

терных для каждого вида судопроизводства применительно к общим для всего процесса институтам, связанным или предопределяющим разрешение дел. К ним следует отнести прежде всего правила, определяющие полномочия суда по разрешению дел. Однако возможность использования этой завершающей части правил разрешения дел предопределяется уже на ранних стадиях процесса характером спора и составом его участников, а также выражается в специальных средствах и соответствующих им предпосылках возбуждения спора в суде и, кроме того, предопределяет основания и способы защиты прав и интересов участников спора, характер мер по обеспечению реализации решений.

Именно наличие в гражданском процессе особых правил подведомственности, различных средств возбуждения дел (иска, жалобы, заявления), особого состава лиц, имеющих материально-правовый интерес, специальных способов защиты и других особенностей разрешения соответственно исковых дел, а также дел, возникающих из административно-правовых отношений, и дел особого производства позволяет положительно решать вопрос о наличии в гражданском судопроизводстве трех его видов и обратиться к анализу понятия «вид гражданского судопроизводства».

Чаще всего при определении этого понятия исследователи в основном ограничиваются констатацией наиболее общего признака — сходства материально-правовой природы дел и обусловленных этим особенностей их рассмотрения и разрешения, существующих наряду с общими правилами гражданского процесса<sup>6</sup>.

Представляется необходимым при определении вида гражданского судопроизводства руководствоваться как признаками, характерными для правосудия по гражданским делам, так и признаками, определяющими основания деления гражданского судопроизводства на виды, а также указать на степень влияния последних на гражданское судопроизводство. Таким образом, если сформулировать понятие «вид гражданского судопроизводства», исходя из самых общих признаков, положенных в основу правосудия по гражданским делам, то его можно определить как порядок производства в судах по спорам, затрагивающим права и охраняемые законом интересы граждан и социалистических организаций, подчиненный общим правилам рассмотрения гражданских дел в судебных заседаниях, дополняемый специальными нормами для отдельных категорий дел, и характеризующийся однородными правилами их разрешения, обусловленными материально-правовой природой спора.

<sup>1</sup> См.: Авдюков М. Г. Виды судопроизводства в советском гражданско-процессуальном праве.— Вестник МГУ. Серия экономика, философия, право, 1956, № 2, с. 112, 113.

<sup>2</sup> См.: Логинов П. В. О системе гражданского процессуального кодекса РСФСР и некоторых вопросах гражданского процесса.— Советское государство и право, 1956, № 8, с. 55; Юдельсон К. С., Козлов А. Ф., Осипов Ю. К., Семенов В. М. К проекту Закона «Основы гражданского судопроизводства Союза ССР и союзных республик».— Правоведение, 1960, № 4, с. 24 и др.

<sup>3</sup> См.: Хутыз М. Х. Историзм в исследовании проблем гражданского процессуального права.— Правоведение, 1984, № 1, с. 94.

<sup>4</sup> См.: Елисейкин П. Ф. Применение норм советского гражданского процессуального права и виды гражданского судопроизводства.— В кн.: Проблемы применения гражданского процессуального кодекса РСФСР.— Калинин, 1974; Усталова А. В. Виды гражданского судопроизводства: соотношение общих и специальных правил.— В кн.: Вопросы развития гражданского процессуального права.— М., 1981.

<sup>5</sup> См.: Боннер А. Т. Некоторые проблемы социалистического правосудия.— Труды ВЮЗИ, 1971, т. XVII, с. 206—207.

<sup>6</sup> См.: Курс гражданского процессуального права.— М., 1981, т. 1, с. 127, 142 и др.

## В. С. БРОНЕЦ

### ПРАВОРЕАЛИЗУЮЩАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВА ПО ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Правореализующая деятельность как форма осуществления функций социалистического государства обосновывается требованием строгого соблюдения социалистической законности и осуществляется всем государственным механизмом. Уже в самом правотворчестве по охране природы можно выделить определенную группу правовых актов и норм, которые направлены на реализацию других природоохранительных правовых пред-

писаний. Например, закон об экономическом и социальном развитии определяет конкретные задания по охране природы, а государственный бюджет предусматривает ассигнования на эти цели. В юридической литературе такие правообеспечительные средства для реализации правовых норм называют межвидовыми гарантиями. Имеются и внутривидовые правовые гарантии, когда одна правовая норма данного вида закона «служит» осуществлению другой (других) норм<sup>1</sup>. Специально же обеспечительным юридическим средством проведения в жизнь соответствующих правовых правил являются санкции.

