НАЖМИТДИН МУХИТДИНОВ

Избранные труды в девяти томах
Том второй

ОСНОВЫ ГОРНОГО ПРАВА

(Некоторые важные положения
теории и практики)

Алматы
2010

УДК 349.4
ББК 67.407
М92

Мухитдинов Нажмитдин
М 92 **Избранные труды в 9 томах.** – Алматы, 2010.
ISBN 978-601-278-285-1
Т.2.: Основы горного права: некоторые важные положения теории и практики. –
Изд. 2-ое, доп.- 420 с.
ISBN 978-601-278-385-8

Составители и ответственные редакторы: д.ю.н., профессор, член Союза писателей Казахстана Е.О.Алауханов; к.ю.н., доцент А.А.Сейтжанов; к.ю.н., Juris Doctor А.Н.Мухитдинов; Master of Law Н.Н.Мухитдинов; PhD, Master of Law Е.Н.Мухитдинов

Во второй том включены: монография автора «Основы горного права: некоторые важные положения теории и практики». Алма-Ата.: «Казахстан». 1983.248 с., главы из книг «Правовая охрана природы в Казахской ССР». Алма-Ата: «Наука» Казахской ССР. 1977. 298 с.; «Правовое обеспечение рационального природопользования». Алма-Ата: «Наука» Казахской ССР. 1985г. 150 с.; «Эффективность природоохранительного законодательства». Алма-Ата: «Наука» Казахской ССР. 1988. 158 с., а также научные статьи и доклады, освещающие те или иные проблемы природоресурсового, природоохранительного и экологического права.

В книге высказано предложение о выделении науки горного права в самостоятельную отрасль, рассмотрены актуальные аспекты теории горного права, место и взаимосвязь его со смежными отраслями права, а также сущность и основные черты метода правового регулирования горного права, его основные принципы. Значительное внимание уделено вопросам государственного управления по использованию и охране недр, обсуждены понятие и особенности, а также пути совершенствования системы и компетенции органов государственного управления и его влияние на повышение эффективности использования и охраны недр. Отдельные главы посвящены проблемам организации геологического изучения недр и роли государственного учета запасов и месторождений полезных ископаемых в организации рационального использования и охраны недр.

Статьи и доклады освещают место природоохранительного и природоресурсового права в системе аграрно-правовых наук, состояние и тенденции развития экологического права, проблемы экологической безопасности Республики Казахстан, соответствующая концепция и пути ее обеспечения.

Для студентов, магистрантов и преподавателей юридических вузов и факультетов, а также юристов-практиков, специалистов горной отрасли и всех, кто интересуется вопросами горного права.

УДК 349.4
ББК 67.407

ISBN 978-601-278-385-8 (Т. 2)
ISBN 978-601-278-285-1

©Мухитдинов Н., 2010

Книга рекомендована к печати Международным центром научных исследований и правовой экспертизы РК



Мухитдинов Нажмитдин Баукеевич, д.ю.н.,
профессор – основатель теории горного права

ОГЛАВЛЕНИЕ

Вступительное слово – Г.Е. Быстров, д.ю.н., профессор. Нажмитдин Баукеевич Мухитдинов - выдающийся ученый XX века международного уровня…….. 6
Предисловие …… 11

Раздел I
ОБЩЕЕ УЧЕНИЕ О ГОРНОМ ПРАВЕ

Глава I. Место горного права в системе советского социалистического права…….. 17
Глава II. Предмет правового регулирования как основа самостоятельности горного права ……..... 35
Глава III. Сущность и основные черты метода правового регулирования горного права …… 60
Глава IV. Основные принципы горного права…… 80
Глава V. Взаимодействие горного права со смежными отраслями права ..……..... 94

Раздел II
ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК УСЛОВИЕ РАЗВИТИЯ ГОРНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Глава I. Понятие и особенности государственного управления в области использования и охраны недр…….. 119
Глава II. Совершенствование системы и компетенции органов государственного управления и его влияние на повышение эффективности использования и охраны недр …….. 133
Глава III. Основные вопросы организации геологического изучения недр…… 150
Глава IV. Роль государственного учета запасов и месторождений полезных ископаемых в организации рационального использования и охраны недр…… 167
Заключение ……..... 186

Раздел III

Научные статьи и доклады по актуальным проблемам природоресурсового, природоохранительного и экологического права, опубликованные в периодической печати …….. 195

==========

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО

Нажмитдин Баукеевич Мухитдинов – выдающийся ученый XX века международного уровня



Нажмитдин Баукеевич Мухитдинов - профессор, доктор юридических наук, выдающийся ученый-юрист, внесший огромный вклад в развитие советской и казахстанской науки и практики горного, земельного, природоресурсного, экологического, аграрного, гражданского, административного, финансового права, лауреат премии в области общественных наук Академии наук Казахской ССР им. Ч.Ч. Валиханова первой степени, член экологической комиссии ООН.

Н.Б. Мухитдинов принимал активное участие в научно-исследовательской деятельности: плодотворно занимался исследованием правовых проблем хозяйственных договоров межколхозных строительных организаций, пользования недрами, теории и практики горного права, права собственности на воды в период перехода к рынку, теории финансового законодательства и финансового права.

Впервые в советской юридической литературе представил концепцию советского горного права и вполне обоснованно относится к основателям современного горного права, сформировавшегося еще в XVIII веке, когда был принят Горный устав Российской империи. Еще в начале 70-х годов XX века им была сформулирована концепция горных правоотношений, определены особенности предмета горного права, метода правового регулирования горных отношений, принципов и источников горного права. Н.Б. Мухитдиновым внесен весомый вклад в разработку правовых особенностей недр, включая подземное пространство и содержащихся в недрах полезных ископаемых, энергетических и других ресурсах, являющихся государственной собственностью.

В рамках этого направления проведены исследования природы горного законодательства и его места в системе природоресурсного законодательства, природы горных правоотношений, принципов права пользования недрами, в том числе принципа приоритета использования недр для добычи полезных ископаемых, безопасности ведения горных работ, устойчивости права пользования недрами, участия общественных организаций и граждан в осуществлении мер, обеспечивающих охрану недр и их рациональное использование. Разработана оригинальная и фундаментальная концепция объектов и субъектов права пользования недрами, содержания права пользования недрами, правового механизма обеспечения рационального и комплексного использования месторождений.

Весомый вклад им внесен в разработку проблем административно-правового режима недропользования, существовавшего в СССР с 1927 года, когда Горное положение ввело разрешительный порядок проведения поисковых и разведочных работ на основе разрешительных свидетельств, а также специальных отводных актов, которыми оформлялись горные отводы для разработки месторождений полезных ископаемых. В работах, посвященных разрешительной системе предоставления прав пользования недрами, исследованы такие принципы как государственная собственность на недра, административно-правовое регулирование пользования отношений недропользования, личное исполнение обязательств недропользователем, специальный правовой режим иностранных инвестиций и принцип платности, который связан именно с формой государственной собственности на недра, так как недра предоставляются только в пользование и никак иначе, на возмездной основе.

Научные интересы Н.Б. Мухитдинова охватывают и общетеоретические проблемы о соотношении горного права, земельного права, водного, лесного права, других отраслей природоресурсного права и права окружающей среды. Ценной с точки зрения исторических процессов, сопутствующих развитию природоресурсового и экологического права, является его статья «Горное право и его соотношение с «родственными» отраслями права», опубликованная в 1996 году. Из нее следует, что в шестидесятые годы XX века в СССР в соответствии с концепцией природоресурсного права возобладал дифференцированный подход правового регулирования рационального использования и охраны природы применительно к отдельным видам природных ресурсов. Вследствие этого выделились из земельного права и приобрели статус самостоятельных отраслей права и законодательства лесное, горное, водное право.

В этой публикации сделаны выводы, которые не теряют своей актуальности и в современных условиях. Главное для природоресурсных отраслей права это «не форма отношений, которая придается им правом (административно-правовая или гражданско-правовая), а сама сущность отношений по поводу объектов, являющихся элементами единой природы. Ни административное, ни гражданское право с их методами и инструментарием не могут каждое в отдельности решить проблему зависимости правового

регулирования общественных отношений от законов природы»[1]. Выводы автора о том, что в ходе законотворчества необходимо учитывать не только закономерности общественного развития, но и законы природы, которые определяют специфику правового регулирования общественных отношений в земельном, горном, водном и лесном праве, актуальны и для современной России. Нельзя в связи с этим согласиться с авторами новой Концепции гражданского законодательства России, которые, игнорируя зависимость правового регулирования общественных отношений от законов природы, предлагают исключить правовое регулирование земельных отношений из сферы земельного законодательства и передать все правовое регулирование земельных отношений в сферу гражданского законодательства.

Публикации Н.Б. Мухитдинова оказали заметное влияние на развитие научных исследований и разработок в области правового регулирования горных отношений и предпринимательской деятельности в нефтегазовом секторе Казахстана и России. Заслуживает особого внимания в связи с этим его позиция, высказанная им в конце 60-х годов на конференции во ВНИИСЗ, о сущности функции государства по охране природы, которая заключается в целенаправленном воздействии на окружающую природную среду в целях рационального и комплексного использования ее богатств, среды обитания, предотвращения нарушений равновесия в природе и восстановления этого равновесия в случае его нарушения. Его вывод о том, что "как собственник природных ресурсов государство может брать на себя столько прав, сколько это необходимо для обеспечения рационального, комплексного использования и охраны этих богатств в сложившихся материальных условиях. Ни больше, ни меньше"[2], не утратил своей актуальности и в современных условиях.

Необходимо напомнить в связи с этим острые дискуссии, которые проходили в Государственной Думе РФ по проекту Федерального закона «О недрах» от 9 августа 2004 года, разработанному Министерством экономики и торговли РФ. Проект закона предлагал отказаться от сложившейся лицензионной системы и заменить ее исключительно гражданско-правовым механизмом пользования недрами. Такие радикальные изменения горного законодательства беспокоили не только российских, но и многих зарубежных инвесторов, которые традиционно выступают не только за стабильность, но и за преемственность законодательства в этом важнейшем секторе. И это вполне понятно, так как зарубежные инвестиции в российский добывающий сектор составляют миллиарды долларов, а соответственно любые радикальные новации грозят не только недополученными прибылями, но и огромными прямыми убытками.

---

[1] М у х и т д и н о в Н.Б. Горное право и его соотношение с «родственными» отраслями права. Известия Министерства науки-АН РК. Серия общественных наук. 1996. № 1. с. 58.

[2] Х а д ж и е в А.Х. Роль личности профессора Мухитдинова Н.Б. в развитии правовой науки и образования Казахстана. В кн. « Правовое регулирование аграрных, земельных отношений, природопользования и охраны окружающей среды в сельском хозяйстве в России, Украине, Белоруссии, Казахстане, других странах СНГ и государствах ЕС: состояние, проблемы и пути совершенствования». М., Т. 2, с. 487.

Я и В.С.Литвиненко – ректор Санкт-Петербургского государственного горного (технического) университета, в котором под его научным руководством защитил кандидатскую диссертацию В.В.Путин, были членами рабочей группы Комитета по природным ресурсам и природопользованию Государственной Думы РФ. В дискуссиях с авторами правительственного законопроекта я и В.С.Литвиненко ссылались и на позиции Н.Б.Мухитдинова. Эти аргументы были убедительными и неопровержимыми. Правительство РФ отозвало свой проект закона, так как переход на договорную модель регулирования взаимоотношений государства и недропользователя связан с пренебрежением к государственному регулированию в угоду прожектам на рыночную саморегуляцию и использование минерально-сырьевых ресурсов в рыночной экономике.

Н.Б. Мухитдинов был известной фигурой не только в России, Казахстане, Белоруссии, других странах СНГ, но и государствах ЕС. В сентябре 1999 года в Минске состоялся Международный Конгресс «Правовые проблемы земельной и аграрной реформы в странах Центральной и Восточной Европы, России, Беларуси, Украины и других странах СНГ, государствах Балтии», в котором с докладами и научными сообщениями выступили 115 человек, в том числе ведущие ученые юристы-специалисты по аграрному, земельному, природоресурсному и экологическому праву стран СНГ и Франции, Италии, Испании, Германии, Голландии. В глубоком по содержанию научном докладе Н.Б. Мухитдинов говорил об опасности безоглядного распространения на земли, недра, леса и воды правового режима товарно-материальных ценностей. Причины экологического и экономического кризиса по его обоснованному убеждению кроются не в формах собственности, а в тех правовых гарантиях и средствах, которые направлены на их реализацию. Опыт многих зарубежных стран давно доказал, что частная собственность без соответствующего механизма сама по себе не способна обеспечить эффективное использование природных ресурсов. Конструктивные предложения Н.Б.Мухитдинова по защите конституционных прав граждан СНГ на землю, укреплению стабильности земельных прав крупных сельскохозяйственных организаций, защите их от рейдерских переделов земли, обеспечению безопасности гражданского общества в вопросах прав на землю иностранных граждан и юридических лиц были положены в основу Меморандума Конгресса, направленного 415 адресатам, в том числе Главам государств СНГ, Главам Правительств СНГ, Председателям Верховных Судов СНГ, Председателям Высших арбитражных судов СНГ, Председателям Конституционных Судов СНГ, Генеральным прокурорам СНГ.

Наследие Н.Б. Мухитдинова огромно. Он написал более 160 научных работ, в том числе более тридцати монографий, учебников и учебных пособий, которые опубликованы не только в Казахстане, но и в других странах СНГ. Он был известным, признанным ученым, внесшим огромный вклад в развитие науки горного, земельного, природоресурсного, экологического, аграрного, финансового, гражданского и административного права. Проведенные Н.Б.Мухитдиновым научные исследования свидетельствуют о том, что на базе

руководимой им кафедры сначала советского права, а затем инвестиционного и финансового права Казахского Государственного Национального университета им. аль-Фараби сложилась основанная на комплексном подходе к правовому регулированию природоресурсных и финансовых отношений научная школа горного, финансового и инвестиционного права, получившая признание не только в Казахстане, России, Украине, Белоруссии, но и других странах СНГ.

Быстров Г.Е.,
академик РАЕН, доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой аграрного и земельного права
Российского государственного аграрного университета-
МСХА им. К.А.Тимирязева,
Вице-Президент Европейского Комитета аграрного права.

==========

ПРЕДИСЛОВИЕ

В условиях развитого социализма, знаменующего высокую степень зрелости всей системы общественных отношений, постепенно перерастающих в коммунистические, существенно возрастает роль права. Одна из первейших его задач — помогать полнее использовать преимущества социалистической системы хозяйства в рациональном использовании естественной среды обитания человека, в охране объектов природы. От того, насколько верно отражают правовые нормы основополагающие принципы пользования природными ресурсами, насколько они правильно определяют перспективу развития возникающих в этой области народного хозяйства общественных отношений, в огромной мере зависит прогресс общества в целом, благосостояние нынешнего и будущих поколений.

На XXVI съезде КПСС большое внимание было уделено совершенствованию правового регулирования различных видов общественных отношений и упорядочению нормативно-правовых актов. В решениях съезда указывается: «Большой полезный эффект дает проводимое на основе Конституции обновление советского законодательства. Новые законы позволяют тоньше, точнее регулировать различные стороны общественных отношений. Работа по совершенствованию законодательства будет продолжаться. Три направления выдвигаются здесь как первоочередные: руководство народным хозяйством, осуществление конституционных прав граждан и общественных организаций, завершение издания общесоюзного свода законов»[3]. В связи с этим постоянно возрастают требования, предъявляемые к правовым средствам развития и совершенствования отношений по использованию и охране природных богатств. В полной мере это относится и к советскому горному праву.

Известно, что без полезных ископаемых, добываемых из недр, невозможно развивать энергетику, строительство, ведущие отрасли обрабатывающей промышленности, железнодорожный, водный, воздушный, автомобильный, трубопроводный транспорт, ибо «...только на минеральном топливе может быть прочная постановка крупной промышленности, способной служить базой для социалистического общества»[4]. История полностью подтвердила правильность ленинской оценки значения минерального сырья в развитии производительных сил и соответствующих им производственных отношений.

---

[3] Материалы XXVI съезда КПСС. М., 1981, с. 64.
[4] Л е н и н В. И. Полн. собр. соч., т. 44, с. 317.

Горнодобывающая промышленность Советского Союза в настоящее время дает почти четверть мировой продукции[5]. Наша страна занимает первое место в мире по добыче угля, нефти, железной, марганцевой руды и хромитовых руд, калийных солей, фосфорного сырья.

В СССР недра все больше используются и для сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, в том числе подземных хранилищ нефти, газа и других веществ и материалов, захоронения вредных веществ и отходов производства, сброса сточных вод.

Богатая минерально-сырьевая база не снижает важности проблемы рационального и комплексного использования недр, развития и совершенствования природоохранительных отношений. «...Успехи всего народного хозяйства, — подчеркивалось на XXVI съезде КПСС,— во многом будут зависеть от повышения эффективности добывающей промышленности. Путь к этому — ускорение научно-технического прогресса, комплексная глубокая переработка полезных ископаемых, более широкое применение вторичных ресурсов.

Актуальность этих задач связана с тем, что речь идет о невосполнимых богатствах. За их правильное, рачительное использование мы несем ответственность не только перед нынешним, но и будущими поколениями. И об этом никто не вправе забывать»[6].

«Основные направления экономического и социального развития СССР на 1981-1985 годы и на период до 1990 года» наметили дальнейшее значительное развитие геологического изучения территории страны и горнодобывающей промышленности. С этой целью предусмотрены крупные народнохозяйственные программы по увеличению добычи всех видов полезных ископаемых — нефти, газа, угля, черных и цветных руд; широко ведутся поисковые и геологоразведочные работы, чтобы обеспечить опережающее развитие минерально-сырьевой базы горнодобывающей промышленности, продолжается строительство хранилищ для газа, нефти и других веществ и материалов.

Все это значительно повышает социальную ценность горного права, призванного укреплять законность в этой области. Однако предстоит еще глубоко исследовать его роль в разведке месторождений, в ускорении научно-технического прогресса в добывающей промышленности, в стимулировании сокращения потерь полезных ископаемых при их добыче и переработке. Необходим тщательный анализ становления и развития горного права как отрасли права, анализ форм и методов воздействия горно-правовых норм на использование и охрану недр.

Развитию и совершенствованию тех или иных экономических отношений способствует применение таких форм и методов воздействия, которые соответствуют характеру и особенностям этих отношений. Отсюда одна из важных задач правового регулирования горных отношений заключается в том,

---

[5] См. Заседания Верховного Совета СССР девятого созыва. Стеногр. отчет. М., 1975. с. 13.
[6] Материалы XXVI съезда КПСС, с. 41.

чтобы более полно и правильно использовать весь комплекс правовых средств, который может дать горное право. При этом в свете новой Конституции СССР необходимо также четко разобраться в принципах горного права, особенностях правового регулирования горных отношений и т. д.

Основной Закон нашей страны — Конституция СССР— закрепляет ведущие начала использования и охраны объектов природы, в том числе недр, и определяет формы деятельности Советского государства в области экологических отношений как единый комплекс социальных, политических и экономических связей. Целый ряд основополагающих норм Конституции направлен на дальнейшее развитие природоохранительной деятельности Советского государства. Эти нормы (ст.11, 18, 42, 67, 73, 131, 147 и др.) устанавливают право государственной собственности на природные ресурсы, выражают социалистическую сущность этого права, определяют и основную цель экологической политики СССР, плановый и комплексный характер использования и охраны природных ресурсов.

Для развития природоохранительной деятельности социалистических предприятий, организаций, учреждений и граждан особо важное значение имеет статья 18 Конституции СССР. Она гласит: «В интересах настоящего и будущих поколений в СССР принимаются необходимые меры для охраны и научно обоснованного, рационального использования земли и ее недр, водных ресурсов, растительного и животного мира, для сохранения в чистоте воздуха и воды, обеспечения воспроизводства природных богатств и улучшения окружающей человека среды». В этой статье в наиболее концентрированном виде закреплены основы экологической политики Советского государства в условиях развитого социалистического общества, определены тенденции развития природоохранительных отношений.

Конституционные принципы охраны природы составляют практическую основу развития и совершенствования законодательства, регулирующего природоохранительные отношения, показывают преимущества социалистической юридической надстройки над буржуазной, свидетельствуют о большом потенциале Советского государства в решении проблем охраны природы.

В нашей стране вопросам правового регулирования горных отношений, теоретическим проблемам горного права уделяется большое внимание. Об этом свидетельствуют принятые Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах, кодексы о недрах союзных республик. Издан также ряд актов, направленных на регулирование отношений по использованию и охране природных ресурсов, в том числе и недр[7].

Кодификация законодательства о недрах имеет важное значение для совершенствования горных отношений. Она направлена на решение проблем, связанных с использованием и охраной недр, создает прочную правовую базу для последующей эффективной эксплуатации месторождений полезных ископаемых. Одновременно с совершенствованием законодательства о недрах

[7] См. Ведомости Верховного Совета СССР, 1972, № 39, ст. 346; СП СССР, 1979, № 2, ст.6.

развернуты правовые исследования по различным проблемам горного права. Опубликован ряд интересных работ, в которых рассматриваются понятие и особенности горных правоотношений, эффективность горно-правовых норм. Доказано, что отношения по использованию и охране недр составляют специфическую группу общественных отношений и предмет самостоятельной отрасли советского горного права. В целом, плодотворные мысли высказаны также о характере объекта горного права, особенностях правового регулирования горных отношений, государственном горном надзоре и т. д. Правильно обращается внимание на то, что недра — это особый объект права, обладающий многими специфическими особенностями по сравнению с другими природными ресурсами. Достигнуты определенные успехи в исследовании понятия и сущности права государственной собственности на недра, проблем разведки и разработки месторождений полезных ископаемых и т. д.

Вместе с тем наука горного права все еще значительно отстает от земельного, водного и лесного права. Мало издается работ, посвященных общетеоретическим проблемам использования и охраны недр. В полной мере еще не решен ряд аспектов проблемы регулирования горного права и его соотношения с родственными отраслями. Горное право в большом долгу перед общей теорией права в области исследования тех правовых понятий и категорий, которые имеют значение для всей правовой науки. Не внося чего-либо существенного в развитие и совершенствование научного познания права как юридической реальности, все идеи и положения о формах и методах воздействия права на экономику оно берет из общей теории права. Разумеется, общая теория права как наука, имеющая объектом исследования всю правовую действительность в целом, по своему характеру призвана определять общие принципы эффективности правового регулирования общественных отношений путем укрепления правовых основ государственной и общественной жизни, разрабатывать концептуально-понятийный аппарат права и т. д. Но свою роль базовой правовой науки она сможет успешно сыграть лишь в том случае, если все отраслевые правовые науки путем своевременной и качественной разработки собственных методологических проблем будут ее развивать и обогащать новыми идеями. Поэтому возникает настоятельная необходимость в глубоком изучении роли горного права как регулятора отношений по использованию и охране недр, в раскрытии социального механизма его действия.

Иначе говоря, речь идет о необходимости поднять науку горного права до уровня более развитых отраслей правовых наук, т. е. разработка теоретических проблем горного права вполне назрела и отвечает современным требованиям юридической науки. Это — одно из важных направлений правового обеспечения выполнения решений XXVI съезда КПСС в области экономической политики партии в период развитого социализма.

Основы — это исходные, главные положения чего-нибудь. Отсюда в книге сделана попытка осмыслить и по возможности теоретически решить лишь те проблемы, которые главным образом направлены на повышение эффективности правового регулирования горных отношений, усиление

ответственности предприятий и организаций за правильное использование недр, а также дальнейшее развитие и совершенствование государственного управления в области использования и охраны недр.

Методологически будет неверным ставить вопрос: что главное в системе институтов горного права, имеющих отношение к обеспечению рационального использования и охраны недр? Каждый из них выполняет ту или иную закрепленную за ним функцию, без осуществления которой невозможно говорить об оптимизации взаимодействия человеческого общества и природной среды, обеспечении научно обоснованного соотношения экономических и экологических интересов общества. Но все же в цепи управление — пользование — ответственность роль государственного управления в развитии и совершенствовании горных отношений особая. Управление призвано интегрировать факторы интенсивного развития, соединять достижения научно-технической революции с преимуществами социалистической системы хозяйствования[8]. Управление призвано обеспечить эффективное функционирование и развитие и производства, и науки, и образования, а главное — так организовать коммуникации между ними, чтобы новейшие научные достижения своевременно воплощались в технике и технологии. Устанавливая определенный порядок предоставления и изъятия недр, ведения их учета, контроля за деятельностью предприятий, организаций и граждан, институт государственного управления по существу пронизывает всю сферу обеспечения рационального пользования и охраны недр. Рациональное природопользование — это активная, созидательная творческая деятельность государства по обеспечению эффективной эксплуатации природных богатств и предотвращению отрицательных последствий воздействия человека на окружающую среду. В конечном счете обеспечение качества окружающей природной среды зависит от системы мероприятий Советского государства и его исполнительных органов, что обусловлено особым положением этих субъектов общественных отношений. Как подчеркнул на ноябрьском (1982) Пленуме ЦК КПСС Генеральный секретарь ЦК КПСС Ю. В. Андропов, для обеспечения эффективности экономики необходимо «...ускорить работу по совершенствованию всей сферы руководства экономикой — управления, планирования, хозяйственного механизма. Необходимо создать такие условия — экономические и организационные,— которые стимулировали бы качественный, производительный труд, инициативу и предприимчивость»[9].

В соответствии с этим в работе исследованы такие проблемы горного права, как место горного права в системе советского социалистического права, основные этапы развития законодательства о недрах, особенности предмета и метода регулирования горного права как самостоятельной отрасли, его основные принципы, дан анализ форм и основных способов воздействия Советского государства на отношения по использованию и охране недр, определено соотношение горного права с другими отраслями права,

[8] А ф а н а с ь е в В.Г. Общество: системность, познание и управление, М., 1981, с. 241.
[9] Правда, 1982, 23 ноября.

рассмотрена возможность существования «семьи» аграрно-правовых отраслей, показана роль законодательства о недрах в охране земель, лесов и вод. Большое внимание уделено понятию и особенностям государственного управления недрами.

Автор заранее благодарит за все замечания и пожелания, которые будут высказаны по книге.

РАЗДЕЛ I

ОБЩЕЕ УЧЕНИЕ О ГОРНОМ ПРАВЕ

ГЛАВА I

МЕСТО ГОРНОГО ПРАВА В СИСТЕМЕ СОВЕТСКОГО СОЦИАЛИСТИЧЕСКОГО ПРАВА

В связи с появлением новых областей научных знаний и дальнейшим развитием производственных и иных общественных отношений в юридической литературе вопрос о системе права становится одним из самых насущных. Решение его будет способствовать дальнейшему развитию работ по систематизации и кодификации законодательства, повысит эффективность права в регулировании общественных отношений и обеспечении правильного применения его норм, даст ответ на вопрос о том, как происходит процесс возникновения новых отраслей в системе советского социалистического права.

Существует ряд взаимоисключающих подходов к проблеме горного права. Одни рассматривают его составной частью, продолжением, подотраслью земельного права, другие — комплексной отраслью, третьи — уже сложившейся самостоятельной отраслью и т. д. Иногда горное право характеризуют как зарождающуюся новую отрасль права[10].

Такой разнобой в оценке места горного права в системе советского права объясняется недостаточной разработанностью основных понятий и институтов горного права, отсутствием соответствующих исследований. Иначе трудно объяснить, например, признание горного права такой же зарождающейся отраслью, как космическое право. Нормы последнего только-только складываются, в то время как у горного законодательства весьма богатая история. Сторонники признания горного права частью земельного утверждают, что в земельном праве изучаются только те нормы, которые регулируют порядок использования недр, связанный с использованием земной поверхности[11], и не дают ответа на вопрос, где же изучаются остальные нормы законодательства о недрах. Между тем определение места того или иного образования в системе права имеет огромное практическое и теоретическое значение. Оно дает возможность решить проблему о путях и тенденциях развития этого образования, определить его роль в регулировании тех или иных общественных отношений и т. д. Наконец, это необходимо для решения вопроса о формах кодификации и систематизации законодательства. Противоречивые суждения о месте горного права в системе советского права —

---

[10] Обзор точек зрения по вопросу о месте горного, лесного и водного права см. О с и п о в Н. Т. Теоретические проблемы советского земельного права Л., 1972, с. 7-18; М у х и т д и н о в Н. Б. Правовые проблемы пользования недрами. Алма-Ата, 1972, с. 10-44.

[11] Г р и г о р ь е в В. К. Советское земельное право. М., 1957, с. 141; Земельное право. М., 1958, с. 151.

результат отсутствия единства мнений по вопросам системы права и факторов, образующих ее отрасли.

Итак, что же следует понимать под системой права? Какие факторы образуют ее отрасли?

Система — это целостное множество взаимосвязанных элементов, объединенных по содержательным признакам, что позволяет ей выступать по отношению к другим системам как единое целое. Иногда под системой понимают совокупность элементов (любой природы), имеющую тот или иной вид упорядоченности по определенным свойствам и связям и обладающую относительно устойчивым единством, которое характеризуется внутренней целостностью, выражающейся в относительной автономности поведения и (или) существования этой совокупности в окружающей среде[12].

Для системы характерно наличие нескольких (или множества) элементов. Там, где нет хотя бы двух частей, нет и системы. Элементы ее не просто случайное скопление, лишенное каких-либо черт внутренней организации. Они определенным образом взаимодействуют. Однако не всякое их взаимодействие ведет к возникновению системы. Для ее организации необходимо наличие двух видов совместимости: совместимость однопорядковых элементов как обязательное условие взаимодействия; совместимость отдельно взятого элемента со всеми другими[13]. Во взаимодействии со средой система всегда выступает как нечто единое, обладающее качественной определенностью, входящие в нее элементы обладают относительной самостоятельностью и в силу этого любая система выступает как элемент другой — более высокого порядка.

Самое главное в характеристике системы — это не количество содержащихся в ней элементов, а установление степени организованности системы. Один объект, включив в себя множество элементов, может не быть системой, в то время как другой, состоя из двух-трех элементов, может выступать как система, обладающая качественной определенностью. Это зависит от характера связи между элементами, которая в возникшей системе является настолько тесной, что нередко изменение одного из элементов сопровождается изменением другого. Именно в силу такого тесного взаимодействия различных частей система выступает по отношению к внешней среде как нечто единое. Отсюда основное для системы — это упорядоченность ее, то есть качественная сторона. Поэтому без установления того, соответствует ли элемент целому, может ли он объединяться с другими частями целого, невозможно образовать систему. Существуют различные способы познания взаимосвязи и взаимодействия ее элементов. Одним из таких путей является раскрытие состава исследуемого объекта, то есть определение его структуры — способа и характера связи (взаимодействия) элементов между собой[14].

---

[12] Вопросы философии, 1975, № 6, с. 99.

[13] Вопросы философии, 1969, № 5, с. 29, 30.

[14] См. С в и д е р с к и й В. П. О диалектике элементов и структуры в объективном мире и в познании. М., 1962, с.11; О в ч и н н и к о в Н. Ф. Принцип сохранения. М., 1966, с. 267.

Таковы в общих чертах характерные особенности теории всех систем, включая и социальные, к которым относится право. Однако в юридической литературе иногда высказывается сомнение относительно возможности применения теории систем к праву. Так, отмечая, что «некоторые ученые считают теорию систем (как и системно-структурный подход) едва ли не единственной теорией, способной освободить юридическую науку от накопившихся за многие годы нерешенных проблем, в том числе пригодной и для элементарного решения проблемы системы права», ряд авторов выступает против тех, кто в последние годы делает попытку интерпретировать традиционные в науке вопросы деления права на отрасли и институты с точки зрения системно-структурных конструкций[15]. Они приходят к выводу, что если применять теорию систем, то тогда «система права будет представлять собой не что иное, как упорядоченное множество знаков, под которыми понимаются средства воздействия одного организма на поведение или состояние другого в коммуникативной ситуации. Короче говоря, от властной сущности права как определенной совокупности норм решительно ничего не остается»[16]. Вряд ли с этими суждениями можно согласиться. Изучение специальной литературы свидетельствует о том, что никто из ученых, занимающихся системно-структурным анализом права, до сих пор не считал теорию систем ключом к решению всех проблем юридической науки. Такой подход рассматривается как один из способов специфических характеристик сложно организованных объектов, каким, например, является право. При этом противники применения теории систем в праве необоснованно смешивают понятия «система права» и «право как система». И хотя они взаимосвязаны, между ними есть и определенные различия. Система права представляет собой подразделение права на соответствующие отрасли, а право как система есть цельное динамическое системное образование[17]. Теория системного подхода только выходит из стадии становления и в правовой науке применяется относительно недавно. Поэтому в процессе применения ее, как и любой новой теории, допускались и в настоящее время допускаются еще некоторые неточности при оценке тех или иных устоявшихся представлений о свойствах права. Истинная ценность теории систем и основная задача системного подхода состоят в том, чтобы выявить механизм «жизни», т.е. функционирование и развитие объекта в его внутренних и внешних (касающихся его взаимоотношений со средой) характеристиках[18]. Правильное применение понятия системы, системный подход к познанию правовых явлений исключительно важны, поскольку позволяют вскрыть внутреннее единство права, органическую взаимосвязь и гармоничное взаимодействие составляющих его частей. Системный анализ не сводится только к информационному рассмотрению системного объекта. В его границах реализуются и исторический, и структурно-аналитический, и ряд других теоретических методов. Но вместе с тем существуют специальные

[15] Правоведение, 1975, № 1, с. 65-68.
[16] Там же, № 2, с. 65-68.
[17] Советское государство и право, 1974, № 7, с. 28.
[18] См. Б л а у б е р г И. В., Ю д и н Э. Г. Становление и сущность системного подхода. М., 1973.

теоретические и практические задачи познания и использования права, где необходим именно информационный подход, без которого невозможно создать правовой тезаурус, автоматизировать информационно-справочную работу по законодательству, применять вычислительную технику для решения правовых задач[19]. Отсюда вытекает и практический смысл разработки системы и системного подхода для правотворческой и правореализующей деятельности государства, которая может быть эффективной лишь на основе глубокого единства правового регулирования общественных отношений[20]. Утверждая, что в результате применения теории систем система права превращается в «упорядоченное множество знаков», противники этой теории исходят из нехарактерных в целом для юридической науки утверждений отдельных авторов, хотя следует отметить, что к моменту появления этого высказывания имелся ряд фундаментальных работ по методологическим принципам исследования системности советского права[21]. Возникает это отчасти потому, что вопросы теории систем в философской литературе разработаны в основном применительно к естественным и техническим наукам, и распространение ряда философских категорий на право, на систему права не всегда дает положительные результаты и вызывает определенные трудности. Но, как нам думается, на первых порах главное заключается в том, чтобы преодолеть имеющийся скепсис к теории систем и определить то, что объединяет и разъединяет систему права с философским понятием «система», то есть в настоящее время важно установить, к какому классу системных образований относится право.

И. В. Блауберг, В. И. Садовский и Э. Г. Юдин делят все существующие совокупности объекта на три больших класса: неорганизованные совокупности, неорганичные и органичные системы[22]. Неорганизованная совокупность лишена каких-либо существенных черт внутренней организации, системного характера. Связи между ее элементами носят внешний, случайный, несущественный характер. Для неорганичных и органичных систем характерны связь между элементами, появление новых свойств и не присущих процессов развития: первая система представляет собой целостность относительно обособленных элементов, вторая — саморазвивающееся целое, которое, развиваясь, проходит последовательно этапы усложнения и дифференциации.

Применительно к системе права весьма важными представляются некоторые из отмеченных И. В. Блаубергом, В. Н. Садовским и Э. Г. Юдиным свойств органичных систем, так как в самом праве «заложена потенция быть органичным образованием»[23]. К таким свойствам относится, во-первых,

---

[19] Система Советского законодательства. М., 1980, с. 7.

[20] Керимов Д. А. Философские проблемы права. М., 1972, с. 274.

[21] См. Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право. М., 1972, с. 7-15; Он же. — Вопросы теории советского административно-процессуального права. Автореф. докт. дисс, Л., 1968; Алексеев С. С. Структура советского права. М., 1975, с. 9-20; Советское государство и право, 1969, № 10; Право и социология. М., 1973; Советское государство и право, 1974, № 8.

[22] См. Блауберг И. В., Садовский В. И., Юдин Э. Г. Проблемы методологии системного исследования. М., 1970, с. 37-38.

[23] Советское государство и право, 1974, № 7, с. 13.

