

Б. ЛЕВИН

ОБ ИЗУЧЕНИИ ПРАВОВОГО АСПЕКТА ОХРАНЫ ПРИРОДЫ

В утвержденных XXV съездом КПСС «Основных направлениях развития народного хозяйства СССР на 1976—1980 годы» уделяется большое внимание необходимости улучшать охрану окружающей среды и осуществлять рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов. Указаны и важнейшие пути осуществления этих задач, среди них такие, как контроль за состоянием окружающей среды и источниками ее загрязнения, развитие специализированного производства по выпуску оборудования, изделий и материалов, необходимых для создания и эксплуатации на предприятиях и в городах высокоэффективных очистных сооружений, разработка новых методов и средств борьбы с вредными выбросами веществ в атмосферу, производственными, транспортными и иными шумами, с воздействиями электрических и магнитных полей и излучений, осуществление мер по комплексному и рациональному использованию и охране земельных, водных и лесных ресурсов и т. д. Огромную важность в плане народнохозяйственного развития приобретает предусмотренное в Основных направлениях совершенствование прогнозирования влияния производства на окружающую среду и учет его возможных последствий при подготовке и принятии проектных решений.

Эти положения, ставя на твердую и надежную основу учет экологических аспектов при решении народнохозяйственных задач, открывают широчайшие горизонты для комплексной охраны природной среды.

Все это подчеркивает важность комплексного подхода и к вопросам изучения охраны природы во всей его многогранности и многоаспектности.

Среди многих наук, занимающихся проблемами охраны природы — биологии, экономики, медицины, географии, педагогики, геологии и истории — юридическая наука играет далеко не последнюю роль. Это необходимо иметь в виду в связи с тем, что за последние годы целый ряд изданных в нашей стране юридических норм ставит своей целью охрану природы. В докладе Генерального секретаря ЦК КПСС Л. И. Брежнева на XXV съезде КПСС указывалось, что в нашей стране «были подготовлены законоположения, касающиеся таких сфер жизни, которые раньше оставались вне рамок правового регулирования, как, например, охрана окружающей среды, в том числе водоемов, недр, воздушного пространства и т. д. Очень хорошо, что теперь у нас есть обоснованные юридические нормы, позволяющие целеустремленно вести работу в защиту природы».¹

Это повышает и роль правовых исследований, призванных обобщать практику применения правовых норм в области охраны природы, выявлять и решать необходимые для этого теоретические задачи.

¹ Л. И. Брежнев, Отчет Центрального Комитета КПСС и очередные задачи партии в области внутренней и внешней политики. М., 1976, стр. 101.

Правовая охрана природы привлекает к себе внимание не только правоведов, но и представителей других наук, изучающих проблемы охраны окружающей среды и рассматривающих ее как комплекс государственных, международных и общественных мероприятий, направленных на рациональное природопользование, восстановление, умножение и защиту природных ресурсов на благо человеческого общества.² В философской литературе выдвигается мысль о том, что разработка и совершенствование разнообразных экономических, правовых, административных, моральных и иных социальных механизмов, обеспечивающих осуществление научно вырабатываемых принципов природопользования как в каждой отдельной стране, так и в международном масштабе, является объективной необходимостью.³

По мнению Н. А. Гладкова, проблема охраны природы соединяет в себе природу, экономику, технику и разработку правовых норм.⁴

Некоторые экономисты видят совершенствование территориального управления природопользованием в необходимости использования наряду с планово-проектным и хозрасчетным механизмами административно-правового.⁵ Разумеется, значение правовых средств в охране природы особо подчеркивается правоведами, которые, несмотря на относительную молодость научных исследований в этой области⁶, уже немало сделали для разработки соответствующих правовых проблем: опубликованы монографии с привлечением обобщений практики правовой охраны природы в ряде союзных республик, появились научные сборники, статьи и диссертации, основы правовой охраны природы преподаются в юридических вузах.⁷

Место и роль правовых средств в системе охраны природы особенно четко выделяются на фоне комплексного подхода к этим проблемам, обусловленного объективными закономерностями процессов, происходящих в природной среде, где они взаимосвязаны и взаимообусловлены и где практически «взять одну «вещь» из природы это уже значит — как-то повлиять, иногда даже сильно, и на состояние остальных ее компонентов».⁸

Нельзя не учитывать при этом единства природы как объекта исследования. Н. Н. Семенов писал, что «природа не знает деления на науки.

² К. Н. Благосклонов, А. А. Иноземцев, В. Н. Тихомиров, Охрана природы. М., 1967, стр. 7. Подчеркивая роль государственных мероприятий по охране природы, авторы приводят три направления: планирование народного хозяйства, законодательство и проверку его исполнения и выделение охраняемых территорий, установление режима охраны и обеспечение ее (стр. 7.).

³ О. Б. Новик, Оптимизация как принцип подхода к проблеме взаимодействия общества и природной среды. В сб.: Взаимодействие природы и общества. М., 1973, стр. 49—50.

