

С. А. БАЛАШЕНКО

## ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Переступая порог тысячелетия, мы сознаем неминуемость экспорта в XXI в. старых и новых проблем. Преодоление экологического кризиса требует организации междисциплинарных исследований и активизации прикладной деятельности. Комплексный характер и высокий удельный вес социально-культурных аспектов делают задачи охраны окружающей среды близкими и понятными большинству людей планеты. Важнейшим гарантом качества окружающей среды является эффективное функционирование управления и правовых норм.

Теория государственного управления всегда вызывала повышенный интерес, бурные споры и дискуссии. Реализация на практике некоторых идей иногда заканчивалась не только дискуссиями, но и приводила к гибели десятков, сотен, тысяч, миллионов людей.

Становление и утверждение основ управления в области охраны окружающей среды неразрывно связаны, на наш взгляд, с основными преобразованиями общества, объективными условиями развития человечества. Принятие в Республике Беларусь за последние годы Конституции, изменений и дополнений к ней, Кодексов о земле, недрах, Водного, Лесного, Гражданского кодексов, законов Республики Беларусь об охране окружающей среды, охране и использовании животного мира, охране атмосферного воздуха и других нормативных правовых актов явилось предпосылкой совершенствования правового регулирования соответствующей области отношений, что требует пересмотра функций и системы органов управления в области охраны окружающей среды, совершенствования механизма государственного управления в этой области. Особая значимость такого рода изысканий для Беларуси обусловлена последствиями катастрофы на Чернобыльской АЭС.

Только глубокий анализ всех взаимосвязей может обеспечить успех построения гармоничных взаимоотношений общества, техники и природы [1, 54–55]. В этой связи управление рассматривается как важнейший элемент государственно-правового воздействия на обеспечение охраны окружающей среды.

Если мы говорим, что охрана окружающей среды – сравнительно новая функция государства, которой не более 35–40 лет, то правомерно возникает вопрос о более раннем периоде регулирования отношений общества, индивидуума и природы.

Правовому закреплению основ государственного управления в области охраны окружающей среды предшествовали два длительных периода.

Первый период (до начала XX в.) связан с охраной права собственности на природные объекты и ресурсы, имущих слоев населения, групп, государственных образований и минимизацией отрицательного воздействия на жизнь естественных

природных условий. Хотя и несколько столетий назад предпринимались усилия по формированию системы управления, направленной на обеспечение рационального природопользования и восстановление некоторых природных ресурсов, необходимо уточнить, что в целом эти мероприятия были направлены не на охрану окружающей среды, а на регулирование отношений собственности. Особо ярко эти процессы проявлялись в отношении к земельным, лесным ресурсам и объектам животного мира.

Так, по данным польского исследователя С. Волянского, от начала нашей эры истреблено 106 видов и подвидов млекопитающих. При этом количество уничтоженных видов постоянно увеличивается: если за первые 18 веков было истреблено 33 вида, то за 100 последующих лет — 34, а за первую половину XX в. — 39 видов. Наибольший урон понесли хищные звери (26 видов) и копытные (18 видов), т. е. животные, представляющие интерес для людей как объект охоты. Только на территории Беларуси были полностью истреблены такие животные, как тур (последний был убит в 1627 г. в Якторовском лесу на границе с Литвой), дикая лошадь, или тарпан (середина XVIII в.), и др. В лесах Беларуси были полностью истреблены лань, соболь, россомаха, дикая кошка, зубр и многие другие. Еще интенсивнее шел процесс истребления птиц и рыб. В XVI — начале XX в. исчезло 139 видов птиц и более чем 100 видам грозила опасность скорого уничтожения.

За последние 100 лет из рек Беларуси исчезло 10 видов рыб и более 15 видов стали исключительно редкими [2, 6–20]. По предположению ученых, из состава флоры Беларуси исчезло более 50 видов растений, к числу редких и исчезающих видов флоры сейчас отнесено более 200. Свыше 500 видов, по оценке специалистов, нуждается в тех или иных формах охраны [3, 3]. Данные раскопок древней крепости в Гродно, относящиеся к XIII–XIV вв., показывают, что в то время в Немане водились крупные сомы, которые в основном питались многочисленными лососями. Повсеместно встречались осетры, проходные сити и другие ценные рыбы. Особенно большой размах уничтожение природных ресурсов приняло в начале XIX — середине XX в., чему способствовали, с одной стороны, резко возросшие технические возможности, а с другой — безудержная конкуренция и ненасытная жажда предпринимателей к наживе [2, 6–20].