Нередко законодатель использует для активного содействия осуществлению правовых предписаний постановления, правовые распоряжения. Такого рода обеспечительные правореализующие средства применяют, в частности, Верховный Совет СССР и верховные советы союзных республик. Эти акты, как правило, конкретизируют меры, направленные на осуществление общих предписаний, содержат указания соответствующим государственным органам. Примером может служить постановление Верховного Совета СССР «О мерах по дальнейшему улучшению охраны природы и рациональному использованию природных ресурсов» от 20 сентября 1972 года. Характерным в правореализующем аспекте является пункт 3 постановления, предписывающий советам министров союзных республик, соответствующим министерствам и ведомствам обеспечить строгий надзор и контроль за правильным использованием природных ресурсов и охраной природы, а местным Советам — усилить контроль за проведением мероприятий, направленных на рациональное использование сельскохозяйственных и лесных угодий, а также вод, на охрану животного и растительного мира, улучшение санитарного состояния городов и других населенных пунктов, на борьбу с производственным и бытовым шумом.

Однако реализация природоохранительного законодательства достигается не только правообеспечительными нормами и правовыми актами, но главным образом организационной работой всего социалистического государственного аппарата, всеми его формами деятельности в соответствии с законом.

Охрана окружающей среды — важнейшая общегосударственная и общенародная задача, поэтому все государственные органы и осуществляют ее правореализацию в пределах их компетенции и свойственными им методами. Органы общей компетенции на подведомственной территории организуют охрану природной среды прежде всего путем издания в пределах своей компетенции соответствующих актов и организации проверки их исполнения. Ведущее место среди органов общей компетенции принадлежит высшим органам государственной власти и государственного управления Союза ССР и союзных республик: Верховному Совету СССР и его Президиуму, верховным советам союзных республик и их президиумам, Совету Министров СССР и советам министров союзных и автономных республик, постоянным комиссиям по охране природы.

Верховный Совет СССР правореализующую деятельность по охране природной среды осуществляет главным образом посредством издания постановлений, а также направления, организации и контроля деятельности своих постоянных комиссий по охране окружающей среды и других, причастных к этому делу общественных формирований. Президиум Верховного Совета СССР как его постоянно действующий орган осуществляет эту работу путем издания указов и постановлений, обеспечивающих проведение в жизнь природоохранительных правовых норм, а также координацию деятельности постоянных комиссий Верховного Совета по вопросам охраны природы и рационального использования ее ресурсов.

Постоянные комиссии по охране природы Совета Союза и Совета Национальностей Верховного Совета СССР осуществляют предварительное рассмотрение и подготовку соответствующих вопросов, выносимых на обсуждение сессии высшего органа государственной власти. Согласно ст. 125 Конституции СССР, все государственные и общественные органы, организации и должностные лица обязаны выполнять требования комиссий, предоставлять им необходимые материалы и документы. Рекомендации комиссий обязательно рассматриваются государственными органами и общественными организациями.

В осуществлении принятых во всех союзных республиках законов об охране природы и других природоохранительных законодательных актов велика роль высших органов государственной власти республик.

Постоянная комиссия Верховного Совета БССР по охране природы прежде всего контролирует осуществление Закона об охране природы в республике, а также других законодательных актов, содержащих природоохранные нормы; анализирует реализацию природоохранительного законодательства в той или иной естественной среде. В организации исполнения законодательства об охране природы практикуются совместные заседания постоянных комиссий и принятие совместных постановлений.

Правореализующая деятельность Совета Министров СССР, как и правительств союзных и автономных республик, в сфере охраны окружающей среды вытекает из самой исполнительно-распорядительной природы этих органов в осуществлении функций социалистического общенародного государства. Совет Министров СССР на основе и во исполнение законов СССР и иных решений Верховного Совета СССР и его Президиума издает постановления и распоряжения и проверяет их исполнение. При этом одним из основных направлений его деятельности является «обеспечение рационального использования и охраны природных богатств в интересах настоящего и будущего поколений»<sup>2</sup>. Задача эта решается в соответствии с принципами демократического централизма, социалистического федерализма, социалистической законности, гласности и учета общественного мнения. Издаваемые Советом Министров СССР природоохранные постановления являются своего рода законореализующими мерами, поскольку нормативные акты правительства издаются на основе и во исполнение законов.

Правореализующая деятельность правительства в собственном (узком) смысле представляет собой его многогранную, прежде всего организационно-контрольную работу по соблюдению природоохранных правовых норм. В общем плане сюда следует отнести организацию управления, координацию и контроль в системе исполнительно-распорядительных органов в пределах своей компетенции при решении вопросов, связанных с охраной и научно обоснованным, рациональным использованием земли и ее недр, водных ресурсов, растительного и животного мира, сохранением чистоты воздуха и воды, обеспечением воспроизводства природных богатств и улучшением окружающей человека среды, охраны и укрепления здоровья трудящихся.