наличие в системе связей координации (взаимодействия элементов) и связей субординации. Если координация выражает единство права как целостной системы, то субординация — подчиненность функций одних компонентов другим и всех без исключения компонентов системе в целом — характеризует иерархическое строение системы права[24]; во-вторых, наличие особых управляющих механизмов, через которые структура целого воздействует на характер действий и развитие частей (применительно к праву — это система норм); в-третьих, существование внутри системы права так же, как и органичного целого своеобразных блоков (подсистем) — система отраслей, система институтов и т. д.; в-четвертых, определение основных свойств частей закономерностями, структурой целого. Зависимость между системой и ее компонентами столь тесна, что элементы системы не способны существовать самостоятельно. Поэтому, как правило, изменение одних элементов системы ведет к изменению других, а в ряде случаев и самой системы в целом. И это не удивительно, так как условием сохранения системы права являются ее единство и внутренняя юридическая согласованность, ибо «... право должно не только соответствовать общему экономическому положению, не только быть его выражением, но также быть внутренне согласованным выражением, которое не опровергало бы само себя в силу внутренних противоречий»[25].

Систему права нельзя отождествлять с органичной системой. Между ними есть существенные различия. Главное — в разных источниках, обеспечивающих развитие этих систем. Если органичная система — саморазвивающееся целое, то источники развития права находятся вне правовой формы. «... Правовые отношения так же точно, как и формы государства, не могут быть поняты ни из самих себя, ни из так называемого общего развития человеческого духа... наоборот, они коренятся в материальных жизненных отношениях...»[26].

Социалистическое право — самая развитая, нормально действующая правовая система. Советское право стабильно и способно обеспечить устойчивое регулирование развивающихся отношений на многие годы вперед, несмотря на отдельные изменения в них. Но какой бы совершенной ни была правовая система, право не может быть выше экономического строя, выше тех материальных условий, которые необходимы, чтобы правовое воздействие способствовало направлению экономических отношений в желательное для государства и общества русло. Важнейший путь развития советского права в условиях зрелого социализма — расширение сферы правового регулирования. В стране разработаны и приняты новые законодательные акты, которые направлены на регулирование нерегламентировавшихся ранее общественных отношений. Это законы по охране и использованию объектов природы, в том числе земли, недр, лесов, животного мира и атмосферного воздуха. Вместе с тем совершенствуются действующие нормативные акты, устраняются

[24] См. Вопросы философии, 1973, № 6, с. 104.
[25] Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т. 37, с. 418.
[26] Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т. 13, с. 6.

имеющиеся противоречия, пробелы и недостатки. Однако во всех этих случаях право развивается не само по себе. О праве как о саморазвивающемся целом можно говорить лишь в том смысле, что законодатель «... не делает законов, он не изобретает их, а только формулирует...»[27].

Основной источник движения и развития права — это материально-жизненные отношения. Обусловленность советского права социалистическим экономическим базисом прежде всего видна на примере появления земельного права как самостоятельной отрасли. В системе буржуазного права не было и не может быть самостоятельной отрасли земельного права, так как земля выступает там как товар и свободно обращается в торговом обороте, а земельные отношения, основанные на частной собственности, при всей их специфике не составляют единого и обособленного вида отношений[28]. Они изучаются в гражданском праве и рассматриваются в качестве одной из разновидностей гражданских правоотношений. Только после Октябрьской революции в связи с признанием земли общенародной собственностью появилась новая область экономических отношений — земельные отношения и новая отрасль права — земельное. Экономический базис — основной, но не единственный источник перестройки системы права. Для того, чтобы осуществить такую перестройку, необходимы юридические нормы, изданные соответствующими государственными органами. Следовательно, второй источник развития права, вторая его движущая сила — правотворческие действия государства, также обусловленные экономическим базисом. С помощью этой деятельности обеспечивается правовое регулирование общественных отношений, связанных с дальнейшим развитием производительных сил, совершенствованием роста производительности труда, управлением общественной собственностью на орудия и средства производства и т. д. Волевой момент, заинтересованность государства, его политические цели, социальная позиция имеют важное значение в возникновении, развитии и совершенствовании системы права. В отличие от тех общественных отношений, которые вызывают необходимость появления права и получают в нем отражение, само право не является объективной категорией. Вместе с тем оно не относится и к числу субъективных факторов, поскольку при выборе способов воздействия на общественные отношения государство не может не считаться с характером и особенностями указанных отношений. Чем полнее учитываются закономерности общественной жизни, тем выше эффективность права, в развитии которого одновременно сочетаются объективные и субъективные моменты. Эти особенности системы права и ее отличия от органичных систем являются наиболее существенными, главными, другие — обусловлены ими и вытекают из них. Так, в силу того, что система права не является саморазвивающимся целым, она никогда не может быть завершенной, закрытой, поскольку определяется социально-экономической системой в целом,

---

[27] Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т. 1, с. 162.

[28] Более подробно об этом см. Аксененок Г. А. Земельные правоотношения в СССР. М., 1958, с. 16-17.

зависит от нее и развивается вместе с нею[29]. Кроме того, если в органичных системах с усложнением организации активность все в большей мере передается от частей к целому, то в развитой правовой системе, наоборот, наиболее активны первичные элементы, так как непосредственно воздействуют на общественные отношения, скажем, не институт, а норма права. Причем с упрочением единства различных уровней структуры права особенности той или иной конкретной нормы отражаются на уровне не только института, но и отрасли права.

Изложенное свидетельствует о том, что, хотя для системы права характерны некоторые важные свойства органичной системы, она по своей природе таковой не является, но ее нельзя отнести и к неорганичным системам, поскольку внутренние связи в них менее устойчивы и не приводят к изменению элементов. В неорганичном целом части могут существовать самостоятельно, в то время как в системе права так же, как в органичном целом, основные свойства частей определяются, как уже отмечалось, закономерностями, структурой целого. Поэтому вряд ли можно согласиться с И. С. Самощенко, который полагает, что право, а тем более законодательство являются неорганичными системами[30].

Отмечая системность права и некоторые его особенности по сравнению с названными выше классами (типами) систем, С. С. Алексеев пришел к выводу, что право представляет собой нечто среднее промежуточное между «просто» организованной (неорганичной) и органичной системами[31]. Вместе с тем он считает неправильной попытку некоторых авторов организовать самостоятельный класс системных образований, который охватил бы и право. По мнению С. С. Алексеева, органичные и неорганичные классы образуют своего рода главные ориентиры, позволяющие разобраться во всем многообразии системных образований и являются их классическими типами. В их основе лежит такой признак, как связь, которая необходима для понимания упорядоченности и организованности систем. Но вряд ли можно признать деление систем на неорганичные и органичные исчерпывающим, охватывающим все известные системные образования. Не случайно сами авторы вышеназванной классификации И. В. Блауберг, В. Н. Садовский и Э. Г. Юдин не считают ее единственно возможной и правильной, используемой для пояснения особенностей всех системных объектов[32]. Несколько по-другому подходит к оценке системности права В. Д. Сорокин, который полагает, что социальные системы вообще не умещаются в указанную трехчленную классификацию, и, исходя из этого, различаются не три, а четыре разновидности систем: 1) неорганизованные совокупности; 2) неорганичные; 3) органичные (биологические); 4) социальные[33]. Однако, как нетрудно заметить,

---

[29] См.: Вопросы философии, 1979, № 2, с. 61.
[30] См.: К е р и м о в Д.А. Философские проблемы права, с. 282.
[31] См.: Вопросы философии, 1979, № 2, с. 61.
[32] См. в кн.: Проблемы методологии системного исследования, с. 37.
[33] С о р о к и н В. Д. Метод правового регулирования. М., 1976, с. 13; О системном характере права см. также Советское государство и право, 1979, № 7, с. 31.

в суждениях В. Д. Сорокина содержится ряд неточностей. Во-первых, неорганизованные совокупности нельзя рассматривать как систему, так как именно в силу своей неорганизованности и хаотичности они системы не образуют. Во-вторых, если органичные есть только биологические системы, то количество классифицируемых объектов должно быть не четыре, а больше (биологические, химические, технические и т. д.). Остается непонятным, какой признак положил в основу своей классификации В. Д. Сорокин. А без этого трудно установить, насколько произведенная классификация системных объектов правильна и отвечает целям исследования. Вместе с тем, как нам думается, общая идея В. Д. Сорокина о том, что социальные системы не умещаются в трехчленную классификацию и образуют самостоятельный класс системных образований, является плодотворной. Она позволяет, с одной стороны, разрабатывать собственную теорию о социальных системах, в том числе права, а с другой, — брать из общетеоретических положений о системах и структурах некоторые методологические принципы, которые служат развитию права.

Система советского социалистического права представляет собой сложное образование. Это объясняется не количеством входящих в нее элементов — отраслей права, а многоуровностью структуры, что обусловлено надстроечным характером права, призванным отражать все многообразные виды общественных отношений. Различают четыре основных уровня структуры: правовое предписание (правовая норма); правовой институт; отрасль права; отрасли права в их взаимосвязи (система права)[34]. Каждый уровень имеет только ему присущий закон связи, свои особые функции. Взятые вместе, все уровни выступают как единое целое, обладающее устойчивостью, инвариантностью. Если всю систему права рассматривать как определенным образом взаимодействующие между собой элементы, то нетрудно заметить, что она имеет необходимую для сохранения этого единства степень упорядоченности, организованности: нормы права по содержательным признакам распределены между институтами, а последние между отраслями, как системными образованиями более высокого порядка и т. д. Причем связи между элементами системы права настолько существенны, что исключение одного из них может повлечь разрушение всей системы. Единство, целостность и взаимосвязанность элементов системы права вытекают прежде всего из единства генетических связей норм права, а также наличия в этой системе функциональных связей. Взаимосогласованность и взаимодействие составных частей системы права обеспечивается единством основных принципов, которые пронизывают всю систему[35].

Устойчивость структуры системы права (т. е. норм институтов, отраслей) создает условия для повышения ее организованности, способствует более целенаправленному регулированию общественных отношений и достигается, во-первых, отражением в праве наиболее существенных, часто встречающихся

[34] Советское государство и право, 1971, № 3, с. 42.
[35] См. Советское государство и право, 1974, № 8, с. 10.

в реальной жизни общественных отношений; во-вторых, формальной определенностью, «догматичностью» норм права. Закон принимается не «на время». Чем лучше и полнее он учитывает перспективу развития общественных отношений, тем он устойчивее.

Вместе с тем система права не является чем-то застывшим, раз и навсегда данным целым. В связи с развитием общественных отношений развивается и совершенствуется сама система права, изменяется состояние ее элементов. Существующие в каждый данный момент экономические и другие общественные отношения различного рода непрерывно «вливают» в право животворный «социальный сок» через содержание субъективных прав и юридических обязанностей, благодаря чему возвышающиеся над экономикой юридические нормы оказываются органически и постоянно связанными с существующими отношениями[36]. Поэтому, когда новое экономическое содержание не укладывается в закрепленные законодательством права и обязанности, возникает необходимость принять новый акт или изменить действующие правовые нормы. Однако не всякое изменение норм (или принятие новых законов взамен старых) влечет за собой развитие системы права. Ряд изменений может происходить в пределах одного и того же института или же в пределах одной и той же отрасли права. В целом совершенствуя тот или иной закон, они не отражаются на характере правового института (или отрасли) как элемента системы. Так, если в пределах права пользования недрами взамен действующей будет принята новая инструкция «О порядке предоставления горных отводов для разработки месторождений полезных ископаемых», то она не изменит общего состояния права пользования недрами как института, и в горном праве не произойдет перестройки его структуры. С точки зрения системно-структурного подхода развитие — это не любое изменение, а лишь такое, которое означает переход объекта от одного уровня целостности к другому уровню, т. е. к другому классу системности. Таким образом, развитие —не просто самораскрытие объекта, актуализация уже заложенных в нем положений, а такая смена состояния, в основе которой лежит невозможность сохранить существующие формы функционирования[37]. В результате развития объект вынужден выйти на новый уровень, прежде недоступный и невозможный для него, а условием такого выхода является изменение организации объекта. Критериями развития системы выступают целостность, устойчивость и комплексность преобразования организации. Однако в разных системах переход от одной целостности и устойчивости к другой осуществляется по-разному. В социальных системах, например, развитие идет от простого к сложному, то есть снизу вверх: в системах низшего порядка через изменения состояния первичных элементов, в системах высшего порядка через изменение состояния подсистем и т. д. Причем как в низших, так и в высших системах смена состояния целостности и устойчивости происходит

[36] См. Я в и ч Л. С. Право развитого социалистического общества (сущность и принципы). М., 1978, с. 86.
[37] Проблемы методологии системного исследования, с. 44.

скачкообразно, в результате постепенного накопления количества необходимых изменений. Поэтому между дифференциацией общественных отношений, лежащих в основе системы права, появлением нужных норм и образованием новых институтов, а затем и отраслей, как правило, лежит немалый отрезок времени. Нельзя не согласиться с М. Т. Баймахановым, который отмечает, что «полной согласованности в развитии общественной жизни, с одной стороны, и права - с другой, нет. Право движется как бы «прерывисто», «скачкообразно», постоянно делает остановки... В праве момент прерывности вырисовывается довольно четко. Само по себе оно не изменяется. Для этого требуются дополнительно правотворческие действия»[38].

Динамическая сторона системы права имеет важное значение для характеристики свойств и специфических особенностей права как своеобразного вида системных образований. Велико ее значение и для установления того, как та или иная отрасль права возникла, какие основные этапы в своем развитии проходила, чем эта отрасль стала теперь и каковы ее дальнейшие перспективы.

В первой дискуссии о системе права, прошедшей в 1938-1940 гг., основным, а в ряде случаев единственным критерием деления права на отрасли признавался предмет правового регулирования. И в дискуссии 1956-1958 гг. предмет был признан как главный критерий разграничения норм по отраслям, как ведущее основание системы социалистического права. Однако уже тогда все больше пробивал себе дорогу взгляд, согласно которому, наряду с предметом, признаком системы является и метод правового регулирования.

Итоги первых двух дискуссий имели огромное значение для дальнейшего развития и совершенствования понятия системы права, способствовали более углубленному изучению юридического своеобразия отрасли. Однако по мере усложнения системы права, появления в ее составе новых структурных подразделений критерий «предмет — метод» оказался недостаточным для построения системы. Анализ существующих и признанных самостоятельными отраслей права показывает, что многие из них не имеют ярко выраженных особенностей в методе правового регулирования, как например, административное и гражданское право. Более того, для регулирования одних и тех же отношений в ряде случаев применяются разные методы правового регулирования.

В административном праве, по признанию самих представителей этой отрасли, для регулирования управленческих отношений кроме метода власти и подчинения используются равенство, согласование и т. д. В связи с этим на одном из заседаний «круглого стола» журнала «Советское государство и право» возник вопрос о том, ограничивается ли понятие отрасли признаками предмета и метода. Большинство участников заседания единодушно отметили, что «предмет — метод» — важнейший показатель юридического своеобразия

[38] Баймаханов М. Т. Противоречия в развитии правовой надстройки при социализме. Алма-Ата, 1971, с. 193. О путях развития права и правоотношений более подробно см. Халфина Р. О. Общее учение о правоотношениях. М., 1974.

отрасли, но он не исчерпывает ее особенностей. При построении системы права должны учитываться и другие системообразующие факторы, так как проблема заключается не просто в сочетании предмета и метода, а в их взаимопроникновении, неразрывной слитности, что объективно отражается в юридическом своеобразии структурных элементов права. В связи с чем заслуживает поддержки мнение о том, что основой разграничения отраслей права должны быть прежде всего юридические критерии. Изучение и анализ юридических черт отрасли дают возможность показать, на что способна данная совокупность правовых норм, как и какими средствами она обеспечивает развитие регулируемых ею общественных отношений.

Ряд участников заседания «круглого стола» высказали соображения, что система норм права —это прежде всего их единство и взаимное согласование и только потом — разделение на группы по различным критериям; это не набор отраслей и не интеграция норм и институтов в комплексы, а единство и взаимодействие всех ее элементов. Роль основных системообразующих факторов наряду с предметом и методом выполняют принципы и цели правового регулирования. В качестве дополнительных критериев выдвигаются также наличие самостоятельной ответственности и возможность своими «отраслевыми способами обеспечить действенность собственных велений»[39].

Всесторонний подход к проблеме формирования отраслей права позволяет проанализировать этот вопрос во всех его проявлениях и аспектах. Юридические признаки отрасли сами по себе не могут показать этапы возникновения и становления отраслей права п ответить на вопросы: действительно ли возникла новая отрасль права, достаточен ли накопившийся правовой материал для преобразования его структуры. Ответ дает системно-структурный подход, признание динамизма системы права, которые позволяют рассмотреть отрасль права как многосистемное образование, включающее в себя подсистемы различных уровней (норм, институтов). Исходя из основного принципа организации систем, согласно которому условием формирования всех многосистемных образований является их упорядоченность, целостность, то есть такая степень внутренней организованности, когда исключение одного из элементов может повлечь за собой разрушение всей системы, нетрудно установить, что для признания той или иной группы правовых норм отраслью права нужны по крайней мере два взаимосвязанных между собой фактора: во-первых, внутренняя упорядоченность норм, позволяющая им в своем единстве выступать как самостоятельный элемент системы права в целом; во-вторых, способность этой группы правовых норм вступать во взаимодействие с подобными ей элементами единой системы права. Безусловно, эти структурные признаки ни в коей мере не заменяют других критериев. Предмет правового регулирования был и остается главным фактором, формирующим любую отрасль права[40]. Для всесторонней характеристики отрасли и раскрытия сущности ее юридических признаков необходимо проникнуть в существо

[39] См. Советское государство и право, 1982, № 6-8.
[40] Советское государство и право, 1982, № 10, с. 47.

регулируемых общественных отношений, профильтровать эти отношения через правосознание. В вопросе о признании группы норм отраслью права определенное значение имеют, как уже отмечалось, метод правового регулирования, принципы, функции отраслей и т. д. Поэтому структурные признаки применяются не взамен этих критериев, а вместе. Между ними существует не только прямая, по и обратная связь. Самостоятельное применение структурных признаков оправдано только в тех случаях, когда имеются соответствующие специфические общественные отношения, требующие регулирования особой группой норм, и сами эти нормы образуют определенную отрасль законодательства, однако остается неясным вопрос, составляют ли возникшие в этой области правовые институты, взятые вместе, самостоятельную отрасль права или нет. Так, транспортное, жилищное, совхозное право содержат специфические общественные отношения и соответствующие группы правовых норм. Но применение вышеуказанных структурных признаков позволяет установить, что, например, совхозное право не может быть признано отраслью, так как не способно взаимодействовать с уже существующими отраслями как с самостоятельными элементами системы права. Замечено, что отрасли права — главные подразделения целостной правовой системы, ее элементы, существующие и функционирующие по законам, им присущим. Они характеризуются внутренней целостностью и структурированностью, находятся друг с другом в сложных генетических, функциональных и структурных связях и взаимодействии[41].

Какое же место в целостной правовой системе занимает горное право? Юридическую основу возникновения и развития этой отрасли составляет ленинский декрет «О земле» 1917 г., который отменил право частной собственности на землю и другие природные богатства, в том числе и на недра. В соответствии с декретом недра, как и земля, признавались общенародным достоянием и не могли быть предметом сделок как товар. Именно этим и объясняется мнение некоторых авторов о том, что горное право исторически возникло и развивалось как составная часть земельного права. Однако при этом не учитывается, что ленинский декрет «О земле» — акт не только земельного законодательства. Значение его выходит далеко за рамки земельного права и охватывает своими нормами и горные, и лесные, и водные отношения. «Национализация земли затронула все классы и слои населения России, в корне меняя социальный базис всех отраслей хозяйства, всякой человеческой деятельности, связанной с эксплуатацией земли и других природных богатств»[42]. Поэтому будет неточным рассматривать национализацию, а вместе с ней и декрет «О земле» как исторический акт решения только крестьянского вопроса.

С первого же дня победы Великой Октябрьской социалистической революции в нашей стране право па недра было отделено от права на поверхность. Недра стали рассматриваться как самостоятельный объект права

[41] Советское государство и право, 1979, № 9, с. 16.
[42] Ленинский декрет «О земле» и современность. М., 1970, с. 60—61.

государственной собственности. Национализация недр имела свои особенности по сравнению с национализацией земной поверхности. В ч. 2 ст. 1 «Крестьянского наказа о земле», например, подчеркивается, что «вся земля — государственная, удельная, кабинетская, монастырская, церковная, посессионная, майоратная, частновладельческая, общественная и крестьянская и т. д. — отчуждается безвозмездно и **переходит в пользование всех трудящихся на ней**» (подчеркнуто нами.—Н. М.). В отношении недр ст. 2 этого наказа содержит следующее указание: «Все недра земли: руда, нефть, уголь, соль и т. д., а также леса и воды, имеющие общегосударственное значение, **переходят в пользование государства**» (подчеркнуто нами. — Н. М.). Поэтому в отличие от земли управление недрами в нашей стране сосредотачивалось в центральных органах. Кроме того, поскольку разработка недр связана с горной промышленностью, государство не могло передавать недра в бессрочное пользование отдельным хозяйствам.

Особенности национализации и порядка пользования недрами обусловили развитие независимой от земельного права отрасли законодательства — горного. Вот почему нельзя согласиться с мнением ряда ученых о том, что земельное право стояло у истоков формирования аграрно-правовой системы, концентрируя в себе регулирование отношений в сферах использования ресурсов природы, охраны объектов природы, организации коллективного земледелия[43]. Развитие земельного, горного, лесного права началось почти одновременно и нет никаких оснований для того, чтобы признать земельное право первичным по отношению к другим аграрно-правовым отраслям права. С принятием декрета «О земле», признавшего самостоятельность вод, недр и лесов, сложились самостоятельные типы общественных отношений — водные, горные и лесные. А земельное право, не затрагивая этих отношений, превратилось в отрасль права, регулирующую отношения земельной собственности, порядок предоставления и изъятия земель, пользования ими и т. д.

В первые годы Советской власти земельный вопрос имел исключительно важное значение и требовал к себе особого внимания, вследствие чего наука горного, лесного и водного права, а также соответствующие отраслевые законодательства развивались значительно медленнее[44]. В течение ряда лет горное, лесное и водное право изучались в составе науки земельного права, что и дало основание говорить о каждом из них как о частях земельного права. Однако понятия «наука права» и «отрасль права» между собой не совпадают. Если второе представляет собой систему норм, регулирующих те или иные виды общественных отношений, то первое имеет целью изучение и исследование этих норм и отношений. Поэтому включение в состав земельного права горного, лесного и водного не могло не затронуть самостоятельности этих отраслей. Не случайно их нормы, не вмещаясь в рамки земельного

[43] См. Правоведение, 1975, № 6, с. 37.

[44] О с и п о в Н. Т. Теоретические проблемы советского земельного права, с. 15. Об этом более подробно см. также: Развитие кодификации советского законодательства. М., 1968, с. 142. К о л б а с о в О. С. Экология. Политика. Право. М., 1976, с. 145—152.

законодательства, развивались самостоятельно. Они взаимодействовали между собой как равноправные элементы единой системы права.

Иногда горное право характеризуют как комплексную отрасль. По мнению автора этой идеи С. С. Алексеева, комплексные отрасли, будучи вторичными образованиями в советской правовой системе, выполняют в ней ограниченные задачи и потому обладают лишь частью признаков и особенностей, свойственных общему понятию «отрасль права»[45]. Иначе говоря, комплексная отрасль есть не что иное как полуотрасль, т. е. такое образование, которое в своем развитии еще не доросло до отрасли права. Хотелось бы отметить своеобразный подход указанного автора к проблеме структуры системы права. Исходя из иерархичности системы, С. С. Алексеев подразделяет все отрасли па основные и комплексные. В свою очередь основные отрасли он делит на профилирующие (традиционные), процессуальные, специальные, а комплексные — на специализированные и интегрированные, которые в ряде случаев называются надотраслями или суперотраслями. Ведущее место в этой схеме автор отводит профилирующим отраслям, остальные рассматриваются как правовые общности, развивающиеся на базе профилирующих отраслей. По его мнению, земельное право является специальной основой, а лесное и водное вместе с горным — специализированными комплексными отраслями[46].

Нетрудно заметить, что в определении структуры системы права С. С. Алексеев несколько увлекается общетеоретическими положениями о системах и структурах, в частности, о глобальной структуре, надсистемах и т. д., которые в основном применяются в биологии и кибернетике. Применительно же к праву принцип иерархичности строения имеет ряд ограничений. Главное и основное ограничение — это обусловленность права экономическим строем общества. Не надо забывать, что в основе разделения права на отрасли лежат общественные отношения. Каков характер общественных отношений, таков и характер норм, призванных их регулировать. Признание основных (традиционных) и комплексных отраслей должно вести к признанию основных, главных и т. д. общественных отношений. Между тем сказать, что, допустим, имущественные отношения, регулируемые гражданским правом, являются ведущими, профилирующими по сравнению с общественными отношениями, регулируемыми трудовым правом, нет оснований. Точно так же нет оснований отнести водные, лесные и горные отношения к второстепенным, а земельные к главным. Поэтому нельзя не согласиться с О. С. Колбасовым в том, что выделение «в системе права нескольких категорий видов отраслей различного ранга — основных профилирующих и основных других (в принципе должны еще быть и не основные отрасли, так сказать, второстепенные), комплексных специализированных и комплексных интегрированных (в принципе должны быть еще и некомплексные, так сказать, простые) не способствует преодолению

[45] См. А л е к с е е в С. С. Структура советского права, с. 193—203.
[46] Советское государство и право, 1979, № 9, с. 15.

трудностей в понимании системы права»[47]. Такого выделения можно избежать, лишь проникнув в реальную структуру экономических и иных фактических отношений. Но независимо от того, есть комплексные и основные отрасли в системе права или нет, нельзя рассматривать горное право как полуотрасль. Оно представляет собой подсистему среднего уровня (выше— нормы и институты, ниже — системы права), которая опосредствует не отдельное подразделение общественных отношений, а их специфический особый вид — отношения по использованию и охране недр. Поэтому отрицать за горным правом качества самостоятельной отрасли права неправильно. Как уже отмечалось, каждая отрасль права — это юридически цельное, нерасторжимое правовое образование, отличающееся высоким уровнем внутренней организации, единством образующих ее элементов — институтов. Подойдя к определению места горного права с этой позиции, когда уже приняты Основы законодательства о недрах и республиканские кодексы и в известной мере выявлены особенности горных отношений, нельзя не признать, что в настоящее время горное право — относительно замкнутое структурное подразделение, способное обеспечивать определенный правовой режим регулирования отношений по пользованию и охране недр. Оно обладает всеми необходимыми признаками, которые характеризуют отрасль права, и с самого начала своего возникновения имело тенденцию оформиться в подсистему среднего уровня со всеми присущими ему характерными чертами. В этом смысле горное право имеет одинаковую с гражданским, административным и другими профилирующими отраслями права природу. Особенности предмета правового регулирования горного права — горных отношений и соответствующих им правовых норм — настолько существенны, что не могут развиваться и совершенствоваться в составе другой отрасли права. Естественно, горное право сложилось не сразу. Исходя из основных периодов развития законодательства о недрах, которые существенно изменили горные отношения, можно отметить следующие главные этапы в его развитии: с 1917 до начала 20 гг. горное право все еще не имело четкой отраслевой окраски. Его некоторые основные институты были в стадии формирования, а связи субординации и координации были развиты крайне слабо. Тем не менее наиболее важные меры, направленные на преобразование капиталистических горных отношений в социалистические и обеспечение на этой основе рационального и комплексного использования недр, советское горное право проводило именно в этот период. Так, в 1920 г. в стране был принят Декрет о недрах[48], подписанный В. И. Лениным. Это — первый в истории советского горного права акт. Его основные принципиальные положения не потеряли своего значения и в настоящее время. Декрет четко закрепил принципы отделения недр от поверхности, отменил все акты и договоры частных лиц на недра и установил монопольное право

[47] К о л б а с о в О. С. Экология. Политика. Право, с. 146. Против деления отраслей права на основные и комплексные, «профилирующие» и «другие основные» выступает также Л. С. Явич. (Я в и ч Л. С. Право развитого социалистического общества, с. 95).

[48] СУ РСФСР, 1939, № 36, ст. 171.

Советского государства в лице Горного совета ВСНХ на эксплуатацию недр и распределение добытых полезных ископаемых и т. д.

Однако в то время ограничить частную инициативу в горном деле с достаточной планомерностью и последовательностью было невозможно. Поэтому Положение о недрах земли и разработке их, утвержденное в 1923 г.[49], закрепило принцип горной свободы в области использования недр, оставляя за ВСНХ руководящую роль в горной промышленности. Положение предоставило право поиска, разведки, добычи и переработки полезных ископаемых всем гражданам и юридическим лицам страны, а с разрешения СНК РСФСР и иностранцам. Таким образом, острая потребность в расширении масштабов разведочных работ в стране обусловили развитие социалистических горных отношений с использованием капиталистических элементов.

С 1923 г. по существу начался второй этап в развитии советского горного права. Если на первом этапе его нормы способствовали в основном возникновению и развитию социалистических горных отношений, то теперь задача заключалась в том, чтобы обеспечить победу социализма в горной промышленности и тем самым помочь созданию материально-технической базы социализма в стране. Поскольку право распоряжения недрами и общее руководство горной промышленностью стали исключительным правом молодого Советского государства, введение горной свободы не отразилось на претворении в жизнь одного из основных руководящих начал социалистического горного права — принципа рационального и комплексного использования недр. Горная свобода оживила работу по геологическому изучению недр. С открытием и освоением новых месторождений Советская страна приобретала дополнительные материальные богатства, что было особенно важно в период восстановления народного хозяйства.

В истории горного права этот этап занимает особое место. Именно тогда оно оформилось в самостоятельный элемент единой системы права с характерными для него взаимодействующими между собой институтами, которые, как и в других отраслях права, сложились в определенную систему норм горного права. 9 ноября 1927 г. ЦИК и СНК СССР утвердили первый общесоюзный нормативный акт по горному делу — Горное положение Союза ССР[50]. Положение решало наиболее важные вопросы регулирования горных отношений, которые более подробно регламентировались законодательством союзных республик. В РСФСР ВЦИК и СНК РСФСР утвердили Горный закон 15 октября 1928 г[51]. Такой же закон постановлением ЦИК и СНК ТССР от 4 июля 1928 г. был утвержден в Туркменской ССР. В развитие Горного положения в Украинской ССР, Грузинской ССР, Азербайджанской ССР изданы

[49] СУ РСФСР, 1923, № 54, ст. 130. «Горная свобода — такой порядок вещей, при котором всякому предоставляется право производить поиски и разведку руд на чужой земле, помимо согласия на то вотчинника при условии предварительного о том заявления подлежащим властям» (см. Я н о в с к и й Л. Е. Основные начала горного законодательства и пересмотр его в России. Спб., 1900, с. 7).
[50] СЗ СССР, 1927, № 68, ст. 688.
[51] СУ РСФСР, 1928, № 133, ст. 871.

Горные кодексы, а в Белорусской и Узбекской ССР — соответствующие постановления.

Кодификация горного законодательства имела огромное значение в упорядочении горных отношений. В юридической литературе справедливо замечено, что развитие правовой системы, формирование новых отраслей права, без кодифицированных актов невозможны. «Для развития советского права как системы, — отмечает С. С. Алексеев,— кодификация является первоочередным ключевым фактором, так как при кодификации не просто упорядочивается действующее право и вносятся в него необходимые изменения, а достигается развитие согласованной гармоничной системы... В процессе кодификации формируются и отдельные подразделения структуры права — институты, их объединения, подотрасли. Кодификация, таким образом, есть то горнило, в котором выплавляется органичность правовой системы»[52]. Действительно, отсутствие соответствующих союзных и республиканских актов создает известные практические трудности при определении юридического своеобразия отрасли. Кроме того, это намного снижает эффективность воздействия той или иной группы правовых норм на конкретные виды общественных отношений. Поэтому с изданием Горного положения Союза ССР и горных кодексов союзных республик самостоятельность горного права как отрасли приобрела более отчетливый характер, а связи между его внутренними подразделениями стали более стойкими. Однако указанные горные законы были приняты в период, когда к промышленной деятельности допускались частные лица, и это наложило отпечаток на содержание законов. Поэтому в последующие годы многие нормы горного положения и горных кодексов, формально не отмененные, фактически не применялись для регулирования горных отношений. (Прежде всего те нормы, которые допускали частное предпринимательство в горном деле).

С середины 30-х годов основными пользователями недр стали только социалистические предприятия и организации, и горные отношения полностью освободились от капиталистических элементов. Это явилось началом нового, третьего этапа в развитии горного права. Однако по различным причинам объективного характера (военное, послевоенное время) в тот период в развитии горного права наблюдался некоторый регресс. Сами общественные отношения, которые составляли предмет горного права, были социалистическими, а нормы права, призванные их регламентировать, содержали в себе элементы периода нэпа. Отставание горного законодательства от реальной жизни сковывало инициативу органов управления недрами и горных предприятий, создавало затруднения в их практической деятельности по освоению недр и т. д. Недостаточно интенсивно велись и исследовательские работы по горному праву; некоторые основные институты горного права при изучении и преподавании в вузах искусственно включались в состав земельного права. В целом это не отразилось на самостоятельности горного права как отрасли, но не могло не снизить возможностей его дальнейшего развития.

[52] Советское государство и право, 1974, № 7, с. 15.

Недостатки в регулировании горных отношений устранила третья сессия Верховного Совета СССР девятого созыва, утвердившая 9 июля 1975 г. «Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах»[53]. В 1976—1977 гг. были приняты кодексы о недрах в союзных республиках. Новое горное законодательство активно способствует наиболее рациональному использованию недр, их охране. Оно поднимает горное право на качественно новый уровень и призвано способствовать преобразованию социалистических горных отношений в коммунистические. Поэтому с принятия Основ и кодексов о недрах начался новый, современный этап в развитии советского горного права, которое в настоящее время представляет собой полнокровную отрасль и занимает в системе советского социалистического права такое же место, как гражданское, административное, земельное и другие известные и признанные самостоятельными отрасли права. Они различаются между собой лишь по степени своего развития. Эти различия по мере развертывания законотворческой работы и углубленного исследования основных проблем горного права будут устранены, что еще больше повысит социальную ценность советского горного права, которое на всех этапах своего развития служило интересам советского народа и помогало формировать новые отношения к недрам.

---

[53] Изменения и дополнения см. Ведомости Верховного Совета СССР, 1979, № 39, ст. 643.

ГЛАВА II

ПРЕДМЕТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КАК ОСНОВА САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ ГОРНОГО ПРАВА

Предмет правового регулирования — однородная группа общественных отношений, допускающая применение к ним единой правовой формы, выступает решающим классификационным критерием системы советского социалистического права. Такой вывод не случаен. Ибо не экономические отношения регулируются правовыми понятиями, а наоборот, правовые отношения возникают из экономических[54]. Каждой отрасли права соответствует группа однородных по своему содержанию общественных отношений. Без специфического предмета, объективно требующего своеобразной регламентации при помощи особого режима регулирования, нет и отрасли права. Предмет правового регулирования представляет собой решающий классификационный критерий системы права именно потому, что особенности той или иной отрасли прежде всего обусловлены своеобразием соответствующего вида общественных отношений. Через глубинные черты и особенности общественных отношений проявляется воздействие на структуру права экономики социалистического общества, его политической организации. «Даже при самой богатой фантазии трудно представить себе такую ситуацию, когда бы государство и общество «просто так» были заинтересованы в обособлении той или иной отрасли. Эта заинтересованность всегда выражает в сфере политики назревшие потребности общественного развития»[55].

Следовательно, обосновать самостоятельность горного права — это значит прежде всего выделить круг однородных общественных отношений, которые объективно требуют объединения их в единую отрасль — горное право. Вместе с тем при характеристике предмета правового регулирования нельзя ограничиваться констатацией круга регулируемых фактических отношений, тем более, что в орбиту регулирования данной отрасли втягиваются смежные, родственные, «сопряженные» отношения[56]. Самое главное при исследовании предмета той или иной отрасли – это выявить его ядро, т. е. общественные отношения, глубинное социально-экономическое, политическое содержание которых и вызвало к жизни данную отрасль, предопределило своеобразие ее юридического режима. Однако до недавнего времени вопрос о предмете горного права в юридической литературе не ставился. Наука горного права еще не выдвинула согласованных и в достаточной степени научно аргументированных положений по этой проблеме, не выработала единого мнения о понятии горных отношений как особой области экономических отношений.

---

[54] См. Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т. 13, с. 6.
[55] См. Алексеев С. С. Структура советского права, с. 171.
[56] См. Алексеев С. С. Структура советского права, с. 172.

Существует точка зрения, что нормы, регулирующие правоотношения по пользованию землей, недрами, водами и лесами, составляют единую отрасль права, а именно: право земельное[57]. Вместе с тем высказывается мысль, что для регулирования каждого из названных видов отношений должен быть издан самостоятельный нормативный акт. Горное законодательство некоторые авторы рассматривают с теми или иными оттенками как продолжение земельного законодательства, как его специальную ветвь[58].