⁴ Н. А. Гладков, Охрана природы. М., 1969, стр. 98.

⁵ М. Бронштейн, Проблемы территориального планирования и управления окружающей среды. В кн.: Резюме докладов научной конференции географов и экономистов Прибалтики по теме «Концепция развития и размещения производительных сил Прибалтийских союзных республик». Секция № 4. Экономические аспекты охраны окружающей среды. Таллин, 1973, стр. 8—10.

⁶ О. С. Колбасов указывает, что хотя в 20—50-х годах в советской литературе активно обсуждались вопросы охраны земель, вод, лесов и недр земли, но первые научные публикации по проблемам охраны природы как единого комплекса следует отнести к 1958 г. (О. С. Колбасов, Охрана природы. «Советское государство и право», 1972, № 2, стр. 13).

⁷ [Н. Д. Казанцев], О преподавании природоохранительного права в высших юридических учебных заведениях. В сб.: Проблемы охраны природы (наука и пропаганда). Томск, 1972, стр. 132.

⁸ Н. А. Гладков, Ленинские принципы охраны природы. В кн.: Научные основы охраны природы. М., 1971, стр. 10.

Это мы различаем физику, химию, биологию. А природа знает факты: ветер, солнце, лес, дерево, гриб, плесень. Например, плесень — какое это явление? Биологическое? Но в ней идут химические и физические процессы, без химии и физики не обойтись. И врачи лечат плесенью, плесень нужна медицине. И плесень губит продукты — это уже касается экономики. А потом придет художник, скажет: «Все в природе прекрасно» — и плесень станет явлением искусства. Кто же должен заниматься изучением плесени в целом?»⁹

Комплексный характер и единство природы, таким образом, со всей последовательностью выдвигают необходимость изучения охраны природы с позиций различных наук, но не изолированно, а в тесной взаимосвязи.

Принципиально-теоретически взаимосвязанность и взаимообусловленность природных процессов опираются на прочную базу диалектического материализма, который служит философской основой и для целенаправленной деятельности людей по преобразованию природы.¹⁰

Исследователи неизменно подчеркивают эту важнейшую для научного осмысливания охраны природы черту. И. П. Лаптев приходит к выводу, что «наука об охране природы изучает закономерности антропогенной динамики природных ресурсов в их сложной взаимосвязи, определяет значение этой динамики для человека, обосновывает рациональное использование природных богатств и разрабатывает способы сохранения и восстановления их количественных и качественных особенностей, важных для человека современного и будущих поколений».¹¹

Л. К. Шапошников отмечает, что наука эта изучает динамику природных комплексов (биогеоценозов) в связи с деятельностью человека. Автор видит общую задачу комплексных исследований по охране природы в выявлении наиболее оптимальных взаимоотношений природы и общества.¹²

Благодаря естественно-историческому единству природной среды и существованию в ней взаимосвязи всех компонентов научная разработка природоохранительных проблем возможна лишь на комплексной основе.¹³

Теоретические положения эти находят признание и в правовой литературе. О значении единства природного комплекса и неразрывной связи всех элементов природы друг с другом для правового регулирования охраны природы писалось еще в начале 60-х годов.¹⁴ По мнению Н. Д. Казанцева, подобно тому, как в природе все взаимосвязано, так и в законодательстве, регулирующем использование и охрану природных ресурсов, существует определенная взаимосвязь, несмотря на дифференциацию самого законодательства. Каждая статья законов, по словам Н. Д. Казанцева, требует обоснования не только экономического и государственно-правового, но и естественно-научного.¹⁵

⁹ «Неделя» от 6—12 мая 1974, № 19, стр. 6.

¹⁰ М. Н. Руткевич, С. С. Шварц, Философские проблемы управления биосферой. «Вопросы философии», 1971, № 10, стр. 55.

¹¹ И. П. Лаптев, Научные основы охраны природы. Томск, 1970, стр. 196.

¹² Л. К. Шапошников, Научные исследования как необходимый элемент деятельности по охране природы и их задачи. В кн.: Научные основы охраны природы, М., 1971, стр. 27—28.

¹³ Человек, общество и окружающая среда. М., 1973, стр. 5.

¹⁴ Г. Н. Полянская, Законы об охране природы — новая форма природоохранительного законодательства. В сб.: Правовые вопросы охраны природы в СССР. М., 1963, стр. 23.

¹⁵ [Н. Д. Казанцев], О преподавании природоохранительного права в высших юридических учебных заведениях, стр. 133.