Совет Министров СССР обеспечивает соблюдение законодательства министерствами и государственными комитетами СССР, другими подведомственными ему органами, определяет основные направления правовой работы в органах государственного управления, на предприятиях, в объединениях, других организациях и учреждениях.

В организации правоисполнительной деятельности Совета Министров СССР участвуют все его звенья и особенно Президиум Совета Министров СССР, его постоянные и временные комиссии. Систематическую проверку исполнения решений партии и правительства осуществляют управления делами Совета Министров СССР. Госплан СССР и госпланы союзных республик обеспечивают планирование, рациональное и комплексное использование природных ресурсов, осуществляют мероприятия, направленные на умножение и восстановление природных ресурсов. Правоисполнительная деятельность осуществляется также союзными министерствами. Проведением в жизнь природоохранных норм занимается Государственный комитет по науке и технике СССР, который совместно с Академией наук СССР организовал Межведомственный научно-технический совет по комплексным проблемам охраны окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов. Научный Совет по проблемам биосферы действует при Президиуме АН СССР. Он координирует деятельность академических учреждений по разработке проблем, связанных с обеспечением оптимальных условий жизни и деятельности человека, обеспечивающих сохранение и улучшение природного потенциала. Правореализацию природоохранительного законодательства осуществляют также Государственный комитет лесного хозяйства, Государственный комитет по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору. Особое внимание природоохранным мероприятиям в области капитального строительства при застройке городов, поселков и сельских населенных пунктов уделяет Госстрой СССР. В системе целого ряда министерств и ведомств созданы специальные государственные инспекции, наделенные комплексными полномочиями по обеспечению охраны природы (например, охотничья инспекция, инспекция лесного хозяйства).

Особое место в осуществлении контроля за состоянием природной среды в организации и деятельности государственной системы наблюдений за ее состоянием занимает Государственный комитет СССР по гидрометеорологии и контролю природной среды.

Проведение в жизнь природоохранительных норм осуществляется широкой сетью управленческих органов, но действия их не всегда скоординированы. Функционирующий природоохранительный государственный механизм нуждается в совершенствовании. В частности, представляются обоснованными предложения о создании единого общесоюзного органа со специальной природоохранительной компетенцией на уровне Госкомитета, а также Главной государственной инспекции по охране природы в составе МВД СССР<sup>3</sup>.

Есть основания утверждать, что в союзных республиках, где имеются государственные комитеты по охране природы, сложилась определенная система в проведении мер по охране природы. В БССР Государственный комитет по охране природы создан в 1961 году. Он осуществляет организаторскую работу в министерствах и ведомствах, предприятиях и организациях, контроль за выполнением ими решений партии и правительства по рациональному использованию и охране земель, полезных ископаемых, растительных, водных и животных ресурсов, а также проводит массовую разъяснительную работу среди населения. Комитет с самого начала взял курс на организацию комплексного использования природных ресурсов с учетом интересов различных отраслей народного хозяйства, на ликвидацию разобщенности действий и параллелизма в работе министерств и ведомств.

В целях дальнейшего повышения эффективности деятельности комитетов союзных республик по охране природы следует согласиться с высказанными в нашей литературе предложениями о необходимости: а) унифицировать их компетенцию по наложению штрафов; б) расширить права комитетов в области административной юрисдикции, наделив их правом налагать административные штрафы на должностных лиц и граждан в объеме всех требований природоохранительного законодательства, соблюдение которых они призваны контролировать<sup>4</sup>.

В осуществлении природоохранительного законодательства велика роль Советов народных депутатов. Они осуществляют контроль за соблюдением природоохранительного законодательства расположенными на их территории предприятиями, учреждениями и организациями вышестоящего подчинения; координируют и контролируют их деятельность в области землепользования, строительства, охраны природы. Советы разрабатывают и утверждают перспективные планы охраны природы в республике. В разработке этих планов участвуют ведомственные инспекции, учебные заведения, общественные организации, отделы, управления, постоянные комиссии местных Советов. Такие планы обеспечивают организацию эффективного контроля.

В борьбе с нарушителями законодательства об охране окружающей среды должны активно участвовать следственные, прокурорские и судебные органы. Однако, как свидетельствуют обобщения практики применения природоохранительного законодательства Верховным Судом Белорусской ССР, суды республики сравнительно мало рассматривают такого рода дела. Как отмечалось в нашей печати, к уголовной ответственности привлекают главным образом тех, кто занимается незаконным рыбным промыслом, незаконной охотой, порубкой леса; руководители же предприятий и организаций, не заботящиеся об эффективной очистке сточных вод, не принимающие должных мер предосторожности при обращении с ядохимикатами, держат ответ перед судами крайне редко.