Все это усложняет и без того сложное положение, обусловленное тем, что в литературе не исследованы в достаточной мере специальные аспекты горных отношении как специфического предмета правового регулирования, что необходимо для определения места горного права в системе советского права. Не случайно, что даже в проекте недавно принятых Основ законодательства о недрах Союза ССР и союзных Республик первоначально вовсе отказались от понятия «горные отношения». Лишь после дискуссии и обсуждения этого вопроса по предложению группы депутатов Верховного Совета СССР, с мнением которых совпало мнение автора этих строк[59], для определения предмета законодательства о недрах был принят и законодательно закреплен термин «горные отношения».

В обществе, где основные средства производства составляют общенародную собственность, правовое регулирование одних общественных отношений всегда связано с правовой регламентацией других. Горные отношения существуют и развиваются не сами по себе, а в составе единого предмета правового регулирования — целостной системы тех идеологических общественных отношений, которым соответствует система права и на которые последняя активно воздействует с помощью социальных управляющих систем советского государственного аппарата[60]. Соотношение предмета горного права и единого предмета правового регулирования — это соотношение части и целого. Поэтому горные отношения имеют сходные черты и связаны со всеми отношениями, которые складываются в советском социалистическом обществе, особенно тесна их связь с земельными, лесными и водными отношениями.

Природа, ее богатства не созданы трудом человека, т. е. земельные, горные, лесные и водные отношения не испытывают на себе воздействия закона стоимости и по своей социально-экономической природе не носят товарно-денежного характера. Право исключительной государственной собственности в одинаковой мере распространяется на все объекты природы. В соответствии с этим земля, недра, леса и воды предоставляются предприятиям, организациям и гражданам не на праве собственности, а на праве пользования. Отсюда и отношения, возникающие по поводу использования природных объектов, это — прежде всего отношения между государством и

---

[57] П о л я н с к а я Г.Н. Вопросы кодификации. М., 1957, с. 228-230.

[58] Г р и г о р ь е в В.К. Вопросы теории земельного права. М., 1963; Д е м б о Л.И. Правовой режим лесов. Л., 1951; Правоведение, 1961, № 4, с. 75-76.

[59] См. Известия, 1975, 23 марта.

[60] См. С о р о к и н В. Д. Метод правового регулирования, с. 69; Философские проблемы права. М., 1972, с. 292.

предприятиями, организациями, отдельными гражданами. Однако эти и другие признаки сходства горных отношений с земельными и другими не затрагивают существа вопроса. Они характеризуют лишь внешние стороны горных отношений и не касаются их глубинных черт и особенностей, которые обусловливают необходимость регулирования этих отношений особым правовым режимом. Предмет правового регулирования той или иной отрасли составляют не просто общественные отношения, имеющие внешнее сходство, упорядоченные по существенным признакам, а отношения в связи с тем или иным видом правового регулирования. Поэтому, определяя место горных отношений в системе социалистических общественных отношений, следует исходить не из естественной связи недр с другими объектами природы, а из особенностей конкретного правового режима.

В самой общей форме горные отношения — это социалистические общественные отношения, объектами которых являются недра как исключительная собственность государства. Они представляют собой правовую форму выражения и закрепления экономических отношений, возникающих в процессе использования и охраны недр как объекта государственной собственности. В основе развития горных отношений лежат требования рационального и комплексного использования недр, а не земли, лесов и вод. В этом главная особенность горных правоотношений. С формально-юридических позиций отмеченная особенность в принципе достаточна для определения их места в общем механизме правового регулирования общественных отношений. С одной стороны, она показывает связь горных правоотношений с действием норм горного права, а с другой, что очень важно, подчеркивает невозможность возникновения этих отношений по поводу каких-либо других объектов природы. Именно недра — то цементирующее начало, которое объединяет все общественные отношения, связанные с их использованием и охраной, в единую отрасль — советское горное право. Все иные общественные отношения, какую бы связь они ни имели с горными, в их состав не входят. Аналогичное можно сказать и о самих горных отношениях, которые не являются составными частями других, хотя и родственных отношений. В ст. 2 Основ земельного законодательства записано: «... земельные отношения в СССР регулируются настоящими Основами и издаваемыми в соответствии с ними другими актами земельного законодательства Союза ССР, земельными кодексами и иными актами земельного законодательства союзных республик. Горные, лесные и водные отношения регулируются специальным законодательством Союза ССР и союзных республик». Однако, чтобы выявить специфичность предмета правового регулирования, недостаточно охарактеризовать горные правоотношения как урегулированные нормами горного права общественные отношения, в которых стороны выступают носителями соответствующих прав и обязанностей по поводу недр. Понимание правоотношений как урегулированных нормами права отношений в равной мере пригодно для земельных, водных, лесных правоотношений. Оно не раскрывает, во-первых, сущности устанавливаемых и обеспечиваемых правовыми нормами прав и обязанностей сторон, во-вторых, не выявляет черты и особенности

общественных отношений, которые вызывают объективную необходимость их регулирования в особых правовых формах, т. е. не отвечает на вопрос, почему данные отношения самостоятельны и почему они должны регулироваться нормами именно этой, а не другой отрасли права. Сказанное позволяет подойти к вопросу о структуре предмета правового регулирования. Считаем необходимым подчеркнуть, что предмет горного права — общественные отношения по пользованию и охране недр — не случайно названы горными, а не недренными по аналогии с земельными, лесными и водными. В этом заключается определенная специфика, связанная со структурой предмета горного права.

Структура предмета правового регулирования представляет собой дифференциацию по признаку единства составных компонентов общественных отношений, образующих данный предмет. Следовательно, чтобы определить структуру предмета горного права, необходимо выявить объективно взаимосвязанные и взаимообусловленные группы отношений, являющихся элементами этого предмета.

Какие же отношения образуют предмет правового регулирования горного права? Ответ на этот вопрос — в особых свойствах недр как объекта хозяйствования и как объекта права.

Вопрос о недрах как объекте права исключительной государственной собственности всегда привлекал внимание ученых, но особенно оживленную дискуссию он вызвал в 70-е годы в связи с необходимостью кодифицировать горное законодательство. Остановимся на наиболее важных точках зрения по данному вопросу.

Недра как объект права исключительной государственной собственности сводятся к полезным ископаемым.

Такого мнения придерживаются некоторые авторы. Так, Б. А. Лисковец отмечает, что «объектом права государственной собственности являются залежи каменного угля, нефти, газа, руды, соли и других ископаемых, содержащихся в земле»[61]. Вместе с тем, по его мнению, понятия «недра» и «полезные ископаемые» не тождественны. Последние — лишь составные компоненты недр, а, следовательно, некоторые части недр, не являющиеся полезными ископаемыми, не относятся к объектам права государственной собственности. В. Г. Плахута несколько расширил содержание понятия «недра», добавив, что «неоткрытые месторождения также являются объектом права государственной собственности на недра земли»[62].

Недра как объект права исключительной государственной собственности — это то, что находится под земной поверхностью. Таково мнение другой группы ученых. Высказывается, например, мысль, что под недрами земли следует понимать «геометрическое пространство и все его содержимое,

[61] Лисковец Б.А. Правовое регулирование разведок и разработок месторождений полезных ископаемых в СССР, с. 10.

[62] Плахута В. Г. Правовое обеспечение рационального и комплексного использования недр земли в СССР, с. 3.

находящееся под земной поверхностью»[63]. Известное положение о том, что пользование землей состоит не только в ее обработке, но и в возведении на ней предприятий и построек, позволяет отметить, что это характерно и для пользования недрами. Последние, как и земля, выступают в двоякой роли: в качестве средства производства и пространственного операционного базиса [64].

Под недрами понимается часть природной среды, находящаяся под земной поверхностью, также минералы, земли. Авторы этой точки зрения включают в понятие недр как объекта права государственной собственности и подземные воды. К их мнению близка позиция А. Р. Мухамедова который считает, что недра состоят из следующих составных частей: 1) полезные ископаемые (в том числе подземные воды); 2) пустая порода (т.е. то, что находится между полезными ископаемыми); 3) пустоты (естественные и искусственные подземные пещеры, шахты и т. п.).

Недра Союза ССР представляют собой конус, основанием которого является территория СССР, а вершиной — центр земного сфероида. Таково еще одно определение объекта права государственной собственности на недра.

Как видим, мнения различны и каждое из них оригинально по-своему. Однако ряд положений, высказанных в юридической литературе, вызывает несогласие. Попытаемся по возможности его обосновать.

Объекты природы тесно связаны между собой и в реальной жизни образуют органически единый природный комплекс — земной шар. Соотношение недр и природного комплекса — это соотношение части и целого. «Каждый вычлененный объект природы, являясь источником удовлетворения потребностей человека, во всех случаях остается частью естественной среды, взаимодействующей в общем природном механизме»[65]. Поэтому правильный подход к определению понятия недр, а равно и земли, лесов и вод как объектов права, предполагает учет взаимосвязей составных частей природного комплекса и согласования на этой основе норм всех отраслей законодательства, имеющих отношение к рациональному использованию и охране богатств природы. Нельзя допустить расширения содержания правового понятия одного вида объекта природы за счет сужения понятия другого. В противном случае теряется возможность познать и оценить экономическую сущность, а следовательно, и юридическую природу тех или иных отношений по природопользованию.

Оценивая приведенные высказывания с позиции системного подхода, трудно прежде всего согласиться с мнением, признающим подземные воды недрами. Недра и воды, в том числе и подземные, служат различным хозяйственным целям, и их роль в жизни человеческого общества неодинакова. Поэтому декрет «О земле» от 26 октября 1917 г., который отменил право частной собственности на эти объекты вместе с другими природными богатствами, рассматривает недра и воды как самостоятельные объекты права.

---

[63] Е р о ф е е в Б. В. Советское земельное право. М., 1965, с. 321.

[64] З а с л а в с к а я Л. А. О понятиях объекта права государственной собственности на недра земли и пользование ими. Ученые записки ВНИИСЗ, вып. 16. М., 1969, с. 119.

[65] См. Советское государство и право, 1976, №4, с. 60.

В соответствии с этим в стране складывались самостоятельные отрасли законодательства. Причем водное законодательство никогда не давало повода для сомнения в принадлежности подземных вод к единому государственному водному фонду. Достаточно вспомнить водные кодексы союзных республик, изданные в 20-е годы, и постановление ЦИК СССР от 10 февраля 1933 г., где говорится о составлении «общего водного кадастра Союза ССР по всем видам вод Союза ССР (морям, рекам, озерам, болотам, ледникам и подземным водам)»[66].

Пути горного и водного законодательства не перекрещивались и в последние годы. Так, в соответствии с постановлением Совета Министров СССР от 22 апреля 1960 г. «О мерах по упорядочению использования и усилению охраны водных ресурсов СССР»[67] подземные воды считаются неотъемлемой составной частью водных ресурсов. Ст. 4 Основ водного законодательства Союза ССР и союзных республик от 10 декабря 1970 г. также рассматривает подземные воды как составную часть единого государственного водного фонда страны. Поэтому трудно признать правильным мнение ученых, которые относят все содержимое земной коры к недрам.

Не отвечает потребностям теории и практики отнесение подземных вод и к недрам, и к водным ресурсам. Такое положение подрывает единство государственного водного фонда; при этом невозможно составить единый водный кадастр, усиливается конкуренция интересов между органами управления горной промышленностью и водным хозяйством, что противоречит принципу рационального использования и охраны вод, организации правильного регулирования возникающих отношений.

Вместе с тем, как отмечалось выше, правовой режим подземных вод несколько отличается от правового режима поверхностных водных ресурсов. Поэтому горное законодательство в той или иной мере заинтересовано и в регулировании водных отношений. Например, оно может регулировать отношения по поискам и разведке подземных вод, отношения по проникновению в недра для добычи их и т. д. Но это не значит, что подземные воды в одних случаях являются недрами, а в других — водами и что отношения по использованию подземных вод иногда выступают как горные, а иногда как водные отношения и т. д. В настоящее время установлено, что любые общественные отношения, объектом которых является земля — это земельные отношения. Подобно этому любые отношения, объектом которых является вода, должны быть водными отношениями.

Определение недр как природной среды, находящейся под земной поверхностью, не согласуется и с интересами земельного законодательства. Так, если считать, что земельное законодательство регулирует отношения по поводу поверхности земли, то возникает естественный вопрос, что же означает сама поверхность. На эту сторону проблемы не всегда обращают внимание.

[66] См. СЗ СССР, 1933, № 12, ст. 70.
[67] СП СССР, I960, №9, ст. 67.

Между тем от правильного ее решения зависит объем правомочия землепользователей.

Путем анализа термина «поверхность» можно предположить, что под нею понимается видимая часть земной коры. На первый взгляд создается впечатление, что действующее земельное законодательство исходит из такого понимания земной поверхности, так как в нем не встречается формулировок, касающихся скрытых от глаз веществ земной толщи. Однако такой подход к проблеме не удовлетворяет практику. В самом деле, ведь во всем земельном законодательстве нет и норм, запрещающих землепользователям при необходимости использовать земли путем углубления под их поверхность. Более того, определяя категории земель, Основы земельного законодательства различают земли населенных пунктов, железнодорожного, водного и трубопроводного транспорта. А использование этих земель всегда связано с углублением под поверхность земельного участка. Даже эксплуатация земли для сельскохозяйственных целей и то требует проникновения в земную толщу.

Возможности использования земли как всеобщего средства труда по существу безграничны. В сельском хозяйстве земля действует в качестве орудия производства, в других отраслях она может быть для человека первоначальным арсеналом его средств труда или выступает как «фундамент», как пространственный операционный базис, который необходим для всякого производства и всякой человеческой деятельности. Причем во всех этих случаях земля — объект земельного законодательства. Поэтому с правовой точки зрения неправильно ограничивать поверхность только видимой частью земной коры, так как в определенных случаях в понятие «поверхность земли» включаются и такие слои земной толщи, которые проникают вглубь на десятки метров. К сожалению, на эту сторону проблемы в теоретической литературе, а вследствие этого и в законодательстве, не обращают должного внимания. Так, в Основах земельного законодательства в настоящее время главным образом речь идет об охране земель в качестве основного средства производства в сельском хозяйстве. В них нет норм, говорящих о требованиях, предъявляемых к проектированию, размещению и строительству различных предприятий и сооружений. Между тем при строительстве наземных сооружений возникают две группы отношении. Это земельные и хозяйственные правоотношения. Объектом первой группы отношений является земля, отведенная для нужд той организации, для которой строится сооружение. Объектом же второй группы отношений являются сами эти сооружения. На наш взгляд, правы авторы, которые считают, что «отсутствие в действующем земельном законодательстве норм, адекватно отражающих зависимость состояния окружающей природной среды от решения земельных вопросов, является серьезным недостатком, который, однако, не вытекает из сущности ни земельных отношений, ни земельного законодательства. Он должен и может быть преодолен путем соответствующего совершенствования земельного права и никак не является основанием для отделения от земельного права правового регулирования

экологических взаимосвязей земли с другими объектами природы»[68]. В юридической литературе для правильного разграничения объектов права земле- и недропользования была предпринята попытка установить границу между поверхностью земли и недрами, но это не дало положительных результатов. Ибо для права не имеет принципиального значения вопрос о том, где кончается земля и начинаются недра. Право регулирует не соотношение недр и земли в их общежитейском понимании, а те различные формы общественных отношений, которые возникают в процессе использования земной толщи для определенных нужд. С позиции права отделение ископаемых от поверхности земли будет использованием недр, в то время как проникновение в глубь земли для постройки, скажем, фундамента телебашни будет использованием земли. На этот счет действующие горное и земельное законодательства не оставляют никаких сомнений.

Итак, согласно изложенному считаем, что недра — это часть природной среды, которая может быть использована для удовлетворения народнохозяйственных нужд путем извлечения (отделения) ее составных частей или размещения подземных сооружений, хранения соответствующих веществ и материалов, захоронения вредных веществ и отходов производства, сброса сточных вод.

Данное определение не претендует на всесторонность, но оно имеет, на наш взгляд, ряд преимуществ по сравнению с другими: в нем для недр как объекта права характерны качества непотребляемости, неуничтожаемости, а это — необходимый признак любого объекта права исключительной государственной собственности. «Может быть использована» — выражение, которое охватывает юридическим понятием «недра» используемые и неиспользуемые их части. Это соответствует и ст. 4 Основ законодательства, которая гласит: «Все недра в СССР составляют единый государственный фонд недр, в который входят как используемые, так и неиспользуемые части недр». Поэтому, если месторождение в данный момент по каким-либо причинам не разрабатывается, это не означает, что оно не является недрами. В указанном определении недра и поверхность как объекты права разграничиваются не в соответствии с местоположением отдельных элементов земной толщи, а по цели и форме ее использования. С юридической точки зрения, как уже отмечалось выше, углубление под поверхность земли свойственно и горным предприятиям, и землепользователям. Что же касается извлечения или отделения как форм использования земной поверхности, то они не характерны ни для одной категории права землепользования. При этом мы сознательно не применяем в определении недр термин «полезные ископаемые», хотя последние и составляют важнейшую часть недр.

Следует сказать, что при отделении прав на недра земли от прав на ее поверхность советское законодательство не проводило различия между понятиями «недра» и «полезное ископаемое». Говоря о недрах как объекте права собственности и права пользования, закон прежде всего имел в виду

[68] Советское государство и право, 1979, №2, с. 52.

минералы, которые могут быть использованы в народном хозяйстве. Например, в «Крестьянском наказе о земле» от 26 октября 1917 г. содержатся следующие строки: «Самое справедливое решение земельного вопроса должно быть таково... Все недра земли: руда, нефть, уголь, соль и т. д., а также леса и воды, имеющие общегосударственное значение, переходят в исключительное пользование государства»[69]. Следовательно, когда принимались нормативные акты, признающие недра самостоятельными объектами, речь шла о том, что теперь землепользователи на отведенных земельных участках могут сеять, пахать, строить дома и, если нужно, вырыть яму для хранения овощей, силосования травы и т. д., но не имеют права добывать обнаруженные на их участках руду, нефть, уголь, соль и т. д., даже если последние находятся не в глубине, а на поверхности земли. Аналогичны права у землепользователей и в настоящее время. Но в определение «недра» нельзя включать термин «полезное ископаемое», поскольку ныне полезными принято считать лишь такие вещества, которые могут быть применены для удовлетворения хозяйственных нужд на данном этапе развития науки и техники. Те минералы, которые непригодны для разработки современными техническими средствами, не являются полезными. Так, до XVIII в. человек использовал только 19 химических элементов. С точки зрения тогдашней науки остальные (более 80) были бесполезны. С развитием науки и техники выявляются новые полезные свойства элементов, о существовании которых мы и не подозреваем. Кроме того, некоторые месторождения уже известных нам минералов не разрабатываются из-за экономической нецелесообразности. Это относится к классическим и опорным образованиям, минералам, залегающим в трудных горнотехнических условиях или имеющимся в небольших количествах. Но нельзя допустить их порчу, так как они могут быть использованы в будущем.

Чтобы решить эту задачу, необходимо оформить в законодательстве более широкое, чем «полезные ископаемые», понятие — часть природной среды, способная отделяться или извлекаться для удовлетворения хозяйственных нужд. Такой взгляд на недра устраняет ряд логических непоследовательностей, которые неизбежны при признании недрами всей подземной среды и месторождений полезных ископаемых. Как уже отмечалось выше, некоторые ученые считают недрами часть природной среды, находящуюся под поверхностью земного шара, и выходящие на эту поверхность месторождения полезных ископаемых. Однако авторы данного определения, по-видимому, не учли принцип совместимости входящих в систему элементов. По их мнению, недра — это не полезные ископаемые и не вещество, а часть природной среды, но в том же определении говорится о минералах, которые по своей природе являются структурными подразделениями природной среды как объекта права. Нет совместимости однопорядковых элементов, а это обязательное условие их взаимодействия. Далее, разделяя недра и поверхность на два самостоятельных объекта права из-за месторасположения отдельных элементов земной толщи, авторы указанного

[69] Л е н и н В. И. Полн. собр. соч., т. 35, с. 25.

определения вдруг относят к недрам и месторождения полезных ископаемых, выходящих на поверхность. Спрашивается, если недра — это находящаяся под землей природная среда, то к ним не относятся поверхностные отложения полезных ископаемых? Если же недра включают в себя месторождения минералов, тогда определить понятие «недра» следует по-другому.

Вместе с тем правы Н. А. Сыродоев, Н. И. Краснов, Г. С. Башмаков и ряд других ученых, которые рассматривают строительство и эксплуатацию подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, в том числе сооружений для подземного хранения нефти, газа и других веществ и материалов, захоронения вредных веществ и отходов производства, сброса сточных вод как один из видов пользования недрами. Размещая подземные сооружения, точно так же, как и проникая в недра с иными целями, человек вносит изменения в соответствующую среду (нарушает водоносные слои, причиняет ущерб полезным ископаемым и т. п.). Порядок использования недр должен регулироваться нормами горного права, а разрешение на строительство подземных сооружений или на проникновение в недра с другими целями должны выдавать органы, ведающие недрами.

Граница между недрами и поверхностью (землей) как объектами права исключительной государственной собственности должна проходить там, где использование земной толщи в качестве недр не влечет отрицательных последствий для землепользования, а использование ее поверхности не наносит вреда недрам. Это обстоятельство следует подчеркнуть особо, потому что иногда разработка недр, обеспечивая полное извлечение ископаемых, вызывает, например, понижение уровня грунтовых вод, обрушение земной поверхности, разрушение плодородного слоя почвы и другие нежелательные последствия. В свою очередь в ряде случаев использование поверхности земли задерживает освоение месторождений либо делает вообще невозможной их разработку. Так, на третьей сессии Верховного Совета СССР девятого созыва отмечалось, что в Кемеровской области по центру Прокопьевско-Кисилевского месторождения проложили Западно-Сибирскую железную дорогу, в угольной зоне разместили промышленные площадки, жилые и другие объекты, из-за чего около миллиарда тонн высококачественного коксующегося угля оказалось законсервированным в целиках. Чтобы извлечь его, потребуется перенести эти объекты. На простом примере видно, что ограничивать земли только поверхностью, а недра рассматривать как всю находящуюся под землей природную среду, без учета взаимосвязи объектов природы, невозможно не только с теоретической, но и с практической точки зрения.

Нельзя не согласиться с Л. Г. Навроцкой в том, что верхней границей недр надо рассматривать не просто земную поверхность, а «условную поверхность» земной территории СССР, имея в виду: 1) учет местонахождения объекта (автономное использование подземной среды), 2) целевое назначение соответствующих частей земной поверхности[70]. Отсюда следует, что границы

[70] Навроцкая Л. Г. Автореф.… канд. дисс. М., 1976, с. 12.

между недрами и землей должны определяться каждый раз применительно к конкретному случаю.

В отличие от многих других объектов природы к эксплуатации недр невозможно приступить сразу. Прежде чем использовать недра, необходимо получить о них необходимые данные, провести соответствующие подготовительные работы, т. е. изучить их геологически. Как объект хозяйствования недра используются для добычи полезных ископаемых, так как содержат разнообразные природные богатства, которые составляют материальную основу индустрии. Без минерального сырья невозможно развивать многие отрасли промышленности, транспорта, строительства и сельского хозяйства. «...Замена ручного труда машинным,— вообще прогресс техники при машинной индустрии, — указывал В. И. Ленин,— требует усиленного развития производств по добыче угля и железа, этих настоящих «средств производства для средств производства»[71]. Кроме того, недра используются для строительства и эксплуатации подземных сооружений, которые не связаны с добычей полезных ископаемых, в том числе для подземного хранения нефти, газа, других материалов, захоронения вредных веществ и отходов производства, сброса сточных вод.

Каждому из названных свойств недр как объекта хозяйствования соответствует своя группа общественных отношений: отношения по геологическому изучению недр, добыче полезных ископаемых, а также — по предоставлению недр для строительства подземных сооружений. Каждая группа имеет определенные особенности по основаниям возникновения, субъектному составу и ряду других признаков. Однако какими бы существенными эти различия ни были, все они возникают по поводу недр, а следовательно, едины в своей основе. Поэтому горные отношения как самостоятельная область общественных отношений, на которые оказывает воздействие право, не сводятся в отдельности ни к отношениям по геологическому изучению недр, ни к отношениям по добыче ископаемых и т. д., а представляют собой диалектическое единство всех этих отношений, которые входят как структурные подразделения в предмет горного права.

Именно совокупность этих трех групп отношений придает предмету горного права качественно новую характеристику, специфичность, требует регулирования особой отраслью права. Причем необходимо учитывать роль и значение каждой из групп в формировании предмета горного права. Так, отношения по геологическому изучению недр, т. е. по получению данных о геологическом строении недр, процессах, протекающих в них, выявлению и

Необходимо отметить, что предлагаемое нами понятие недр в целом соответствует Основам законодательства о недрах. Исключение составляет характеристика подземных вод, которые, как уже отмечалось, желательно отнести к единому государственному водному фонду. Чтобы обеспечить его единство и устранить противоречия между двумя законодательными актами, целесообразно было бы, по нашему мнению, внести некоторые изменения в Основы законодательства о недрах, изъяв из перечня полезных ископаемых подземные воды. Это не влечет за собой существенного изменения содержания Основ.

[71] Л е н и н В. И. Полн. собр. соч., т. 1, с. 100.

оценке месторождений полезных ископаемых и т. д., не могут быть урегулированы нормами земельного права. Горный поиск — сугубо горно-правовой институт, который обусловлен своеобразием недр как объекта хозяйствования. То же самое можно сказать и об отношениях по предоставлению недр для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых.

В дальнейшем мы подробно остановимся на характере и особенностях каждого из названных структурных подразделений предмета регулирования горного права. Здесь важно подчеркнуть, что при диалектическом единстве всех видов горных отношений, их одинаковой природе не исключены различия в структуре предмета горного права. Эти различия — иногда весьма существенные — вытекают не только из особенностей недр как объекта хозяйствования, но и из той цели, на достижение которой направлены права и обязанности участников горных отношений. Поэтому как бы ни было важно значение каждого структурного подразделения в формировании предмета горного права как отрасли в системе советского социалистического права, все же отношения по добыче полезных ископаемых выступают как главные, определяющие в предмете регулирования. Исторически эти общественные отношения дали жизнь горному праву и стали основой появления новой отрасли законодательства — горного законодательства. Иначе говоря, отношения по добыче полезных ископаемых — это то ядро, вокруг которого вращаются все проблемы горного права.

Земля (вместе с лесами и водами) — это собственность не только нынешнего, но и многих будущих человеческих поколений. При правильном обращении она постоянно улучшается и способна всегда служить человечеству. То же самое относится к воде и лесам. Полезные ископаемые подобными качествами не обладают, так как они не восстанавливаемы и не воспроизводимы. Это предопределяет своеобразие горных отношений и оказывает на право специфическое воздействие. Отношения по добыче полезных ископаемых настолько своеобразны по своему содержанию, что не могут составить предмет никакой другой отрасли права, кроме горного.

Глубинным социально-экономическим содержанием этих отношений в значительной мере определяется существование особого режима регулирования, свойственного только горному праву. Например, ограничение, приостанавливание и запрещение пользования недрами в случае нехозяйственного отношения предприятий, организаций к недрам прежде всего направлены на обеспечение рационального и комплексного использования месторождений полезных ископаемых. Господствующее положение отношений по добыче полезных ископаемых в структуре предмета горного права проявляется в том, что они дали название самому горному праву как отрасли и его предмету, который вызывается горными отношениями (термины «горное право» и «горные отношения» ассоциируются с разведкой и добычей полезных ископаемых).

Ст. 1 Основ советского законодательства о недрах указывает, что его задачами являются регулирование горных отношений в целях обеспечения

рационального, комплексного использования недр для удовлетворения потребностей в минеральном сырье и других нужд народного хозяйства, охрана недр, обеспечение безопасности работ при пользовании недрами, а также охраны прав предприятий, организаций, учреждений и граждан, укрепление законности в этой области.

Месторождения полезных ископаемых — главное богатство недр — порождали вековые споры между землевладельцами и промышленниками за право на недра. Именно они стали единственной причиной отделения этого права от права на поверхность с первого же дня победы Октябрьской революции. Потому при всей важности строительства подземных сооружений не оно определяет основное направление нового закона, регулирующего отношения по пользованию и охране недр. Закон о недрах принят прежде всего с целью упорядочить горное дело, обеспечить надлежащую охрану месторождений полезных ископаемых и дальше развивать и совершенствовать деятельность горнодобывающих предприятий по разработке недр. Термин «горные отношения» подчеркивает именно эту основную цель законодательства о недрах. Достаточно сказать, что из пятидесяти одной статьи Основ законодательства о недрах примерно сорок посвящено регулированию горного дела и связанных с ними вопросов.

Однако, разумеется, из этого не должен вытекать вывод, что в новом законе все остальные случаи пользования недрами остаются за пределами горных отношений. На этот счет в Основах есть прямое указание, которое подчеркивает непосредственную связь терминов «горный» и «недра». Так, в преамбуле Основ говорится, что горными отношениями являются общественные отношения в области использования и охраны недр. В том, что эти понятия тождественны, нетрудно убедиться, анализируя закон о недрах, выступления депутатов Верховного Совета СССР во время обсуждения его проекта[72]. В этой связи не лишним будет вспомнить, что первоначально при разработке действующего закона о недрах он назывался Основами горного законодательства Союза ССР и союзных республик, затем буквально за год-два до опубликования проекта переименовывается в Основы законодательства о недрах и ведении горного дела Союза ССР и союзных республик, а опубликован и принят он был под названием «Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах».

Законодатель не случайно остановился на этом названии, хотя термин «горное законодательство» созвучен понятию «горные отношения», которое ассоциируется только с добычей и разведкой месторождений полезных ископаемых. Здесь преследуется чисто практическая цель, а именно: точнее отразить круг регулируемых общественных отношений, устранить почву для сомнений относительно предмета регулирования нового закона. Такой цели и отвечает термин «законодательство о недрах», который более ясно указывает на то, что недра используются не только как источник добычи полезных ископаемых, хотя, как уже указывалось, это является главным в содержании

[72] См. Заседания Верховного Совета СССР девятого созыва. Стенографический отчет.

предмета горного права, но и как место расположения подземных сооружений, хранения нефти, сброса сточных вод и т. д.

Таким образом, горное право как отрасль в системе советского социалистического права появилось в связи с необходимостью специального правового регулирования отношений по добыче полезных ископаемых, которые оптимально не могли быть урегулированы нормами других отраслей права. При этом необходимо отметить следующее: право государственной собственности, безусловное в отношении месторождений полезных ископаемых, распространяется на сами ископаемые лишь до тех пор, пока они находятся в непосредственной связи с недрами как данные природой предметы труда[73]. Отсюда границы возникновения, изменения и прекращения горных отношений определяют в зависимости от того, выступают недра в них как предметы материального мира или не выступают.

В юридической литературе по этой проблеме высказано и другое мнение. Так, авторы учебника «Земельное право» пишут, что если земельные отношения по своему характеру однородны, то отношения по использованию недр включают в себя также хозяйственные отношения, связанные с деятельностью горнодобывающей промышленности. По своему характеру они больше сходны с гражданскими и хозяйственными отношениями и носят имущественно-организационный характер. Они могут быть и являются эквивалентными отношениями, имеющими товарно-денежный характер[74]. С такой трактовкой природы горных отношений нельзя согласиться: в ней смешиваются отношения по использованию недр как средств производства, составляющих объект права исключительной государственной собственности, с отношениями по использованию добытых полезных ископаемых как результата труда. Эти отношения существенно отличаются друг от друга и регулируются соответственно горным и хозяйственным правом.

Внешний мир общества состоит из материальных предметов, которые существуют независимо от приложения к ним человеческого труда и образуют природную среду, а также из материальных предметов, представляющих соединение вещества природы с человеческим трудом; они оторваны от природной среды и образуют товарно-материальные ценности общества[75]. Правовой режим каждой из этих категорий предметов неодинаков. Материальные предметы, которые существуют до приложения к ним человеческого труда, не являются товаром, не имеют стоимости и денежной оценки. Поэтому отношения по использованию этих предметов не могут носить эквивалентный товарно-денежный характер. Иное дело предметы, которые оторваны от природной среды. Это не природные объекты, а материальные ценности, и отношения по их использованию могут быть и в действительности являются эквивалентными отношениями.

---

[73] К а р а с с А. В. Право государственной социалистической собственности. М., 1954, с. 50.
[74] Земельное право. М. 1969, с. 45-47.
[75] См. К о л б а с о в О. С. Экология. Политика. Право. М., 1976, с. 12. Он же: Правовые вопросы охраны природы. М., 1969, с. 6.

Следовательно, при отделении горных отношений от недр как объекта природы необходимо отличать ту их часть, которая выделилась в результате соединения с ней человеческого труда. Эта часть недр существует в виде сырья и по сути своей не является природным объектом. Добытая руда может быть продана и куплена, но это уже обычные хозяйственные правоотношения[76], и нельзя их смешивать с горными правоотношениями. К горным правоотношениям относятся только такие, в которых недра выступают предметом материального мира, существующего независимо от человека.

Исходя из того, что недра не имеют денежной оценки, некоторые ученые считают, что горные отношения не могут рассматриваться как имущественные отношения, а недра как имущество. Высказывалась мысль, что землю, недра, леса и воды нельзя включить в состав государственных имуществ, так как их правовое положение не одинаково по сравнению с другими объектами права государственной собственности[77]. Такого же мнения придерживается и ряд других ученых. При этом имущественные отношения рассматриваются только как товарные отношения. Однако такой вывод вряд ли можно признать правильным. Земля, недра, леса и воды — это объекты права исключительной государственной собственности. А право собственности, в том числе и право исключительной собственности, распространяется только на предметы материального мира, т. е. на имущество. Нельзя исключать природные ресурсы из состава государственных имуществ лишь на том основании, что они не имеют денежной оценки и не участвуют в гражданском обороте. Для советского права, как права социалистического, вопрос об имущественных отношениях не может быть сведен к вопросу о денежной оценке и участии в гражданском обороте[78]. В этом нетрудно убедиться, анализируя правовой режим пользования предприятиями, сооружениями, зданиями и т. д. Эти объекты не участвуют в гражданском обороте, а распределяются в административном порядке. Но из этого никто не делает вывод, что они не являются имуществом. Денежная оценка и участие в гражданском обороте являются критериями для признания тех или иных отношений имущественными в буржуазном праве, которому не известны отношения исключительной государственной собственности.

Следует также сказать, что действующее гражданское законодательство не дает основания считать имущественные отношения синонимом гражданских правоотношений. Так, ст. 21 Основ гражданского законодательства рассматривает землю, недра, леса и воды в качестве особых видов государственных имуществ. В то же время ст. 2 специально подчеркивает, что к

---

[76] О понятии «хозяйственные правоотношения» см. Теоретические проблемы хозяйственного права. М., 1975, с. 5-25.

[77] См. Григорьев В. К. Вопросы колхозного и земельного права. М., 1951, с. 172. О понятии имущества более подробно см. Известия АН КазССР. Серия «Общественные науки», 1977, №2, с. 79.

[78] Карасс А. В. Право государственной социалистической собственности, с. 49-50; Ерофеев Б. В. Основы земельного права. М., 1971, с 11; Полянская Г. Н. Право государственной собственности на леса в СССР. М., 1959, с. 180-183; Жариков Ю. Г. Право сельскохозяйственного землепользования. М., 1969, с. 22-23.

отношениям, возникающим в связи с использованием объектов природы, гражданское законодательство не применяется. Это сделано не случайно, так как гражданское законодательство регулирует не имущественные отношения вообще, а лишь такие, которые носят товарно-денежный характер. Поэтому упрек С. Н. Братуся в адрес некоторых аграрников за боязнь рассматривать отношения по использованию объектов природы имущественными правоотношениями следует признать правильным[79]. Это не меняет правового режима пользования землёй, недрами, лесами и водами, а следовательно не меняет и природы земельных, горных, лесных и водных отношений. Недра остаются объектом права исключительной государственной собственности, а горные отношения — особой самостоятельной областью общественных отношений,, требующей специальной законодательной регламентации. В то же время признание горных отношений имущественными имеет важное теоретическое и практическое значение. Это позволяет правильно объяснить происходящий ныне процесс втягивания горных отношений в общий план экономических преобразований в народном хозяйстве страны. В связи с хозяйственной реформой и необходимостью обеспечить рациональное и комплексное использование недр в последние годы значительно расширились границы применения горного законодательства. Появились такие области отношений, которые раньше вовсе не регулировались или регулировались крайне слабо. Например, отношения, связанные с экономической оценкой месторождений полезных ископаемых и государственным кадастром минерального сырья. Они, в какой бы форме ни выражались, по своей природе являются имущественными. От развития и совершенствования отношений по применению кадастра и экономической оценки месторождений полезных ископаемых во многом зависит рациональное комплексное использование недр.