Комплексный подход к анализу правовых и организационных вопросов все более выдвигается на одно из первых мест при их исследовании.¹⁶

Для правовой науки комплексность исследований в области охраны природы означает участие своими средствами и методами в большой и многообразной работе, которую ведет совместными усилиями целый ряд наук — и естественных и общественных. Это всецело соответствует курсу, принятому на XXV съезде КПСС. В Отчетном докладе ЦК КПСС XXV съезду отмечалось, что новые возможности для плодотворных научных исследований «открываются на стыке различных наук, в частности естественных и общественных. Их следует использовать в полной мере».¹⁷

В связи с этим важную роль призвана сыграть разработка методики взаимодействия наук, нахождение оптимального пути для наиболее эффективной и практически наиболее приемлемой связи между всеми «силами наук» — естественных и общественных, брошенными в бой за природу. При этом надо иметь в виду, что комплексный подход к изучению правового аспекта охраны природы проявляется в двух плоскостях, ибо правовые средства охраны природы сочетаются не только по линии внешних связей с другими средствами (организационными, экономическими, техническими, биологическими, санитарными и т. д.), но и в сфере самого законодательства по линии внутренних связей, необходимых для мобилизации различных отраслей права на защиту природной среды. В этих целях могут быть использованы и отрасли права, регулирующие государственно-правовые, административно-правовые и финансово-правовые отношения, связанные с охраной природы (планирование, организация и функционирование государственного аппарата по управлению охраной природы, финансирование средств, административная ответственность за нарушение правил охраны природы и т. д.), и уголовно-правовые, и гражданско-правовые (уголовная ответственность, возмещение материального ущерба, нанесенного правонарушителями), и отношения, регулируемые земельным, водным и другими отраслями законодательства (правила пользования и охраны почвы, водоемов и т. д.).

Представляется, что место правовых исследований в строю комплексных исследований охраны природы определяется сущностью и характером воздействия права на весьма сложную и разнообразную область природоохранительных отношений, ибо, охраняя природу, право делает это в своем ракурсе и своими специфическими методами, учитывая общие цели и задачи охраны природы.

Комплексность не исключает, а, наоборот, предполагает «разделение труда» между науками, четкое разграничение сфер исследования.¹⁸ В отношении правовой науки важной предпосылкой такого разграничения является ярко выраженный социальный характер правового регулирования. Социальный момент представляет собой качественно-новую

¹⁶ См., например, В. Л. Мунтян, Правовые проблемы рационального природопользования. Автореф. докт. дисс. Харьков, 1975, стр. 7.

¹⁷ Л. И. Брежнев, Отчет Центрального Комитета КПСС и очередные задачи партии в области внутренней и внешней политики, стр. 89.

¹⁸ И. И. Бергхольцас пишет, что если представителей естественных наук интересуют проблемы, связанные с процессом взаимодействия природной среды и технических систем, отдельные природные ресурсы и их комплексы, взаимосвязи живых организмов, их адаптация, динамика численности и т. д., то представителей общественных наук — процессы взаимодействия общества и природы в историческом аспекте, функционирование человеческого общества в окружающей среде в зависимости от социального устройства общества, экономические и правовые средства управления этими процессами и др. (И. И. Бергхольцас, Правовые и организационные вопросы деятельности местных Советов депутатов трудящихся в области охраны природы (по материалам Латвийской ССР). Автореф. канд. дисс. М., 1974, стр. 4).

компоненту, отличающую среду жизни человека от среды жизни животного.¹⁹ «Чтобы производить, — писал К. Маркс, — люди вступают в определенные связи и отношения, и только в рамках этих общественных связей и отношений существует их отношение к природе».²⁰

Социальный, общественный характер связей, возникающих в области правового регулирования отношений по охране природы, последовательно связан с ролью права как социального инструмента, регулирующего поведение людей.

Устанавливая тезис, что для понимания социальной ценности права существенно важно то, какие стороны права обретают тенденции к дальнейшему развитию, С. С. Алексеев усматривает такие новые тенденции, в частности, и в законах об охране природы, изданных в союзных республиках.²¹

В связи с этим управление в области охраны природы всецело относится к сфере социального управления, глубоко отличного от других видов управления, названных в литературе биологическим и техническим.²² В то же время при очевидном качественном отличии социального управления от биологического и технического нельзя не учитывать связи между ними, обусловливаемой осуществлением как биологического, так и технического управления в рамках социального.²³

Диалектический характер взаимоотношений общества и природы со всей последовательностью приводит к усилению как общественного воздействия на природу, так и воздействия природы на общество (обратная связь).²⁴

В теории права исследование вопросов взаимодействия общества и природы играет прежде всего существенную роль при изучении такой проблемы, как соотношение правовых норм с законами природы. Роль правовой науки в данном случае, особенно в условиях научно-технической революции, заключается в выдвижении и разработке наиболее эффективных методов и правовых средств для закрепления в праве положений естественных, технических и иных наук, соответствующих объективной реальности.²⁵

В плане соотношения правовых норм и законов природы следует иметь в виду, что нормы права не регулируют и не могут регулировать процессы, происходящие в природе и подвергающиеся действию ее законов. Природные закономерности, по словам Ю. Н. Куражского, выражаются в возникновении наблюдаемых явлений в определенных условиях места или времени или в определенной последовательности (например, обитание лося и белки в лесу (условия места), пожелтение листьев березы или побеление меха зайца (условия времени)).²⁶ Будучи внешними проявле-

¹⁹ В. П. Алексеев, Человек, биология и социологические проблемы. «Природа», 1971, № 8, стр. 42.