В начале XX в. леса на территории республики были подвергнуты интенсивной рубке и уничтожению. Значительным объемам заготовок древесины способствовала относительно густая сеть рек, железных и шоссейных дорог. По данным С. Н. Малинина, за период 1900–1913 гг. вывоз лесных материалов из Белоруссии составил 4,2 млн м<sup>3</sup>. Из четырех белорусских губерний (Минской, Гродненской, Могилевской и Витебской), на долю которых приходилось 5,4 % населения и 1 % территории от всей империи, за три года (1909–1911) было вывезено свыше одной четверти всех лесных материалов, экспортировавшихся Россией. Доля вывоза белорусских лесных материалов в этот период превосходила удельный вес республики в общей площади лесов почти в 30 раз, а по сравнению с европейской частью России — в 6 раз. Экономические связи Белоруссии в торговле лесом сложились крайне неблагоприятно для ее лесного хозяйства и лесобрабатывающей промышленности. Лесные ресурсы здесь разрабатывались несравненно более интенсивно, чем в других богатых лесом районах бывшего СССР. Ежегодные рубки леса намного превосходили естественный прирост, что приводило к опустошению лесов [4, 220].

Второй период (начало XX в. — 60-е гг. XX в.) становления правовых основ управления в области охраны окружающей среды характеризуется не только защи-

той права собственности на природные объекты и ресурсы и минимизацией отрицательного воздействия на жизнь естественных природных условий, но и обеспечением рационального природопользования, восстановлением природных объектов и ресурсов, все большим и большим государственным регулированием в этой сфере и пониманием человечества, что природные ресурсы исчерпаемы.

Второй период породил комплекс трудноразрешимых взаимосвязанных проблем, приведших к экологическому кризису.

Во-первых, происходит демографический взрыв. Численность населения планеты с 1850 по 1945 г. (конец второй мировой войны) увеличилась более чем вдвое, достигнув беспрецедентной величины около 2 млрд 300 млн человек.

За период с момента окончания второй мировой войны и до настоящего времени численность населения земного шара выросла более чем вдвое, достигнув примерно 6 млрд человек. Три основных вида природных ресурсов — леса, пастбища, рыбные богатства — истощаются в настоящее время в мировом масштабе интенсивнее, чем могут восстанавливаться естественным путем. Этот катастрофический процесс чрезмерной эксплуатации природы продолжается неослабевающими темпами. И тем не менее человечество ежедневно увеличивается на 230 тыс. человек, иными словами, каждые 37 дней рождается население целой Швеции.

Рассматривая проблему перенаселения земного шара, необходимо иметь в виду постоянное вторжение человека как в качественном, так и в количественном отношении в сферу жизни других живых существ, населяющих земной шар [5, 19–20].

Во-вторых, благополучие и выживание человечества связано с постоянной эксплуатацией природных ресурсов Земли. За последние несколько десятилетий человеческие потребности превысили даже общие объемы таких ресурсов на планете, несмотря на большие успехи в развитии техники [5, 21].

В-третьих, сверхинтенсивное развитие сектора, обслуживающего жизнедеятельность, включая промышленность, аграрный сектор, коммуникации, науку, приводит к истощению природных ресурсов, загрязнению и засорению окружающей среды. Ежегодно на каждого жителя Земли приходится свыше 20 т отходов [6, 4].

В-четвертых, на новый виток вышла военная угроза, и в особенности ядерная опасность. Однако не только военные действия, но и террористические акты с развитием уровня поражающих возможностей подходят ко все более опасной черте.

А. Эйнштейн сформулировал проблему, ставшую перед человечеством спустя менее года после взрыва атомной бомбы в Аламогордо, следующим образом: «Освобожденная сила атома изменила все, кроме нашего образа мысли, и таким образом мы постепенно движемся к беспрецедентной катастрофе» [5, 21–26].

Третьему периоду (современный период, начиная с 60-х гг. XX в.) свойственно уяснение человечеством неминувости гибели цивилизации в случае непринятия кардинальных мер по охране окружающей среды. Деятельность по созданию и реформированию органов управления специальной компетенции в области охраны окружающей среды относится к 60–70-м гг. XX в.