Кроме того, отнесение последних к категории государственного имущества и характеристика горных отношений как имущественных дают возможность использовать при анализе этих отношений ряд правовых категорий и понятий, которые входят в область гражданских правоотношений. Так, на основе правоспособности и правосубъектности можно более четко определить участников горных правоотношений. Применяя понятия «абсолютные» и «относительные» права, можно легко определить особенности отношений собственности и пользования.

Новое законодательство о недрах значительно расширило действия, включив в предмет регулирования ряд новых отношений, которые раньше горным законодательством не регламентировались. Согласно Горному положению Союза ССР 1927 г., горные законы могли регулировать только те отношения, которые возникали с промышленной целью. Причем частично исключались отношения по использованию месторождений урановых и других радийсодержащих руд, полностью — по использованию залежей торфа. Ныне действующий закон о недрах охватывает порядок эксплуатации всех этих

[79] Б р а т у с ь С.Н. Предмет и система советского гражданского права. М., 1963, с. 113; Советское государство и право. 1979, № 11.

месторождений, и это правильно потому, что не допускается частное предпринимательство в горном деле. Значительно изменен и порядок приобретения права на недра. Разработку месторождений в настоящее время могут вести лишь те предприятия и организации, которые приспособлены для этой работы и обладают необходимой специальной правоспособностью. Что же касается торфа, то по своей природе — это своеобразный вид минерального сырья, экономическая ценность которого во много раз превосходит ценность некоторых общераспространенных полезных ископаемых. Действие горного законодательства распространяется и на месторождения торфа, что имеет большое значение для обеспечения их рационального и комплексного использования, а также надлежащей охраны[80].

В любой сфере народного хозяйства можно найти специфическую область общественных отношений, обладающих определенным единством и особенностями по сравнению с другими отношениями. Однако не любая область отношений может вызвать к жизни новую отрасль права. Предмет правового регулирования как критерий образования отраслей — это не отдельные, единичные отношения, а группа однородных отношений. Поэтому включение в орбиту регулирования законодательства о недрах все новых и новых отношений, по своему социально-экономическому содержанию однородных с «ядром» предмета этого законодательства, не может не повлиять на степень самостоятельности горного права как отрасли. С этой точки зрения интересны отношения по предоставлению недр для строительства подземных сооружений, по проектированию и вводу в эксплуатацию горнодобывающих предприятий и подземных сооружений, впервые регламентированные Основами законодательства о недрах.

Надо отметить, что до недавнего времени горное законодательство вообще не знало случаев пользования недрами, не связанных с разработкой месторождений полезных ископаемых. Лишь в некоторых инструктивных материалах и нормативных актах содержались отдельные нормы, которые прямо или косвенно имели отношение к пользованию недрами для строительства и эксплуатации подземных сооружений. Так, в соответствии с «Инструкцией по осуществлению государственного геологического контроля в СССР» установлен геологический контроль за правильностью проведения инженерно-геологических и гидрогеологических исследований для обоснования строительства подземных газовых и других хранилищ, а также объектов для захоронения промышленных отходов. Ряд вопросов строительства подземных объектов регламентирован «Инструкцией о порядке консервации и ликвидации горнодобывающих предприятий (в части обеспечения безопасности и полноты выемки полезных ископаемых)» (1968 г.), «Основами законодательства Союза ССР и союзных республик о здравоохранении» и т. д. В последнем акте закреплены обязанности всех подземных предприятий осуществлять меры по предупреждению загрязнения атмосферного воздуха, водоемов, подземных вод и почвы, установлен также санитарный надзор за

[80] См. СП РСФСР 1980, № 1, ст. 83.

захоронением радиоактивных веществ, источников ионизирующих излучений и ядовитых веществ.

Однако и в названных, и ряде других актов не определены права и обязанности владельцев подземных сооружений как пользователей недр, не отражены особенности захоронения вредных веществ и отходов производства и сброса сточных вод. Большим недостатком этих актов является также и то, что в них в должной мере не закреплено требование охраны основного богатства недр — полезных ископаемых.

Основы законодательства о недрах и кодексы союзных республик в значительной мере устранили этот пробел. Этой проблеме посвящен специальный раздел, в котором отражаются основные требования по проектированию, строительству и вводу в эксплуатацию горнодобывающих предприятий, а также подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых. В Основах и кодексах содержатся также нормы, в соответствии с которыми недрами пользуются владельцы подземных сооружений.

Какова правовая природа возникающих в этой области общественных отношений? В какой мере они являются предметом регулирования горного права? Выше указывалось на то, что отношения по предоставлению подземной среды для размещения тех или иных сооружений и захоронения вредных отходов производства и само использование подземной среды для этих целей — не что иное как разновидности горных отношений. А так как эта область общественных отношений возникает по поводу недр как объекта права исключительной государственной собственности, они полностью входят в состав предмета горного права. Иное дело горнодобывающие предприятия и другие подземные объекты. Они составляют часть основных средств, материальные ценности находятся в собственности не только государства, но в некоторых случаях и кооперативных организаций. Поэтому отношения собственности на здания и подземные сооружения представляют собой разновидность хозяйственных отношений и не могут быть предметом горного права. Не являются горными и отношения по проектированию и строительству горнодобывающих предприятий и подземных сооружений. По своей природе это хозяйственные отношения. Но особенности недр таковы, что от того, как проектируются и строятся горнодобывающие предприятия и другие подземные сооружения, в значительной мере зависит обеспечение рационального и комплексного использования недр. Поэтому горное законодательство не может пройти мимо этой проблемы. Кроме того, момент окончания строительства горнодобывающих предприятий — это начало разработки недр. Ввиду этого в горном законодательстве необходимы нормы, которые регулировали бы некоторые стороны деятельности горнодобывающих предприятий как субъектов права пользования недрами. Но горное законодательство может регулировать все эти отношения лишь в той мере, в какой это необходимо, чтобы обеспечить охрану богатств недр и предупредить вредное воздействие подземных сооружений и горнодобывающих предприятий на окружающую природную среду.

Нормы отдельных отраслей права могут регулировать неспецифические для них отношения. Это неоднократно отмечалось в юридической литературе, Так, В. Кнапп указывает, что отрасль права, как только ее возникновение обусловливается определенной типичной спецификой поведения людей в определенных общественных отношениях, притягивает к себе родственные отношения, которые вместе с тем, что являются типичными, образуют внутреннюю слаженность отрасли права как единства[81]. Аналогичную мысль высказывает Л. И. Дембо[82] и ряд других авторов. С. С. Алексеев пишет, что между различными общественными отношениями в ряде случаев объективно существует сходство. Оно и обуславливает возможность использования институтов данной отрасли права для регулирования неспецифических отношений[83].

Конечно, распространение норм горного права на нетипичную для него область отношений придает своеобразный отпечаток структуре данной отрасли права, появляется, в частности, необходимость образовать соответствующие подразделения для изучения этих отношений. Однако это только оттеняет определенность горного права как самостоятельной отрасли. Жизнь горному праву дают горные отношения как особая область общественных отношений, а их особенности становятся еще более заметными на фоне нетипичных для горного права отношений. Причем после вхождения в предмет горного права их юридическая природа не меняется. Например, от того, что в настоящее время отношения по проектированию и строительству горнодобывающих предприятий и подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, в некоторой степени регулируются законодательством о недрах, данные отношения не превращаются в горные, а остаются хозяйственными. Горные и хозяйственные правоотношения, взаимодействуя, существуют самостоятельно и полностью сохраняют черты, соответствующие юридической природе каждого из них. Это проявляется в их содержании, специфике санкций и т. д.

Сказанное в полной мере относится и к регулируемым нормами горного права земельным отношениям. Поскольку право на разработку и освоение недр не может быть реализовано без получения горным предприятием соответствующего земельного участка, правовой режим земель, предоставленных для нужд горного дела, в той или иной мере определяется и горным законодательством. Нормы горного права определяют порядок составления земельного участка для строительства горнодобывающего предприятия и разработки месторождений полезных ископаемых, порядок оформления земельного отвода и т. д. Так, «Инструкция о порядке предоставления горных отводов для разработки месторождений полезных ископаемых (кроме общераспространенных)», утвержденная Госгортехнадзором СССР, устанавливает, что оформление и утверждение

[81] Советское государство и право, 1957, № 5, с. 117.
[82] Советское государство и право, 1956, № 8, с. 92.
[83] А л е к с е е в С.С. Общие теоретические проблемы системы советского права. М., 1961, с. 19.

земельного отвода производится только после оформления горного отвода. Аналогичное положение содержится и в «Инструкции о порядке предоставления горных отводов для разработки общераспространенных полезных ископаемых».

Большое внимание порядку использования земель, предоставленных для нужд горного дела, уделяют Основы и кодексы о недрах, в которых определены права и обязанности горных предприятий и организаций по рациональному использованию земель. Значит ли это, что та часть земельных отношений, которая урегулирована законодательством о недрах, превращается в горные правоотношения? Некоторые авторы дают на этот вопрос положительный ответ, считая, что под земельными правоотношениями следует понимать не всякие отношения, возникающие по поводу земли, а лишь те из них, которые урегулированы только нормами земельного права. Все иные отношения, объектом которых служит земля, урегулированные помимо норм земельного права нормами других отраслей права, к категории земельных отнести нельзя, а следовательно, нельзя смешивать с земельными правоотношениями[84]. Такое мнение обосновывается тем, что в советском праве принято именовать правоотношения по той отрасли, нормы которой они регулируют.

Подобный подход к проблеме не согласуется с идеей использования норм той или иной отрасли права для регулирования неспецифических для нее отношений. В основе всех земельных отношений независимо от того, в какой сфере хозяйства они возникают, лежат отношения исключительной государственной собственности на землю. Поэтому, хотя правовой режим земель, предоставленных горным предприятиям, тесно связан с правовым режимом недр, они входят составной частью в единый государственный земельный фонд. Законодательство о недрах может регулировать отношения по использованию этих земель лишь в той мере, в какой это необходимо для развития горной промышленности, обеспечения комплексной и рациональной разработки недр, а также для охраны указанных земель от вредного влияния горных работ. А в полной мере все общественные отношения по поводу земель составляют предмет регулирования земельного права. При этом необходимо учитывать следующее. Земельные правоотношения являются таковыми не потому, что они урегулированы нормами земельного права, а потому, что объект этих правоотношений — земля. То же самое можно сказать о горных, лесных и водных правоотношениях. Если согласиться с вышеприведенным мнением, то тогда нужно будет признать, что отношения по использованию месторождений общераспространенных полезных ископаемых в одних случаях являются горными, в других — земельными, в третьих — колхозными и т. д., поскольку эти отношения в настоящее время в определенной мере регулируются нормами и земельного и колхозного права. Но такой вывод не соответствовал бы действительному характеру данных отношений.

Без признания недр государственной собственностью было бы невозможно плановое, рациональное, комплексное изучение геологического

[84] О с и п о в Н. Т. Теоретические проблемы советского земельного права. Л., 1972, с. 27.

строения территории нашей страны, а также государственный учет запасов полезных ископаемых для обеспечения народного хозяйства необходимой минерально-сырьевой базой. Собственность в экономическом смысле как составная и основная часть производственных отношений внешне проявляется через конкретные волевые отношения, которые способны подвергаться непосредственному правовому регулированию.

В юридической литературе по этой проблеме высказаны точки зрения. Согласно одной из них, институт права государственной социалистической собственности является исключительно институтом государственного права[85]. Другая группа ученых, напротив, считает отношения собственности на все объекты, включая землю, недра, леса и воды, предметом гражданского права[86]. В. Ф. Яковлев признает, что гражданское право не единственная отрасль права, которая служит формой названных отношений, но только эта отрасль специально регулирует отношения собственности в их статике. Другие же, считает автор, либо развивают применительно к своему предмету гражданско-правовое регулирование, либо охраняют право собственности своими особыми средствами[87].

Нетрудно заметить здесь несколько односторонний подход к проблеме собственности, т. е. с позиций конкретных отраслей права. В результате по одному и тому же вопросу высказываются взаимоисключающие взгляды. Такое положение нельзя признать правильным, так как оно не способствует показу действительной роли каждой из отраслей системы советского права в регулировании отношений собственности. Социалистическая собственность, лежащая в основе нашего общественного строя и закрепленная Конституцией СССР, охватывает весь без исключения круг возможных объектов права собственности, поэтому любая отрасль права в той или иной мере регулирует возникающие в этой области общественные отношения. Но в зависимости от характера и места в системе права одни отрасли могут охватить своими нормами эти отношения в большем объеме, другие — в меньшем и т. д. Речь, следовательно, может идти лишь о том, насколько отношения собственности составляют предмет регулирования гражданского права, насколько горного и т. д. Право социалистической собственности — это важнейший институт государственного права, что объясняется особым положением данной отрасли в советской правовой системе. Поскольку государственное право находится в тесной связи с Конституцией СССР, принципы, закрепляемые нормами этой отрасли обобщенно выражают содержание общественных отношений, характеризующих государственный строй[88]. Поэтому прежде чем получить отражение в конкретных отраслях права, отношения собственности получают закрепление в государственном праве путем регулирования этих отношений

---

[85] См. Сб. Ученые труды Сверд. юрид. института, вып. 13, 1970, с. 93-108.

[86] Венедиктов А. В. Государственная социалистическая собственность. М., 1948, с. 365; Карасс А.В. Право государственной социалистической собственности. М., 1954, с. 28.

[87] Яковлев В.Ф. Гражданско-правовой метод регулирования общественных отношений. Свердловск, 1972, с. 23.

[88] См. Основин В.С. Нормы советского государственного права. М., 1963, с. 30.

Конституцией СССР. Отсюда соотношение права собственности как института государственного права и права собственности как института любой другой конкретной отрасли права — это соотношение части и целого. Однако нормы государственного права в силу их конституционного, основополагающего характера не регулируют конкретное проявление всех общественных отношений, характеризующих наш общественный и государственный строй. Это функция конкретных отраслей права. Поэтому признание права собственности важнейшим институтом государственного права не должно привести к выводу, что другие отрасли не имеют к нему отношения.

Изложенное показывает также и неправильность мнения, признающего право собственности исключительно институтом гражданского права, которое является такой же отраслью, как горное, и в системе права находится с ним на одном уровне. К тому же право собственности на недра имеет ряд особенностей, которые не присущи праву собственности на любые другие виды объекта. Поэтому рассматривать его институтом гражданского права и считать, что все другие отрасли права, кроме гражданского, не регулируют отношения собственности в их статике, нет никаких оснований. Горное право не смогло бы выполнять свою роль регулятора отношений по пользованию и охране недр, если бы закрепляло только одну сторону права собственности — статику или динамику. Любой из этих элементов единого процесса, взятый в отдельности, не может полностью выразить сущность собственности на недра. Лишь вместе они — обобщенное выражение тех многочисленных действий, которые может осуществлять собственник. В ряде случаев даже трудно установить, когда действие является осуществлением владения, которое выражает отношения собственности в их статике, а когда — пользования и распоряжения, которые характеризуют собственность в динамике.

Юридическое оформление собственности на недра и закрепление ее в нормах горного права, как уже подчеркивалось выше, имеют некоторые особенности. В нашем государстве исключается возможность отчуждения недр в собственность других субъектов. Поэтому нормы, определяющие общие правила владения, пользования и распоряжения недрами, издаваемые Советским государством, регулируют не право собственности на недра различных лиц и предприятий, а только право пользования предоставленными государством недрами. Из этого следует, что в нормах горного права прежде всего получают закрепление отношения, которые указывают на неизменную принадлежность недр государству независимо от того, в чьем ведении они находятся. К числу таких норм относятся ст. 3, 4, 49 Основ законодательства о недрах, которые устанавливают социалистический характер права собственности на недра, определяют исключительный характер этого права, указывают на невозможность отчуждения недр предприятиям и организациям, ограждают интересы государства-собственника от посягательства на недра со стороны третьих лиц. Далее, хотя недра не являются товаром, они активно вовлекаются в процесс общественного производства и участвуют в создании материальных ценностей. Волевые действия собственника-государства, направленные на вовлечение в процесс производства, а следовательно, на

переход принадлежащих ему недр во владение других лиц, опосредствуются правомочием распоряжения. А само участие недр в общественном производстве, в результате которого государство присваивает в форме ренты некоторую часть производственного продукта, опосредствуется правомочием пользования.

В литературе иногда встречается мнение, вовсе отрицающее возможность регулирования отношений по дифференциальной ренте горным и земельным правом. С таким подходом к проблеме нельзя согласиться. Действительно, присвоение ренты лишь на основе юридической власти над природными ресурсами и в процессе производства, когда такое присвоение составляет момент самого производства, существенным образом различаются. Для собственника же, поскольку он сам не использует недра и землю, производство служит лишь предпосылкой присвоения. Но надо иметь в виду, что природные объекты являются исключительной собственностью государства. Поэтому, когда фактическое владение и пользование недрами, землей отделяются от права собственности, на первый план выдвигается титул собственности. Именно юридический титул, определяющий исключительный характер собственности, поддерживает связь собственника с предприятиями, организациями — пользователями объектами природы и является средством получения государством дифференциальной ренты. Отсюда нельзя считать, что отношения по присвоению ренты не являются осуществлением права государственной собственности на недра, землю и т. д. Речь может идти лишь о том, в какой мере они выступают как горные, земельные, а в какой нет.

Выяснив круг отношений, составляющих предмет регулирования горного права, можно дать и классификацию правоотношений.

В зависимости от цели, которая ставится перед классификацией, ее можно произвести по различным основаниям и признакам с учетом основания возникновения и изменения горных правоотношений, структуры и содержания, формы регулирования и т. д.

Поскольку горные правоотношения представляют собой один из видов имущественных отношений, их прежде всего следует классифицировать по характеру и структуре соответствующих отношений. В этом случае наиболее полно учитываются их особенности по сравнению с другими видами имущественных отношений и определяются основные формы их правового регулирования.

Выделяют абсолютные и относительные горные правоотношения.

По общепринятому мнению, специфика абсолютных прав состоит в том, что им противостоит обязанность не конкретного лица, а всех третьих лиц, причем такая обязанность связана не с совершением положительных действий, а с воздержанием от совершения действий, ущемляющих абсолютные права. Свойства абсолютных прав присущи отношениям права исключительной государственной собственности на недра, которые устанавливают правовую связь между государством-собственником недр и всеми социалистическими предприятиями, организациями и гражданами. Право государственной

собственности на недра как абсолютное право обязывает все организации и граждан уважать это право и не совершать никаких действий в нарушение его.

В отличие от абсолютных относительные правоотношения характеризуются тем, что в них права управомоченного лица противостоят обязанностям конкретных субъектов и выражаются не в воздержании, а в совершении активных действий. Относительное право не оказывает какого-либо воздействия на поведение третьих лиц, а следовательно, может быть нарушено или исполнено только конкретными участниками правоотношений.

Большинство горных правоотношений складывается как относительные. Это отношения по предоставлению и изъятию недр из пользования, по поискам и разведке месторождений полезных ископаемых, по пользованию недрами, по охране недр. Во всех этих правоотношениях праву управомоченного соответствует обязанность персонально определенного лица. Так, если горный отвод предоставлен какому-то предприятию, то обязанность по рациональному и комплексному использованию недр возлагается не на все лица вообще, а именно на участника данного правоотношения по пользованию недрами.

Следует, однако, отметить, что деление горных правоотношений на абсолютные и относительные в известной мере носит условный характер, так как в некоторых горных правоотношениях абсолютное и относительное право тесно переплетаются. Типичный пример такого переплетения — правоотношения по пользованию недрами.

Правовые связи социалистических предприятий и организаций как пользователей недрами с компетентными государственными органами (исполком, органы Госгортехнадзора СССР), которые предоставили им месторождения полезных ископаемых (или части месторождения) и осуществляют надзор за их разработкой, являются относительными. Ибо здесь субъекты правоотношений конкретные лица — предприятия и государственные органы. Но пользователь недрами вправе требовать от любых предприятий, организаций и граждан, чтобы они не нарушали права владения недрами независимо от того, разрабатываются недра в настоящее время или нет. Это абсолютное требование и охраняется Советским государством.

Можно было бы привести и другие примеры таких горных правоотношений, в которых абсолютные и относительные начала сочетаются одновременно. Так, если нарушается право государственной собственности на недра (абсолютное право), то возникает относительное правоотношение с конкретно определенным лицом, которое обязано возместить причиненный ущерб. И тем не менее деление горных правоотношений на абсолютные и относительные имеет большое практическое и теоретическое значение[89]. Принадлежность к одной из этих категорий определяет значительное своеобразие субъективного состава горных правоотношений, характер заключенных в них прав и обязанностей, порядок их прекращения и т. д. Кроме того, указанная классификация важна для правильного определения

[89] См. К р а с н о в Н.И. Правовой режим земель специального назначения. М., 1962, с. 111; Е р о ф е е в Б.В. Основы земельного права. М., 1971, с. 196-197.

правового режима недр, а следовательно, для надлежащей охраны. Регламентация и охрана абсолютных горных правоотношений (например, право государственной собственности на недра) строятся несколько иначе, чем регламентация и охрана относительных правоотношений (например, право на поиск и разведку месторождений полезных ископаемых).

Охарактеризованное деление имеет большое практическое значение для определения форм правового регулирования общественных отношений, которые складываются в сфере использования и охраны недр. Однако оно недостаточно для классификации всех имеющихся видов горных отношений, ибо не позволяет показать, чем один конкретный вид правоотношения отличается от другого, каковы его характерные особенности и т. д. Поэтому классификацию горных правоотношений следует производить и по другим признакам, в частности, по содержанию (учет особенностей, заключенных в правоотношениях прав и обязанностей), по характеру правоспособностей социалистических предприятий и организаций как участников горных правоотношений. Существуют и другие варианты классификации. Например, по цели использования недр. В этом случае выделяются правоотношения, связанные с использованием и охраной месторождений полезных ископаемых; с предоставлением недр для строительства подземных сооружений и захоронений отходов производства; с геологическим изучением недр.

Практические возможности классификации горных правоотношений, впрочем, как и любых других видов общественных отношений, не ограничены. Основная ее цель — группировка правоотношений, имеющих между собой принципиальные черты сходства и отличающихся от других только характерными особенностями. С помощью классификации можно выявить, как развитие и совершенствование отдельных горных отношений способствует совершенствованию всей системы правоотношений по использованию и охране недр. Поэтому приведенную выше классификацию горных правоотношений по содержанию и субъектному составу следует признать основной, так как она выражает наиболее существенные черты этих отношений.

Таковы некоторые особенности отношений по пользованию и охране недр как предмета регулирования горного права. Они оказывают большое влияние на выработку конкретных средств воздействия на поведение участников горных отношений.

ГЛАВА III

СУЩНОСТЬ И ОСНОВНЫЕ ЧЕРТЫ МЕТОДА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОРНОГО ПРАВА

Вопрос о методе правового регулирования — важная проблема любой отрасли права. Это не случайно. Признание того, что право активно воздействует на экономические отношения и является средством их закрепления и дальнейшего развития, еще недостаточно для обоснования творческой роли права. Нужен конкретный анализ форм и методов правового регулирования общественных отношений, выявление характерных для той или иной отрасли права средств воздействия. Существует множество правовых средств, оказывающих воздействие на экономику. Но полному проявлению экономических закономерностей, использованию их для достижения поставленных целей способствует только применение таких способов воздействия, которые по своей природе точно отражают сущность данных отношений. Применение несоответствующих средств отрицательно воздействует на развитие общественных отношений и препятствует действию объективных закономерностей, присущих данному обществу. Поэтому изучение и анализ метода правового регулирования горного права обусловлены самой необходимостью обеспечить эффективность воздействия этой отрасли права на отношения по использованию и охране недр, существованием различных приемов и способов регулирования этих отношений.

Для дальнейшего развития горных отношений и обеспечения на этой основе рациональной и комплексной разработки недр необходимо использовать с учетом особенностей этих отношений весь комплекс правовых средств, которые может дать горное право. Без этого эффективное управление процессом освоения недр невозможно. Рассмотрение метода горного права в то же время есть анализ самого горного права с точки зрения его самостоятельности и определения юридических возможностей по направлению горных отношений в желательное для государства и общества русло. Как уже говорилось, отношения по освоению недр в широком смысле этого слова составляют предмет регулирования разных отраслей права. Чтобы воздействовать на эти отношения, приходится применять различные по своему характеру методы правового регулирования. Поэтому необходимо установить оптимальное соотношение правовых средств в регулировании тех или иных сторон отношений по освоению недр. А эту задачу можно решить, определив, есть ли у горного права свой специфический способ воздействия на горные отношения или для регулирования их используются элементы известных методов других отраслей права. Если ответ на первый вопрос окажется положительным, то важно также установить то общее и особенное, что свойственно данному способу.

В юридической литературе немало глубоких исследований, посвященных понятию и структуре метода правового регулирования, который определяет, по

общему мнению, способ достижения стоящей перед правовым регулированием цели. Однако, несмотря на значительные достижения правовой науки в анализе сущности и структуры метода, некоторые вопросы остаются по-прежнему дискуссионными. В частности, нет единства во взглядах на количество элементов метода, его роль в конструировании той или иной отрасли права.

Анализ понятия метода в общетеоретической литературе проводится на основе материалов развитых, «полнокровных» отраслей, какими являются гражданское и административное право. Сам метод в них рассматривается как сложное, многоэлементное явление, сгусток всех юридических особенностей отрасли, а не только характеристика способа воздействия в строгом смысле[90]. Сложившееся в этой области положение С. И. Вильнянский оценил так: «... понятие метода регулирования было выдвинуто для характеристики гражданского права, но поскольку при помощи этого критерия делается попытка отмежевать гражданское право от других отраслей советского права, им пользуются как основой или дополнительным критерием для построения системы советского права. Понятие метода до сих пор остается неясным и вообще ничего не объясняет, так как в конце концов все признают, что в каждой отрасли права применяется не один, а несколько методов»[91].

В аграрно-правовой науке, в ее земельно-правовой части, включая горное, лесное и водное право, проблема метода запутана еще больше. Одни авторы отрицают наличие специфических методов в земельном, лесном, водном и горном праве, другие вовсе обходят стороной эту проблему, как будто ее и не существует, хотя их работы специально посвящены обоснованию самостоятельности той или иной отрасли аграрно-правовой науки, а третьи доказывают, что земельное, лесное, водное и горное право имеют свои особые средства воздействия на общественные отношения. Характерно, что и исследователи, отрицающие наличие самостоятельных методов названных отраслей, и исследователи, признающие их, для обоснования своих позиций оперируют одними и теми же аргументами с небольшими правовыми оттенками в зависимости от того, какой концепции они придерживаются. Так, исходя из того, что критерием для выделения тех или иных совокупностей юридических норм в обособленные отрасли права служит не только предмет, но и метод правового регулирования, Б. В. Ерофеев отмечает, что советское земельное, горное, лесное и водное право также имеют свои характерные и присущие только им методы правового регулирования, так как в этих отраслях органически сочетаются административные и гражданские методы[92]. Исходя из этих же предпосылок, т. е . из того, что в земельном праве сочетаются элементы административного и гражданского права, ряд ученых вообще отрицает специфичность средств воздействия земельного права[93]. Вопрос о методе

[90] Советское государство и право, 1972, № 3, с. 11.
[91] Советское государство и право, 1957, № 1, с. 101-105.
[92] См. Е р о ф е е в Б.В. Советское земельное право. М., 1965, с. 23; Он же. Основы земельного права. М., 1971, с. 35-37.
[93] Земельное право. М., 1969; Р я б о в А.А. Охрана права государственной собственности на землю и право землепользования. Казань, 1976.

правового регулирования земельного права в обобщенном виде впервые был поставлен Г. А. Аксененком в книге «Земельные правоотношения в СССР» (1958 г.). На основе изучения ряда основополагающих нормативных актов, действовавших в то время, и практики их применения, автор тогда справедливо отмечал отсутствие в земельном праве специфического метода правового регулирования. С принятием Основ земельного законодательства в 1968 г., земельных кодексов и других основополагающих земельно-правовых актов в начале 70-х годов Г. А. Аксененок, Н. И. Краснов, О. С. Колбасов и другие ученые пришли к выводу о том, что в земельном праве формируется особый правовой режим, позволяющий говорить о наличии в этой отрасли самостоятельного метода. Во многих случаях такое мнение авторы связывают с закреплением в Основах возможности изъятия земельных участков в случаях их неправильного использования.

В последние годы в юридической литературе предпринимаются также попытки выявить специфику общего метода правовой охраны природы. Плодотворно в этом направлении работают В. В. Петров, Н. Т. Осипов и другие ученые[94]. Однако проблема метода в аграрно-правовой науке все еще не решена. Многие положения, высказанные авторами, носят спорный характер. Это мешает дальнейшему успешному развитию отношений по использованию и охране природных богатств, создает дополнительные трудности в отграничении одной отрасли от другой, в определении правовой квалификации тех или иных правоотношений с точки зрения предмета регулирования. Предмет и метод — взаимосвязанные и взаимообусловленные явления. Предмет — это, как отмечалось выше, общественные отношения, регулируемые той или иной отраслью права, метод же представляет собой приемы, используемые при регулировании этих отношений.

В теории права нет общепринятого определения понятия «метод правового регулирования». Одни видят его в установлении или санкционировании в правовых нормах определенных правил поведения, другие определяют метод через положение субъектов общественных отношений, внешние условия их движения, содержание отношений, формы их юридического обеспечения Однако несмотря на различия в выдвигаемых определениях все авторы, в конечном счете, сходятся на том, что метод — это юридический способ организации взаимосвязи между участниками правоотношений, способ воздействия права на поведение людей, который связан с реализацией норм права в правоотношениях. Иначе говоря, под методом правового регулирования понимают специфический способ, при помощи которого государство на основе данной совокупности юридических норм обеспечивает нужное ему поведение людей как участников правоотношения. Он может выражаться в виде предписания, запрета, дозволения и т. д.[95]. Суть правового регулирования заключается в том, чтобы

---

[94] См. Правовая охрана природы в СССР. Под ред. В. В. П е т р о в а. М., 1976, с. 58; Он же. Экология и право. М., 1982; Проблемы правовой охраны окружающей среды в СССР. Л., 1979, с. 31.

[95] Я в и ч Л.С. Проблема правового регулирования советских общественных отношений. М., 1961, с. 95-96; Он же. Общая теория права. М., 1976, с. 128-129; П р о ц е в с к и й А.И. Метод правового

«отдельный человек подчинился общим условиям производства и обмена»[96]. Метод же устанавливает способы достижения этой цели.

Идея о том, что метод конкретной отрасли права — специфическое средство воздействия на общественные отношения, проводится во многих исследованиях. Такой подход к проблеме представляется правильным. Он позволяет охарактеризовать метод с разных сторон, проанализировать все его проявления и показать конкретные особенности метода правового регулирования одной отрасли по сравнению с другой. Ибо, говоря о том, что метод регулирования есть специфический способ, нельзя не показать, в чем заключается эта специфика[97]. В противном случае невозможно определить, по каким признакам тот или иной способ может быть отнесен к «специфическим», а не к «простым». Однако во многих случаях дальше этого признания дело не идет. Как правило, исследования различий между «специфическим» и «простым» методами сводятся к анализу различий между административно-правовыми и гражданско-правовыми средствами воздействия с одной стороны, и остальными способами — с другой. Причем в конечном счете авторы приходят к выводу, что методы административного и гражданского права являются основанием для конструирования методов «молодых отраслей» права, сформировавшихся позже. Так, анализируя особенности правового регулирования трудовых отношений, А. И. Процевский заключает: «Определение специфических юридических средств, которыми пользуется любая отрасль права, зиждется на двух простейших способах регулирования: а) гражданско-правовом с принципом свободы договора и диспозитивностью юридических норм; б) административно-правовом — с его императивными нормами»[98]. Здесь не стоит обращать внимание на то, что диспозитивность свойственна не только гражданскому, но и административному праву, не в этом суть. На наш взгляд, в данном высказывании содержатся некоторые ошибки методологического характера: во-первых, если административные и гражданские способы регулирования являются «простейшими», то в чем специфика методов гражданского и административного права как самостоятельных отраслей права? Эта сторона проблемы не менее важна, чем определение особенностей методов трудового, земельного, горного или других отраслей права; во-вторых, если метод обусловлен предметом правового регулирования, на что правильно далее указывает А. И. Процевский, то как согласовать это с методоформирующим положением административного и гражданского права по отношению ко всем остальным отраслям права? Удовлетворительного ответа у последователей данной концепции мы не находим, так как в системе советского социалистического права его отрасли занимают одинаковые положения, и, как уже отмечалось выше, нет серьезных аргументов в пользу того, чтобы признать одну из них ведущей по сравнению с

регулирования трудовых отношений. М., 1972, с. 101-105; А л е к с е е в С.С. Структура советского права, с. 178; Б р а т у с ь С.Н. Предмет и система советского гражданского права. М., 1965, с. 49.

[96] М а р к с К., Э н г е л ь с Ф. Соч., т. 18, с. 272.

[97] О с и п о в Н.Т. Теоретические проблемы советского земельного права. Л., 1972, с. 76.

[98] П р о ц е в с к и й А.И. Метод правового регулирования трудовых отношений. М., 1972, с. 109-111.

другими (исключение составляет государственное, или как его иногда называют, конституционное право, которое призвано определять характер других отраслей права).

Заслуживает внимания определение особенностей содержания отраслевого метода в аграрно-правовой науке, предложенное Н. Т. Осиповым. Изучая метод земельного права, он выделяет так называемые первоначальные способы воздействия на общественные отношения и на этой основе рассматривает характерные черты земельно-правового метода. Основываясь на общетеоретических положениях проблемы метода, автор указывает, что вопрос о методе правового регулирования нельзя сводить лишь к выявлению у данной отрасли права признаков автономии и гетрономии, т. е. наличия или отсутствия гражданско-правового и административно-правового методов регулирования. При этом очень важно, что методы отраслей значительно многообразнее и богаче по своему содержанию, чем общественные отношения, регулировать которые они призваны. Справедливость этого аргумента тем более следует подчеркнуть, что многие пытаются охарактеризовать метод правового регулирования при помощи одного какого-то средства воздействия на отношения: равенства, власти и подчинения и т. д. Однако такой подход к проблеме нельзя признать правильным. В одной отрасли права могут применяться и во многих случаях применяются не одно, а несколько средств воздействия, что обусловлено разнохарактерностью регулируемых той или иной отраслью права общественных отношений. Вряд ли вообще существуют отрасли права, охватывающие полностью однородные отношения. Даже гражданское право, которому отдельные ученые отводят роль методоформирующей отрасли, регулирует такие разнородные отношения, как имущественные и некоторые неимущественные. Как правильно заметил В. В. Лаптев, и возмещение материального ущерба, и личные неимущественные права определяются гражданским правом, но складывающиеся в этих двух случаях отношения нельзя назвать однородными, ибо в одном из них речь идет об имущественных, а в другом о неимущественных отношениях[99]. Поэтому, если, например, рассматривать равенство как единственный признак метода гражданского права, то трудно показать дифференциацию гражданско-правового регулирования по отдельным областям отношений.

Однако заметим, что Н.Т.Осипов не всегда с точной последовательностью проводит идею о тесной связи методов регулирования конкретных отраслей с первоначальными способами воздействия на общественные отношения. Правильно указывая, что специфика предмета правового регулирования (земельные отношения) определяет специфику метода правового регулирования, он приходит к выводу, что «в земельно-правовом методе сочетаются отдельные элементы методов правового регулирования других отраслей права. Сочетание этих элементов образует качественно новые элементы метода правового регулирования в земельном

[99] Л а п т е в В.В. Предмет и система хозяйственного права М., 1969, с. 66.

праве»[100]. Автор объясняет это тем, что при формировании земельно-правового метода с юридической стороны были восприняты некоторые готовые элементы методов уже существующих отраслей, и не было необходимости все начинать сначала, тем более, что возникшие виды общественных отношений имеют некоторые черты сходства с отношениями, которые опосредствуются прежде всего гражданско-правовыми и административно-правовыми методами регулирования.

По нашему мнению, такое объяснение вряд ли убедительно. Метод правового регулирования как средство воздействия на общественные отношения раскрывается в нормах права. То, что не закреплено правом, — не юридический метод. Отсюда следует, что метод земельного права выражается в установлении в земельно-правовых нормах определенных правил поведения социалистических предприятий, организаций и граждан в области использования и охраны земель. Нормы советского земельного права, так же как административного и гражданского, сложились в первые же дни победы Октябрьской революции, т. е. значительно раньше, чем нормы многих других отраслей законодательства. Однако в силу первоочередной важности именно земельного вопроса Советское государство с помощью правовых норм сразу же приступило к перестройке земельного права. Надо ли забывать, что первый закон, направленный на решение народнохозяйственных задач социалистического строительства, — это декрет «О земле». Спрашивается, как же земельное право могло воспринять элементы методов еще не существовавших или находившихся с ним на одном уровне развития отраслей права? Далее, в методе правового регулирования органически сочетаются объективные и субъективные начала. Это значит, что у законодателя нет полной свободы в выборе правовых средств воздействия на общественные отношения. Тот или иной метод правового регулирования складывается под непосредственным влиянием характера регулируемых отношений и потребностей общества, обусловленных материальными условиями его жизни. Процесс этот сложный и долгий, требует учета множества факторов.