²⁰ К. Маркс, Ф. Энгельс, Соч., т. 6, стр. 441.

²¹ С. С. Алексеев, Социальная ценность права в советском обществе. М., 1971, стр. 29.

²² Под биологическим понимается осуществляемое людьми в социальных целях управление животными и растительными организмами с использованием объективных законов, открываемых биологическими науками, а под техническим — создание людьми машин и иных механизмов и управление ими (см. Г. И. Петров, Основы советского социального управления. М., 1974, стр. 4).

²³ Г. И. Петров, Основы советского социального управления. Л., 1974, стр. 4—5.

²⁴ В. А. Анучин, Предисловие. В кн.: Д. Эренфельд, Природа и люди. М., 1973, стр. 6.

²⁵ Р. О. Халфина, Критерий истинности в правовой науке. «Советское государство и право», 1974, № 9, стр. 25.

²⁶ Ю. Н. Куражский, Очерки природопользования. М., 1969, стр. 45.

ниями действия законов природы, явления эти не подвластны социальным законам в том смысле, что последние не могут ни отменить, ни изменить их. Широко известно определение Ф. Энгельсом характера господства человека над природой, который не властвует над ней так, как завоеватель властвует над чужим народом. В отличие от всех других существ господство людей над природой заключается в том, что они умеют познавать ее законы и правильно их применять.²⁷

Правовые нормы, регулирующие общественные отношения по охране природы, не могут поэтому не учитывать познанных людьми требований, вытекающих из законов природы. Учет последних служит одним из важнейших условий повышения эффективности правового регулирования охраны природы.²⁸

В свое время в юридической литературе выдвигалось немало предложений по совершенствованию правовой охраны природы.²⁹ Но как указывалось на совещаниях по правовым проблемам охраны природы, остается еще немало нерешенных теоретических вопросов.

В первую очередь должны быть названы общетеоретические вопросы, ибо «кто берется за частные вопросы без предварительного решения общих, тот неминуемо будет на каждом шагу бессознательно для себя «натывать» на эти общие вопросы».³⁰

Решение некоторых вопросов наталкивается на определенные трудности, вызываемые рядом причин. Здесь и специфика и своеобразие регулируемых правом природоохранительных отношений, и необходимость комплексного подхода к ним, и недостаточная еще увязка между правовой и другими науками, причем ряд общих для них вопросов, например, понятийные категории, находится еще в стадии разработки и различными авторами решается по-разному.

В некоторых случаях в юридической литературе охрану природы понимают в двояком смысле — широком и узком. В первом имеется в виду охрана всего природного комплекса, во втором — охрана отдельных участков природы.³¹ Наряду с этим даются формулировки, сосредотачивающие внимание на управленческой стороне правовой охраны природы, подчеркивается, что охрана эта представляет собой установленную правовыми нормами систему соответствующих организационных мероприятий.³² Свою долю трудностей привносят относительная новизна исследуемой «научной материи» и привязанность исследователей к укоренившимся в теории права концепциям, в рамках которых не всегда уместаются те или иные теоретические положения правовой охраны среды.

Под правовой охраной понимают иногда комплекс правовых норм, определяющих основания и условия пользования природными ресурсами, восстановления и воспроизводства их, а также предусматривающих

²⁷ К. Маркс, Ф. Энгельс, Соч., т. 20, стр. 496.

²⁸ Ф. А. Григорьев, Н. С. Макаревич, О системном анализе предмета правового регулирования. В сб.: Вопросы теории государства и права, вып. 3. Саратов, 1974, стр. 73.

²⁹ См., например, Г. Н. Полянская, Законы об охране природы — новая форма природоохранительного законодательства. В сб.: Правовые вопросы охраны природы в СССР. М., 1963, стр. 40; О. С. Колбасов, Природа как объект охраны. В сб.: Правовые вопросы охраны природы в СССР. М., 1963, стр. 9, 102, 103.

³⁰ В. И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 15, стр. 368.

³¹ Н. Д. Казанцев, Е. Н. Колотинская, Правовая охрана природы в СССР. М., 1962, стр. 16; В. К. Григорьев, Правовая охрана природы в СССР. «Советское государство и право», 1960, № 3, стр. 77.

³² Н. Д. Казанцев, Е. Н. Колотинская, Правовая охрана природы в СССР, стр. 16.

ответственность за нарушение установленных законом норм и правил.³³ Несомненно, что правовые нормы, регулирующие охрану природы, являются важнейшим элементом в системе мероприятий по защите природы. Нормы эти служат базой для правового регулирования ее охраны. Однако понятие правового регулирования не ограничивается рамками издания правовых норм. Как справедливо утверждается в теории права, понятие это гораздо шире и богаче, оно охватывает все формы правового воздействия на поведение людей путем не только издания правовых норм, но и применения и обеспечения их реализации.³⁴

Представляется, что определение понятия правовой охраны природы должно исходить именно из такого объемного понимания правового регулирования как комплекса правовых средств, относящихся и к изданию правовых актов и к правоприменительной деятельности. А поскольку правовое регулирование окружающей среды весьма многогранно и распространяется на отношения, связанные с охраной водоемов, недр, воздушного пространства и т. д., то, видимо, практически целесообразно определение понятия правовой охраны в самых общих чертах. Учитывая сложный и многоплановый характер охраны природы и трудность дать сконденсированное понятие, охватывающее все ее стороны, в качестве одного из возможных вариантов можно предложить лаконичное, экономное и несложное определение этого понятия, как системы взаимосвязываемых мер, осуществляемых государством в целях правового регулирования защиты природы.

