радиоактивного загрязнения.

Верховным Советом Украинской ССР рассмотрен проект закона о статусе зоны ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС. Существенным различием этих двух сходных проектов закона Белорусской ССР и Украинской ССР состоит в том, что во втором проекте одновременно решаются проблемы правового статуса загрязненной территории и правового положения людей, проживающих на этой территории.

В Белорусском законодательстве вопросы защиты граждан, проживающих или работающих в зонах радиоактивного

---

<sup>1</sup> В качестве официального документа среди народных депутатов БССР в июне 1990 года была распространена «Информация об итогах социологического исследования по проблемам ликвидации в Белорусской ССР последствий аварии на Чернобыльской АЭС», подготовленная академиком АН БССР Коноплей Е. Ф. и доктором юридических наук Бобылевым А. И., в которой и высказывалось это предложение.

загрязнения, регулируются в Законе БССР от 22 февраля 1991 года «О социальной защите граждан, пострадавших от катастрофы на Чернобыльской АЭС»<sup>1</sup>.

По содержанию льгот и компенсаций, все граждане разделены законом БССР на три категории: а) граждан, проживающих (работающих) в зонах первоочередного отселения и последующего отселения; б) граждан, проживающих (работающих) в зоне с правом на отселение; в) граждан, проживающих (работающих) в зоне проживания с периодическим радиационным контролем. Такое разграничение связано с различным уровнем загрязнения территорий, на которых проживает та или иная категория граждан. Этот принцип положен в основу установления ежемесячного денежного пособия на каждого члена семьи: 30 руб., 20 руб., 15 рублей, а также оплаты труда указанных граждан. При этом действие льгот для граждан, проживающих в зонах первоочередного или последующего отселения в случае отказа от официального предложения по переселению в другую местность, прекращаются. Порядок прекращения права на льготы и компенсации определяются Советом Министров Белорусской ССР.

Следует отметить, что на загрязненной территории в Белорусской ССР проживает свыше 2 млн 400 тысяч человек, т. е. каждый четвертый житель республики. Проживающие на загрязненной территории находятся в самом трудном экономическом, социальном, психологическом положении. Они не обеспечены до сих пор в нужном количестве чистыми продуктами питания, товарами первой необходимости, медицинским обслуживанием. Из-за того, что по сей день не определен порядок хозяйственной деятельности на загрязненных территориях, людям приходится работать в условиях опасных для жизни и здоровья. За пределами Закона БССР «О социальной защите граждан, пострадавших от катастрофы на Чернобыльской АЭС» остался вопрос о защите здоровья тех людей, которые не могут быть переселены сразу, а многие будут жить там постоянно. Некоторые меры в этом направлении предусматривает постановление Верховного Совета БССР «О порядке введения в действие Закона Белорусской ССР» «О социальной защите граждан, пострадавших от катастрофы на Чернобыльской АЭС». В нем отмечается, что в целях соблюдения безопасных условий труда обеспечить колхозы, совхозы, другие сельскохозяйственные предприятия, расположенные на территории радиоактивного загрязнения, специальными средствами производства<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Народная газета. 1991. 13 марта.

<sup>2</sup> Народная газета. 1991. 13 марта.

### § 3. Правовая защита граждан отселенных или самостоятельно выехавших из зоны радиоактивного загрязнения

К гражданам, пострадавшим от катастрофы на Чернобыльской АЭС, Белорусское законодательство относит не только лиц, проживающих и работающих в зоне радиоактивного загрязнения, но и граждан отселенных или самостоятельно выехавших из данной территории. Первое значительное отселение людей из пораженной радионуклидами местности было проведено в течение 1986—1987 годов. Все постановления правительства СССР, Белорусской ССР, касающиеся вопросов отселения людей в этот период, носили секретный характер. Однако проведенное нами социологическое исследование переселенных людей этого периода проливает свет на эту акцию президента, правительства СССР и БССР. Анализ анкетного опроса переселенных в 1986 году жителей Гомельской области показывает, что 73,9% опрошенных из числа переселенных в Жлобинский район, 95% отселенных в Буда-Кошелевский район, 50% переехавших в Гомельский район были отселены в первые три месяца после аварии, остальные в течение первого года. Однако на своевременность переселения указало лишь 2% опрошенных переселенцев в Жлобинском, 11% — в Буда-Кошелевском, 3,8% — в Гомельских районах. Можно только представить, что думают люди, которые до сих пор проживают в зоне с высоким уровнем загрязнения 40 Ки/кв км и выше. А таких еще немало и в Гомельской и в Могилевской областях БССР. Первоначально в Государственной программе по преодолению последствий в Белорусской ССР катастрофы на Чернобыльской АЭС на 1990 — 1995 годы в 1990 — 1991 годах было намечено провести отселение жителей из населенных пунктов, располагающихся на территории со степенью загрязнения 40 Ки/кв км и выше, что составляло более 17 тысяч человек, а также из населенных пунктов, жизнеобеспечение которых нецелесообразно в связи с отселением центральных усадеб хозяйств (4685 человек).