Следует, однако, подчеркнуть, что сказанное вовсе не означает отрицания сходных черт между методами правового регулирования отдельных отраслей и возможностей использования достижений той или иной отрасли при исследовании проблем горного права, равно как и земельного, лесного, водного права. Как самостоятельная отрасль горное право существует не само по себе, а в единой системе советского социалистического права; ему присущи все те черты, которые характерны для советского права в целом. Поэтому не всегда удается с точностью установить границы, в пределах которых развивается и совершенствуется горное право. Между отраслями одной системы, тем более одной «семьи» права нет четкой грани. Соответственно нет ее и между методами правового регулирования.

Единство социально-экономического и политического содержания складывающихся в социалистическом обществе отношений не отрицает, а

[100] О с и п о в Н.Т. Теоретические проблемы советского земельного права. Л., 1972, с. 65.

наоборот, предполагает исследование происходящих в предмете той или иной отрасли права глубинных процессов, которые непосредственно воздействуют на способы их регулирования и упорядочения. Отсюда ключ к раскрытию содержания метода горного права следует искать не в методах других, хотя и родственных отраслей. Такой путь чреват такими же отрицательными последствиями, как и при нарушении всяких объективных закономерностей. Кроме того, почему метод одной отрасли необходимо обязательно определять через метод другой, если каждая отрасль в системе советского социалистического права занимает одинаковое положение, один и тот же уровень в этой системе?[101]. Насколько нам известно, попытки отдельных авторов вывести метод земельного, горного, лесного, водного права, т. е. так называемых «молодых отраслей права», из «полнокровных отраслей» — гражданского и административного не дали положительных результатов.

Наиболее правильный путь в раскрытии специфических особенностей метода правового регулирования конкретных отраслей права — это прежде всего определение метода в целом, его системных свойств. Метод правового регулирования не может быть ничем иным, кроме как системным явлением[102], так как системный характер носят общественные отношения, на которые воздействует метод правового регулирования (предмет регулирования института, отрасли и т. д.; получает поддержку также идея о наличии единого предмета правового регулирования); системность свойственна и праву — в настоящее время выделяются четыре основных уровня структуры права: а) норма права; б) правовой институт; в) отрасль права; г) система права; системностью обладают субъекты права, которые используют метод правового регулирования. Поэтому нет серьезных оснований к тому, чтобы отрицать системность метода. Эффективно регулировать систему социальных связей и явлений, входящих в единый или отраслевой предмет, можно только тогда, когда все способы и средства, составляющие содержание метода регулирования, выступают не разрозненно, не в изоляции друг от друга, а в самом тесном взаимодействии, иначе говоря в взаимообеспечении.

Система в методе — это совокупность органически взаимосвязанных юридических способов воздействия на общественные отношения, источником выражения которых являются правовые нормы.

В теории права общепризнано, что в зависимости от характера субъективных прав и обязанностей регулятивные нормы подразделяются на три вида: обязывающие — это юридические нормы, устанавливающие обязанность лица совершать определенные положительные действия; запрещающие, которые обязывают лиц воздержаться от действия известного рода (запреты) и управомачивающие, которые устанавливают субъективные права с положительным содержанием. Такое деление органически связано не только с особенностями регулятивных функций, но и с характером регулятивного воздействия, которое осуществляется при помощи обязывающих предписаний

[101] См. С о р о к и н В.Д. Метод правового регулирования (теоретические проблемы). М., 1976, с. 72.
[102] С о р о к и н В.Д. Там же, с. 102-103.

(обязывающие нормы), запретов (запрещающие нормы) и дозволения (управомачивающие нормы)[103]. Поэтому нет отрасли права, где ни содержались бы все виды этих велений. Причем и предписание, и запрет, и дозволение настолько тесно связаны между собой, что существование одного из них немыслимо без двух других. Представляется, что метод правового регулирования также характеризуется объединением этих трех способов велений, которые, однако, в зависимости от особенностей регулируемых отношений в каждой отрасли права сочетаются по-разному. В литературе правильно указано, что сочетание императивного и диспозитивного моментов можно обнаружить в любой отрасли права, но решающим в одних отраслях является веление, в других – дозволение. Строго говоря, веление содержится не только в императивной норме, но и в диапозитивной. Если лица, установившие между собой на основе обоюдного волеизъявления в пределах предоставленной им инициативы правоотношение, не определили конкретных прав и обязанностей, без которых правоотношение не может быть реализовано, вступает в действие диспозитивная норма, т. е. веление[104].

Не ставя перед собой задачу подробно рассмотреть системные свойства метода, считаем, что применительно к исследуемой проблеме большое значение имеют следующие признаки понятия этой системы: I) способы воздействия на общественные отношения (предписание, запрет, дозволение), которые как элементы целого объективно объединены в упорядоченное единство (метод как целое) и имеют одну область применения. Данный признак означает, что элементы метода внутренне согласованы между собой с учетом характера отношений, составляющих предмет регулирования определенной отрасли права. При этом, будучи в составе конкретного отраслевого метода, тот или иной элемент не может применяться для упорядочения не находящихся в сфере действия этого метода отношений. Например, элементы метода горного права нельзя использовать для регулирования водных отношений. Для этого надо данный элемент конкретизировать применительно к водным отношениям, т. е. чтобы он был признан и горно-правовым, и водно-правовым и одновременно предусматривался в соответствующем акте, регулирующем водные отношения; 2) правовые средства как элементы метода имеют единую общую цель: воздействовать на общественные отношения для того, чтобы обеспечить полное проявление заложенных в них объективных закономерностей. Может случиться, что по тем или иным причинам установленное государством соотношение запрещающих, обязывающих и управомачивающих норм для конкретной отрасли права не соответствует характеру регулируемых отношений. Тогда метод правового регулирования выступает как тормоз и рано или поздно подлежит замене; 3) входящие в единое целое (метод) структурные элементы — различные средства воздействия — придают целому относительно самостоятельный характер в

[103] А л е к с е е в С.С. Проблемы теории права, т. 1, с. 259.

[104] Более подробно об этом см. Советское государство и право, 1975, № 7, с. 32-33; Советское государство и право, 1979, № 11, с. 26.

силу единства цели и органических связей между ними. Такие связи отдельных элементов метода как единого целого выражаются в том, что изменение, происшедшее в методе, непосредственно отражается на характере проявления запрета, дозволения и предписания как его составных частей, и наоборот, неправильное функционирование того или иного элемента оказывает определенное влияние и на сам метод. Причем исключение из состава метода одного из элементов может лишить метод жизненной силы, сделать его ненужным. Так, если из состава горного права изъять нормы, определяющие общее положение субъектов горных правоотношений, то метод горного права превращается в ненужный сгусток правовых средств. Поэтому как бы ни была велика специализация отдельных элементов—частей системы, каждая из частей должна выполнять свою творческую роль в органическом взаимодействии с другими для решения общей задачи: обеспечить должное поведение участников общественных отношений. Для системы характерен различный уровень целостного образования. Это значит, что правовое явление, которое выступает в качестве целого по отношению к входящему в него элементу, в свою очередь само может составлять часть структуры системы более высокого уровня. Так, отраслевой метод правового регулирования, рассматриваемый как совокупность юридических способов (дозволения, запрета, предписания при определенном их соотношении) воздействия на ту или иную область общественных отношений, является целостным явлением, а конкретные способы воздействия — его частями. Но этот же метод, если рассматривать его в составе находящегося на одном уровне с системой права целостного образования — единого метода правового регулирования или как иногда говорят, общего метода, приобретает другое свойство, свойство части. Однако в зависимости от характера той или иной части и места, которое она занимает в общей системе целостного образования, между элементами, входящими в состав низшего и высшего звеньев, есть определенные отличия, которые проявляются прежде всего в степени их самостоятельности. Части элементов, которые сами выступают по отношению тех или иных элементов как целое, в составе более высокого целостного образования не теряют своей самостоятельности, хотя и испытывают его воздействие. Отраслевой метод обеспечивает единое, внутренне согласованное и цельное регулирование общественных отношений и в силу этого активно воздействует на содержание и характер проявления целого, в составе которого он развивается и совершенствуется.

Несколько по-иному определяется природа элементов, составляющих части отраслевого метода. Как конкретные способы воздействия, определяющие, например, основания возникновения тех или других отношений или порядок защиты субъективных прав они обладают определенной самостоятельностью, но как части отраслевого метода указанные элементы такой самостоятельности не имеют. Предписание, запрет и дозволение настолько тесно связаны между собой, что вне целого существовать не могут. Как элементы отраслевого метода они складываются и реализуются только с учетом того, на какую область общественных отношений: горных, земельных и

т. д. они будут воздействовать. Поэтому, несмотря на очевидное сходство различных отраслевых методов правового регулирования, их в принципе можно отличить друг от друга. Метод горного права в частности способствует действию объективных закономерностей горных отношений и помогает избежать некоторых отрицательных результатов, которые могут быть с ними связаны, лишь в том случае, если соотношение обязывающих, дозволяющих и запрещающих норм установлено в соответствии с характером этих отношений.

Имеются интересные попытки исследовать метод правового регулирования как сложный по своему составу комплекс правовых средств. Например, метод рассматривается в двух аспектах: как основной или общий метод, присущий системе права в целом, вбирающий в себя все правовые особенности и средства социалистической системы права, и как отраслевой[105]. Общий, или метод права в целом — это комплексное, собирательное понятие, которое охватывает в качестве своих составных частей важнейшие элементы специфического юридического воздействия права на общественные отношения. Отраслевой метод, по мнению автора этой точки зрения, представляет собой совокупность юридических приемов, средств, способов, отражающих своеобразие воздействия отрасли права на общественные отношения, которые направлены непосредственно на формирование и выражение во вне возможного и должного поведения субъектов регулируемых данной отраслью права отношений. Ценно здесь выделение общего метода правового регулирования, основное назначение которого автор видит в том, что государство организует и обеспечивает положительную деятельность субъектов в соответствии с предписаниями правовых норм, воспитывает в них дисциплинированность и активность, устанавливает неразрывную связь между правами и обязанностями участников общественных отношений, придает этим отношениям определенный порядок. Выявлена суть одной из сторон роли общего метода как организованного государственного воздействия, которая позволяет отграничить правовое регулирование от других, таких как политика, мораль и т. д., форм воздействия на общественные отношения.

Вместе с тем автор, на наш взгляд, не прав, утверждая, что если указанный порядок нарушается, то нарушаются права субъектов, вступают в действие принудительные свойства общего метода, назначение которого состоит в том, чтобы понудить правонарушителей к правомерному поведению, перевоспитать их, восстановить нарушенное право, нарушенный порядок[106]. Общий метод — это категория логических абстрактных умозаключений. В реальной жизни мы имеем дело с конкретными приемами и средствами воздействия, составляющими содержание отраслевых методов. Поэтому в случае нарушения предписаний правовых норм вступают в действие отраслевые методы, которые призваны непосредственно воздействовать на поведение субъектов правоотношений. Автор, по-видимому, недостаточно

[105] В и т ч е н к о А.М. Метод правового регулирования социалистических общественных отношений. Саратов, 1974, с. 48.
[106] Там же, с. 51.

учитывает также системные свойства метода, органическую взаимосвязь между его элементами, рассматривает особенности общего метода в отрыве от отраслевых методов правового регулирования, что сказалось на проведенной им классификации существующих средств воздействия на общественные отношения[107]. Между тем из признания отраслевых методов составными частями общего метода вытекает ряд важных практических выводов. Во-первых, приемы и средства воздействия отраслевого метода представляют собой различные модификации приемов и средств общеправового метода применительно к конкретным видам общественных отношений. Вместе с тем отраслевой метод в силу цельности и органического единства системы оказывает определенное влияние на содержание общеправового воздействия. Появление в составе предмета правового регулирования ранее не регламентированной или слабо регламентированной области отношений, которая закрепляется нормами конкретной отрасли права, в конечном счете, находит отражение и в общем методе именно потому, что система метода едина, и изменения той или иной части на одном уровне нередко сопряжены с изменениями части на других уровнях. Во-вторых, поскольку общий метод обладает относительной самостоятельностью и вбирает в себя все правовые особенности и средства социалистической системы права, его качества не сводятся к качествам входящих в него отраслевых методов. Они богаче и разнообразнее. Это и понятно. Запрет, дозволение, предписание в составе общего метода проявляют себя в полном объеме как регуляторы единого предмета правового регулирования, т. е. всей совокупности складывающихся в социалистическом обществе отношений. В отраслевом методе они выступают в «усеченном» виде применительно к характеру регулируемых им отношений. В-третьих, общий метод как более высокий уровень целостного образования способен видоизменять отраслевые методы и создавать в их составе новые элементы. Так, применительно к отдельным отношениям дозволение может конкретизироваться в форме рекомендации. Подобные способы, например, содержат акты, регулирующие колхозные отношения.

Указанные положения важны для определения характерных черт как общего, так и отраслевого методов. Применяя их, нетрудно установить, что методы отдельных отраслей имеют сходные моменты не потому, что метод одной отрасли определяется через метод другой, а потому, что они функционируют в составе общего метода, что все отраслевые методы правового регулирования тесно взаимосвязаны и взаимообусловлены как части целого. Горное, земельное, водное и многие другие отрасли права пользуются такими средствами как предписание, запрет и дозволение на равных основаниях с административным и гражданским правом. Эти элементы не являются монополией какой-либо отрасли права. Они присущи методу правового регулирования как единому целому. Вот почему неверно

[107] В и т ч е н к о А.М. устанавливает следующие методы: а) метод запретов; б) метод субординации или властного подчинения; в) диспозитивный метод, договорно-отрицательный метод; г) метод рекомендации.

утверждение, что в горном, земельном, водном и лесном праве сочетаются элементы методов гражданского и административного права, что последние являются методоформирующими отраслями. Таким образом, метод правового регулирования любой отрасли права выражается в тесной взаимосвязи трех основных способов воздействия на поведение людей. Сущность и характерные черты отраслевого метода зависят от того, какой из этих трех способов в нем преобладает. Фактором, который выдвигает тот или иной способ на первый план, является характер регулируемых правом общественных отношений, т. е. предмет правового регулирования. С этой точки зрения необходимо различать отношения, подпадающие и не подпадающие под действие закона стоимости.

В первом случае отношения являются товарно-денежными и как таковые требуют предоставления субъектам права имущественно-распорядительных правомочий. Поэтому правовое регулирование этой области общественных отношений в целом имеет дозволительный характер. Субъективные права заключают в себе либо возможность собственного поведения в отношении имущества — по владению, пользованию, распоряжению последним на основе усмотрения субъекта в рамках закона, либо возможность требования активного поведения от других лиц, посредством которого управомоченный субъект удовлетворяет ту или иную имущественную потребность[108].

Имущественная обособленность участников отношений, не подпадающих под действие закона стоимости, имеет несколько иное содержание. Субъекты отношений по использованию и охране природных богатств в силу того, что природные богатства являются исключительной собственностью государства, не обладают правомочиями распоряжения. Распоряжение и управление объектами природы осуществляет Советское государство в лице управомоченных на то своих органов. Предоставление объектов природы государством является единственным основанием, удостоверяющим право природопользования социалистических предприятий, организаций и граждан. Поэтому правовое регулирование отношений по использованию и охране природных богатств в основном характеризуется возложением на субъектов права активных обязанностей.

Поскольку горные отношения — составная часть отношений по использованию и охране природных богатств, в горном праве обязывающие нормы преобладают над дозволяющими и запрещающими. Горное право, и в этом заключается главная характерная черта его метода, предписывает участникам общественных отношений соблюдение определенных правил в области пользования недрами и наделяет их правами в той мере, в какой это необходимо для выполнения возложенных на них обязанностей. Такой характер метода горного права в целом отражает социально-экономическое содержание горных отношений и соответствует целям государства как субъекта права собственности на недра. «Задачами советского законодательства о недрах, — записано в ст. 1 Основ, — являются регулирование горных

[108] Яковлев В.Ф. Гражданско-правовой метод регулирования общественных отношений. Свердловск, 1972, с. 71.

отношений в целях обеспечения рационального, комплексного использования недр для удовлетворения потребностей в минеральном сырье и других нужд народного хозяйства, охраны недр, обеспечения безопасности работ при пользовании недрами, а также охраны прав предприятий, организаций, учреждений и граждан, укрепление законности в этой области». Успешное решение этих задач невозможно ни на сплошном запрете, ни на сплошном дозволении. Для того, чтобы полезные ископаемые извлекались полностью, без потерь, и чтобы при этом соблюдались правила техники безопасности и охраны недр, на горные предприятия и организации возлагают четкие обязанности и предъявляют к ним конкретные требования в области недропользования. Иной подход к регулированию горных отношений ведет к бесхозяйственности, к нарушению принципа рационального и комплексного использования недр.

В Горном положении Союза ССР, действовавшем до 1976 г., не были определены конкретные требования к пользованию недрами. Положение слабо реагировало на состояние эксплуатируемых недр и хозяйственные результаты этой эксплуатации. Поэтому в практике работы горных предприятий и организаций допускались серьезные нарушения, значительные потери полезных ископаемых.

Основы законодательства о недрах Союза ССР и союзных республик в значительной мере устранили эти пробелы. Главное достоинство актов заключается в том, что в них на первый план выдвигаются предписание, возложение на субъектов горных правоотношений предусмотренных обязанностей. Основы содержат главные требования к использованию и охране недр, от соблюдения которых горные предприятия уклониться не вправе. Так, в законодательстве о недрах в целом обязывающий характер имеют нормы о геологическом изучении недр, о проектировании, строительстве и вводе в эксплуатацию горнодобывающих предприятий, а также подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, о безопасности работ, связанных с пользованием недрами, об охране недр.

Вместе с тем горное законодательство содержит также запрещающие и дозволяющие нормы, что обусловлено системностью метода правового регулирования, но эти нормы не имеют столь определяющего значения, как предписание. По отношению к последнему они выполняют служебную роль: призваны обеспечивать выполнение обязывающих норм. Таково назначение, например, нормы ч. III ст. 17 Основ. Часть I этой статьи устанавливает, что работы по геологическому изучению недр подлежат государственной регистрации и государственному учету для обобщения и максимального использования результатов изучения недр, а также предотвращения дублирования указанных работ. В случае невыполнения требований данной нормы вступает в действие правило ч. III, которое не позволяет производство работ по геологическому изучению недр без государственной регистрации. Иногда запрещающие нормы горного права определяют рамки дозволенного поведения участников горных отношений. Так, ст. 34 Основ содержит указание о том, что запрещаются проектирование и строительство населенных пунктов, промышленных комплексов и других народнохозяйственных объектов до получения от

соответствующей геологической организации данных об отсутствии полезных ископаемых в недрах под участком предстоящей застройки. Однако, как это нетрудно заметить, в этой норме запрет также используется не самостоятельно, а в сочетании с другими элементами метода и в конечном счете выполняет вспомогательную роль по отношению к предписанию.

В горном законодательстве дозволяющие нормы, т. е. нормы, которые определяют пределы и содержание возможного поведения субъектов права, как говорилось выше, имеют небольшой удельный вес. К их числу можно отнести нормы о порядке использования предприятиями, организациями, учреждениями и гражданами для своих хозяйственных и бытовых нужд общераспространенных полезных ископаемых, торфа и пресных подземных вод; о порядке использования этими же лицами недр для целей, не связанных с добычей полезных ископаемых, и т. д. В целом дозволительный характер носит также регулирование соседских отношений и некоторые области отношений по геологическому изучению недр.

Вместе с тем в горном праве дозволение так же, как и запрет, сопутствует предписанию и не имеет самостоятельного значения. Так, в соответствии с действующим законодательством местные геологические организации вправе заниматься поисками и разведкой минерального сырья для производства местных строительных материалов по договорам с заинтересованными предприятиями, но заключать такие договоры они могут только в том случае, если это не причиняет вреда основной деятельности геологических организаций. Поэтому и в этой области горных отношении для субъектов горного права такой свободы действий как в гражданском праве нет.

Своеобразное сочетание дозволения, запрета и предписания при ведущей роли последнего — характерная черта не только горного права. Земельное, лесное и водное право как отрасли, регулирующие отношения по использованию и охране природных ресурсов, в основном также состоят из обязывающих норм. Причем запрет и дозволение в этих отраслях сопутствуют предписанию примерно в таком же порядке, как и в горном праве, что позволяет отграничить его от отраслей, расположенных на разных полюсах системы права, в частности, от гражданского и уголовного права, но не поможет определить его соотношение с родственными отраслями, регулирующими однопорядковые с ним отношения. Отсюда, раскрывая сущность и содержание отраслевого метода, нельзя ограничиться только указанием на то, какой элемент общеправового воздействия в нем преобладает. При таком подходе к проблеме создается впечатление, что в системе советского права лишь три основных метода: а) гражданско-правовой с его дозволительным характером правовых норм; б) уголовно-правовой, где над остальными элементами преобладает запрет; в) административно-правовой, в котором ведущее положение занимает предписание[109]. В соответствии с этим

[109] К такому неожиданному выводу приходит В. Д. Сорокин, хотя он, как уже отмечалось, убедительно показал системность метода (см. С о р о к и н В.Д. Метод правового регулирования, с. 116-117).

мы должны будем прийти к выводу, что в системе советского права существуют только три отрасли, а остальные являются продолжением или ветвью гражданского, уголовного и административного права. Надо сказать, что по этой причине, как отмечалось выше, многие авторы отрицают самостоятельность земельного, лесного, горного и водного права, считая их ответвлениями административного права.

Не даст желаемого результата при указанном подходе к проблеме и отрицание за методом качества критерия построения системы права. Ибо тогда трудно установить, чем же отличается с юридической стороны горное право от земельного или водного права. Ведь в этих отраслях пропорции предписания, дозволения и запрета почти одинаковы: и в горном праве есть административный акт и договор, и в земельном и водном праве есть подобные юридические акты.

Для выявления специфики отраслевого метода необходимо рассматривать его в динамике, в сочетании с предметом правового регулирования. На эту сторону проблемы в литературе порой не обращается внимание. Между тем в статике методы одной отрасли не всегда отличаются от методов другой, что обусловлено системностью метода, влиянием общеправового воздействия на конкретные способы регулирования общественных отношений. Ибо, как было показано выше, отраслевые методы в конечном счете представляют собой различные модификации общего метода. Но эти модификации имеют пределы, тогда как сама жизнь гораздо богаче и разнообразнее. Особенности отраслевого метода следует искать не в его структуре, не в формальных признаках, хотя в определенных случаях для разграничения разнохарактерных отраслей это имеет значение, а в его проявлениях при регулировании конкретных отношений. Ибо обязывающая сущность разных отраслей права по-разному отражается в правах и обязанностях, в средствах их обеспечения и т. д.; в элементах и сторонах правоотношений. В этом суть обусловленности метода предметом, влияния последнего на формирование средств воздействия. Рассмотрим, как проявляется метод в элементах горных правоотношений.

Для горных, как и других, правоотношений, характерно следующее: 1) правовое положение субъектов правоотношений или, как иногда говорят, общее юридическое положение сторон; 2) основания возникновения, изменения и прекращения правоотношений (юридические факты); 3) способ формирования субъективных прав и обязанностей, 4) средства обеспечения субъективных прав и обязанностей.

С точки зрения общего правового положения сторон обязывающий характер норм горного права выражается в наделении предприятий, организаций, учреждений и граждан горной правоспособностью — это означает возможность того или иного лица иметь права и нести обязанности, связанные с использованием и охраной недр. Разработка месторождений полезных ископаемых и использование недр для целей, не связанных с добычей минерального сырья, требует выполнения ряда обязанностей и горнотехнических условий. При разработке месторождений, например, необходимо охранять от вредного влияния горных разработок все

предусмотренные проектом ценные сооружения и природные объекты. Пользователи недр обязаны также вести разработку недр таким образом, чтобы своими действиями не создавать угрозу для жизни людей в пределах горного отвода или вблизи него и т. д. Выполнение этих и других условий пользования недрами посредством обязывающих норм под силу лишь приспособленным для ведения горных разработок организациям и предприятиям. Поэтому правоспособность в горном праве имеет ряд только ей характерных черт. Горная правоспособность не является равной для всех социалистических предприятий, организаций и граждан. В связи с особенностями недр как объекта права некоторые лица могут вовсе не обладать горной правоспособностью, другие могут обладать ею лишь для приобретения прав и обязанностей по использованию недр в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, а третьи — по разработке месторождений и т. д.

В соответствии с действующим законодательством горные отводы предоставляются тем социалистическим предприятиям и организациям, в задачи которых согласно их уставам, положениям или приказам вышестоящих организаций (министерств, ведомств и т. д.) входит промышленная разработка месторождений полезных ископаемых. Подобной нормы, где определяются условия вступления лица в правоотношения, во многих отраслях права нет. Содержание горной правоспособности определяется в законодательстве путем указания на цели и задачи деятельности, ради осуществления которых предприятия наделяются правоспособностью. Субъект права, приспособленный для разработки месторождений нефти, не может получить в пользование, например, угольные месторождения. Горная правоспособность граждан не гарантируется Конституцией СССР, как, например, их земельная и трудовая правоспособность. Вследствие этого граждане могут быть участниками горных отношений в весьма ограниченных пределах. И, наконец, горная правоспособность не может принадлежать иностранным организациям и предприиятиям. Поэтому иностранные юридические лица не могут быть субъектами права пользования недрами.

Иногда в юридической литературе правоспособность смешивается с правосубъектностью. Между тем это разные понятия. Правоспособность — это абстрактная возможность лица вступать в правоотношения, в то время как правосубъектность представляет собой использованную возможность. Иначе говоря, правосубъектность — это результат реализации правоспособности, обладание правами в соответствии с установленной законом правоспособностью. С точки зрения определения особенностей метода это различие имеет некоторое практическое значение. Дело в том, что сам порядок реализации правоспособности в субъективные права и обязанности в горном праве зависит от правового положения лица. Так, горная правоспособность предприятий и организаций, для которых добыча полезных ископаемых не составляет основной хозяйственной цели, может вовсе не реализоваться. В то время как горная правоспособность специализированных предприятий осуществляется с момента их образования. В этом также выражается особый характер проявления норм горного права.

Субъекты горных правоотношений в подавляющем большинстве случаев находятся в неравном положении, поскольку одной из сторон в отношениях по пользованию и охране недр всегда является Советское государство в лице управомоченных на то органов.

Вместе с тем в ряде случаев отношения между горными предприятиями строятся и на равноправии сторон. Это, например, соседские отношения, которые возникают между предприятиями, имеющими смежные горные отводы. Однако и здесь дает о себе знать особенность недр как объекта права исключительной государственной собственности. Как только вступают в действие нормы, регулирующие соседские отношения, вырисовывается фигура третьего участника горных отношений — Советского государства как собственника недр.

Особенности норм горного права с позиций оснований возникновения, изменения и прекращения правоотношений обнаруживаются в юридических актах, в отсутствии у субъектов права широкого выбора оснований установления прав и обязанностей, способов реализации правоспособности.

Предписывающий характер норм горного права не дает сторонам горных правоотношений равных возможностей при вступлении их в правовую связь. Поэтому наиболее ведущим и распространенным основанием возникновения горных правоотношений является акт, удостоверяющий горный отвод. У предприятий и организаций, приспособленных к разработке недр, нет иных возможностей для вступления в горные правоотношения, кроме как получение горноотводного акта. Это вполне закономерно, поскольку акт органов управления является по своему существу инструментом установления правовых связей на началах власти и подчинения и как следствие этого способом реализации предписывающих норм. По своей природе горноотводный акт представляет собой рычаг, устанавливающий правоотношения, без которых было бы затруднительно обеспечить рациональное и комплексное использование недр.

Горные предприятия не свободны в выборе юридических актов для изменения и прекращения правоотношений по пользованию и охране недр. Разработка предоставленных недр не только их право, но и обязанность. Поэтому горные правоотношения прекращаются, как правило, только с выработкой месторождений полезных ископаемых. Действующее законодательство допускает прекращение права пользования недрами только в качестве мер взыскания за нарушения правил эксплуатации недр.

Горные правоотношения прекращаются путем аннулирования соответствующими органами выданных ими горноотводного акта или разрешения. Среди оснований реализации субъективных прав на недра важное место занимают акты органов государственного земельного управления о предоставлении земельных участков, необходимых для освоения недр, ибо к строительству горного предприятия и разработке месторождений полезных ископаемых можно приступить только после получения земельного участка. Не оформив земельный отвод, невозможно также произвести индивидуализацию недр, т. е. отвести недра в натуре. Поэтому в отличие от многих других

отраслей в горном праве установление правоотношений зависит не только от воли и желания субъектов горного права, в частности органов управления недрами и горных предприятий, но и от воли, желания третьих лиц.

В ряде случаев основанием возникновения горных отношений, как уже отмечалось, является договор. Договорную форму осуществления правоспособности в основном используют геологические организации, причем в ограниченных пределах. На практике встречаются только два случая заключения договора: а) договор на поиск и разведку месторождений местных строительных материалов, б) договор на утверждение разведанных запасов полезных ископаемых. Однако в отличие от гражданско-правовых договоров они не дают субъектам права возможности регламентировать отношения по своему усмотрению. Так, вступая в договорные отношения по утверждению запасов полезных ископаемых, геологическая организация не может определять конкретные условия совершения действий, выбирать контрагента (таковыми всегда являются Государственная комиссия по запасам полезных ископаемых при Совете Министров СССР или территориальная комиссия — в зависимости от значимости месторождений), определять время, место действия и т. д. Ряд особенностей имеется также в правах и обязанностях сторон. Поэтому по своей природе данный договор является хозяйственно-управленческим.

В аспекте формирования субъективных прав и обязанностей метод горного права характеризуется постоянством норм, тем, что содержание правоотношений определяют нормативные акты и акты органов управления недрами. Права и обязанности участников горных правоотношений, как и любых других, в основном устанавливаются в нормативном порядке, который не оставляет какого-либо простора для их конкретизации, дополнения, установления вариантов поведения и т. д. В связи с тем, что одна из сторон горных правоотношений, как правило,— органы государственного управления недрами, субъекты горного права не располагают также равной способностью создавать права и обязанности по пользованию недрами. Поэтому для горного права в отличие от многих других отраслей не характерно равномерное распределение прав и обязанностей между сторонами. Более того, в случаях, предусмотренных законодательством Союза ССР и союзных республик, права пользователей недр могут быть ограничены в государственных интересах, а также в интересах других пользователей недр.

Определенность содержания правоотношений нормативными актами, неравномерное распределение прав и обязанностей между субъектами как черта метода горного права имеет объективные корни в социально-экономическом содержании горных отношений. Горное право регулирует отношения, которым по своей природе свойственны начала власти и подчинения, так как недра являются исключительной собственностью государства, а горные предприятия могут ими только пользоваться. Поэтому само общее положение субъектов горного права характеризуется неравенством. В горных правоотношениях государство обладает возможностью требовать от обязанного лица активного поведения.

Горные предприятия и организации в своих отношениях с государством-собственником недр, как уже говорилось, несвободны решать вопрос, осуществлять свою правоспособность или не осуществлять. Они имеют перед государством обязанность только по ее осуществлению, поскольку иное означало бы невыполнение возложенных на них функций по разработке недр. Эта же причина обязывает горные предприятия осуществлять конкретные субъективные права на недра. Причем они не обладают свободой распоряжения этими правами. Разработку недр могут вести только те предприятия, которые получили горноотводный акт. Горному праву неизвестны такие случаи, как «вторичное пользование», уступка субъектного права и т. д. В качестве исключения можно назвать возможность горных предприятий привлекать к пользованию недрами старателей. Однако это применяется только на тех предприятиях, которые занимаются добычей редких видов полезных ископаемых, в основном золота. Старатели могут привлекаться для освоения лишь той части недр, пользование которой силами горного предприятия затруднительно. Поэтому рассматриваемый случай в целом не отражается на характере прав горных предприятий. Из сказанного, конечно, не следует делать вывод, что предприятия и организации в горных отношениях не пользуются определенной автономией. Получая объекты природы в свое пользование, они на началах власти и подчинения в дальнейшем выступают в правовых отношениях как самостоятельные организации, право которых охраняется не только от посягательства других предприятий, но и самих государственных органов (в установленных законом случаях). Органы управления недрами не вправе наделять горные предприятия недрами помимо их воли. Они не могут также изъять горные отводы, если разработка их производится с соблюдением горно-технических правил.

По мере распространения на субъекты горных отношений действия принципов хозяйственной реформы и введения экономической оценки недр права и обязанности горных предприятий будут расширяться. Однако как бы ни был велик объем предоставленных им правомочий на недра, он не превращает горные предприятия в субъектов права оперативного управления или права собственности. В силу особого характера недр как объекта права исключительной государственной собственности имущественная самостоятельность участников горных отношений ни при каких обстоятельствах не может достигать такой степени автономии, которая характеризует участников гражданско-правовых и других товарно-денежных отношений. Права горных предприятий по отношению к их обязанностям перед Советским государством играют служебную роль и призваны способствовать лучшей реализации требований по рациональному и комплексному использованию недр.

Меры обеспечения защиты субъективных прав и обязанностей во всех отраслях права строятся в соответствии с регулируемыми отношениями. Поэтому принудительные меры в горном праве — это прежде всего средство реализации принципа рационального и комплексного использования недр, а также правил по безопасному ведению горных работ. Основными средствами

решения этих задач Основы законодательства о недрах устанавливают такие нормы как приостановление работ в случаях нарушения правил и норм по безопасности их ведения и по охране недр; ограничение, прекращение и запрещение права пользования недрами.

Приостановление не влечет за собой сужение или потерю права пользования. Горные предприятия могут возобновить свою деятельность после устранения указанных органами государственного горного надзора нарушений правил и норм по безопасному ведению работ и охране недр.

При ограничении происходит сужение прав горных предприятий по освоению недр. Эта мера применяется как в интересах государства, так и в интересах соседних горных предприятий.

Прекращение как мера взыскания применяется, если пользователь не приступил в течение двух лет к разработке недр, использует их не в соответствии с той целью, для которой они предоставлены, нарушил иные правила пользования недрами и их охраны.

Запрещение права пользования служит для предупреждения правонарушения в области использования и охраны недр, а также других объектов природы.

Как видно из изложенного, перечисленные нормы разнообразны по их непосредственному назначению и содержанию и обеспечивают исполнение обязанностей, предупреждение и ликвидацию последствий правонарушений. Все эти нормы, каждая по-своему, служат защите интересов Советского государства как собственника недр и призваны обеспечить рациональное и комплексное использование недр, а также безопасность ведения горных работ. В этом и состоит главная особенность принудительных средств горного права, которые вытекают из обязывающего характера его норм[110].

Проведенный анализ метода горного права позволяет определить его как совокупность средств воздействия на горные отношения для обеспечения рационального и комплексного использования недр, а также безопасности ведения горных работ преимущественно на началах власти и подчинения, на основе обязывающих норм.

---

[110] В горном праве применяются и другие меры защиты субъектных прав и обязанностей, которые для рассматриваемой проблемы не представляют интереса.

ГЛАВА IV

ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ ГОРНОГО ПРАВА

Для характеристики горного права как полнокровной отрасли в системе советского права наряду с определением предмета и метода правового регулирования немаловажное значение имеют его основные принципы, в соответствии с которыми регламентируются горные отношения. Если рассмотрение предмета дает ответ на вопрос, каков характер и состав регулируемых нормами горного права общественных отношений, анализ метода — какие способы регулирования, средства воздействия применяются в горном праве, то, анализируя принципы, можно установить, какие руководящие положения и идеи лежат в основе регулирования горных отношений. Принципы горного права заключают в себе сущность законодательства о недрах, определяют общие направления и наиболее существенные моменты содержания правового регулирования отношений по пользованию и охране недр, а потому требуют к себе так же, как и принципы других отраслей права, особого внимания.