Разумеется, при выработке понятия правовой охраны природы нельзя не учитывать научно разработанных понятий, имеющих отношение к защите природы в целом. Здесь также имеются свои проблемы.

Исследуя общетеоретические основы охраны природы, И. В. Лаптев обращает внимание на необходимость для разработки схемы интегрированной охраны природы изучить систему связей в ней, выявить и оценить антропогенные факторы, определить цели природоохранительной работы, систему административного и научного руководства и контроля в области природоохранительной деятельности.³⁵ Словом, здесь предстоит широко развернутая программа исследований.

Эффективность правового регулирования в значительной мере зависит от наличия четко разработанных юридических понятий.

Для природоохранительной практики особое значение имеет выработка понятий, определяющих круг отношений, связанных с охраной отдельных конкретных природных ресурсов, в частности, для выявления признаков, характеризующих нарушение тех или иных природоохранительных правил. В этом смысле практически особо ценно определение таких понятий в тексте самого закона.³⁶

До сих пор в литературе остается дискуссионным вопрос о возможности сконструировать самостоятельную отрасль природоохранительного права.

³³ И. Бергхольцас, Природа и закон. «Коммунист Советской Латвии», 1972, № 9, стр. 32.

³⁴ Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Основные институты и понятия. М., 1970, стр. 392.

³⁵ И. П. Лаптев, Теоретические основы охраны природы. Томск, 1975, стр. 140.

³⁶ Заслуживает внимания метод, примененный законом, изданным в Польше 21 апреля 1966 г., об охране атмосферного воздуха от загрязнения, в п. 2 которого подробно приводятся существенные признаки загрязнения атмосферного воздуха «в понимании настоящего закона», а именно — «введение в него твердых, жидких и газообразных веществ, именуемых в дальнейшем «веществами», в количествах или видах, могущих вызвать превышение допустимой в атмосферном воздухе концентрации».

Как уже говорилось выше, ряд правовых норм, регулирующих отношения по охране природы и ответственность за нарушение правил ее охраны, включены в законодательные акты, относящиеся к различным отраслям права (земельное, водное, лесное, горное, административное, гражданское, уголовное и т. д.), и органически вплетаются в правовую ткань этих отраслей, используя их принципы и методы регулирования. Это приводит некоторых юристов к сомнениям в возможности говорить в настоящее время о самостоятельной отрасли природоохранительного права.³⁷ В то же время ряд авторов выдвигал мысль о конструировании соответствующей интегрированной отрасли права (природо-ресурсового права)³⁸ и о признании самостоятельности экологического права.³⁹

Последнее предложение явно смыкается с предложениями представителей других наук (экономистов, географов и т. д.), выступающих за создание экологической экономики, экологической географии и т. д.

Характерно также, что будучи объектом диссертационных исследований, правовая охрана природы в зависимости от тяготения конкретных диссертаций к той или иной традиционно сложившейся отрасли права подводится под различные специальности. Так, если правовая охрана вод подводится под специальность «правовая охрана природы», то работы по административно-правовым средствам охраны водных ресурсов — под специальность «административное право»; в то же время гражданско-правовая и административно-правовая охрана лесов подводится и под специальность «колхозное и земельное право» и т. д.⁴⁰

Польский автор В. Бжезинский приходит к выводу, что окружающая среда является объектом не какой-либо специальной отрасли права, а всей правовой системы в целом.⁴¹

Разумеется, такое положение вещей не в последнюю очередь вызвано содержанием отношений, связанных с природопользованием, свое правовое опосредование находящихся в различных отраслях права, в первую очередь таких, как земельное, водное, лесное, горное, регулирующих отношения по использованию природных ресурсов.

Охрана природы неизбежно сочетается с ее использованием. В ряде случаев использование животного и растительного мира представляет собой один из способов его охраны и вмешательство человека в жизнь природы не может быть противопоставлено задачам ее охраны, а наобо-

³⁷ V. Kelder, Looduse õiguslikust kaitsest. TRU toimetised. Oigusteauslikke töid. Tartu, 1967, стр. 192; V. Kelder, Mõningaid looduskaitse aktuaalseid probleeme. В кн.: Aktuaalseid õiguslikke probleeme rahvamajanduses. Tallinn, 1974, стр. 8.

³⁸ [Н. Д. Казанцев], О преподавании природоохранительного права в высших юридических учебных заведениях, стр. 7.