Задержка решения вопроса о переселении людей с загрязненной территории маневрирование правительства СССР и БССР по вопросам отселения людей создавало обстановку неуверенности у людей, проживающих на загрязненной территории. Можно сказать, что до лета 1989 года вынашивались планы реэвакуации населения в загрязненные районы. Этим объясняется увеличение прибытия населения в самый

загрязненный район Могилевской области Краснопольский район в 1987, 1988 и в первой половине 1989 года.

Однако под давлением общественности эти вопросы были рассмотрены Верховным Советом СССР в апреле 1989 года и Верховным Советом Белорусской ССР, который принял постановление от 19 июля 1990 года «О мерах по ускорению реализации Государственной программы по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС»<sup>1</sup>. Это постановление отличается от ранее принимаемых постановлений и решений решимостью изменить ситуацию, связанную с защитой прав граждан, пострадавших от Чернобыльской катастрофы. В частности, в нем уже предусмотрено завершить в 1991 году переселение людей, проживающих на территории с загрязнением 15 Ки/кв км и выше, предусмотрев дополнительный ввод в 1991 году для этих целей 15 тысяч квартир.

Одним из острых вопросов, который волнует жителей, переселяемых из загрязненной территории в другую местность, является степень чистоты этой территории. Следует отметить, что переселение 1986 года в этом плане отличается неразумностью, пренебрежением интересами и здоровьем людей. Так анкетирование, проведенное нами показало, что 82% опрошенных переселенцев в Буда-Кошелевском и 63,5% в Жлобинском районах Гомельской области считают, что их отселение в эти районы было ошибкой с точки зрения радиационной безопасности. Но это и экономическая сторона вопроса. Значительная часть населения была переселена повторно, а выстроенные поселки после 1986 года оказались в зоне радиоактивного загрязнения. Вот почему в постановлении Верховного Совета Белорусской ССР от 19 июля 1990 года «О мерах по ускорению реализации Государственной программы по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС» обращено внимание Совета Министров БССР на недопущение подобных ошибок. Совет Министров Белорусской ССР одобрил 20 марта 1990 года «Критерии выбора площадок для строительства новых населенных пунктов для переселения людей из зон радиоактивного загрязнения».

В нем определено, что новые поселки для переселяемых следует размещать на территориях с доаварийными уровнями загрязнения радионуклидами. Между тем и сейчас встречаются случаи размещения поселков на загрязненной территории. Об этом, например, свидетельствует радиационно-экологический паспорт площадки с центром в населенном пункте

<sup>1</sup> Собрание Законов Белорусской ССР, Указов Президиума Верховного Совета Белорусской ССР. Постановлений Совета Министров Белорусской ССР. 1990. № 22. Ст. 409.

Липовка Костюковичского района Могилевской области. Некоторые радиационно-экологические паспорта площадок Дрибинского района Могилевской области заполнены данными измерений, которые проводились в 1987, 1988 годах, т. е. задолго до начала строительства на площадке. В данных паспортах отсутствуют сведения экологической обстановки: почвы, воздуха, воды, других объектов природы.