ЦК КПСС и Совет Министров СССР в постановлении «О дополнительных мерах по усилению охраны природы и улучшению использования природных ресурсов» предусмотрели ряд дополнительных обеспечительных средств по соблюдению природоохранительного законодательства<sup>5</sup>. Однако успешное осуществление природоохранительного законодательства возможно не только путем усиления законодательных санкций и повышения активности государственного аппарата, но и его дальнейшего совершенствования. Для повышения эффективности действующего законодательства нужно, как отметил Ю. В. Андропов, «подходить к этой проблеме комплексно, с общегосударственных позиций, решительно улучшать всю систему управления и контроля за состоянием окружающей среды»<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> См.: Дробязко С. Г. Право и материально-техническая база коммунизма.— Минск, 1967, с. 165.

<sup>2</sup> СП СССР, 1978, № 16.

<sup>3</sup> См.: Советское государство и право, 1979, № 9, с. 101, 103, 118.

<sup>4</sup> См.: Шемшученко Ю. С., Мунтян В. Л., Розовский Б. Г. Юридическая ответственность в области охраны окружающей среды.— Киев, 1978, с. 66.

<sup>5</sup> См.: СП СССР, 1979, № 2, ст. 6.

<sup>6</sup> Правда, 1983, 27 декабря.

Л. Н. МОРОЗ

## ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ТОРФЯНОГО ФОНДА

Действующее законодательство о рациональном использовании и охране природных богатств дает определения единого государственного земельного фонда, фонда недр, водного и лесного фондов как объектов исключительной собственности Советского государства. В специальном законодательстве о рациональном, комплексном использовании и охране торфяных ресурсов союзных республик, имеющих на своей территории торфяные месторождения, содержится понятие торфяного фонда, охватывающего преимущественно месторождения, предназначенные и используемые для разработки. Вместе с тем торфяники используются не только для добычи торфа как полезного ископаемого, но и в качестве различных сельскохозяйственных угодий, а также в лесохозяйственных и водохозяйственных целях. Для месторождений торфа, представляющих природоохранную, научную или рекреационную ценность, устанавливается правовой режим государственных заповедников и заказников. Следовательно, торфяные месторождения представляют собой объекты, используемые для добычи ископаемого торфа, а также выступают в качестве средства производства в сельском и лесном хозяйствах, пространственной базиса для размещения искусственных водоемов, выполняют природоохранные, научные и иные нехозяйственные функции.

Н. И. Краснов, исследуя соотношения естественнонаучного и юридического понятий земли, отметил, что в правовом значении «так называемая «твердая» Земля оказывается расчлененной лишь на два элемента, на две юридические «геосферы» — поверхность земли и ее недра»<sup>1</sup>. В процессе использования одного из указанных элементов складываются общественные отношения, которые становятся предметом правового регулирования советского земельного права или законодательства о недрах, поэтому в таких случаях возникает необходимость разграничения поверхности земли и недр. Особенно актуален этот вопрос при использовании в различных целях участков природной среды с находящимися на поверхности полезными ископаемыми, в том числе и торфом.

Правовое положение земель, на которых находятся торфяные месторождения, схоже с правовым режимом земель государственного лесного фонда. В данном случае земли лесного фонда также выполняют вспомогательную роль, так как общественные отношения возникают прежде всего в связи с использованием и охраной лесов. Поэтому использование месторождений торфа в хозяйственных и экологических целях характеризуется некоторой независимостью их правового режима по отношению к участкам земли, на которых находятся торфяники. Цели и характер использования месторождений торфа определяют правовой режим недр или поверхности земли и отнесение этих объектов к соответствующей категории земель государственного земельного фонда. Поэтому в последующем будет рассматриваться правовое положение торфяных месторождений, в процессе пользования которыми складываются горные или земельные отношения. Несмотря на то, что понятие торфяного фонда охватывает месторождения, предназначенные и используемые для разработки, фактически торфяники используются и в иных целях, не связанных с добычей торфа. Об этом свидетельствуют нормы законодательства о недрах, нормативные акты о рациональном, комплексном использовании и охране торфяных ресурсов и земельно-правовые нормы.

Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах регулируют наиболее общие отношения по разведке и разработке месторождений торфа, относя подробную регламентацию этих отношений к компетенции союзных республик, располагающих торфяными ресурсами. В развитие положений, содержащихся в Основах законодательства о нед-