³⁹ Н. С. Макаревич, Правовое регулирование общественных отношений по охране природы в СССР. (Вопросы теории). Автореф. канд. дисс. Саратов, 1973, стр. 20.

⁴⁰ См., например, И. И. Берггольцас, Правовые и организационные вопросы деятельности местных Советов депутатов трудящихся в области охраны природы (по материалам Латвийской ССР). Специальность — государственное право и управление. М., 1974; М., 1968; А. М. Каверин, Правовая охрана вод от загрязнения и регулирование сброса сточных вод. Специальность — колхозное, земельное, водное, горное право, правовая охрана природы. М., 1974; А. Муррук, Административно-правовые средства охраны водных ресурсов. Специальность — административное право. Ашхабад, 1975; Н. С. Макаревич, Правовое регулирование общественных отношений по охране природы в СССР. (Вопросы теории). Специальность — история государства и права. Свердловск, 1973.

⁴¹ W. Bżezinski, Les problèmes juridiques actuels de la protection de l'environnement. «Droit pol. contemporain», 1973, N 19, стр. 35—46. Цит. по РЖ. Общественные науки за рубежом. 1974, 3, сер. 4, Государство и право, стр. 126.

рот, подчас необходимо.⁴² Под правовой охраной природы иногда понимается поэтому установление правового режима природных богатств, который обеспечивал бы правильное и наиболее рациональное их использование.⁴³ Создание правовой регламентации для защиты природы не без основания ведет к мысли и о необходимости правового регулирования использования природных ресурсов.⁴⁴ Закон органически увязывает их использование и охрану. Изданные за последние годы важнейшие законодательные акты — «Основы земельного законодательства Союза ССР и союзных республик», «Основы водного законодательства Союза ССР и союзных республик», «Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о здравоохранении», «Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах» — и принятые на их базе в союзных республиках кодексы и законы, предусматривающие законодательную регламентацию комплексного использования соответствующих природных ресурсов, имеют непосредственное отношение и к охране природы. Постановление Верховного Совета СССР в сентябре 1972 г. признало одной из важнейших государственных задач заботу об охране природы и лучшем использовании природных ресурсов. 29 декабря 1972 г. было принято постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов».

Аргументированную позицию в вопросе о формировании природоохранительного права занял в своей монографии О. С. Колбасов⁴⁵, который, придерживаясь взгляда о невозможности доказать существование такой самостоятельной отрасли, исходит из того, что законы об охране природы, будучи комплексными правовыми актами, не принадлежат к какой-либо одной отрасли права. Они решают комплекс вопросов, относящихся к одной проблеме — охране природы, используя при этом средства права в целом. Автор подчеркивает также факт решения отраслевым законодательством ряда вопросов охраны природы, особенно таких, которые связаны с отношениями по распределению и использованию природных богатств.⁴⁶ Говоря о такой присущей законам об охране природы особенности, как то, что в них содержатся правовые нормы, выражающие общие принципы охраны природы, О. С. Колбасов видит в этих принципах и выражающих их правовых нормах нормы, стоящие как бы над отраслями права земельного, горного, водного, лесного и т. д. и носящие по отношению к этим отраслям характер установочных. С точки зрения автора, невозможно поэтому считать доказанным существование самостоятельной отрасли природоохранительного права.⁴⁷

Вопрос о природоохранительном праве для полного решения, разумеется, нуждается в дальнейшей разработке. Это признает в известной степени и О. С. Колбасов, когда пишет в связи с усилением процесса консолидации всех отраслей права, регулирующих использование и охрану природы, хотя и условно, о «тенденции к формированию такой отрасли права». С его точки зрения, после того, как завершится кодификация природноресурсовых отраслей права, будет издан закон об охране природы Союза ССР и вполне совершенно будут выражены в праве природо-

⁴² Прения по научным сообщениям об охране природы «Ученые записки. Всесоюзный научно-исследовательский институт советского законодательства», вып. 26, М., 1972, стр. 171.

⁴³ Н. Н. Веденин, Охрана природы в СССР. «Советское государство и право» (обзор научной конференции), 1969, № 10, стр. 151.

⁴⁴ П. Стайнов, Правовые вопросы защиты природы. М., 1974, стр. 21.

⁴⁵ О. С. Колбасов, Экология: политика — право. М., 1976, стр. 154.

⁴⁶ Там же, стр. 154.

⁴⁷ Там же, стр. 155.

охранительные принципы, можно будет ожидать и возникновения интегрированной отрасли права, именуемой экологическим правом.⁴⁸

Природоохранительная практика не стоит на месте, а развивается и видоизменяется вместе с научно-техническим прогрессом, с развитием народного хозяйства и неуклонным повышением благосостояния советских людей. А это в свою очередь требует повышения роли правовых факторов в охране природной среды, усиления работы по реализации важнейших положений законодательной регламентации в этой области. Этому должны служить теоретическое обобщение и раскрытие принципов комплексного использования природных ресурсов и их отражение в области правовой охраны природной среды. Это важно уже потому, что без наличия таких принципов комплексность неизбежно сведется к механической совокупности правовых актов, далекой от того, чтобы представлять собой единый комплекс. Принципы эти, внутренне цементируя данный комплекс, служат ориентиром в многоаспектности и многоплановости правовых мер по охране природы.