В ходе переселения 1986—1987 года были не решены вопросы защиты социальных прав переселяемых. Так, при анкетировании переселенцев Жлобинского района Гомельской области выяснилось, что 26 процентов респондентов обратили внимание на то, что у них ухудшились жилищные условия после переселения; 34,4 процента опрошенным пришлось поменять профессию; 13,5 процентов переехавших не удовлетворены работой; 27 процентов жителей отметили ухудшение материального положения семьи; 18,7 процентов считают, что недопустимо плохо обстоят дела с обеспечением продовольствием в районе. Подобное положение отмечается и в других районах. 41 процент опрошенных в Буда-Кошелевском районе считает, что их жилищные условия ухудшились; 31,2 процента анкетированных в Гомельском районе отметили ухудшение материального положения на новом месте жительства. Закон Белорусской ССР от 22 февраля 1991 года «О социальной защите граждан, пострадавших от катастрофы на Чернобыльской АЭС» повышает юридические гарантии граждан, переселяемых из загрязненной территории. Эти права закреплены в ст. 22 указанного Закона БССР и их можно разделить на следующие виды: а) трудовые права: расторжение трудового договора без соблюдения предусмотренных действующим законодательством сроков предупреждения администрации; первоочередное трудоустройство; сохранение на период трудоустройства, но не более чем на 4 месяца, средней заработной платы и непрерывного трудового стажа; использование ежегодного отпуска в удобное для них время, а также получение дополнительного отпуска, без сохранения заработной платы, сроком до двух недель в году; б) право на денежную компенсацию за утраченное в связи с переселением имущество или получение в собственность другого равноценного имущества; стоимость строений (жилье дома, садовые домики, дачи, гаражи, хозяйственные постройки), которая выплачивается в полном размере по оценке, определяемой страховыми документами, а при несогласии владельце — по оценке бюро технической инвентаризации исполкомов местных Советов народных депутатов; стоимость домашнего имущества, которое по степени радиоактивного загрязнения не

может быть перевезено на новое место жительства; стоимость подлежащих вынужденному убою застрахованных сельскохозяйственных животных; стоимость плодовыхгодных насаждений, посевов и незастрахованных сельскохозяйственных животных по расценкам, утвержденным Советом Министров Белорусской ССР и т. д. в) право на возмещение расходов, связанных с переездом; г) право на жилище, которое обеспечивается путем предоставления жилых помещений в специально возводимых для этих целей домах; внеочередного приобретения в частную собственность жилых домов, незаселенных квартир в домах государственного и общественного жилищного фонда, подлежащих реконструкции и капитальному ремонту, независимо от наличия прописки в избранном для проживания населенном пункте; внеочередного вступления в жилищные или жилищно-строительные кооперативы по новому месту жительства независимо от наличия прописки в избранном для проживания населенном пункте (кроме города Минска и областных центров); внеочередное предоставление земельных участков для строительства индивидуальных жилых домов и приобретение строительных материалов, заключение с подрядными организациями договоров на строительство индивидуальных жилых домов с надворными постройками; получение беспроцентной ссуды на хозяйственное обзаведение в размере до пяти тысяч рублей на семью со сроком погашения до 15 лет с момента выдачи ссуды и т. д.) право на оздоровление, т. е. первоочередное обслуживание в лечебно-профилактических учреждениях и аптеках; первоочередное обслуживание путевками для санаторно-курортного лечения и отдыха; и т. д. е) право на социальное обеспечение; ж) право на медицинское обеспечение: это право обеспечивается систематическим медицинским обслуживанием и наблюдением; питанием в специализированных лечебных, лечебно-санаторных и курортных учреждениях по повышенным нормам.

Гражданам, потерпевшим от катастрофы на Чернобыльской АЭС, выдается удостоверение установленного образца, которое и определяет все их права. Выдача удостоверений производится исполкомами областных, городских и районных Советов народных депутатов на основании документов, подтверждающих факт отселения, выезда.

Обобщение практики применения Чернобыльского законодательства в Белорусской ССР свидетельствует о том, что допускаются грубые нарушения. Так в представлении Могилевского природоохранного продурора от 20 марта 1991 года исполкому Дрибинского районного Совета народных депутатов «Об устранении нарушений законодательства об органи-



зации переселения граждан из местностей, пострадавших в результате аварии на Чернобыльской АЭС» указывается, что в колхозе «Мир» этого района в поселке Михеевка заселение жилья, отстроенного за счет средств государства и предназначенного для переселяемых граждан из загрязненного Краснопольского района Могилевской области, проводилось с нарушением законодательства. 39 и 399 сданных в эксплуатацию квартир заселены гражданами, проживающими в других районах и областях республики, которые не имели права на отселение. Такие нарушения встречаются и в других районах Могилевской области.