Новой важной вехой в становлении основ государственного управления в области охраны окружающей среды нашей страны стало принятие в 1961 г. Закона «Об охране природы в Белорусской ССР» [7]. Согласно Закону, государственной охране и регулированию использования подлежали все природные богатства, независимо от степени их эксплуатации. Контроль за соблюдением всеми субъектами действующих нормативных актов охраны природы и за выполнением мероприя-

тий, обеспечивающих сохранение, рациональное использование и восстановление ее богатств, входил в компетенцию исполнительных комитетов областных, городских, районных, поселковых и сельских Советов депутатов трудящихся республики. Исполкомы местных Советов контролировали работу всех природопользователей, находящихся на территории области, района, сельсовета, по использованию природных ресурсов и охране природы в целом, независимо от ведомственной подчиненности. Эту работу местные Советы возлагали в основном на постоянные комиссии по охране природы. Такие комиссии имелись во всех Советах. Комиссия по охране природы была создана и в Верховном Совете БССР.

Нужно отметить, что Беларусь стала одним из первых государств, создавших специальные органы, основной функцией которых была комплексная охрана природы, хотя деятельность их не отличалась высокой результативностью.

Однако только к началу 90-х гг. в Беларуси получила правовое закрепление правовая категория «окружающая среда», которая определяется как часть естественной природной среды, преобразованная деятельностью человека в качественно новую структуру. Она соединяет элементы естественной среды (землю, атмосферный воздух, воды, леса) с продуктами, созданными в результате человеческой деятельности (здания, дороги, промышленные, сельскохозяйственные предприятия, городские парки и т. д.). Это среда городов, населенных пунктов, сельскохозяйственных и промышленных зон, курортов. Охрана окружающей среды включает три важных аспекта: обеспечение рационального использования природных ресурсов, восстановление возобновляемых природных ресурсов и объектов и сохранение среды обитания. Суть охраны окружающей среды – в нахождении оптимального соотношения экологических интересов общества в чистой, благоприятной окружающей среде с экономическими интересами общества, связанными с удовлетворением его материальных потребностей. Эти интересы едины, ибо в центре их стоит человек, обеспечение качества его жизни. Вместе с тем они противоречивы в своей основе. Человек не только субъект, воздействующий на окружающую среду, но одновременно и объект воздействия окружающей среды.

В этой связи требуется более глубокое, детальное изучение, теоретическое обоснование вопросов государственного управления в области охраны окружающей среды. Сложность заключается в том, что в правовой литературе нет единого подхода к толкованию категории «государственное управление».

В современной юридической литературе предлагаются различные определения понятия «государственное управление».

Считается, что главная суть государственного управления – властная деятельность («распоряжение вещами»), которая осуществляется органами государства, т. е. в конечном счете управление «вещами» – это всегда управление людьми [8, 34]. Ученые-административисты А. П. Алехин [9], Г. В. Атаманчук [10], К. С. Бельский [11, 17–18], Ю. М. Козлов [9], А. Н. Крамник [12, 56] и другие определяют государственное управление как исполнительно-распорядительную деятельность органов исполнительной власти, одним из существенных признаков которой является ее подзаконный, вторичный характер по сравнению с законодательной деятельностью. Таким образом, государственное управление рассматривается как форма осуществления функций государства, как вид государственной деятельности, в рамках которого практически реализуется исполнительная власть.

Д. П. Зеркин, В. Г. Игнатов не исключают изложенное выше понимание государственного управления, но вместе с тем указывают, что «государственное управ-

ление» – более широкая категория, чем исполнительная власть. Это – воздействие государственных институтов на деятельность общества, его отдельных групп, в котором реализуются общественные потребности и интересы, общезначимые цели и воля общества. Это и деятельность государства по осуществлению его властной и других функций всеми органами, институтами всех ветвей власти, но в различной мере и в различных формах [13, 48–49]. Управление – не что иное, как система или механизм организации жизнедеятельности общества посредством осуществления и функционирования ветвей власти через создаваемые ими государственные органы, а также через общественные объединения.

Каждая из двух предложенных формулировок имеет обоснованное право на существование, но вместе с тем подход, изложенный А. П. Зеркиным и В. Г. Игнатовым, в исследуемой нами области позволяет дать более цельную картину, раскрыть всю полноту связей и взаимодействий не только специально уполномоченных органов, но и Президента, Парламента, Правительства, Верховного Суда, Прокуратуры, Государственного контроля.