Принципы природоохранительного правового регулирования одинаково важны как для теории, так и для практики. В известной мере общие принципы правовой охраны природы содержатся в предложениях *de lege ferenda* о едином законе об охране природы.⁴⁹ Болгарский ученый Петко Стайнов писал, что потребность в общем законодательном урегулировании охраны среды обусловлена необходимостью обеспечить единство, согласованность и комплексность использования и охраны природных богатств ввиду их взаимосвязанности, причем общий закон об охране природы призван установить основные ее принципы, способствуя согласованности в деятельности различных органов государственного управления в данной области.⁵⁰

Говоря о признаках, характеризующих правовое регулирование защиты среды в социалистических государствах, отличающих его от такового в буржуазных странах, П. Стайнов по существу отмечает и его принципы: широкий охват, общенародную собственность на природные блага и т. д.⁵¹

Раскрытие и конкретизация этих принципов — одна из первоочередных задач научного исследования общетеоретических проблем правовой

⁴⁸ О. С. Колбасов, *Экология: политика — право*, стр. 155—156; по В. Л. Мунтяну, предлагаемое понятие структуры общего и отраслевого правового регулирования рационального природопользования и охраны природы нарушает канонизацию существующей ныне отраслевой структуры права и создает предпосылки для системного подхода к природопользованию и его правовому опосредованию, а также к конструированию в будущем интегрированной отрасли права — природноресурсового права. (В. Л. Мунтян, *Правовые проблемы рационального природопользования*, стр. 27). Отметим, что В. Л. Мунтян говорит о возможности конструирования такой отрасли права лишь в будущем, сам же пока не соглашается «с доводами относительно существования самостоятельной отрасли права» (стр. 24).

⁴⁹ Н. Н. Веденин, *Охрана природы в СССР. «Советское государство и право»*, 1969, № 10, стр. 152; Г. Н. Полянская, *Законы об охране природы — новая форма природоохранительного законодательства*. В сб.: *Правовые вопросы охраны природы в СССР*. М., 1963, стр. 40, 55.

⁵⁰ П. Стайнов, *Правовые вопросы защиты природы*, стр. 46, 48. Эта же проблема поднимается и в работах советских авторов, где говорится об общем правовом регулировании, осуществляемом комплексной отраслью законодательства, и об отраслевом, осуществляемом отдельными нормами и институтами земельного, водного, лесного и других отраслей (В. Л. Мунтян, *Правовые проблемы рационального природопользования*; о принципах охраны природы см. также Х. И. Шарц, Ю. И. Тютенкин, *Правовая охрана природы Молдавии*. Кишинев, 1964, стр. 35—38).

⁵¹ П. Стайнов, *Правовые вопросы защиты природы*, стр. 37. Интересно отметить, что в ФРГ наряду с опубликованием программы об окружающей среде были обнаружены десять тезисов, являющихся исходными для законодательного регулирования ее охраны.

охраны природы. Несмотря на многосложность правового воздействия на охрану природы, с учетом уже высказанных в теории мнений и природоохранительной практики можно назвать важнейшие из этих принципов: ленинские принципы природопользования и защиты природы, нашедшие правовое выражение в известных ленинских декретах, а дальнейшее развитие в соответствующих решениях партии и правительства; принципы, вытекающие из основ советского социалистического строя и социалистической экономики (природные богатства как объект всенародной собственности, государственный их учет, планирование и т. д.); принципы последовательного советского демократизма в области природоохранительной деятельности (охрана природы как важнейший фактор повышения уровня благосостояния народных масс, удовлетворения их культурных и эстетических запросов, участие в охране природы массовых общественных организаций и т. д.); принципы социалистического гуманизма (защита природы во имя блага человека, расширение и обогащение субъективных прав граждан, обусловливаемое требованием людей о защите их законных интересов в области охраны природы)⁵²; принципы научного подхода к охране природы (учет при правовом регулировании взаимосвязи и взаимозависимости природных явлений, комплексности и т. д.) и некоторые другие. Принципы эти не осуществляются изолированно и разобщенно, наоборот, их реализация на практике происходит комплексно в условиях тесной и органической взаимосвязанности и взаимообусловленности и это не только придает им целостный и согласованный характер, но и надежно обеспечивает эффективность претворения их в жизнь.

В плоскости изучения правового аспекта охраны природы нельзя не согласиться с мнением тех, кто мыслит охрану природы не только как практическую деятельность по борьбе с загрязнением и разрушением окружающей среды и рациональному использованию природных богатств, но и как особую область научных знаний со своим предметом исследования и собственной методикой.⁵³ В этом смысле любая из наук, занимающихся охраной среды, в том числе и правовая, создает свое разветвление, свой аспект в подходе к изучению среды. Тенденция развития современной науки, проявляющаяся, в частности, в том, чтобы не изолировать исследуемые явления в узкоограниченном контексте, а изучать в первую очередь взаимодействия, исследуя все больше и больше различных аспектов природы⁵⁴, подкрепляет эту мысль.