Строящиеся новые поселки пока не имеют объектов социально-культурного назначения: школ, детских учреждений, поликлиники, магазинов, что также не дает возможности гражданам, пострадавшим от Чернобыльской катастрофы, воспользоваться своим правом на медицинское обслуживание, оздоровление детей и т. д. Нельзя не обратить внимания на то, что строительство в сельской местности новых поселков для переселенцев ведется по принципу агрогородков. Двухэтажные коттеджи на 2 или четыре семьи, а в ряде случаев дома городского типа, при которых нет необходимых участков для ведения личного подсобного хозяйства. Традиционно же для белорусского крестьянина была хуторская система ведения хозяйства. Построением таких агрогородков мы еще больше отделяем крестьянина от земли чем колхоз или совхоз. Сама система расселения уже не создает основы для ведения в этих районах крестьянских (фермерских) хозяйств, арендных коллективов. Видимо, необходимо учесть при дальнейшем строительстве возможность крестьян в различных формах вести сельское хозяйство.

#### **§ 4. Правовое положение участников ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС**

Как свидетельствуют данные, число лиц, принимавших участие в работах по ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС составляет в стране 600—700 тысяч человек. И только постановлением Совета Министров СССР и ВЦСПС от 31 марта 1990 года «О мерах по улучшению медицинского обслуживания и социального обеспечения лиц, принимавших участие в работах по ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС» были установлены меры, призванные в какой-то мере обеспечить оздоровление пострадавших от Чернобыльской катастрофы людей, улучшить им условия жизни<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> СП СССР. 1990. № 11, Ст. 57.

По Белорусской ССР такое постановление было принято Советом Министров БССР и Белорусским республиканским советом профсоюзов от 27 апреля 1990 года<sup>1</sup>.

Закон БССР «О социальной защите граждан, пострадавших от катастрофы на Чернобыльской АЭС» расширили круг участников ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС». К ним относятся не только лица, принимавшие в 1986—1987 годах участие в работах по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС в пределах зоны эвакуации или занятые в этот период на эксплуатации или других работах на указанной станции (в том числе временно направленные или командированные), включая военнослужащих и военнообязанных, призванных на специальные сборы и привлеченных к выполнению работ, связанных с ликвидацией последствий данной катастрофы, но и принимавшие участие в этих работах и в 1988 году, а также принимавшие в 1986—1987 годах участие в работах по дезактивации, строительству, по жизнеобеспечению населения в зонах первоочередного и последующего отселения.

При этом по льготам, которые устанавливаются «ликвидаторам», они разделяются на лиц, которые утратили полностью или частично трудоспособность вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС и лиц, которые не имеют инвалидности. Закон БССР «О специальной защите граждан, пострадавших от катастрофы на Чернобыльской АЭС» определяет для первой категории «чернобыльцев» широкий перечень льгот, который можно было бы классифицировать на: а) льготы по оздоровлению и медицинскому обслуживанию участников ликвидации катастрофы; б) льготы, вытекающие из трудовых отношений нетрудоспособных «ликвидаторов»; в) льготы, связанные с обеспечением их права на жилище; г) льготы по коммунальному обслуживанию «чернобыльцев»; д) льготы по обеспечению их бытовыми услугами; е) льготы в области финансово-кредитных отношений; ж) льготы при получении образования.

К данной категории ликвидаторов относятся также и лица, проживающие на территории радиоактивного загрязнения, отселенные с данной территории или самостоятельно ее покинувшие, работающие в зоне эвакуации, в отношении которых подтверждена причинная связь потери трудоспособности с катастрофой на Чернобыльской АЭС.

<sup>1</sup> О мерах по улучшению медицинского обслуживания и социального обеспечения лиц, принимавших участие в работах по ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС. Постановление Совета Министров БССР и Белсовпрофа от 28 апреля 1990 г. СЗ БССР. 1990.