С учетом исследуемого нами специфического объекта и предложенных выше подходов можно дать обобщающее определение: *государственное управление в области охраны окружающей среды – это деятельность компетентных государственных органов, направленная на организацию охраны окружающей среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, а также обеспечение режима законности в данных отношениях и конституционных гарантий прав граждан на благоприятную окружающую среду*. Оно является составной частью социального управления, его объектом выступают отношения по совершенствованию использования, воспроизводства природных ресурсов и охраны окружающей среды.

Государственное управление в области охраны окружающей среды охватывает комплекс организационных отношений, складывающихся в процессе рационального использования природных ресурсов, улучшения качества и состояния природных объектов, наиболее полного и эффективного использования защитных, санитарно-гигиенических и других свойств природы, правильного, обоснованного размещения на предприятиях объемов производства, а также производства продукции побочного пользования.

В связи с этим на государство и его органы возлагаются обязанности: осуществлять меры по постепенному сокращению с последующей полной ликвидацией поступления в природную среду опасных для здоровья человека веществ; обеспечивать экологически обоснованное размещение и дальнейшее развитие производительных сил в республике; осуществлять систему слежения за показателями здоровья населения с выявлением негативно влияющих факторов на окружающую среду; создавать и развивать на территории республики заповедники, заказники, памятники природы, национальные парки в целях обеспечения охраны природной среды и защиты исторических и культурных ценностей; добиваться рационального природопользования в республике, способного обеспечить экологическую стабильность.

Для реализации этих задач требуется качественно новый уровень механизма управления, права, экологизации экономики, переход к новой ступени материальной культуры, совместимой и сбалансированной с природно-ресурсным потенциалом.

Традиционно механизм управления в области охраны окружающей среды включает функции, систему органов с их полномочиями, методы их работы и формы управления.

Попытки теоретически правильно проанализировать категорию «государственное управление» в области охраны окружающей среды и сформулировать ее понятие без ясного определения функций не могут быть успешными.

Понимание функций органов управления как основных видов деятельности, направленных на осуществление управляющих воздействий на объекты управления в целях достижения определенного социально значимого результата, получило отражение в научной литературе и практике управления.

Уже из общего определения функций управления ясно: чтобы действие было управленческим, нужны, во-первых, два социально организованных и соподчиненных центра – объект и субъект в системе государственного организма и, во-вторых, социально значимая цель их совместной деятельности по достижению известного результата. Названные общие условия обретают конкретность при ориентации на реальную систему управления. Этот процесс лежит и в основе нормативного формирования двух неотъемлемых признаков функций управления: ее предметно-целевой и содержательной характеристик, иными словами – в основе установления предмета и характера деятельности субъекта управления.

В результате деятельность субъекта управления – не просто сумма действий, а совокупность, система целенаправленных воздействий, связанных и согласованных с интересами государства и возможностями и потребностями объекта, закономерностями его развития.

Учет этих правил в формировании функций органов управления помогает определить их наиболее полный набор для конкретных субъектов управления и их структуру в системе государственного управления [14, 46–50].

Практически все преобразования в управлении в области охраны окружающей среды неразрывно связаны с изменением структуры органов, их компетенции и взаимосвязи в цепи с другими элементами.

Необходимо сделать уточнение, что законодатель неоднозначно определяет специально уполномоченные органы государственного управления в области использования и охраны различных природных объектов. Так, в соответствии со ст. 8 Закона об охране и использовании животного мира, которая называется «Государственное управление в области охраны и использования животного мира», законодательный орган Республики Беларусь определяет государственную политику в области охраны и использования животного мира и осуществляет контроль за исполнением принимаемых им законов и постановлений. Управление осуществляют Президент Республики Беларусь, Совет Министров Республики Беларусь, местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы, а также специально уполномоченный государственный орган Республики Беларусь по природным ресурсам и охране окружающей среды и другие специально уполномоченные государственные органы в области охраны и использования животного мира в пределах своей компетенции.

В соответствии с Кодексом о земле государственное управление в области использования и охраны земель осуществляют Президент Республики Беларусь, Совет Министров Республики Беларусь, местные исполнительные и распорядительные органы, а также специально уполномоченный государственный орган по земельным ресурсам и землеустройству, действующий в соответствии с законодательством Республики Беларусь.