Здесь предстоит еще большая теоретическая работа, в частности, по исследованию проблем применения системного подхода, ибо нельзя не согласиться с тем, что подход этот в сфере социальных исследований означает ориентацию, наиболее адекватную современным задачам общественно-знания.⁵⁵

При этом разработка теоретических проблем в области правового регулирования охраны природы может быть целесообразной и оправданной лишь в случае, если она будет тесно связана с природоохранительной практикой и исходить из ее насущных потребностей. Как указывалось в докладе Л. И. Брежнева на XXV съезде КПСС, «только связь с практи-

⁵² Н. И. Матузов, Субъективное право в свете социалистического правосознания и нравственности. В сб.: Вопросы теории государства и права, вып. 3. Саратов, 1974, стр. 46.

⁵³ Предисловие. В кн.: Научные основы охраны природы. М., 1971, стр. 5.

⁵⁴ Л. фон Бергаланфи, Общая теория систем — критический обзор. В кн.: Исследования по общей теории систем. М., 1969, стр. 24.

⁵⁵ И. В. Блауберг, Э. Г. Юдин, Становление и сущность системного подхода. М., 1973, стр. 241—242.

кой может поднять эффективность науки, а это сегодня — одна из центральных проблем». ⁵⁶

Здесь затронуты лишь некоторые вопросы теории правовой охраны природы, требующие научного анализа. Вопросов этих, разумеется, в действительности гораздо больше. Жизненная роль охраны окружающей среды является достаточным стимулом для углубленного изучения общей правовой теории охраны природы и тем самым для более глубокого научного раскрытия действия всего правового механизма управления природопользованием.

⁵⁶ Л. И. Брежнев, Отчет Центрального Комитета КПСС и очередные задачи партии в области внутренней и внешней политики, стр. 90.

*Институт экономики
Академии наук Эстонской ССР*

Поступила в редакцию
1/IV 1976

B. LEVIN

LOODUSKAITSE ÕIGUSLIKU ASPEKTI UURIMISEST

Resüme

Looduskaitseprobleemide uurimine eeldab paljude erialade teadlaste koostööd, olles seega komplekssemaid teaduslikke probleeme. Õigusteaduse seisukohast vaadatuna on oluline tõhustada looduse õigusliku kaitse üldteooria uurimist, et selgitada loodusvarade kaitse õigusliku mehhanismi toimet ja tasandada teed selle edasiseks täiustamiseks. Sii kuuluvad sellised küsimused nagu looduse õigusliku kaitse mõiste, selle põhimõtted, õigusnormide ja loodusseaduste suhe jne. On oluline silmas pidades, et õigusnormid, mis reguleerivad looduskaitsealaseid ühiskondlikke suhteid, peavad arvestama loodusseadustest tulenevaid nõudeid. See on tähtsamaid looduskaitse õigusliku reguleerimise efektiivsuse tingimusi.

Looduskaitse tähtsust rõhutati NLKP 25. kongressil. NSV Liidu rahvamajanduse arendamise põhisuundades aastaks 1976—1980 on ette nähtud laiaulatuslikud abinõud elukeskkonna kaitseks ning loodusvarade ratsionaalseks kasutamiseks ja taastootmiseks. Õigusteadlaste ülesanne on tõhusalt rakendada õiguslikke vahendeid selle suure programmi elluviimiseks.

*Eesti NSV Teaduste Akadeemia
Majanduse Instituut*

Toimetusse saabunud
1. IV 1976

B. LEVIN

UNTERSUCHUNG DES RECHTLICHEN ASPEKTES DES NATURSCHUTZES

Zusammenfassung

Die Erforschung der Fragen des Naturschutzes setzt die Zusammenarbeit von Wissenschaftlern der verschiedensten Fächer voraus. Somit ist der Naturschutz eines der komplexesten wissenschaftlichen Probleme. Vom Standpunkt der Rechtswissenschaft aus gesehen ist es wichtig, die allgemeine Theorie des rechtlichen Naturschutzes besser zu erforschen, um die Wirkung seines Mechanismus herauszuklären und neue Wege für ihn zu bahnen. Es gehören hierher Fragen wie der Begriff des rechtlichen Naturschutzes, seine Grundprinzipien, das Verhältnis von Rechtsnorm und Naturgesetz usw. Von Belang ist es, im Auge zu behalten, daß die Rechtsnormen, welche die sozialen Verhältnisse vom Standpunkt des Naturschutzes regulieren, die Forderungen der Naturgesetze in Betracht ziehen müssen. Das ist eine der Grundbedingungen einer effektiven Regulierung des rechtlichen Naturschutzes.

*Institut für Ökonomie der Akademie
der Wissenschaften der Estnischen SSR*

Eingegangen
am 1. April 1976