В юридической литературе вопрос о принципах горного права находится на том же уровне исследований, что и вся проблема горного права в целом. В ряде случаев отмечается, что между принципами земельного, горного, лесного и водного права нет кардинальных различий и что правовое регулирование отношений по использованию и охране природных богатств строится на одних и тех же руководящих началах и т. д. В качестве аргумента иногда приводятся такие общие принципы, как право исключительной государственной собственности на землю, недра, леса и воды, плановость использования объектов природы и т. д. Действительно, анализируя нормы Конституции СССР и конституций союзных республик, где речь идет об использовании и охране природных богатств, можно обнаружить ряд общих принципов, которые в одинаковой мере распространяются на земельное, горное, лесное и водное право. Например, все эти отрасли права обязаны своим возникновением тому, что в нашей стране природные богатства составляют всенародное достояние и не могут передаваться в чью-либо собственность. Кроме того, социальная сущность Советского государства такова, что оно не может не использовать землю, недра, леса и воды рационально, комплексно и в интересах всего советского народа. Однако общие черты в исходных началах регулирования отношений по использованию и охране всех видов объектов природы не исключают возможности сформулировать принципы отраслей права для каждой из них в отдельности, ибо, во-первых, конституционные положения о праве исключительной государственной собственности на природные ресурсы, о порядке пользования ими и т. д., являясь общими для земельного, горного, лесного и водного права, получают в них различное преломление. Исследуя принципы гражданского права, С. Н. Братусь пришел к выводу, что «... есть широкие принципы, пронизывающие не одну, а несколько форм движения, не

один вид, а несколько связанных между собой видов общественных отношений. Но и в таких случаях принцип преломляется через специфику данного вида общественных отношений и поэтому становится специфическим признаком данной группы социальных явлений»[111]. С этим выводом трудно не согласиться. Одни и те же принципы, которые действуют в различных отраслях права, проявляются в них по-разному в зависимости от характера регулируемых ими отношений и особенностей отраслевого метода правового регулирования. Говоря о принципах земельного, горного, лесного и водного права, необходимо иметь в виду также и то, что неодинаковые естественно-природные свойства объектов, различное их значение для жизни и деятельности человека, разное их функционирование в общественном производстве в ряде случаев определяют и различия в правовом регулировании управления ими и их использования[112]. Поэтому, кроме общих принципов, у земельного, горного, лесного и водного права есть свои специфические принципы регулирования общественных отношений. Так, в земельном праве это принцип приоритета сельскохозяйственного использования лучших земель, в горном — принципы обеспечения безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами. Нахождение и анализ таких специфических отраслевых принципов имеют большое практическое и теоретическое значение.

Вопрос о принципах горного права ставился в отдельных работах в связи с необходимостью кодификации законодательства о недрах. Однако поскольку Основы законодательства и кодексы о недрах были приняты лишь недавно, а нормативный акт, который в достаточной мере регулировал бы вопросы пользования и управления недрами отсутствовал, проблема о принципах горного права рассматривалась главным образом в плане теоретическом. Положение осложнялось еще и тем, что среди представителей горного права не было единства относительно его предмета, метода и ряда других важнейших вопросов. В результате выдвинутые отдельными учеными принципы пользования и охраны недр в полной мере не отражают действительную сущность норм горного права. Причем иногда авторы выдвигают такие положения, которые принципами горного права не являются и оставляют в стороне идеи, которые действительно лежат в основе регулирования горных отношений. Один из немногих авторов, исследовавших вопрос о принципах горного права, М. Коган полагает, что таковыми являются: 1) право исключительной государственной собственности на недра; 2) плановый характер использования полезных ископаемых; 3) предоставление права пользования недрами социалистическим государственным предприятиям и кооперативным организациям; 4) целесообразное использование полезных ископаемых, исключающее возможность их хищнической разработки; 5) два различных правовых режима пользования недрами: один — для месторождений общераспространенных полезных ископаемых, другой — для всех остальных

[111] Б р а т у с ь С.Н. Предмет и система советского гражданского права. М., 1963, с. 135.

[112] Вопросы теории советского земельного права и методики преподавания аграрно-правовых дисциплин. М., 1976, с. 7.

месторождений; 6) раздельность права пользования недрами и права пользования земной поверхностью[113].

Некоторые авторы относят к принципам горного права также самостоятельность права пользования недрами, устойчивость права пользования, безвозмездность пользования и т. д.

Рассматривая эти положения с позиции сегодняшнего дня, когда уже полностью проведена кодификация горного законодательства и действуют Основы законодательства и кодекс о недрах, прежде всего надо подчеркнуть ряд верных мыслей в суждениях М. Е. Коган. Она впервые в юридической литературе справедливо обратила внимание на такие характерные принципы горного права, как исключительность права государственной собственности на недра, плановость и целесообразность использования полезных ископаемых и т.д. Эти принципы отразились в действующем законодательстве о недрах. Вместе с тем не все положения, в свое время выдвинутые М. Е. Коган, могут быть названы принципами горного права. В частности, вряд ли можно считать одним из основных его принципов «...два различных правовых режима пользования недрами...». Ныне в законодательстве установлены не два, а несколько режимов пользования: отдельно для торфа, подземных вод и т. д. Кроме того, сама по себе идея о возможности установления различных режимов пользования не является самостоятельным принципом. Она отражается в таких важнейших началах, как рациональное использование недр, плановость пользования и т. д. Трудно отнести к принципам горного права также и самостоятельность пользования недрами, которая характерна и для права земле-, лесо- и водопользования.

Итак, каковы же в настоящее время основные принципы советского горного права? В общей теории права под ними понимают главные руководящие положения, определяющие общую направленность и наиболее существенные черты содержания социалистического правового регулирования общественных отношений. Иначе говоря, принципы права — это ведущие начала его формирования, развития и функционирования, которые имеют общеобязательный для всех характер и пронизывают не только всю правовую систему и систему правосубъектов общественных отношений, но и правовую реальность страны в целом. Они призваны обеспечивать органичное взаимодействие объективного и субъективного права, норм права и правовых отношений, единство действующих в стране правовых норм, институтов и отраслей права[114].

Развитие и совершенствование правовых принципов идет в строго определенном направлении. Так же, как и само право, они определяются характером существующих в данном обществе производственных отношений,

---

[113] Советское государство и право, 1957, № 6, с. 91.

[114] Явич Л.С. Общая теория права. М., 1976, с. 151; Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Социалистическое право. М., 1973, с. 45; Алексеев С.С. Проблемы теории права, т. 1, с. 108;
Атаманчук Г.В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования. М., 1971; Правоведение, 1969, № 1, с. 46.

отражают объективные закономерности общественного развития и зависят от соотношения классовых сил. Они не могут быть сформулированы произвольно, вне зависимости от действующих в данном обществе экономических и политических закономерностей. Но экономические категории и экономические принципы не следует отождествлять с принципами права, в которых первые в определенной форме преломляются и конкретизируются в своем содержании[115]. Соотношение экономических законов и принципов права — это одна из сторон соотношения базиса и надстройки. Принципы права, имея объективное основание, формируются людьми и осуществляются в правовых формах и опосредствуемых этими формами общественных отношениях. «Те же самые люди, — пишет К. Маркс,— которые устанавливают общественные отношения соответственно развитию их материального производства, создают также принципы, идеи и категории соответственно своим общественным отношениям»[116].

В юридической литературе вопрос о характере правовых принципов в большинстве случаев решается по правилам «или-или». Или они носят объективный характер и неизменны для данной общественно-экономической формации, или являются субъективной категорией и создаются волей людей.

И то и другое мнение представляется неприемлемым. Правильным следует считать признание объективности основы принципов и возможности их развития и совершенствования в результате сознательной и целенаправленной деятельности государства, которое в этой деятельности опирается на экономические и политические закономерности общества. Поэтому проблему принципов права нельзя свести только к открытию и познанию их сущности. Юридическая наука должна и может участвовать в выявлении и формировании принципов права, важная особенность которых заключается и в реальности их действия. Разумеется, принципы как руководящие идеи правового регулирования не могут не быть стабильными и устойчивыми. Именно благодаря этим качествам государство может обеспечивать нормальное единообразное развитие и функционирование всей правовой системы страны. Однако необходимо иметь в виду, что принципы права устойчивы и стабильны лишь постольку, поскольку таковыми являются лежащие в их основе экономические и политические закономерности. Изменение последних влечет за собой изменение правовых принципов, на которые в процессе своей деятельности опирается государство. Так, в период новой экономической политики развитие социалистических производственных отношений шло с использованием капиталистических элементов. В соответствии с этим в горном праве существовал такой принцип как горная свобода. После полной победы социализма в горной промышленности он был заменен другим — более точно отражающим объективные законы развития социалистической экономики принципом предоставления недр только социалистическим государственным и кооперативным предприятиям и организациям.

---

[115] Шейндлин Б.В. Сущность советского права. Л., 1959, с. 65.
[116] Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т. 4, с. 133.

Таким образом, принципы права объективны в том смысле, что они отражают существующие в обществе объективные закономерности. Но с точки зрения формирования и реализации это — субъективные категории. Поэтому процесс формирования правовых принципов представляет собой переход от объективного к субъективному факторам в законодательной деятельности государства. При этом принципами права выступают только те руководящие положения, которые уже воплотились в правовых нормах. Как правильно подчеркнул С. С. Алексеев, «...те начала, которые еще не закреплены в правовых нормах, не могут быть отнесены к числу правовых принципов. Они являются лишь идеями (началами) правосознания, научными выводами, но не принципами права»[117].

Принципы права по-разному закрепляются в нормах. Некоторые — непосредственно в виде соответствующим образом сформулированных руководящих задач, другие — косвенно и выявляются только путем анализа конкретных институтов той или иной отрасли права, но все они в равной мере определяются существующими в обществе экономическими и политическими закономерностями и призваны проводить в жизнь волю законодателя, отличаясь лишь в смысле форм и способов реализации этой воли в жизнь. Интересные мысли о соотношении принципов, непосредственно закрепленных в нормах, и принципов, выводимых из норм, высказаны Р. З. Лившиц и В. И. Никитинским[118]. Они отмечают, что принципы-нормы (первую группу принципов они именуют так) характеризуют существенные черты правового материала, а применительно к каждой отрасли права предметную определенность законодательства. Они закрепляют также основные черты прав и обязанностей субъектов правоотношений.

В принципах-нормах содержатся ответы на вопросы о том, что и как решено по существу в той или иной области права (права в целом отрасли, института и т. п.); их состав и содержание непосредственно определены законодателем. По мысли этих авторов, принципы, выводимые из правовых норм, не содержат конкретных правовых установлений. Они отражают тенденции и направления правового регулирования в той или иной области права и характеризуют правовые средства, с помощью которых осуществляется регулирование. Принципы-нормы той или иной области права дают характеристику в основном по предмету. Принципы, выводимые из норм, — главным образом по методу регулирования[119]. Эти общие теоретические соображения имеют прямое отношение к принципам советского горного права.

Нормы, в которых сформулированы принципы горного права, помещены в разделе Общего положения и в ряде начальных статей соответствующих

---

[117] А л е к с е е в С.С. Проблемы теории права. Свердловск, 1972, т. 1, с. 103.

[118] См. Советское государство и право, 1974, № 8, с. 32. Более подробно о связи основных, межотраслевых и отраслевых принципов права см. Я в и ч Л.С. Право развитого социалистического общества (сущность и принципы). М., 1978, с. 165-178.

[119] См. Советское государство и право, 1974, № 8, с. 32.

Более подробно о связи основных и межотраслевых принципов см. Я в и ч Л.С. Право развитого социалистического общества (сущность и принципы). М., 1978, с. 165-178.

разделов Основ законодательства и кодексов о недрах союзных республик. Они носят основополагающий и всеобъемлющий характер. К числу таких норм-принципов могут быть отнесены нормы статей 1, 3, 9, 13 и т. д. Основ законодательства о недрах. Ст. 3, например, указывает, что «в соответствии с Конституцией СССР недра в Союзе Советских Социалистических Республик являются государственной собственностью, а значит, всенародным достоянием.

Недра в СССР состоят в исключительной собственности государства и предоставляются только в пользование. Действия, в прямой или скрытой форме нарушающие право государственной собственности на недра, запрещаются». В ст. 9 содержится следующее положение: «Недра предоставляются в бесплатное пользование, за исключением случаев, устанавливаемых Советом Министров СССР».

Нетрудно заметить, что указанные выше нормы имеют общее значение, относятся к любому институту горного права и являются важнейшими его принципами.

Анализируя соответствующие нормы Конституции СССР, где речь идет о порядке использования и охраны недр, и нормы Основ законодательства о недрах СССР и кодексов о недрах союзных республик, можно выделить следующие основные принципы советского горного права: 1) национализация недр; 2) исключительность права государственной собственности на недра; 3) отделение права на недра от права на поверхность; 4) предоставление права на промышленную разработку недр социалистическим государственным и кооперативным предприятиям и организациям; 5) рациональное комплексное использование и охрана недр; 6) принцип приоритета использования недр для добычи полезных ископаемых; 7) безопасность ведения горных работ; 8) устойчивость права пользования недрами; 9) бесплатность пользования недрами; 10) участие общественных организаций и граждан в осуществлении мероприятий по охране недр и рациональному их использованию.

Эти принципы являются основными, так как отражают наиболее существенные закономерности развития социалистических горных отношений. Они относятся ко всем институтам горного права. Более подробный анализ законодательства о недрах мог бы показать, что в горном праве есть и другие принципы, на которые в процессе своей деятельности опираются субъекты горных правоотношений, но эти принципы в основном относятся к одному или нескольким институтам горного права. Так, принцип предоставления недр без права передачи другим лицам— это принцип института права пользования недрами и потому выявляется лишь при конкретизации основных принципов горного права. Рассмотрим вкратце их содержание.

Принцип национализации недр — основополагающий. Он определяет все содержание советского горного права как отрасли. На базе национализации в нашей стране возникли новые общественные отношения по использованию и охране недр, урегулированные в связи с этим специальной отраслью законодательства. Недра перестали быть орудием эксплуатации человека человеком и стали основой развития производительных сил страны. Советское

государство организовало планомерное размещение производительных сил и высокие темпы развития народного хозяйства страны.

Принцип национализации недр подчеркнут во всех ведущих нормативных актах, регулирующих горные отношения. Так, в Основах законодательства о недрах указывается: «В результате победы Великой Октябрьской революции недра земли в нашей стране были национализированы и стали достоянием народа». Национализация означает передачу недр в собственность государства. Юридически это выразилось в установлении права исключительной государственной собственности на недра, т. е. в Советском государстве никто, кроме государства, не может быть обладателем права собственности на недра.

Принцип исключительности государственной собственности на недра определил специфику горных отношений и обусловил необходимость формирования в системе советского права новой отрасли права — горного. С момента провозглашения этого принципа недра перестают быть товаром и объявляются самостоятельным объектом собственности и пользования.

До Великого Октября недра рассматривались как принадлежность земли. Так, Горный Устав России 1893 г. указал, что «право полной частной собственности в имуществах недвижимых объемлет не одну поверхность земли, но и самые недра». Устав предусматривал невмешательство казенных управлений в частную собственность землевладельцев. Им предоставлялось абсолютное и безграничное право в выборе форм и методов разработки недр. Конечно, передовые юристы того времени понимали, что признание права собственности на недра нераздельным элементом права собственности на землю является тормозом в развитии горной промышленности и неоднократно выступали за их отделение[120]. Однако лишь с победой социалистической революции и национализацией недр в нашей стране были созданы условия для признания недр исключительной собственностью государства.

Право исключительной государственной собственности на природные объекты — специфическое и высокоэффективное средство закрепления господствующего положения государства в экономике страны в связи с хозяйственной эксплуатацией и иным использованием материальных благ, оно позволяет Советскому государству планомерно и рационально использовать объекты природы в интересах социалистического и коммунистического строительства. При этом оно не только изменяет характер отдельных правомочий, но и содержание функций государства по отношению к природным ресурсам[121]. Если, например, в прошлом государство при проведении горноотводных работ лишь юридически оформляло право частной

---

[120] См. К е п п е н А.Г. О необходимости коренной реформы горного законодательства о правах на недра земли. Спб., 1902, с. 30; У д и н ц е в В. Русское горно-земельное право. Киев, 1909, с. 17.

[121] А к с е н е н о к Г.А. Право государственной собственности на землю в СССР. М., 1950, с. 100-125;

К о л б а с о в О.С. Водное законодательство в СССР. М., с. 40-50; Ленинский декрет «О земле» и современность, с. 40; Т у р у б и н е р А.М. Право государственной собственности на землю в Советском Союзе. М., 1958, с. 26—41.

собственности на недра и определяло границы объектов этого права, то государственная собственность на недра в Советском Союзе создала возможности для гораздо более широкого и более существенного воздействия на развитие горных отношений, о чем выше уже говорилось.

Положение об исключительности собственности Советского государства на недра закреплено в Конституции СССР 1977 г. и в конституциях союзных республик. Это еще более повысило роль и значение государственной собственности на недра в дальнейшем развитии и совершенствовании горных отношений.

Принцип отделения права на поверхность от права на недра. В соответствии с законодательством о недрах получение горного отвода не влечет за собой автоматического получения земельного отвода. В свою очередь наличие права на земельный участок не дает оснований землепользователю приступить к добыче обнаруженных на его участке полезных ископаемых. Для этого необходимо в установленном порядке оформить горный отвод.

Отделение права на недра от права на поверхность обеспечивает охрану и использование недр в СССР, а также создает условия и для лучшей эксплуатации земельных участков, так как органы государственного управления при этой системе могут регулировать отвод земель для нужд горного дела.

При частной собственности на недра предоставляется тот участок поверхности, под которым находятся полезные ископаемые. Причем границы горного отвода должны совпадать с границами отвода земельного участка, так как собственник земли признается собственником лишь той части недр, которая по своему горизонтальному положению соответствует участку земной поверхности. Такой порядок наносит вред: в одних случаях под видом развития горной промышленности землепользованию, в других — под видом сохранения ценных культур на поверхности земли горному делу.

Принцип раздельности права на поверхность и права на недра устраняет почву для подобных нарушений, так как государство благодаря ему может решить вопрос об отводе земельного участка для нужд горного дела по-разному. Государство может предоставить горному предприятию не всю поверхность, покрывающую недра земли, содержащие полезные ископаемые, а ее часть. Или выделить земельный участок горнодобывающему предприятию совершенно в другом месте, а не на поверхности недр, подлежащих разработке, а может и отказать в предоставлении земельного участка. С точки зрения государства, объявившего недра всенародным достоянием и признающего их самостоятельным объектом хозяйствования, нарушение интересов землепользователей допустимо только в том случае, когда интересы горной промышленности действительно выше.

Следует сказать, что специфика недр как своеобразного объекта права государственной собственности влияет и на характер прав названных выше субъектов горных правоотношений. Так, из-за того, что месторождения необщераспространенных полезных ископаемых имеют важное народнохозяйственное значение и их разработка требует применения сложной

горной техники, они предоставляются в пользование только государственным горнодобывающим предприятиям[122].

Месторождения же общераспространенных полезных ископаемых могут разрабатывать как государственные, так и кооперативные, общественные организации и предприятия.

Граждане СССР также могут пользоваться недрами для своих бытовых и хозяйственных нужд с целью добычи распространенных полезных ископаемых, торфа, пресных подземных вод без получения горного отвода.

Важнейший принцип советского горного права — принцип обеспечения рационального и комплексного использования недр. Его соблюдение означает прежде всего наиболее полное извлечение из недр запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и содержащихся в них компонентов с учетом взаимодействия различных видов природных богатств друг с другом.

Советское государство заботится об обеспечении не только все возрастающих потребностей страны в минеральном сырье и об удовлетворении других нужд народного хозяйства, связанных с пользованием недрами, но и о сохранении природных богатств для будущих поколений. Поэтому в нашей стране вся система поисков, разведки и разработки недр направлена на то, чтобы как можно больше и полнее использовать богатства недр. В решении этой задачи активную роль призваны сыграть нормы горного права, в которых установлены требования к ведению геологоразведочных работ, направленные на своевременное получение полных данных, позволяющих комплексно использовать месторождения полезных ископаемых, и содержатся особые условия застройки площадей залегания полезных ископаемых[123]. Предусмотрены требования к составлению проектов на строительство новых и реконструкцию действующих горно-обогатительных предприятий, обеспечивающие применение минерального сырья, попутное извлечение и использование максимального числа полезных компонентов и совместно залегающих полезных ископаемых.

При разработке месторождений полезных ископаемых должны применяться наиболее рациональные и эффективные методы добычи основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и извлечение компонентов, имеющих промышленное значение. Недопустимы сверхнормативные потери и разубоживание полезных ископаемых, а также выборочная отработка богатых участков месторождений, приводящая к необоснованным потерям балансовых запасов полезных ископаемых. Если не выполняются эти и другие требования, пользование недрами может быть ограничено, приостановлено или запрещено органами государственного горного надзора или другими специально уполномоченными на то государственными органами.

---

[122] Горные предприятия вправе передать по договору некоторые участки месторождения артели старателей. См. СП СССР, 1975, № 9, ст. 47.

[123] См. СП РСФСР, 1966, № 32, ст. 162.

С принципом рационального и комплексного использования и охраны недр тесно связан принцип приоритета использования недр для добычи полезных ископаемых.

В действующем законодательстве он все еще не сформулирован. Основы и кодексы о недрах не содержат специальных норм по преимущественному праву горных предприятий на получение недр для разработки месторождений. Однако в связи с ростом строительства подземных сооружений при решении вопроса об освоении недр иногда возникает конкуренция интересов различных отраслей народного хозяйства. Поэтому выделение принципа приоритета использования недр для добычи полезных ископаемых имеет важное практическое значение в обеспечении охраны главного богатства недр — полезных ископаемых.

При определении места расположения подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, исполнительные и распорядительные органы соответствующих Советов народных депутатов, органы государственного горного надзора должны потребовать данные об отсутствии в недрах, предоставляемых для размещения подземных сооружений, полезных ископаемых.

В развитии горных отношений большое значение имеет **принцип планового и целевого использования недр.** Это непременное условие целесообразного размещения и развития производительных сил страны. В Основах законодательства о недрах закреплена необходимость устанавливать общесоюзные и республиканские планы по охране недр и рациональному использованию полезных ископаемых для обеспечения потребностей народного хозяйства в минеральном сырье и удовлетворения других нужд предприятий и организаций, связанных с пользованием недрами.

Согласно ст. 14 Основ пользователи недр имеют право и обязаны пользоваться недрами в соответствии с целями, для которых они предоставлены. Это обусловлено плановым характером пользования, но не поглощается им. Использовать недра по целевому назначению — это значит извлекать и применять полезные ископаемые сообразно с их качествами, эксплуатировать их для геологического изучения, строительства подземных сооружений, захоронения вредных веществ и отходов производства и т. д.

Принцип обеспечения безопасности ведения горных работ означает такую эксплуатацию недр, которая бы не создавала угрозу для жизни трудящихся как в пределах, так и вблизи горного отвода. В Основы законодательства о недрах включен специальный раздел, предусматривающий основные требования в этой области: 1) изучение и выполнение работниками правил и норм по безопасному ведению работ, а также планирование и проведение мероприятий по предупреждению и ликвидации аварий; 2) приостановление работ в случае возникновения опасности для жизни работников, выведение людей в безопасное место и осуществление мероприятий, необходимых для устранения опасности; 3) применение машин, оборудования и материалов, соответствующих требованиям правил и норм безопасности и санитарных норм; 4) учет, надлежащее хранение и

расходование взрывчатых веществ и средств взрывания, а также правильное и безопасное их использование; 5) своевременное пополнение технической документации, предусмотренной правилами безопасности, в том числе планов горных работ данными, уточняющими границы зон безопасного ведения работ и планов ликвидации аварии.

Ответственность за соблюдение правил и норм безопасности на предприятиях, в организациях и учреждениях, пользующихся недрами, возлагается на их руководителей, которые определяют круг лиц, контролирующих выполнение указанных правил и норм безопасности в структурных подразделениях предприятий, организаций и учреждений.

Министерства, ведомства и подчиненные им предприятия, организации и учреждения, ведущие горные работы, обязаны разрабатывать с учетом современных достижений науки и техники и осуществлять специальные комплексные организационно-технологические мероприятия, предусматривающие улучшение состава рудничной атмосферы; совершенствовать технологию ведения горных работ и средств коллективной и индивидуальной защиты, которые направлены на предупреждение профессиональных заболеваний и производственного травматизма.

Надо отметить, что до издания Основ законодательства о недрах вопросы обеспечения безопасности ведения горных работ преимущественно рассматривались в инструктивных материалах. Причем возникающие в этой области общественные отношения были изъяты из сферы действия горного законодательства. Основы же относят обеспечение безопасности работ при пользовании недрами к числу одной из основных задач советского законодательства о недрах.

Лица, виновные в нарушении правил и норм по безопасному ведению горных работ, несут уголовную, административную или иную ответственность в соответствии с законодательством Союза ССР и союзных республик.

Принцип устойчивости права пользования недрами означает, что никто из пользователей недрами не может быть лишен этого права иначе, как только на основаниях, указанных в законе: если миновала надобность в пользовании недрами; истек установленный срок такого пользования; возникла необходимость изъять участок недр для других государственных или общественных нужд; ликвидируется предприятие, организация или учреждение, которому были предоставлены недра в пользование; возникла явная угроза здоровью населения. Если пользователь не приступил в течение двух лет к разработке недр, использует их не в соответствии с той целью, для которой они предоставлены, нарушены иные правила пользования недрами и их охраны, право пользования недрами может быть прекращено.

Устойчивость права пользования — одно из необходимых условий рациональной и комплексной разработки недр. Это дает возможность социалистическим предприятиям и организациям, получившим отвод, вести работу по извлечению полезных ископаемых на плановых началах, с соблюдением всех требований, предусмотренных в горнотехнических правилах и инструкциях.

Один из важнейших принципов советского горного права — бесплатность пользования недрами, благодаря которой отношения по использованию и охране недр в нашей стране лишены товарного, имущественно-эквивалентного характера. Хотя недра в числе основных средств производства участвуют в товарном производстве, они не являются товаром, не имеют стоимости и денежной оценки.

Бесплатность создает наиболее благоприятные экономические возможности для рационального и комплексного использования недр в соответствии с планами развития народного хозяйства страны. В период подготовки проекта основ законодательства о недрах некоторые авторы высказывали мнение о необходимости ввести платность пользования недрами. Они полагали, что это не только создает необходимые материальные гарантии воспроизводства нормальных природных предпосылок для экономичного производства, но и будет стимулировать бережное отношение к использованию недр[124]. Однако законодатель с этим положением не согласился, и Основы вновь подтвердили принцип бесплатности пользования недрами. Следует отметить, что бесплатное пользование недрами не означает отрицания необходимости развивать рентные отношения, которые нельзя смешивать с платностью пользования недрами, что означало бы покупку и продажу недр. Рентные платежи служат для выравнивания экономических условий производства недр. Поэтому трудно согласиться с высказываниями некоторых ученых о том, что якобы в нашей стране исчезли социальные основы дифференциальной ренты. Основной довод: социалистические горнодобывающие предприятия юридически и фактически принадлежат государству. Советское государство как собственник горных предприятий обеспечивает их всем необходимым. А собственник, как они полагают, не может по отношению к самому себе чего-нибудь реализовать. Однако при этом не учитывается, что ликвидация частной собственности на недра и установление на них права государственной собственности не освобождают социалистические горные предприятия от экономической ответственности за использование месторождений полезных ископаемых. Национализация недр уничтожает абсолютную ренту, которая является атрибутом капиталистической системы хозяйства, дифференциальная же рента (но особого рода) сохраняется и при социалистической системе хозяйства. Более того, в связи с расширением хозрасчетных начал[125] в деятельности предприятий и организаций экономические и правовые основы существования горной ренты будут все больше укрепляться.

Горные предприятия, получая недра в свое пользование от государства-собственника, в дальнейшем вступают в правовые отношения как самостоятельные организации, право которых охраняется не только от посягательства других предприятий и организаций, но и, как говорилось выше, в установленных законом случаях от посягательства самих государственных

[124] См. Проблемы рационального использования недр. Л., 1971, с. 156-157.
[125] СП СССР, 1978, ст. 118.

органов. Органы управления недрами не вправе наделять горные предприятия месторождениями помимо их воли. Они не могут также изъять горные отводы, если разработка их производится с соблюдением горнотехнических правил. Поэтому совершенно неправильно считать, что между социалистическим государством и государственными предприятиями не могут возникнуть рентные отношения.

Развитие таковых в социалистической системе хозяйства важная предпосылка создания равных экономических условий хозяйствования для предприятий, разрабатывающих месторождения равного качества. Оно необходимо для последовательного осуществления принципов распределения по труду, материального стимулирования горных предприятий на поиск лучших способов разработки недр. Без применения определенного механизма распределения доходов, получаемых в результате освоения месторождений, невозможно перевести на хозрасчет деятельность геологоразведочных организаций[126].

Следует отметить, что если право на ренту признано важным элементом правомочия собственника, то это не означает, что рента у пользователей обязательно должна быть изъята. В определенных случаях Советское государство, не теряя своего права собственности на недра, может оставлять ренту в распоряжении самих горных предприятий, а иногда может и перераспределять ее между различными пользователями. Ибо, как правильно замечает О. С. Колбасов, право на ренту — существенный элемент содержания права исключительной государственной собственности на землю, ее недра, воды и леса. Наличие права собственности нельзя ставить в зависимость от того, изымает ли государство ренту в бюджет[127]. Для государства, объявившего недра всенародным достоянием, изъятие горной ренты не самоцель, а одно из средств обеспечить рациональное и комплексное использование недр.

Принцип сочетания государственных и общественных начал в осуществлении мероприятий по охране недр и рациональному их использованию впервые сформулирован в Основах законодательства о недрах. Поскольку в нашей стране недра являются общенародной собственностью, профессиональные союзы, организации молодежи, общества охраны природы, научные общества и другие общественные организации, а также граждане принимают активное участие в осуществлении мер по охране и рациональному использованию недр.

Общественные организации участвуют в охране недр и рациональном их использовании в соответствии с их уставами (положениями) и законодательством о недрах.

Граждане содействуют государственным органам в мероприятиях по охране недр и рациональному их использованию, непосредственно участвуя в необходимых работах, внося предложения об улучшении охраны недр и наиболее эффективном их использовании, сообщая об известных им

[126] Об этом более подробно см. Проблемы рационального использования недр. Л., 1971, с. 163.
[127] Охрана природы и воспроизводство природных ресурсов, т. 5, 1978, с. 83.

нарушениях правил охраны и эксплуатации недр. Основы обязывают государственные органы всемерно учитывать предложения общественных организаций и граждан по охране недр и разумному их использованию. Претворение в жизнь этих требований способствует дальнейшему развитию и совершенствованию горных отношений в стране.

Таковы наиболее важные принципы советского горного права, углубленный анализ которых имеет не только теоретическое, но и важное практическое значение. На эти принципы в процессе своей деятельности опираются органы государственного управления недрами и социалистические предприятия, организации, учреждения, а также граждане как субъекты горных правоотношений. Некоторые из них непосредственно сформулированы в соответствующих нормах горного права, другие, например, принцип отдельности права на недра от права на поверхности, отражены лишь косвенно, но все они в конечном счете направлены на решение главной задачи горного права — обеспечить рациональное и комплексное использование недр и их охрану.

ГЛАВА V

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ГОРНОГО ПРАВА СО СМЕЖНЫМИ ОТРАСЛЯМИ

Являясь самостоятельной отраслью в системе советского социалистического права, горное право вместе с тем теснейшим образом связано со всеми другими отраслями, ибо между ними нет непроходимых граней, как нет их и между различными видами общественных отношений[128]. Такое положение объясняется тем, что все отрасли права — составные части советского права, и регулируемые ими общественные отношения, будучи социалистическими, имеют между собой ряд общих черт, которые обусловливают общность их правовой формы. Единство и взаимосвязь отраслей права вытекают также и из единства задач, решаемых с помощью правовых средств в условиях развитого социалистического общества.

С точки зрения общего и особенного в отраслях права их классифицировал С. С. Алексеев. Полагая, что начало, корень отдельных правовых семей составляют профилирующие отрасли — государственное, административное, гражданское, уголовное право, в которых, как он отмечает, кроются типовые методы правового регулирования, выражающие наиболее «чистое» развитие не только простейших приемов правового регулирования, но и общих способов правового воздействия, С. С. Алексеев подразделяет все существующие отрасли на четыре группы (семьи)[129].

1. Отрасли, непосредственно группирующиеся вокруг советского государственного права (прокурорское право, судоустройственное право, бюджетное право);

2. Отрасли, тяготеющие к типовому методу административно-правового регулирования (административное и административно-процессуальное, земельное, лесное, горное и водное право), административно-хозяйственное, военно-административное право и др.

3. Отрасли цивилистического профиля (гражданское и гражданско-процессуальное, трудовое, колхозное, семейное право и др.).

4. Семья отраслей уголовно-правового цикла (уголовное и уголовно-процессуальное, исправительно-трудовое право).

В целом, идея С. С. Алексеева о существовании в советском праве семьи отраслей плодотворна. Она отражает процессы не только дифференциации, но и интеграции права и позволяет более точно определить общее и особенное в содержании отраслей права, дает возможность установить тенденции их развития и т. д. На это уже указывали в литературе. Однако вряд ли можно признать правомерным включение в группу отраслей административно-

---

[128] См. Б р а т у с ь С.Н. Предмет и система советского гражданского права, с. 104; П о л е н и н а С.В. Теоретические проблемы системы советского законодательства, с. 27-35.

[129] А л е к с е е в С.С. Структура советского права, с. 205-207.

правового регулирования горного права и родственных ему отраслей — земельного, лесного и водного права. В значительной мере такой подход объясняется тем, что автор рассматривает горное, лесное и водное право как комплексные отрасли, находящиеся в стадии формирования, а земельное — недавно зародившейся «молодой» отраслью права, но это не совсем так. Новые исследования представителей аграрно-правовой науки подтверждают, что горное право как отрасль возникло сразу после победы Октябрьской революции. То же самое с земельным, лесным и водным правом. По различным причинам объективного и субъективного порядка эти отрасли права в первые годы своего зарождения в теоретической разработке несколько отставали от административного и гражданского права. С кодификацией земельного, горного, лесного и водного законодательства положение значительно улучшилось. Кроме того, нельзя не учитывать и того, что горному праву присущ свой юридический режим регулирования, который существенно отличается как от административно-правового, так и от гражданско-правового регулирования общественных отношений. Поэтому надо полагать, в настоящее время есть основания рассматривать горное право, а также родственные ему отрасли — земельное, лесное и водное — в качестве самостоятельной группы в правовой системе — семьи отраслей аграрно-правового цикла.

Такой вывод вызван тем, что, как уже не раз отмечалось выше, земли, недра, леса и воды в одинаковой мере принадлежат государству на правах собственности. Они могут предоставляться предприятиям, организациям и гражданам только в пользование. Поэтому в какой бы сфере народного хозяйства и по поводу какого бы объекта природы ни возникли отношения, связанные с природопользованием, один из участников этих отношений всегда — Советское государство. Отсюда цементирующим началом как для горного, так и для земельного, лесного и водного права являются институт права исключительной государственной собственности и институт права пользования объектами природы.

Следует отметить, что характеристика аграрно-правовых отраслей в качестве семьи в правовой системе имеет важное теоретическое и практическое значение. Она дает возможность резче показать самостоятельность этих отраслей, их характерные особенности как своеобразных правовых общностей в системе права, которые существуют наряду с другими семьями (группами) отраслей. Кроме того, выделение правовых норм, регулирующих отношения по использованию и охране различных видов природных ресурсов в особую семью, необходимо для правильного понимания генетических и функциональных связей в системе права. Земельное, горное, лесное и водное право обязаны своим появлением, как уже говорилось, декрету «О земле» 1917 г. Они имеют собственные признаки и тенденции развития. Поэтому, несмотря на ряд сходных моментов в правовом регулировании общественных отношений, между земельным, горным, лесным и водным правом, с одной стороны, и административным правом — с другой, их нельзя включать в одну семью.

Среди аграрно-правовых отраслей ведущее место занимает советское земельное право, что обусловлено особой ролью регулируемых им общественных отношений. От решения земельных вопросов зависит не только проблема обеспечения рационального использования и охраны земель, но и проблемы сохранения равновесия окружающей среды в целом[130].

В юридической литературе высказывается мнение о том, что самостоятельность земельного, горного, лесного и водного права особого рода. Она не достигает такой степени, чтобы эти отрасли права можно было бы рассматривать в отрыве друг от друга[131]. Такой подход, на наш взгляд, противоречит идее о единстве и дифференциации элементов одной и той же степени организации. Существующая общность между элементами системы аграрно-правовых отраслей не только не отрицает, но, наоборот, предполагает необходимость дифференцированного анализа каждого из них в отдельности. Система не была бы системой, если бы объединяла нерасчленяемые элементы. Практическое значение образования системы аграрно-правовых отраслей в том и состоит, что она, устанавливая четкое взаимодействие между земельным, горным, лесным и водным правом — совершенно различными по своему конкретному назначению,— обеспечивает беспрепятственную реализацию заложенных в них разнообразных качеств, дает возможность осуществлять комплексное использование и охрану природных богатств. Таким образом, или земельное, горное, лесное и водное право могут рассматриваться в отрыве друг от друга, тогда они — самостоятельные отрасли и составляют элементы системы советского права; или земельное, горное и водное право не обладают соответствующей качественной особенностью и не способны взаимодействовать на равных — каждое в отдельности — с другими элементами системы права (например, с гражданским, административным правом и т. д.), тогда они не являются отраслями.