Государственное управление в области использования и охраны вод осуществляют Президент Республики Беларусь, Совет Министров Республики Беларусь,

местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы, республиканский орган государственного управления по природным ресурсам и охране окружающей среды, а также его территориальные органы и иные специально уполномоченные на то органы государственного управления в соответствии с законодательством Республики Беларусь.

В Кодексе о недрах законодатель отходит от категории «государственное управление» и определяет органы государственного регулирования в области пользования недрами и их охраны. К ним относятся Совет Министров Республики Беларусь, местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы, а также республиканский орган государственного управления по природным ресурсам и охране окружающей среды, республиканский орган государственного управления по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и атомной энергетике и их территориальные органы в пределах их компетенции.

Как видно из вышеизложенного, в систему органов государственного управления в области охраны отдельных природных объектов одни законы включают законодательный орган и Президента, другие – Президента, третьи – не указывают ни Президента, ни Парламент. Как определенная упорядоченная целостность управление в рассматриваемой области представляет собой специфическую систему. Задача управления как определенной системы заключается в создании и осуществлении достаточно сильных и объективно необходимых управляющих воздействий на общественные отношения и связи.

Анализируя изложенное, можно сказать, что система органов управления в области охраны окружающей среды представляет собой совокупность организационных форм (органов, учреждений, организаций), однородных по своим задачам, наделенных конкретной компетенцией, занимающих определенное место и имеющих связи в политической системе, направляющих усилия на осуществление своих основных управленческих функций.

Совершенствование и развитие органов управления в области охраны окружающей среды невозможно рассматривать как обособленное явление. Оно связано с развитием и совершенствованием системы управления хозяйством в целом. На изменение системы управления в полной мере оказывают влияние не только объективные, но и субъективные факторы. Различные страны, разумеется, имеют свою сильно отличающуюся систему органов управления в области охраны окружающей среды.

Формирование новой экономической системы основано на новых отношениях собственности. С переходом к рыночным отношениям несравнимо возрастает роль правового регулирования экологических отношений. По оценкам специалистов Министерства экономики Республики Беларусь, в ближайшей перспективе может возникнуть реальная опасность ухудшения экологической ситуации из-за отсутствия законодательно закрепленных разграничений полномочий исполнительных органов, что ведет к их безответственным действиям в распоряжении природными ресурсами [15].

Управление в области охраны окружающей среды рассматривается как самостоятельный и специфический институт права, который в различной степени входит или тесно соприкасается с другими отраслями, но в то же время неразрывно связан с определением субъекта права собственности на природные ресурсы, и в особенности на землю и леса [16, 24].

Использование природных ресурсов в период интенсификации экономики, перехода к рыночным отношениям, развития частной собственности, применения новых форм хозяйствования и аренды, конкуренции создаст условия как для положительных, так и для отрицательных последствий, которые необходимо предвидеть. Если не предусмотреть механизм защиты, новые отношения могут привести к еще более хищническому использованию природных ресурсов. В истории есть печальный опыт приватизации лесов. «После образования единого государства лесное хозяйство Италии пришло в катастрофическое положение: большие лесные угодья церковных ведомств, экспроприированные государством и проданные затем частным лицам, были подвергнуты нерациональной рубке в целях немедленного получения дохода» [17, 140].

Отношения, связанные с собственностью на природные объекты и ресурсы, являются базисом правового механизма управления в области охраны окружающей среды. Надо отметить, что действующая Конституция Республики Беларусь не в полной мере раскрывает сущность государственной собственности, как это было в ранее действующих Конституциях.

На протяжении последних 10 лет в странах СНГ вопросы, связанные с собственностью на землю и другие природные ресурсы, вызывают много споров, и они обусловлены различным пониманием социальной справедливости построения общества, использования результатов возделывания земельных, лесных и других ресурсов. В Беларуси большинство населения высказывает убеждение, что государственная собственность на земельные и лесные ресурсы является базисом обеспечения равных возможностей и основных социальных гарантий [18, 138].

Чтобы определить, насколько такая позиция верна, необходимо более детально рассмотреть, что же представляет собой государственная и частная собственность в объективном и субъективном смысле и какие позитивные и негативные последствия возможны для обеспечения социальных гарантий и условий жизнедеятельности граждан.

Итак, собственнику принадлежит право владения, пользования и распоряжения имуществом. При этом правомочия собственника по владению, пользованию и распоряжению имуществом определяются в пределах, установленных законодательными актами.