Льготы для второй категории «чернобыльцев» включают в себя: 50 — процентную скидку со стоимости приобретаемых по рецептам врачей лекарств; первоочередное ежегодное обеспечение по месту работы бесплатными путевками для оздоровления; первоочередное обеспечение детей местами в детских дошкольных учреждениях; первоочередное обеспечение жилой площадью нуждающихся; получение беспроцентной ссуды на индивидуальное жилищное строительство; 50 — процентную скидку с подоходного налога; бесплатный проезд на городском общественном транспорте, железнодорожном, автомобильном и водном транспорте пригородного сообщения и другие льготы. На них также распространяется часть льгот, предусмотренных для первой категории пострадавших от Чернобыльской катастрофы. К этой категории «ликвидаторов» приравниваются и лица, работающие в зоне эвакуации (в том числе временно направленные или командированные). Им устанавливается сокращенный рабочий день; ежегодно оплачиваемый отпуск 42 календарных дня; суточные в повышенных размерах для временно направленных или командированных; сохранение в течение года средней заработной платы при переводе по медицинским показаниям из зоны эвакуации на нижеоплачиваемую работу.

Обращения по вопросам об отнесении отдельных граждан к той или иной категории пострадавших от катастрофы на Чернобыльской АЭС разрешаются Государственным комитетом Белорусской ССР по проблемам последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС. Документом, подтверждающим права и льготы участников ликвидации последствий Чернобыльской катастрофы, является удостоверение. Выдача удостоверений и наградных знаков участников производится министерствами и ведомствами Белорусской ССР, исполкомами областных Советов народных депутатов, военными комиссариатами и органами социального обеспечения.

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>Предисловие</b>	
<b>Глава I. Предмет и система экологического права</b>	<b>4</b>
§ 1. Сущность и формы взаимодействия общества и природы	4
§ 2. Государственная экологическая программа СССР и Республиканская экологическая программа Белорусской ССР	7
§ 3. Экологическая функция государства и права	11
§ 4. Экологические отношения, экологические нормы и правоотношения	13
<b>Глава II. Объекты экологического права</b>	<b>17</b>
§ 1. Природа как объект использования и охраны	17
§ 2. Природные объекты, природные ресурсы, природные комплексы	20
§ 3. Окружающая человека среда как объект правовой охраны	23
<b>Глава III. Источники экологического права</b>	<b>26</b>
§ 1. Конституционные основы экологического права	26
§ 2. Система советского экологического законодательства	30
§ 3. Законы СССР и законы Белорусской ССР как источники права	32
§ 4. Правительственные нормативно-правовые акты, ведомственные нормативные акты, нормативные акты местных Советов народных депутатов	36
<b>Глава IV. Право собственности на природные объекты и природные ресурсы</b>	<b>40</b>
§ 1. Понятие права собственности на землю, недра, воды, растительный и животный мир, атмосферный воздух. Субъекты права собственности на природные объекты и природные ресурсы	47
§ 2. Составы природных ресурсов как объекты права собственности	40
§ 3. Правомочия собственника по владению, пользованию и распоряжению природными ресурсами и природными объектами	48
§ 4. Охрана права собственности на природные объекты и природные ресурсы	49
<b>Глава V. Право природопользования</b>	<b>51</b>
§ 1. Понятие и виды права природопользования	51
§ 2. Субъекты и объекты права природопользования	59
§ 3. Права и обязанности природопользователей	56
§ 4. Основания возникновения и прекращения права природопользования	61
<b>Глава VI. Правовая охрана природной и окружающей человека среды</b>	<b>63</b>
§ 1. Право граждан на здоровую благоприятную окружающую среду	63
§ 2. Правовая охрана природной среды	66
§ 3. Правовая охрана окружающей человека среды	69
<b>Глава VII. Управление природопользованием и охраной окружающей среды</b>	<b>71</b>
§ 1. Понятие и общая характеристика управления природопользованием и охраной окружающей среды	71
§ 2. Функции управления природопользованием и охранной окружающей среды	77

§ 3. Система органов управления природопользованием и охраной окружающей среды	92
Глава VIII. Ответственность по экологическому праву	97
§ 1. Экологическое правонарушение	97
§ 2. Эколого-правовая ответственность: понятие и виды	99
§ 3. Роль правонарушительных органов в борьбе с экологическими правонарушениями	103
Глава IX. Правовое регулирование преодоления последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС	107
§ 1. Организационно-правовые проблемы преодоления последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС	107
§ 2. Правовой статус территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению и правовое положение граждан, проживающих на данной территории	112
§ 3. Правовая защита граждан отселенных или самостоятельно выехавших из зоны радиоактивного загрязнения	116
§ 4. Правовое положение участников ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС	120