В действительности же земельные, горные, лесные и водные отношения представляют собой самостоятельные группы общественных отношений, урегулированных в связи с этим самостоятельными отраслями советского права. Причем по мере дальнейшего развертывания исследовательских работ границы между этими отраслями будут выделяться все четче. Чем больше мы находим отличий, тем выше уровень исследования. Задача аграрно-правовой науки на современном этапе ее развития как раз в том и состоит, чтобы определить присущий каждой из аграрно-правовых отраслей механизм воздействия на общественные отношения. Для этого необходим глубокий анализ форм и методов регулирования земельного, горного, лесного и водного права в отдельности, анализ конкретных видов отношений по использованию и охране природных ресурсов и той правовой формы, в которую они облекаются.

Нельзя ни отрывать механически земельное, горное, лесное и водное право друг от друга, ни объединять их искусственно в единое целое, а

---

[130] См. К р а с н о в Н.И. Некоторые вопросы развития советской науки земельного права. В кн.: Развитие аграрно-правовых наук. М., 1980, с. 26-35.

[131] См. Е р о ф е е в Б.В., К р а с н о в Н.И., С ы р о д о е в Н.А. Советское земельное право. М., 1981, с. 46.

рассматривать с учетом родства и важнейших особенностей, позволяющих признавать их самостоятельными и равноправными элементами в системе советского права — вот единственно правильный путь к изучению и исследованию проблем общественных отношений по использованию и охране природных богатств.

Признание совокупности горного, земельного, водного и ряда других родственных им отраслей самостоятельной правовой «семьей», определение горного права как отрасли, относящейся к аграрно-правовой группе, не дают еще возможности установить его соотношения с другими отраслями. Необходимо отграничить горное право от других отраслей, используя все его характерные черты в предмете, методе, принципах и т. д. При этом следует руководствоваться уже приведенными выше положениями о предмете, методе, принципах горно-правового регулирования общественных отношений.

1. Советское горное право и советское земельное право. Горное право отличается от земельного предметом правового регулирования. Нормы горного права регулируют отношения по использованию и охране недр, в то время как предмет земельного права — земельные отношения, в основе которых лежат отношения собственности па землю. Однако в жизни человеческого общества земля занимает особое место. В земледелии она выступает в качестве орудия производства. В других отраслях народного хозяйства может быть для человека «первоначальным арсеналом его средств труда» или «основой», «местом расположения», «территориальной операционной базой», «пространством», которое необходимо как условие всякого производства и всякой человеческой деятельности.

В силу этого право на разработку недр, будучи самостоятельным правовым институтом горного права, для своей реализации требует выделения горному предприятию соответствующего земельного участка. Без одновременного использования определенного участка земной поверхности нельзя и невозможно использовать недра. Поэтому в общей системе сложного фактического состава, с которым законодательство связывает возникновение права пользования недрами, земельный отвод занимает особое место. Практика знает немало примеров, когда месторождения полезных ископаемых не разрабатываются лишь из-за того, что горным предприятиям отказано в земельном отводе. Ибо при раздельности права на недра и права на поверхность нарушение прав землепользователей возможно лишь в том случае, когда интересы горной промышленности действительно требуют подчинения себе интересов, например, сельского хозяйства. Отсюда, в настоящее время вопросы предоставления и использования земельного участка, необходимого для нужд горного дела, регулируются не только земельным законодательством, но и в ряде случаев нормами законодательства о недрах. Однако при этом надо иметь в виду, что, во-первых, земли, предоставленные горным предприятиям и организациям, подчиняются не режиму недр, являются составной частью земель «промышленности, транспорта, курортов, заповедников и иного несельскохозяйственного назначения», выступающих в качестве самостоятельной категории единого государственного земельного фонда.

Поэтому общее понятие земель специального назначения, данное ст. 38. Основ земельного законодательства, распространяется и на эти земли. Во-вторых, по отношению к недрам земли, необходимой для нужд горного дела, играют служебную роль. Утрата права на горный отвод автоматически прекращает и право пользования земельным участком. «Стыковые» моменты между горным и земельным правом проявляются также и в том, что в настоящее время некоторые вопросы добычи общераспространенных полезных ископаемых и торфа рассматриваются не только в законодательстве о недрах, но и в земельном законодательстве. Так, Основы земельного законодательства и земельные кодексы союзных республик содержат нормы, которые разрешают землепользователям заниматься разработкой недр с непромышленной целью. В законодательстве о недрах предусмотрены конкретные пределы и условия такого пользования.

Надо сказать, что если в области добычи полезных ископаемых с промышленной целью горная правосубъектность предприятий выступает необходимой предпосылкой их земельной правосубъектности, то в рассматриваемой сфере отношений, наоборот, земельная правосубъектность предприятий, организаций и граждан является предпосылкой их горной правосубъектности. Утрата права на земельный участок автоматически влечет за собой потерю права на непромышленную добычу полезных ископаемых. В связи с этим иногда отмечается, что горная правоспособность как самостоятельная правовая категория не характерна для граждан и учреждений, а право на непромышленную добычу полезных ископаемых представляет собой дополнительное правомочие, включенное в право землепользования и т. д.

Однако с таким подходом к проблеме трудно согласиться. Занимаясь непромышленной добычей ископаемых, граждане, учреждения вступают с государством в определенные правоотношения, возникающие из факта пользования недрами, которые не всегда заметны, ибо для разработки недр гражданам и названным выше лицам не обязательно иметь разрешение. Но как только нормальный ход событий нарушится, указанные отношения сразу же дают о себе знать. Так, согласно ст. 43 Кодекса о недрах Казахской ССР (соответствующие статьи есть в кодексах о недрах других союзных республик) добыча общераспространенных полезных ископаемых и торфа предприятиями, организациями, учреждениями и гражданами в пределах предоставленных им земельных участков для своих хозяйственных и бытовых нужд может производиться открытым способом, без применения взрывных работ, одним уступом высотой не более 5 метров. Допустим, что организация или учреждение начали добывать ископаемые с применением взрывных работ в большем количестве, чем это требуется. Действия таких учреждений и организаций квалифицируются не как нарушение правил землепользования, а как нарушение права пользования недрами со всеми вытекающими отсюда последствиями. Поэтому считать право на непромышленную добычу ископаемых как дополнительное правомочие, включенное в право землепользования предприятий, организаций и граждан, нет основания. Использование земельного участка и разработка недр независимо от способа

добычи ископаемых и объема правомочий пользователей на недра — это разные и самостоятельные права.

2. Советское горное право и советское водное право. Во взаимоотношениях этих двух отраслей также наблюдается тесная связь, определяемая тем, что в некоторых случаях у них имеется общий предмет правового регулирования, т. е. и та и другая отрасль иногда регулируют одинаковый круг общественных отношений, в частности, отношения по использованию и охране подземных вод.

В соответствии со ст. 4 Основ водного законодательства подземные воды — составная часть единого государственного фонда. Это значит, что при использовании и охране подземных вод, как правило, возникают водные правоотношения. Но к эксплуатации подземных вод в отличие от поверхностных невозможно приступить сразу. Их необходимо открыть, разведать и построить соответствующие сооружения. Каждое из этих действий образует самостоятельную область общественных отношений и подвергается прямому юридическому регулированию. Отсюда в процессе использования и охраны подземных вод возникают не только водные, но и некоторые другие отношения, в частности, земельные, горные и гражданские.

Прежде всего горными могут быть названы отношения по поискам и разведке месторождений подземных вод. Ибо в данном случае речь идет о действиях по выявлению и оценке месторождений подземных вод, выявлению горнотехнических и других условий их использования. Такие действия осуществляются геологоразведочными организациями на основании разрешений, выдаваемых специально уполномоченными на то государственными органами. К числу горных должны быть отнесены и отношения по проникновению в недра для добычи подземных вод.

В соответствии с Положением о порядке использования и охраны подземных вод на территории СССР, утвержденным Министерством геологии и охраны недр СССР и Главным государственным санитарным инспектором СССР[132], проникновение в недра с целью добычи вод, т. е. бурение эксплуатационных скважин на воду, преобразование разведочных скважин в эксплуатационные, строительство и переоборудование других водозаборных сооружений производится только с разрешения республиканских органов геологии и охраны недр или территориальных геологических управлений. Специального разрешения не требуется при устройстве неиспользуемых для центрального водоснабжения водозаборных сооружений: а) копаных шахтных колодцев, эксплуатирующих грунтовые воды; б) забивных фильтровых (абиссинских) колодцев; в) одиночных буровых скважин глубиной до 20 метров на грунтовые воды; г) каптажа источников, работающих без принудительного понижения уровня воды.

Согласно действующему законодательству, устройство водозаборов должно производиться в соответствии с проектом водоснабжения, с учетом перспектив развития и роста водопотребления. Проект, который представляется

[132] См. Охрана природы. Сб. нормативных актов. М., 1971.

в республиканские органы геологии и охраны недр или в территориальные геологические управления (тресты), должен включать в себя данные о потребности в воде, гидрогеологических условиях района водозабора, конструкциях водозабора и отдельных скважин, их оборудовании и размещении, данные по эксплуатационному дебиту, качеству воды, зонам санитарной охраны и т. д. Для крупных водозаборов с капиталовложениями свыше 500 тыс. рублей, а для объектов железнодорожного транспорта свыше 1 млн. рублей, эксплуатационные запасы подземных вод должны быть утверждены в Государственной комиссии по запасам полезных ископаемых (ГКЗ) при Совете Министров СССР. Выписка из решения ГКЗ прилагается к проекту. Государственный контроль в части охраны подземных вод от истощения и загрязнения, за исключением гидроминеральных ресурсов, осуществляется Министерством геологии СССР. Значительную работу в этом деле проводит также Комитет по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору при Совете Министров СССР[133].

Условия специального водопользования во всех случаях должны согласовываться с органами Министерства геологии и горного надзора[134].

Большое внимание отношениям по использованию и охране подземных вод уделено в Основах законодательства о недрах и в кодексах о недрах союзных республик. Согласно Основам, предприятия, организации, учреждения и граждане имеют право пользоваться недрами в пределах предоставленных им земельных участков с целью добычи для своих хозяйственных и бытовых нужд пресных подземных вод без специальных разрешений земельных органов и органов горного надзора. Промышленная же разработка подземных вод устанавливается проектами и схемами разработки месторождений подземных вод и правилами технической эксплуатации. В Основах и кодексах о недрах определены и конкретные требования по строительству сооружений для добычи подземных вод. Безусловно, эти и другие меры способствуют дальнейшему улучшению использования и охраны подземных вод.

Вместе с тем, согласно Основам законодательства о недрах и кодексам о недрах союзных республик, все отношения по использованию и охране подземных вод являются горными отношениями. Такой вывод порождается тем, что законодательство о недрах рассматривает подземные воды в качестве одного из видов полезных ископаемых. Тем самым оно вступает в противоречие с Основами водного законодательства, которые относят подземные воды к числу водных объектов.

Вопрос о соотношении таких понятий, как «недра» и «воды» в литературе достаточно исследован. Здесь же только отметим, что есть серьезные основания для того, чтобы отношения по непосредственной хозяйственной эксплуатации подземных вод определять как водные отношения. Подземные воды при всей своей специфике не могут быть признаны недрами. Ибо это ведет к нарушению

[133] СП СССР, 1979, № 17, ст. 114.
[134] СП КазССР, 1979, № 13, ст. 33.

единства объекта права государственной собственности на воды. Поэтому горное законодательство может регулировать в полном объеме лишь отношения по поискам и разведке подземных вод и проникновению в недра для добычи этих водных ресурсов. Что же касается отношений пользования, то они регламентируются горным законодательством в той мере, в какой это необходимо, чтобы обеспечить рациональное использование и охрану недр, а также предупредить вредное воздействие подземных вод на производственные сооружения и устройства[135]. Только так, а не путем объявления подземных вод недрами, можно правильно сочетать интересы горной промышленности и водного хозяйства.

В таком же плане должна быть решена и проблема о правовой природе отношений по сбросу сточных вод в подземные водоносные горизонты. В частности, горными следует признать отношения по проникновению в недра с целью сброса сточных вод, а отношения по непосредственному сбросу в подземные водоносные горизонты рассматривать как водные отношения, т. е. как вид водопользования.

3. Советское горное право и советское лесное право. Различие между этими отраслями права определяется различным кругом общественных отношений, составляющих предмет правового регулирования каждой из них. Предметом лесного права являются лесные отношения, т. е. совокупность общественных отношений государственной собственности на леса, а также отношений, возникающих в процессе управления лесами, их использования, приумножения и охраны[136].

Леса — особый объект права, источник удовлетворения потребностей страны в древесине и другой лесной продукции. Они благоприятно влияют на климат, атмосферу, гидрогеологический режим рек и других водных объектов, предохраняют почву от ветровой эрозии, используются в оздоровительных целях, для удовлетворения культурных и эстетических запросов населения.

Многостороннее значение лесов и длительность их выращивания делают задачу советского лесного права и лесного законодательства специфичной. Но, несмотря на это, между горным и лесным правом имеется ряд стыковых проблем. Прежде всего это относится к вопросу об охране лесных ресурсов от вредного влияния горных работ.

Надо сказать, что в нормах горного права уделяется большое внимание мерам по охране лесных ресурсов в процессе использования недр. Ст. 14 Основ рассматривает это как одну из основных обязанностей пользователей недрами. Необходимость обеспечить охрану окружающей среды, в том числе и лесов, предусмотрена в нормах Основ и кодексов о недрах союзных республик (ст. 42, 49 Кодекса о недрах КазССР), где определены основные требования к проектированию, строительству и вводу в эксплуатацию горнодобывающих предприятий, а также подземных сооружений, не связанных с добычей

---

[135] См. К о л б а с о в О.С. Водное законодательство в СССР. М., 1972, с. 165.

[136] См. Е р о ф е е в Б.В. Основы земельного права. М., 1971, с. 45. Более подробно о роли лесного законодательства в регулировании лесных отношений см. Заседания Верховного Совета СССР девятого созыва, шестая сессия. М., 1977.

полезных ископаемых, и основные требования к разработке месторождений полезных ископаемых. Согласно ст. 49 Основ, лица, виновные в невыполнении требований по охране окружающей природной среды от вредного влияния работ, связанных с пользованием недрами, несут уголовную, административную или иную ответственность в соответствии с законодательством Союза ССР и союзных республик.

Поскольку между недрами и лесами существует тесная связь (это объекты природы), следует признать правильным наличие в горном законодательстве соответствующих лесоохранительных норм. Но возникающие в связи с этим общественные отношения в полной мере должны регулироваться лесным законодательством. В горном законодательстве они могут найти отражение лишь в той мере, в какой это необходимо для обеспечения взаимодействия недр и лесов и охраны последних от вредного влияния горных работ.

«Стыковые» моменты между горным и лесным правом наблюдаются и при регулировании отношений по добыче ископаемых, торфа, которые расположены на землях государственного лесного фонда.

Передача всех земель для нужд горного дела в настоящее время осуществляется по нормам земельного законодательства. Но порядок определения места расположения горнодобывающих предприятий или подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, если они влияют на состояние и воспроизводство лесов, устанавливается не только нормами земельного, но и горного, и лесного законодательства. В Основах лесного законодательства, например, установлено, что место строительства предприятий, сооружений и других объектов, влияющих на состояние и воспроизводство лесов, определяется по согласованию с исполнительными комитетами местных Советов народных депутатов, государственными органами лесного хозяйства и другими органами в соответствии с законодательством Союза ССР и союзных республик. Проекты строительства указанных предприятий, сооружений и других объектов согласовываются с государственными органами лесного хозяйства и другими органами в случаях и порядке, устанавливаемых законодательством Союза ССР. Следует отметить, что до недавнего времени добыча общераспространенных полезных ископаемых в лесах и на землях государственного лесного фонда рассматривалась как побочное лесопользование. В соответствии с Лесным кодексом РСФСР 1923 г. и некоторыми инструктивными материалами, регулирующими лесные отношения, разрешение на такую добычу оформлялось билетами на побочное лесопользование. В то же время горное законодательство признавало (впрочем, и ныне признает) все виды добычи ископаемых в качестве пользования недрами. Это противоречие между горным и лесным законодательством устранено с принятием Основ лесного законодательства Союза ССР и союзных республик. В ст. 21, где установлены виды и сроки лесных пользований, в том числе побочных, непромышленная добыча общераспространенных полезных ископаемых отсутствует. Мы думаем, такой подход к проблеме является правильным, ибо добыча ископаемых в какой бы

форме и в каких бы местах она ни проводилась, не характерна для лесного хозяйства. Но, конечно, поскольку разработка недр в лесах и на землях государственного лесного фонда в той или иной мере затрагивают интересы лесного хозяйства, лесное законодательство не может пройти мимо этой проблемы. В ст. 19 законодательства о недрах говорится, что строительные и взрывные работы, добыча полезных ископаемых, прокладка кабеля, трубопроводов и иных коммуникаций, буровые и другие работы в лесах, а также на землях государственного лесного фонда, не покрытых лесом, не связанные с ведением лесного хозяйства и осуществлением лесных пользований, производятся по согласованию с исполнительными комитетами местных Советов народных депутатов, государственными органами лесного хозяйства и другими органами в соответствии с законодательством Союза ССР и союзных республик.

В лесных кодексах союзных республик и в соответствующих инструктивных материалах это положение должно получить дальнейшее развитие, в частности, необходимо предусмотреть порядок согласования с органами лесного хозяйства добычу полезных ископаемых в лесах, порядок обжалования в случаях отказа этих органов от дачи разрешения и т. д. Это способствовало бы интересам как горного дела, так и лесного хозяйства.

4. Советское горное право и правовая охрана природы. В условиях развитого социалистического общества значительно возрастает интенсивность использования природных богатств. Добыча многих полезных ископаемых примерно через каждые 8-10 лет удваивается. Происходит значительный рост водопотребления и использования лесных ресурсов. Поэтому требуется экономно расходовать богатства недр, лесов и вод, расширять необходимые природоохранительные мероприятия, а также надлежащую правовую регламентацию отношений по использованию и охране природных ресурсов. Возникает необходимость четко определять предупредительные, запретительные, восстановительные, карательные и поощрительные меры, направляемые на обеспечение охраны окружающей среды. Во весь рост встает проблема дальнейшего развития и совершенствования природоохранительной функции Советского государства. В законодательстве ясно выражена цель правовой охраны природы. Она «заключается в том, чтобы на основе установления, применения и исполнения правовых норм об охране природной среды обеспечить такое состояние общественных отношений в СССР, которое бы способствовало сохранению и рациональному использованию природных богатств нашей страны и достижению оптимального для человека и его внешнего окружения качества жизненной среды»[137].

Развитие норм и совершенствование общественных отношений по охране и использованию природных ресурсов вносят определенные изменения в систему права — встает вопрос о новой отрасли права, призванной регламентировать использование и охрану природных богатств. Существует мнение, что на современном этапе законодательство об охране природы в

[137] Правовая охрана природы. М, 1980, с. 22.

СССР обособляется в отдельную отрасль советского законодательства, как самостоятельная отрасль оно будет развиваться и дальше. На этой основе был сделан вывод о том, что в системе советского права наравне с такими отраслями права, как земельное, горное, лесное и водное существует и природоохранительное право. Вместе с тем отмечается, что дифференциация отраслей права, регулирующих отношения по использованию и охране природных ресурсов, выдвигает проблему интеграции этих отраслей и конструирования природно-ресурсового права[138].

Выдвинутая идея получила в литературе разную оценку. Одни авторы отвергли ее, а другие с теми или иными правовыми оттенками поддержали. Кое-кто из числа сторонников считает, что теоретически вопрос о признании природоохранительного и природоресурсового права в качестве самостоятельных отраслей права следует решить положительно. Эти отрасли не исключают друг друга.

Отмечая, что поиск новых форм и способов правового регулирования, наиболее полно и верно удовлетворяющих объективные потребности развития социальной действительности, актуален и важен, Н. Т. Осипов вместе с тем полагает, что предложенная идея противоречит общепризнанным положениям общей теории права и понятия отрасли права и системы права в целом[139]. Высказано также мнение, что мысль об интеграции правовых норм, регулирующих отношения по использованию и охране природных богатств, правомерна, но формирование природоресурсового права как самостоятельной отрасли в системе права преждевременно[140].

По-видимому, нет необходимости подробно анализировать проблему о месте природоохранительного и природоресурсового права в системе советского права, так как это выходит за пределы данной работы. Но поскольку в ряде случаев некоторые авторы, исследуя процесс дифференциации и интеграции отраслей права, относят часть институтов горного права к сфере действия природоохранительного и природоресурсового права, остановимся на наиболее важных аспектах указанного вопроса.

В теории отрасль права принято рассматривать как систему юридических институтов, объединенных общностью предмета правового регулирования, которая по своему уровню может выступать в качестве элемента системы советского права в целом[141]. Иначе говоря, для того, чтобы та или иная группа реально существующих правовых норм могла быть признана отраслью советского права, она должна иметь, во-первых, свой предмет, т. е. определенную группу общественных отношений, отличающуюся от иных

---

[138] К а з а н ц е в Н.Д. К вопросу о научных основах кодификации законодательства об охране природы. Вестник МГУ. Серия «Право», 1962, № 1; Он же. О состоянии и задачах научно-исследовательской работы в области природоохранительного законодательства. – Ученые записки ВНИИСЗ, вып. 26. М., 1972; Он же. Природоресурсовое право и его пределы как интегрированной отрасли. Вестник МГУ Серия XII, 1967, № 6, с. 75.

[139] О с и п о в Н.Т. Теоретические проблемы советского земельного права. Л., 1972, с. 21.

[140] Советское государство и право, 1971, № 3.

[141] Советское государство и право, 1969, № 8, с. 19.

групп своей качественной характеристикой, во-вторых, соответствующую степень внутренней организации, свою собственную систему, достигшую такого уровня, который бы позволил этой группе норм выступить в качестве элемента системы права в целом, в-третьих, обладать способностью взаимодействовать не с отдельными группами норм других отраслей, а с отраслями в целом, т. с. с системами такой же степени организации.

Признавая природоохранительное право самостоятельной отраслью права, отдельные ученые на эту сторону проблемы мало обращают внимания. Нередко спор ведется в отрыве от тех реальных отношений, которые с определенностью могли бы говорить о наличии или отсутствии той или иной отрасли права. Между тем, анализируя всю совокупность общественных отношений, которые складываются в процессе использования и охраны природных ресурсов, нетрудно установить, что в настоящее время у природоохранительного права нет такой важной материальной предпосылки, как предмет правового регулирования. Нет, потому что в реальной жизни мы сталкиваемся не с природоохранительными отношениями вообще, а с отношениями по охране земли, недр, лесов, вод и т. д. А эти отношения являются предметом правового регулирования соответственно земельного, лесного и водного права.

В литературе неоднократно делались попытки доказать наличие особой самостоятельной области общественных отношений в сфере охраны природного комплекса, но они не увенчались успехом. И это не случайно. Отношения по охране и использованию земель независимо от того, в какой сфере народного хозяйства они возникают, являются земельными отношениями. То же самое относится к горным, лесным и водным отношениям. Недра, например, как специфический объект права объединяют все общественные отношения, связанные с их охраной и использованием, в единую область отношений, урегулированных поэтому и едиными нормами советского горного права. Отсюда утверждение некоторых авторов о том, что природоохранительные отношения представляют собой особый вид в системе общественных отношений, не соответствуют действительности[142]. Вряд ли будет правильным вырывать отношения по охране недр из общей системы горных отношений и объявлять их природоохранительными.

В последние годы в нашей стране принят ряд основополагающих нормативных актов в области охраны природы и рационального использования природных богатств. Эти акты взаимосвязаны и вместе с тем представляют собой самостоятельные элементы системы советского законодательства. В сфере охраны окружающей среды к ним относятся Основы земельного законодательства Союза ССР и союзных республик, Основы водного законодательства Союза ССР и союзных республик, Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах, Основы лесного законодательства Союза ССР и союзных республик, Основы законодательства Союза ССР и

[142] Правовые проблемы охраны окружающей среды в СССР, Л., 1979, с. 48.

союзных республик о здравоохранении, Закон Союза ССР об охране атмосферного воздуха.

Большинство названных законов в настоящее время составляет основу существования тех или иных самостоятельных отраслей в системе права, кроме отношений по охране атмосферного воздуха и некоторой части отношений, регулируемых Основами о здравоохранении, которые ныне обладают определенным единством и в то же время не являются предметами регулирования ни одной известной нам самостоятельной отрасли права. В известной мере однородными являются отношения по охране объектов природы в их нетронутом виде. Но они не достигают такой степени развития, когда можно было бы говорить о появлении специфического предмета регулирования, способности вызвать к жизни новую отрасль права[143].

Сторонники признания природоохранительного права самостоятельной отраслью иногда ссылаются на наличие в этой области специфического метода правового регулирования. Однако анализ действующего законодательства и практики его применения говорят об обратном. Так, по мнению Н. Т. Осипова, методы правовой охраны окружающей природной среды есть не что иное как юридические способы, приемы, при помощи которых социалистическое государство устанавливает пределы дозволенного поведения людей в их взаимосвязях с природной средой, стремясь не допустить в ней нарушения естественного равновесия, а в отдельных случаях, когда такое равновесие нарушено, принимает необходимые меры по его восстановлению[144]. При этом автор правильно отмечает, что метод правового регулирования общественных отношений в конечном счете определяется характером и содержанием регулируемых общественных отношений, т.е. предметом правового регулирования. Особенности предмета правового регулирования являются определяющими факторами юридического своеобразия избранного метода правового регулирования, т. е. способа воздействия на волю и сознание субъектов общественных отношений. Обусловленность метода предметом регулирования Н. Т. Осипов видит в императивности природоохранительных норм. Но, к сожалению, автор не указывает, какое место в системе правового регулирования метод охраны природы занимает, какими конкретными особенностями он обладает и т. д. Приведенные им примеры в основном взяты из земельного законодательства, что не вполне достаточно для доказательства наличия специфического метода у правовой охраны окружающей среды. К тому же возникает вопрос: если содержащаяся в диспозициях земельно-правовых норм охранительная функция составляет метод природоохранительного права, то в чем же тогда особенность метода земельного права? Между тем эта сторона проблемы не менее важна, чем определение метода правовой охраны природы.

Некоторые авторы видят метод правового регулирования, свойственный природоохранительному праву, в определении объектов правовой охраны

---

[143] См. Ведомости Верховного Совета СССР, 1968, 1969, 1970,1975, 1977, 1980 гг.

[144] См. Проблемы правовой охраны окружающей природной среды, с. 41.

природы, установлении и применении запретительных, оградительных, восстановительных мер и ответственности за нарушение правил охраны природы[145]. В чем же отличие этих мер, присущих природоохранительному праву, от соответствующих мер земельного, горного, лесного и водного права? Ведь, скажем, запрет на использование недр — это тоже мера по охране природы. Но от этого он не перестает быть горно-правовой мерой. Так, согласно ст. 59 Кодекса Казахской ССР о недрах в случае нарушения основных требований в области охраны недр, предусмотренных ст. 58 этого же кодекса, пользование недрами может быть ограничено, приостановлено или запрещено органами государственного горного надзора или другими специально уполномоченными на то государственными органами в порядке, устанавливаемом законодательством Союза ССР. Норма данной статьи — безусловно элемент системы горного права. Необходимо иметь в виду, что определение объектов, подлежащих правовой охране, никакого отношения к методу не имеет. Выбор объектов природы — это организационно-хозяйственное мероприятие, предпосылка непосредственного применения того или иного метода правовой охраны, но не сам метод.

Таким образом, на наш взгляд, в настоящее время трудно признать наличие у природоохранительного права своеобразного метода правового регулирования. Основной недостаток позиции ученых, отрицающих это, состоит в том, что они рассматривают вопрос о методе природоохранительного права в отрыве от аналогичной проблемы земельного, лесного, горного и водного права. Это особенно заметно, когда говорится, что в природоохранительном праве существует особый вид ответственности, выражающийся во взыскании материального ущерба[146], причиненного природе, по специально утвержденным таксам исчисления. В действительности в реальной жизни нет такой ответственности за нарушение правил охраны природы, которая не совпадала бы с ответственностью, установленной нормами конкретных отраслей права. В настоящее время, например, таксы исчисления для определения размера ущерба, причиненного тому или иному объекту природы, применяются в области лесонарушения, нарушения правил охоты, рыболовства и т. д., они охватываются соответственно нормами лесного права, фаунистического и т. д.

По проблеме о месте природоохранительного права в системе советского права заслуживает внимания позиция С. С. Алексеева. Он не считает природоохранительные отношения едиными, однородными отношениями, способными образовать предмет основной отрасли права.

Аналогичную точку зрения с некоторыми оттенками высказывает Ю. С. Шемшученко[147]. Он обращает внимание на то, что по своей внутренней структуре предмет регулирования права по охране окружающей среды состоит из многочисленных видов и групп специфических общественных отношений.

---

[145] См. Правоведение, 1976, № 6, с. 10.

[146] Проблемы правовой охраны окружающей среды в СССР, с. 44.

[147] Ш е м ш у ч е н к о Ю.С. Организационно-правовые вопросы охраны окружающей среды. Киев, 1976, с. 193.

Это обусловлено громадным богатством и разнообразием природных и искусственных объектов охраны, их спецификой и ролью в общественной жизни. Исходя из этого Ю. С. Шемшученко предлагает говорить о «наслоении» природоохранительного права не над основными отраслями, а только над теми, которые регулируют охрану и рациональное использование отдельных природных ресурсов.

Идея о возможности существования в нашей правовой системе наряду с основными комплексных отраслей давно дискутируется в литературе. Ряд авторов отводит комплексным отраслям лишь условное место в системе права, другие считают возможным параллельное функционирование и основных, и комплексных отраслей и т. д. Анализируя различные мнения в этой области, хочется подчеркнуть, что признание природоохранительного права комплексной отраслью ничего нового правовой науке и практике не даст. Ибо комплексная отрасль мыслится «полуотраслью». Причем, как признает С. С. Алексеев, интегрированные комплексные отрасли, а природоохранительное право относится, по его мнению, к их числу, выполняют в правовой системе весьма ограниченные функции и не имеют тенденции перерасти в основные отрасли. Поэтому правильнее сказать о происходящем в настоящее время процессе формирования самостоятельной комплексной отрасли природоохранительного законодательства, а не о появлении природоохранительного права. Вместе с тем, по мнению этого автора, развитие земельного, административного, гражданского и колхозного права, а на их базе таких отраслей, как водное, лесное, горное право, обусловливает необходимость выделения природоохранительного права в качестве нового слоя комплексных образований.

Отрасль права и отрасль законодательства — взаимосвязанные и взаимообусловленные явления. Структура права по своей природе представляет собой структуру содержания законодательства, а структура законодательства выступает во вне как структура формы права. Чем они ближе, тем совершеннее акты, регулирующие ту или иную часть общественных отношений. Поэтому без соответствующей отрасли законодательства нет и отрасли права. Различие между ними состоит лишь в том, что отрасль права определяется характером регулируемых общественных отношений, а отрасль законодательства особенностью той или иной ветви народного хозяйства, того или иного звена в сфере государственного управления[148]. Однако издание новых нормативных актов, подготовка основ и кодексов, регулирующих тот или иной вид общественной деятельности, не всегда влекут за собой появление новой отрасли. Для этого нужны соответствующие объективные условия. Поэтому ссылка некоторых авторов на наличие отрасли природоохранительного законодательства для обоснования факта существования отрасли природоохранительного права не правомерна. Следует согласиться с мнением о том, что если данная комплексная отрасль законодательства использует методы правового регулирования, свойственные входящим в ее состав нормам

[148] Вопросы кодификации. М., 1957, с. 228.

различных отраслей права, не трансформируя, не видоизменяя эти методы, то это значит, что еще не созрели условия для появления этой новой отрасли права[149].

Поскольку специфика метода определяется своеобразием предмета, видоизменение входящих в состав комплексной отрасли законодательства методов различных отраслей права возможно лишь с появлением нового предмета, т. е. новой области общественных отношений. Поэтому природоохранительное законодательство в настоящее время не может служить предпосылкой появления природоохранительного права как отрасли права.

Трудно признать правильной и характеристику природоохранительного права как некоего «сложного правового комплекса»[150]. В системе советского права нет такой конструкции. Это по существу отход от решения проблемы. По мнению автора данного суждения, «природоохранное право» (по его терминологии), будучи в составе экологического права, объединяет в себе нормы по охране земель, недр, лесов, вод, фауны и т. д., которые он называет землеохранным, недроохранным, лесоохранным, водоохранным, рыбоохранным и т. д. правом. Причем, по мысли этого автора, все они являются «сложными правовыми комплексами». Однако он не указывает, как один «сложный правовой комплекс» может быть составной частью другого такого же комплекса. Ведь, скажем, отрасль права не может развиваться в составе другой находящейся на одном с ней уровне отрасли права.

В анализируемой конструкции не совсем ясна также правовая природа экологического права. Является ли оно основной или комплексной отраслью, из каких институтов состоит и т. д.? Кроме того, если нормы по охране недр входят в природоохранительное право, то может ли существовать в составе горного права институт правовой охраны недр? На эти вопросы автор не отвечает.

Признание возможности изменения и развития системы права не дает основания для произвольного конструирования ее элементов. Дифференцированное регулирование социалистических общественных отношений, дифференциация норм советского права имеют свои закономерности. Подход к этой проблеме не должен быть односторонним, а тем более с позиции той или иной представляемой исследователем отрасли науки. Значит ли это, что в настоящее время нет возможности для постановки вопроса об интеграции норм отраслей права, регулирующих отдельные виды общественных отношений по охране и рациональному использованию природных богатств? Положительный ответ будет неправильным, ибо дифференциация и интеграция — два взаимосвязанных явления. Уже в процессе дифференциации общественных отношений и регулирующих их правовых норм появляются элементы их интеграции. В области использования и охраны природных ресурсов этот процесс очевиден, поскольку в данной

---

[149] Система советского законодательства. М., 1980, с. 55.

[150] Б а й с а л о в С.Б. Понятие и характер природоохранительного права. Изв. АН КазССР, серия общест. наук, 1977, № 2, с. 77; Правовая охрана природы в Казахской ССР, Алма-Ата, 1977, с. 130.

сфере есть ряд общих моментов, которые составляют основу существования земельного, горного, лесного и водного права. Такими общими моментами, как уже отмечалось, являются, во-первых, то, что все природные объекты в одинаковой мере принадлежат государству на праве исключительной собственности; во-вторых, на их создание не затрачен труд человека; в-третьих, природные объекты не являются товаром и не могут быть предметом сделок, а передаются лишь в пользование. Есть ряд сходных моментов и в вопросах ответственности, управления и т. д. Все это обусловливает появление в системе советского права такой отрасли, как природоресурсовое право, призванное регулировать общественные отношения по сохранению экологического равновесия и рациональному использованию природных богатств как с точки зрения комплексности их охраны, так и с точки зрения обеспечения комплексности пользования ими.

Необходимо отметить, что признание в сфере правовой охраны окружающей среды двух самостоятельных отраслей права — природоохранительного и природоресурсового — вольно или невольно ведет к отрыву проблемы охраны от вопросов использования природных богатств. Такое положение «идет вразрез с современным понятием природопользования и с основанными на нем нормами советского законодательства, которое представляет в неразрывной связи нормы об охране и использовании природных ресурсов как в отраслевом, так и в общем природоохранительном законодательстве»[151].

«Охрана» и «пользование» настолько тесно связаны друг с другом, что существование одного немыслимо без другого. Охранять, если понимать диалектически, — значит рационально, комплексно и научно обоснованно использовать. Правильно отмечает А. Е. Еренов, что природопользования в «чистом виде» не существует. Нельзя ни отрывать механически пользование от охраны, ни противопоставлять их друг другу. Необходимо использовать природные ресурсы, оберегая их, строго охраняя — таково требование современности к природе[152]. Даже консервация природных ресурсов связана с институтом пользования, поскольку в одних случаях она применяется как средство воздействия на предприятия и организации, допустившие нарушения правил эксплуатации того или иного природного объекта (например, пользование недрами приостанавливается, если горные предприятия допустили существенные отступления от технологической схемы разработки недр), а в других — как средство восстановления равновесия в природе путем применения мер по ее улучшению, оздоровлению, то есть опять-таки путем своеобразного использования объектов природы.

Пользование не означает изъятие или уничтожение тех или иных объектов природы. В определенных случаях изучение и наблюдение за жизнью животных в заповедниках тоже является одним из видов пользования

[151] Советское государство и право, 1975, № 9, с. 74.