Понятие собственности на природные объекты и ресурсы имеет целый ряд существенных отличий от классического понимания собственности на другие объекты, и соответственно категории «владение», «пользование», «распоряжение» наполнены иным содержанием.

На наш взгляд, требует большего осмысления такая категория, как «государственная собственность на земельные, лесные ресурсы», и соответственно более детального разъяснения того, как реально осуществляется владение, распоряжение и пользование этими ресурсами.

Если владение – это фактическое обладание предметом или объектом, то в нашем случае, при государственной собственности на природные ресурсы, государство в целом обладает природными ресурсами. Однако проблематично выяснить, насколько каждый из нас чувствует себя богаче и экономически более защищенным, оттого что в Беларуси на каждого жителя (включая младенцев) приходится более 1 га пахотной земли и 1 га леса, а каждая семья может иметь до 10 га пахотных и лесных угодий. В России эти показатели еще значительнее. И если каждый из нас в



составе государства, владея значительными ресурсами, не чувствует себя достаточно богатым, то возникает следующий вопрос: кто и как распоряжается и пользуется находящимися во владении у нас всеми природными ресурсами? Ведь под распоряжением мы понимаем предоставление или изъятие природного ресурса, а под использованием – извлечение определенных полезных свойств и получение посредством этого доходов. Конечно, мы могли бы ответить, что земля и другие природные ресурсы являются неотъемлемым достоянием народа и каждый гражданин осуществляет свои права через представительные органы. Но насколько такая формулировка будет соответствовать реальной жизни?

Рассмотрим один из частных случаев распоряжения земельными ресурсами, который характерен для крупных городов. Это – предоставление земельного участка для индивидуального строительства жилого дома. Наши исследования показали, что рыночная цена такого земельного участка в г. Минске на 1998 г. составляла 15 тыс. долл. США и более, но реальными возможностями получения такого природного ресурса обладает только узкий круг лиц, занимающих особое положение в системе государственных органов. Соответственно при государственной собственности на природные ресурсы граждане хотя и имеют право на владение, однако не могут в полной мере воспользоваться результатами от владения и пользования. Вместе с тем ограничивается и поступление денежных средств в бюджет. Ситуация еще более усугубляется неспособностью государства обеспечить достаточный уровень социальных и материальных гарантий для государственного служащего.

За последние тридцать лет кардинально изменилась смысловая и правовая нагрузка категории «собственность на природные объекты и ресурсы». Как невозможно сравнивать социализм 30-х и социализм 70-х гг., капитализм Маркса начала накопления капитала, империализм, охарактеризованный Лениным, и капитализм 90-х гг. с его социальными гарантиями в наиболее развитых странах, в такой же мере различное смысловое значение и наполнение носит понятие собственности на природные ресурсы в начале и конце XX в.

В настоящее время правовая категория «собственность на природные объекты и ресурсы» включает не только владение, пользование и распоряжение, но и обязательства перед обществом. Обладая такой специфической собственностью, как природные ресурсы, собственник принимает на себя обязательства использовать их так, чтобы не нарушать интересы и условия жизнедеятельности других субъектов.

В цивилизованных странах право собственности на природные ресурсы и объекты понимается как право пользоваться и распоряжаться ими с определенными ограничениями. Реализация права собственности на природный объект неотделима от базового принципа – сохранения природного объекта, окружающей среды, ненарушения и непрепятствия осуществлению прав других собственников и субъектов. В ряде случаев мировая практика идет на все более жесткие ограничения, и, конечно, ставится вопрос об уровне государственного регулирования и вмешательства в осуществление права собственности на природные объекты и ресурсы.

Это обуславливается спецификой отличия природных ресурсов от других объектов собственности, которая заключается в том, что повреждение, уничтожение, ухудшение и изменение качественного состояния объекта собственником затрагивают не только его личные интересы, но и нарушают или могут нарушить деятельность либо жизненно важные интересы других субъектов.

В природе существует правило: чем более разнообразна природная система, тем более она устойчива. Аналогичное положение и в экономике: чем многообразнее состав форм собственности, тем устойчивее экономика страны.

По мнению Б. В. Ерофеева, в условиях исчерпавшего свои возможности социализма было установлено, что любое действие по приближению людей к собственности, включение их в механизм отношений собственности немедленно давало толчок к повышению эффективности производства [19, 188]. С переосмыслением и становлением охраны окружающей среды как важнейшей функции государства возникает вопрос: кто более ценен для матери-природы – пользователь, арендатор или собственник? Ответ однозначен: несомненно, большую ценность представляет собственник. Для большей наглядности можно проанализировать экономическую заинтересованность, с одной стороны, пользователя или арендатора к моменту прекращения права пользования либо аренды соответственно, а с другой – собственника, в случае отчуждения земельного участка.

Двойственность положения природных объектов как объектов хозяйствования и составных частей окружающей среды предопределяет эколого-экономическую сущность института права собственности на природные ресурсы.

Ранее считалось, что государственная собственность на природные богатства является наиболее оптимальной формой собственности, способствующей охране природы. Ей противопоставлялась частная собственность на природные ресурсы, которая разъединяет интересы собственника и общества в охране окружающей среды. Однако последующее развитие показало, что государственная собственность на природные ресурсы во времени превратилась в тормоз охраны окружающей среды. Это утверждение не исключает, что человечество через определенный промежуток времени может опять возвратиться к общественным формам собственности на природные ресурсы, но на другом уровне управления, понимания и осмысления.

Базирование на государственной или частной форме собственности на природные ресурсы требует различных механизмов организации управления природопользованием и охраной окружающей среды. Механизм управления, базирующийся на государственной собственности, требует относительно громоздкой, разветвленной и дорогостоящей системы органов управления. Частная собственность позволяет значительно сократить государственный аппарат, так как коренным образом изменяет и упрощает функции государственного управления.

Рассмотренный нами весьма широкий круг вопросов не исчерпывает содержание темы. Управление в области охраны окружающей среды затрагивает и другие важные аспекты современного бытия, требует дальнейшего исследования.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Хозин Г. Морально-этические нормы в СССР, регулирующие воздействие на окружающую среду: история и современность // Морально-этические нормы, война, окружающая среда / Под ред. И. Т. Фролова. М., 1989.
2. Охрана природы. Природные ресурсы Белоруссии и их рациональное использование / Под ред. Н. И. Костюкевича, А. Х. Шкляра, М. С. Долбика. Мн., 1972.
3. Матюгович А. А. Актуальные проблемы состояния и охраны природной среды в Белоруссии. Мн., 1990.
4. Экономика Белоруссии в эпоху империализма: Монография для эконом. вузов / Под ред. Г. Т. Ковалевского и др. Мн., 1963.

5. Уэстинг А. На пути к урегулированию конфликтов ненасильственными средствами и сохранению окружающей среды: заключительные замечания // Морально-этические нормы, война, окружающая среда / Под ред. И. Т. Фролова. М., 1989.
6. Петров В. В. Экологическое право России. М., 1996.
7. Об охране природы в Белорусской ССР: Закон Белорусской ССР // СЗ БССР. Т. 5.
8. Горбунова Н. А. Государственное управление лесным хозяйством в СССР на местах (по материалам Сибири): Дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1989.
9. Алексин А. П., Кармалицкий А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. М., 1997.
10. Атаманчук Г. В. Государственное управление, проблемы методологии правового исследования. М., 1975.
11. Бельский К. С. О функциях исполнительной власти // Государство и право. 1997. № 3.
12. Крамник А. Н. Административное право и государственное управление в Республике Беларусь. Мн., 2001.
13. Зеркин Д. П., Игнатов В. Г. Основы теории государственного управления. Курс лекций. Ростов н/Д., 2000.
14. Бачило И. А. Организация советского государственного управления. М., 1984.
15. Проблемы совершенствования управления охраной природы: Сб. науч. тр. НИИ планирования и нормативов / Под ред. А. Г. Терехова. М., 1986.
16. Контог В. А. Конференция ООН по охране окружающей среды и развитию. Информационный обзор. Новосибирск, 1992.
17. Гросси П. Экологическое и социальное значение охраны лесов в современной истории Итальянского законодательства // Право и сельское хозяйство в СССР и Италии. М., 1980.
18. Сторожев Н. В., Зарько В. М. Законодательное обеспечение земельной реформы в Республике Беларусь // Право и современность. Изменения в государственной и правовой системах Республики Беларусь и Польской Республики: Сб. науч. тр. Мн., 1998.
19. Профеев Б. В. Экологическое право России. М., 1996.