[152] См. Еренов А. Е. Проблемы правовой охраны природы. Известия АН КазССР, серия общест. наук, 1974, № 3, с. 84.

природой. Поэтому попытка отрывать правоотношения по охране от правоотношений по использованию природных объектов несостоятельна. Охрана природы, осуществляемая в процессе использования ее, никак не может быть выведена за рамки природопользования[153]. Об этом свидетельствует и нормотворческая практика нашей страны, где регулятивные и охранительные нормы развиваются вместе. Трудно было бы даже представить себе пути обеспечения рационального и комплексного использования природных богатств, если бы принимались два закона: один по вопросам охраны, а другой — по вопросам использования природных ресурсов.

Процесс формирования природоресурсового права начался в 60-е годы и завершится с полной кодификацией природоохранительного законодательства. Основная задача этой отрасли — комплексно регулировать наиболее общие и важные вопросы охраны и использования природных богатств. В отличие от земельного, горного, лесного и водного права цель природоресурсового права — обеспечить правильное сочетание интересов субъектов различных отраслей права при пользовании объектами природы, устранять отдельные противоречия между отраслевым законодательством и т. д. В него войдут нормы об охране атмосферного воздуха, внешней среды, природных комплексов и т. д. Они будут для природоресурсового права не «чужеродным телом», как полагают некоторые авторы, а необходимыми элементами, способными образовать соответствующие правовые институты. Ибо в этой отрасли вопросы охраны и использования природных богатств регулируются вместе. Природоресурсовое право интегрирует общие проблемы права исключительной государственной собственности на природные ресурсы, права пользования и управления природными объектами. В его нормах получат отражение основные пути удовлетворения интересов настоящего и будущих поколений в необходимых для жизни природных богатствах.

В настоящее время земельное, горное, лесное и водное право устанавливают приоритет использования и охраны одних объектов над другими. В земельном праве действует принцип приоритета сельскохозяйственного использования земель, в горном — принцип приоритета добычи полезных ископаемых, в водном — принцип приоритета питьевого и коммунального водопользования и т. д. Это иногда порождает конкуренцию интересов различных субъектов в использовании тех или иных природных богатств. Одна из целей природоресурсового права — не допустить подобной ситуации. Так, если при предоставлении земель для несельскохозяйственных целей на стадии предварительного согласования важная проблема состоит в том, чтобы не допустить уменьшения находящихся в сельскохозяйственном обороте земель, то при решении вопроса о предоставлении земель для разработки месторождений полезных ископаемых недостаточно руководствоваться только одним этим соображением[154]. Необходимо учитывать

---

[153] См. Закон об охране природы в Казахской ССР. Ведомости Верховного Совета КазССР, 1962, № 23, с. 28.

[154] См. П р у с А.И. Организационно-правовые гарантии рекультивации земель. В кн.: Проблемы земельного и колхозного права. Свердловск, 1975.

и проблему обеспечения рационального и комплексного использования недр. В ряде случаев последняя цель должна иметь приоритет перед сельскохозяйственным производством, ибо от того, насколько правильно и рационально разрабатываются некоторые уникальные по своей природе месторождения полезных ископаемых, в значительной мере зависят выполнение народнохозяйственного плана и развитие экономики страны в целом. Причем в этой области общественных отношений вопреки известным требованиям земельного законодательства может быть сформулировано даже такое правило: поскольку экономическая ценность некоторых уникальных месторождений во много раз превосходит ценность сельскохозяйственных земель, под которыми они расположены, использование колхозами, совхозами остающихся у них участков поверхности должно производиться так, чтобы для горных предприятий не создавались неудобства при извлечении полезных ископаемых.

Ясно, что нормами земельного и горного права указанные вопросы решить трудно, так как для земельного права прежде всего важно обеспечить рациональное использование земель, для горного — недр и т. д. Поэтому формирование природоресурсового права необходимо, кроме прочего, для регулирования вопросов, выходящих за пределы конкретных отраслей права.

Горное, лесное, водное и земельное право соотносятся с природоресурсовым правом как равноправные, самостоятельные элементы единой системы права. Здесь не подходит правило, характеризующее соотношение части и целого, так как в природоресурсовом праве интегрируются не все нормы конкретных отраслей. Трудно согласиться с мнением о том, что после образования природоресурсового права земельное, горное, лесное и водное право теряют самостоятельность и речь может идти о самостоятельности природоресурсового права. Такой подход к проблеме ведет к отрицанию предмета правового регулирования как одного из ведущих критериев формирования отраслей права. Земельные, горные, лесные и водные отношения существенно различаются и не могут образовать единую область общественных отношений. Реализация указанной концепции свела бы на нет усилия многих ученых, направленные на разработку актуальных проблем горного, лесного и водного права. Она поставила бы под сомнение целесообразность выделения этих отраслей из состава земельного права и, в конечном счете, возвратила бы аграрно-правовую науку на уровень, когда горное, лесное и водное право рассматривались составной частью земельного права.

Вряд ли можно признать справедливым и мнение о том, что природоресурсовое право как интегрированная отрасль объединяет земельное, горное, лесное и водное право на автономных началах и что последние составляют особенную часть единой интегрированной отрасли. Последовательное проведение такой позиции может привести к ликвидации отраслевого законодательства, к суммированию его в рамках закона об охране природы. Между тем без соответствующих отраслевых актов нельзя, да и

невозможно обеспечить охрану и рациональное использование природных богатств.

5. Советское горное право и советское колхозное право. Предметом колхозного права являются общественные отношения по организации деятельности колхозов, отношения колхозов с колхозниками — членами данного колхоза. В основном эта отрасль права регулирует внутриколхозные отношения, т. е. отношения колхозов и колхозников в производственной, управленческой и культурно-бытовой сферах. Вместе с тем в настоящее время колхозы — это крупные хозяйствующие субъекты в селе. Они вступают в различные внешние общественные отношения по финансированию, приобретению и продаже имущества, подряда и т. д. Одним из таких внешних отношений считаются отношения по охране и использованию недр. В соответствии с действующим законодательством колхозы могут добывать для нужд своего хозяйства общераспространенные полезные ископаемые, создавать предприятия по производству местных строительных материалов и т. д. Основами законодательства о недрах и Основами земельного законодательства право добычи общераспространенных полезных ископаемых предоставлено и колхозникам. По сложившейся практике разрешение на непромышленную добычу ископаемых, расположенных на территории колхоза, выдается колхозным правлением.

Надо сказать, что отношения, возникающие по такому поводу между колхозом и государством, по своей природе являются горными отношениями, ибо основу их составляет право исключительной государственной собственности на недра. К тому же колхозы вступают в эти отношения как обычные организации, наделенные способностью иметь недра на праве пользования. А для отнесения тех или иных отношений к числу колхозных необходимо, чтобы одним из участников этих отношений выступал колхоз со всеми присущими ему особыми свойствами кооперативного сельскохозяйственного предприятия, являющегося субъектом права колхозно-кооперативной собственности и наделенного правами юридического лица[155]. Поэтому все вопросы, связанные с участием колхозов в отношениях по использованию недр, составляют предмет горного права и должны регулироваться законодательством о недрах. Вместе с тем, в соответствии с Примерным уставом колхоза, право на добычу ископаемых для своих бытовых нужд в пределах предоставленных земельных участков является одним из уставных прав колхозов. В Примерном уставе 1969 г. данное право закреплено наряду с другими правомочиями колхозов, и в процессе своего развития колхозное законодательство не может пройти мимо проблемы использования недр колхозами, а также их членами. Но в нем возможна только охранительная норма. Отношения по использованию недр регулируются лишь в той мере, в какой это необходимо для лучшей реализации предусмотренных горным

[155] См. К о з ы р ь М.И. Имущественные правоотношения колхозов в СССР. М., 1966, с. 8-10; Я н ч у к В.З. Проблемы теории колхозного права. М., 1969, с. 60-65; К а л а н д а д з е А.М. Внутриколхозные правоотношения в СССР. Л., 1974, с. 10-15.

законодательством требований по охране недр от беспорядочной разработки. Пределы и условия добычи полезных ископаемых колхозами, равно как и другими предприятиями и организациями, предусматриваются законодательством о недрах.

Государство могло бы предоставить колхозам право на промышленную разработку недр, обеспечив их необходимой горной техникой, специалистами и т. д. В свое время такие предложения высказывались, но разрешить колхозам и другим сельскохозяйственным предприятиям самим заниматься промышленной добычей ископаемых — это значит стать на путь организации при колхозах и совхозах таких отраслей хозяйства, которые не связаны непосредственно с их сельскохозяйственным производством, это значит превращать колхозы и совхозы в разновидность промышленных предприятий, что противоречит целям и задачам колхозов и совхозов как сельскохозяйственных предприятий[156]. Поэтому в данной области общественных отношений желательно сохранить существующий порядок при особом внимании к мерам, обеспечивающим сохранность недр от произвольной разработки, ответственность колхозников за нарушения правил эксплуатации месторождений.

В литературе высказывалось мнение, что в отношении объектов природы (земли, недр и т. д.) колхозный двор находится с колхозом в колхозно-правовых отношениях, так как эти отношения базируются на колхозном членстве и составляют органическую часть внутриколхозных отношений[157]. Однако согласиться с этим нельзя. Объединяющим началом внутриколхозных отношений является институт членства. Именно членство в колхозе — тот стержень, который позволяет отнести отношения, складывающиеся внутри колхоза, к колхозно-правовым. Между тем отношения по использованию земли, общераспространенных полезных ископаемых вытекают не только и не столько из членства. Колхозник пользуется недрами потому, что такое право предоставлено ему государством. Поэтому в процессе использования общераспространенных полезных ископаемых, расположенных на территории колхоза, колхозник одновременно находится в правовых отношениях и с колхозом, и с государством как собственником недр. Отсюда общественные отношения по использованию недр колхозниками нельзя квалифицировать как колхозно-правовые, и они не могут составлять предмет регулирования колхозного права.

Надо отметить, что с поднятием колхозно-кооперативной собственности до уровня общенародной исчезнут социально-экономические предпосылки существования нормативных актов, регулирующих колхозные отношения, а вместе с ними и само колхозное право. Но необходимость в регулировании отношений по сельскохозяйственному производству останется и в дальнейшем, поэтому взамен колхозного права появится другая отрасль — сельскохозяйственное право. По этой проблеме в литературе высказаны

[156] См. А к с е н е н о к Г.А. Правовое положение совхозов в СССР. М., 1960, с. 166.
[157] См. Советское государство и право, 1950, № 7, с. 50; Там же, 1953, № 4, с. 97.

различные мнения. Одни говорят, что сельскохозяйственное право уже существует как самостоятельная отрасль права и своими нормами регулирует имущественные, колхозные, трудовые, земельные отношения, связанные с сельским хозяйством. Другие же, напротив, считают, что сельскохозяйственное право не может быть признано самостоятельной отраслью, ибо в нем объединяются разные отношения.

На наш взгляд, в настоящее время сельскохозяйственное право находится в стадии возникновения и становления и еще рано говорить о том, что в системе права уже появился самостоятельный структурный элемент, охватывающий своими нормами всю сферу отношений, складывающихся в сельском хозяйстве, и способный взаимодействовать с земельным, горным, лесным и водным правом на равных. Прежде всего это объясняется наличием колхозных отношений, которые не могут быть втиснуты в рамки предмета регулирования сельскохозяйственного права. В известной мере формированию этой отрасли мешают также, с одной стороны, отсутствие серьезных исследований по проблемам объекта, субъекта и метода регулирования отношений в сельском хозяйстве, а с другой, — единого общесоюзного акта о сельскохозяйственном производстве.

6. Советское горное право и советское хозяйственное право. Хозяйственное право как самостоятельная отрасль представляет собой совокупность правовых норм, определяющих порядок руководства и осуществления хозяйственной деятельности и регулирующих хозяйственные отношения между социалистическими организациями, а также их структурными звеньями, с использованием наиболее рациональных методов правового регулирования[158]. Таким образом, предмет хозяйственного права составляет, во-первых, хозяйственные отношения, во-вторых, сам процесс хозяйственной деятельности. Отношения по использованию и охране недр, процесс добычи полезных ископаемых, которые входят в предмет горного права в силу исключительности права государственной собственности на недра, существенным образом отличаются от предмета регулирования хозяйственного права. Тем не менее во взаимоотношениях этих отраслей существует тесная связь, определяемая тем, что вопросы обеспечения рациональной и комплексной разработки месторождений полезных ископаемых, использования недр для размещения подземных сооружений, хранения нефти, газа и т. д. находятся в прямой зависимости от решения ряда «чисто» хозяйственных проблем. Установлено, что от того, насколько правильно проектируются и строятся горнодобывающие предприятия, а также подземные сооружения, не связанные с добычей полезных ископаемых, в значительной мере зависит наиболее рациональное и эффективное использование запасов полезных ископаемых и охрана окружающей природной среды, зданий и сооружений, возникающие в этой области общественные отношения, по своей природе являются хозяйственными; хозяйственно-правовые элементы содержат и отношения по руководству и осуществлению деятельности по добыче

[158] Л а п т е в В.В. Предмет и система хозяйственного права, с. 132.

ископаемых, поэтому в настоящее время развитие законодательства о недрах идет таким образом, что включает в свой состав некоторую часть хозяйственного законодательства. Так, в Основах законодательства о недрах имеется специальный раздел под названием «Проектирование, строительство и ввод в эксплуатацию горно-добывающих предприятий, а также подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых», где в законодательном порядке определены особенности и основные требования к проектированию, строительству указанных предприятий и сооружений.

Нормы, регулирующие отношения по проектированию и строительству горно-добывающих предприятий и подземных сооружений и ряд других смежных норм хозяйственного законодательства, помещены также в кодексы о недрах и некоторые другие акты горно-правового характера. Все это, безусловно, усиливает связь горного права с хозяйственным, но следует иметь в виду, что от объединения в одном законе норм разных отраслей права характер этих норм не меняется, поскольку здесь законодатель преследует практические цели и «решает только задачи кодификации, а не проблемы системы права»[159]. Поэтому, входя в состав горного законодательста, нормы по проектированию, строительству и вводу в эксплуатацию горно-добывающих предприятий и подземных сооружений не становятся горно-правовыми, а сохраняют качества норм хозяйственного законодательства.

Относительно понятия «хозяйственное право» и его соотношения с нормами земельного, лесного, горного, водного, трудового и колхозного права в литературе высказываются различные взгляды. Например, говорят о широком понимании хозяйственного законодательства, включающем в себя нормы названных выше отраслей права. Полагая, что хозяйственное законодательство регулирует различные общественные отношения в области народного хозяйства, некоторые авторы включают в него нормы административного, гражданского, земельного, финансового, колхозного и трудового права[160]. Высказываются даже мнения, что важными отраслями хозяйственного законодательства, наряду с названными, являются также и нормы водного, лесного и горного права[161].

Исходная позиция этих авторов такова. Во-первых, хозяйственное законодательство регулирует общественные отношения, возникающие между органами хозяйственного руководства, предприятиями, организациями и учреждениями в процессе их хозяйственной деятельности. Такие же отношения регулируют земельное, лесное и горное законодательство. Во-вторых, между нормами хозяйственного права и нормами земельного, лесного, горного, колхозного права нет существенных различий, т. е. в правовой практике не существует четкого критерия их разграничения, поскольку обособление регулирования хозяйства от регулирования имущественных отношений в

[159] Л а п т е в В.В. Предмет и система хозяйственного права, с. 132. Систематизация хозяйственного законодательства. Под ред. Братусь С. Н. М., 1971, с. 14-16.
[160] Советское государство и право, 1977, № 7, с. 82-83.
[161] Теоретические проблемы хозяйственного права. М., 1975, с. 24.

целом, труда, финансов, земельных, горных и колхозных отношений невозможно.

Надо сказать, что рассматриваются эти положения как бесспорные, объективно установленные. Причем стремление обосновать заранее намеченное ими отрицание самостоятельности хозяйственного права как отрасли права привело к тому, что, включая в понятие «хозяйственное законодательство» нормы земельного, горного, лесного и водного права, авторы используют работы представителей аграрно-правовой науки, в которых подробно определена природа законодательства о лесах, недрах, земле и т. д. Между тем в работах по земельному, горному, лесному и водному праву неоднократно обосновывалось положение, согласно которому горное, лесное, земельное и водное право являются самостоятельными отраслями, а регулируемые ими отношения существенным образом отличаются от других общественных отношений. Правда, на первый взгляд может показаться, что добыча ископаемых, землепользование, вырубка леса и т. д. представляют собой такую же хозяйственную деятельность как производство машин, строительство зданий, сооружений и т. д., ибо, как установлено в работах по хозяйственному праву, хозяйственная деятельность имеет три основные признака: во-первых, она осуществляется социалистическими организациями, их подразделениями и производственными единицами, во-вторых, эта деятельность связана с использованием социалистического имущества в сфере экономики для достижения хозяйственных целей; в-третьих, хозяйственная деятельность является плановой и направлена на выполнение заданий народнохозяйственного плана 1. Однако, рассматривая эти признаки, необходимо прежде всего иметь в виду то, что земля, недра, леса и воды не являются имуществом в том смысле, в каком этот термин использован в понятии хозяйственной деятельности, они не являются товаром, не имеют стоимости и денежной оценки. Земля, недра, леса и воды не продаются и не покупаются. Они не включаются и в уставные фонды предприятий. Причем в отличие от товарно-материальных ценностей природные ресурсы передаются социалистическим организациям не на право оперативного управления, а на право пользования. Все это накладывает определенный отпечаток на саму деятельность по использованию природных богатств и на регулирование возникающих в процессе этой деятельности общественных отношений. Поэтому нельзя не согласиться с В. В. Лаптевым, который отмечает, что подход к определению хозяйственного законодательства «в широком смысле» не может быть признан правильным и плодотворным»[162]. Включаемые в него нормы отраслей права существенно отличаются друг от друга, и нет никаких оснований ни искать для них общие принципы, ни объединять их в единое понятие «хозяйственное законодательство».

Считаем необходимым еще раз подчеркнуть, что горное, лесное и водное право — это особые специфические отрасли права, вызванные к жизни

[162] Теоретические проблемы хозяйственного права, с. 37; Советское государство и право, 1982, № 4, с. 33.

признанием природных богатств исключительной собственностью Советского государства. А собственность исключительная и собственность неисключительная, на которой основываются хозяйственные отношения, различаются между собой так же, как, скажем, земля как объект права и завод, построенный на этой земле. Отсюда в хозяйственное законодательство могут быть включены лишь те нормы, которые направлены на регулирование отношений по руководству и хозяйственной деятельности социалистических предприятий и организаций в сфере товарного производства.

РАЗДЕЛ II
ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК УСЛОВИЕ РАЗВИТИЯ ГОРНЫХ ОТНОШЕНИЙ

ГЛАВА I

ПОНЯТИЕ И ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ НЕДР

Управление недрами — одна из отраслей государственного управления в области народного хозяйства и необходимое условие обеспечения рационального и комплексного использования недр[163]. Советское государство в процессе управления организует через свои органы всю работу по поиску и разведке богатств недр, надзору и контролю за их эксплуатацией и т. д. Это неотъемлемая часть его хозяйственно-организаторской деятельности, обусловленной потребностями самого объекта управления и закономерностями развития общества. «Всякий непосредственно общественный совместный труд, осуществляемый в сравнительно крупных размерах, нуждается в большей или меньшей степени в управлении, которое устанавливает согласованность между индивидуальными работами и выполняет общие функции, возникающие из движения всего производственного организма в отличие от движения его самостоятельных органов...»[164].

XXVI съезд КПСС поставил задачу повысить организованность и слаженность работы во всех отраслях народного хозяйства, последовательно улучшать планирование, обеспечивать органическое взаимодействие плана, экономических рычагов и стимулов, совершенствовать организационные структуры и методы управления. Съезд потребовал усилить ответственность хозяйственных руководителей за результаты и качество работы, выполнение плановых заданий и договорных обязательств, соблюдение принципов хозрасчета, обеспечение рентабельности производства, за расходование фонда заработной платы и ускорение оборачиваемости оборотных средств.

Управление осуществляется посредством взаимодействия определенных элементов системы — субъекта и объекта управления. В литературе правильно обращается внимание на то, что социальное управление, как и социально-

---

[163] Государственное управление всегда проявляется как общественные отношения, которые складываются между соответствующими государственными органами и предприятиями, организациями и учреждениями, а также гражданами по поводу того или иного блага, в рассматриваемом случае — недр. Поэтому из положения «Государственное управление недрами» не должно вытекать представление о том, что отношения по управлению недрами являются отношениями между государственными органами и недрами. В советском праве правовой режим устанавливается не для вещей, а для связанного с ними поведения людей.

[164] Маркс К., Энгельс Ф., Соч., т. 25, с. 342.

функциональное регулирование неизбежно предполагает непрерывное двустороннее взаимодействие двух подсистем, одна из которых является управляющей, другая управляемой[165]. Управляющая система — это кто и что управляет, управляемая — кто и что управляется. Между ними существует тесная взаимосвязь и строгая взаимозависимость, которая во многом влияет на сущность управления.

В сфере общественных отношений по пользованию и охране недр управляемой подсистемой выступают социалистические предприятия, учреждения, организации, а также граждане, т. е. непосредственные пользователи недр; управляющей подсистемой — соответствующие органы государственной власти, министерства, ведомства и т. д. Однако в реальной жизни в рассматриваемой области не всегда возможно с такой четкостью провести грани между объектами и субъектами управления. В зависимости от характера и содержания деятельности в определенном конкретном отношении то или иное юридическое лицо может быть отнесено к управляемой, а в другом — к управляющей подсистеме. Горное предприятие как пользователь недрами, например, является объектом управления, но то же предприятие по отношению к своим внутренним подразделениям является субъектом управления. Все это зависит от характера тех общественных отношений, в которые предприятия равно иное другое лицо вступает. Однако это обстоятельство не дает основания для игнорирования важности структурно-функциональной характеристики социального управления, отказа от выделения управляющей и управляемой подсистемы. Одно и то же лицо, как правило, одновременно не выступает и объектом и субъектом управления в одном и том же общественном отношении. Характер связи между участниками управленческих отношений в конечном счете определяется содержанием их деятельности, общей социальной ролью, какую они играют в этих отношениях, а не тем, кто из них какое место в иерархии органов власти и управления занимает. Теории известна возможность возникновения так называемых горизонтальных управленческих отношений, в которых осуществляется лишь общая координация действий и нет какого-либо подчинения.

Нельзя согласиться с мнением о том, что применительно к социальным управленческим системам речь должна идти скорее не о двух подсистемах — управляемой и управляющей, а о двоякой роли каждого элемента системы, так как эти элементы одновременно выступают и как управляемые, и как управляющие подсистемы[166].

В действительности разграничение объекта и субъекта управления имеет не только теоретическое, но и важное практическое значение. Прежде всего оно дает возможность более правильно определить основное в содержании деятельности того или иного коллектива. Система, осуществляющая властное воздействие на поведение людей, функционирует в основном на

---

[165] Фаткуллин Ф.И. Проблемы общей теории социалистической правовой надстройки. Казань, 1980, т. 1, с. 19.

[166] Сорокин В.Д. Метод правового регулирования. М., 1976, с. 7.

административно-правовой основе. Главное в деятельности входящих в эту систему лиц состоит в их способности организовывать и регулировать отношения людей, коллективов и т. д. Конечно, в порядке подчиненности и они управляются (например, предприятие — трестом, а последнее — министерством). Но управляются они как субъекты, а не как объекты управления. Управление ими сводится к совершенствованию форм и методов управленческой деятельности, к повышению эффективности управляющих воздействий, в то время как управление объектом состоит в активизации, улучшении, развитии деятельности по производству материальных и духовных условий жизни людей[167]. При всем этом однако нельзя забывать о тесной взаимосвязи между субъектами и объектами управления, о ее влиянии на характер и содержание управленческой деятельности. Управление может быть эффективным лишь в том случае, если субъект управления учитывает особенности объекта и имеет возможность своевременно реагировать на действия различных факторов, видеть перспективы развития отношений по управлению.

Материальной и юридической основой государственного управления в области использования и охраны недр является исключительная государственная собственность на недра. Общенародному характеру этой собственности и соответствует осуществление функции управления недрами государством-собственником недр. Вместе с тем Советское государство управляет недрами как законодатель, как обладатель высшей политической власти в стране.

Именно советское социалистическое государственное управление в первую очередь способствует претворению в жизнь принципа рационального и комплексного использования недр. Ибо управление — это отношения, через которые, в процессе которых и благодаря которым социальная энергия, воля, цель и другие осмысленные, упорядоченные представления управляющего компонента переходят в сознание, энергию, волю управляемых компонентов, вызывают их движение в общественно необходимом направлении или повышают активность внутреннего «самодвижения»[168].

Поскольку недра являются средствами производства, управлению недрами свойственно то общее, что характеризует управление земельными ресурсами, лесами, водами и всем народным хозяйством страны, и то новое, что характеризует его организацию на данном этапе развития общества и определяет пути и методы дальнейшего совершенствования. Оно осуществляется в полном соответствии с общими принципами организации управления в Советском государстве такими, как партийное руководство, демократический централизм, участие трудящихся в государственном управлении, социалистическая законность, планирование и учет. Общие основы государственного управления народным хозяйством, в том числе и горнодобывающей промышленностью, в условиях развитого

[167] А т а м а н ч у к Г.В. Сущность советского государственного управления. М., 1980, с. 57.
[168] Там же, с. 42.

социалистического общества определены в Конституции (Основном Законе) Союза Советских Социалистических Республик, которая была принята Верховным Советом СССР 7 октября 1977 г.

Для дальнейшего развития и совершенствования государственного управления важное значение имеют постановления ЦК КПСС 1979 г. «О дальнейшем совершенствовании хозяйственного механизма и задачах партийных и государственных органов», ЦК КПСС и Совета Министров СССР «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы»[169]. В этих актах с особой силой подчеркнута необходимость осуществлять меры по совершенствованию планирования и стимулирования народного хозяйства, повышать роль Советов народных депутатов в решении хозяйственных задач, расширять права социалистических предприятий, организаций, т. е. определены важнейшие направления в комплексной программе улучшения государственного управления народным хозяйством на этапе зрелого социализма.

Государственное управление недрами, будучи само целостным социальным явлением, представляет собой подсистему более широкой, многогранной системы — государственного управления в области использования и охраны природных объектов. Поэтому, если возникновение и развитие органов управления в рассматриваемой сфере связано с потребностями такого своеобразного и сложного объекта, как недра, то их надлежащее функционирование и дальнейшее совершенствование в значительной мере зависят от реализации целей и задач управления всеми природными ресурсами.

Что же следует понимать под государственным управлением? Каковы его особенности в области использования и охраны недр?

Понятие государственного управления трактуется по-разному:[170] или как властно-организационная, исполнительно-распорядительная деятельность социалистического государства, призванная обеспечить единство хозяйственной системы, ее целенаправленное действие, подчинение всех ее звеньев интересам общества, координацию действий участников общественного производства, или как научно обоснованное, планомерное, непрерывное, властное воздействие Советского государства на общественную систему в целях построения коммунизма, осуществляемое преимущественно в правовой форме и направленное на непосредственную практическую организацию и регулирование поведения и деятельности людей, их коллективов, общества в целом.

---

[169] СП СССР, 1979, № 18, ст. 118.

[170] Научные основы государственного управления в СССР.М.,1968; О л о н с к и й А.В., Р у д а л е в с к и й В. Р. Методология системного исследования проблем государственного управления. М., 1970; Правовые проблемы руководства и управления промышленностью. М., 1970; Хозяйственная реформа, управление и право. М., 1973; А т а м а н ч у к Г.В. Сущность советского государственного управления; М., 1981; Д о с ы м б е к о в С.Н. Проблемы государственного управления промышленностью в союзной республике. М., 1974.

Для государственного управления прежде всего характерно осуществление властных функций, когда соответствующие государственные органы посредством предоставленных им полномочий направляют деятельность предприятий, учреждений и граждан в желаемое обществом русло. Это обеспечивается путем организующего воздействия субъектов управления на поведение управляемых объектов. Поэтому управленческие отношения иногда называют властеотношениями. Но управленческие отношения в сфере руководства народным хозяйством в основном возникают между самостоятельными предприятиями, организациями, пользующимися правами юридического лица. Вследствие этого указанные отношения, как и всякие общественные отношения, представляют собой единство прав и обязанностей. Нельзя представить дело таким образом, что субъекты управления имеют только права, а объекты — только обязанности. Координация действий управляющей и управляемой систем достигается именно посредством выполнения вытекающих из управленческих отношений прав и обязанностей. В условиях зрелого социализма управление предполагает и оказание необходимой помощи управляемым объектам в решении стоящих перед ними задач. Закрепляя за предприятиями и организациями части единого фонда социалистической собственности, Советское государство создает благоприятные условия для организации использования вверенного им имущества. Следовательно, государственное управление — это не только воздействие, но и взаимодействие и взаимопомощь участников общественных отношений. Поэтому для обозначения управленческой активности государства целесообразнее применять термин «исполнительно-распорядительная деятельность», как более широкий, чем «воздействие».

Недра как объект государственного управления обладают некоторыми присущими только им особенностями, которые необходимо учитывать при построении системы органов управления, определении их задач, компетенции, функций и целей.

Выше отмечалось, что в народном хозяйстве недра как средства производства используются в разных качествах: а) для геологического изучения; б) как природная кладовая, из которой извлекается важнейшее материальное богатство — полезные ископаемые; в) как место расположения подземных сооружений, захоронения отходов производства и других вредных веществ. Характер и организация государственного управления складываются применительно к этим свойствам недр.

Для строительства и эксплуатации подземных сооружений и в иных целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, недра используются по специальным проектам, в которых предусмотрены меры, обеспечивающие соответственно обезвреживание сточных вод, вредных веществ, отходов производства, других материалов либо локализацию их в строго определенных границах и предотвращение проникновения в горные выработки, на земную поверхность, в водные объекты. Данный вид использования недр относительно нов и как горные отношения впервые закреплен в Основах законодательства о недрах. Тем не менее многие вопросы, связанные с управлением этими

недрами, в той или иной мере уже решены. Основы указывают, что месторасположения подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, до начала проектных работ согласовываются с исполнительными и распорядительными органами соответствующих Советов народных депутатов, органами государственного горного надзора и другими заинтересованными органами. Кроме того, в некоторых инструкциях[171], в частности, в Инструкции о порядке консервации и ликвидации горнодобывающих предприятий (в части обеспечения безопасности и полноты выемки полезных ископаемых и в Инструкции по осуществлению государственного геологического контроля в СССР содержится ряд норм о порядке управления указанными недрами. В частности, в последней Инструкции установлен геологический контроль за правильностью проведения инженерно-геологических и гидрогеологических исследований, предназначенных для обоснования строительства подземных газовых и других хранилищ, а также объектов для захоронения промышленных отходов. Основами законодательства Союза ССР и союзных республик о здравоохранении установлен также санитарный надзор за захоронением радиоактивных веществ, источников ионизирующих излучений, ядовитых и сильнодействующих веществ.

Органы управления недрами не используют их для размещения подземных сооружений сами, а предоставляют их другим министерствам, ведомствам и предприятиям, организациям. Управление состоит в предоставлении недр путем дачи согласия на строительство подземных сооружений в том или ином месте до начала проектных работ, в государственном учете этих участков, в надзоре и контроле за соблюдением требований по предотвращению проникновения в горные выработки, на земную поверхность и в водные объекты нефти, газа и иных веществ и материалов при подземном их хранении; сточных вод, сбрасываемых в недра; захороненных в недрах вредных веществ и отходов производства. Возникающие в этой области общественные отношения являются чисто организационными, управленческими.

По-другому складываются отношения по управлению недрами, составляющими материальную основу общественного производства, т. е. месторождениями полезных ископаемых, которые не воспроизводимы и не восстанавливаемы и по мере потребления выходят из оборота «... если эксплуатацию леса можно рассматривать как пользование процентами на капитал, то пользование горными продуктами, как материалом, в природе не возобновляющими, можно сравнить с пользованием самим капиталом»[172]. Важная особенность недр — одного из элементов национального богатства заключается также в том, что прежде чем приступить к их эксплуатации, необходимо найти и разведать месторождения, утвердить запасы полезных

[171] Инструкция о порядке консервации и ликвидации горнодобывающих предприятий (в части обеспечения безопасности и полноты выемки полезных ископаемых). М., 1969.
[172] См. С т р у к г о в В.Г. Курс горного права. Спб., 1907, с, 23.

ископаемых и построить горные предприятия, так как большинство месторождений скрыто под поверхностью земли, а месторождений, расположенных в относительно благоприятных горно-геологических условиях, по существу, уже нет. В силу этого процесс управления недрами охватывает такие этапы, как 1) обнаружение месторождений, определение геологических условий залегания полезных ископаемых, выяснение возможности разработки недр на данном этапе науки и техники, подсчет и утверждение запасов полезных ископаемых; 2) передача разведанных месторождений министерствам и ведомствам добывающей промышленности; 3) отвод недр для разработки, строительство горно-добывающих предприятий, добыча полезных ископаемых. Поэтому в этой области общественных отношений управление недрами в большинстве случаев связано с непосредственной хозяйственной эксплуатацией недр как особой сферы материального производства. Отсюда о состоянии недр и результатах управления ими прежде всего судят по обеспеченности добывающей промышленности разведанными запасами полезных ископаемых. В экономической литературе выработано даже понятие, включающее в себя как предметы труда (разведанные месторождения и т. д.), так и орудия труда (производственный аппарат для добычи полезных ископаемых) — минерально-сырьевая база. Вещественным содержанием минерально-сырьевой базы являются, таким образом, и разведанные месторождения, и освоенные месторождения вместе с горнодобывающими мощностями для их эксплуатации[173].

Каждый из названных выше этапов образует самостоятельную группу общественных горных отношений как по основаниям возникновения, так и по характеру, цели и содержанию. Поэтому с точки зрения связи между государственным управлением недрами, под которым, как уже отмечалось, понимают исполнительно-распорядительную деятельность государственных органов, и сферой непосредственной хозяйственной эксплуатации недр применительно к указанным этапам есть определенные различия. Наиболее тесная связь обнаруживается в области управления недрами, предоставленными для поиска и разведки месторождений полезных ископаемых. Здесь компетентные государственные органы не только организуют геологическое изучение недр, но сами через свои предприятия и организации непосредственно осуществляют эту работу. Такую же связь между управлением и сферой хозяйственной эксплуатации можно видеть при добыче полезных ископаемых (например, это проявляется в деятельности министерств и ведомств добывающей промышленности). Однако в ряде случаев и при организации использования недр как природной кладовой в силу специфичности совершаемых государственными органами действий некоторые отношения по управлению недрами носят чисто организационный характер. Такими, например, являются отношения по подсчету и утверждению запасов полезных ископаемых; передача месторождений министерства добывающей промышленности и т. д. Кроме того, в настоящее время такие важные функции

[173] К а г а н о в и ч С.Я. Экономика минерального сырья. М., 1975, с. 5.

государственного управления, как надзор и контроль за использованием, охраной недр и ведением некоторых работ по их геологическому изучению осуществляют специально уполномоченные на то органы государственного надзора (Комгосгортехнадзор СССР и т. д.). Они полностью освобождены от хозяйственных функций и для них не устанавливаются какие-либо плановые задания. Органы Комгосгортехнадзора проверяют правильность разработки месторождений полезных ископаемых и выполнения требований по охране недр, соблюдение горнодобывающими предприятиями установленного порядка учета запасов полезных ископаемых, правильность и своевременность их списания, а также осуществляют другие действия по охране недр. Отношения, возникающие между органами Комгосгортехнадзора и пользователями недр, также являются чисто организационными, управленческими.

Разграничение отношений по управлению недрами на «чисто» организационные, управленческие и связанные со сферой хозяйственной эксплуатации недр в известной мере носит условный характер. В конечном счете цель всякого управления — обеспечить такой порядок, при котором недра эксплуатировались бы рационально и комплексно, и успешно решались соответствующие задачи хозяйственного строительства; «...отношений чисто управленческих нет и быть не может. Организационные отношения, в том числе управленческие, выполняют строго служебную роль для производства (в широком значении этого слова) и тех отношений, которые в сфере этого производства складываются»[174]. Действительно, возьмем, к примеру, подсчет и утверждение запасов полезных ископаемых, т. е. чисто управленческие отношения. При внимательном анализе здесь нельзя не обнаружить определенную связь с вопросами эксплуатации недр. Так, утверждение запасов полезных ископаемых подводит итоги работы геологических организаций и окончательно устанавливает фактическое наличие запасов в недрах. Поэтому данные Государственной комиссии по запасам полезных ископаемых при Совете Министров СССР непосредственно влияют на проектирование строительства горнодобывающих предприятий, на определение их мощности. Полезные ископаемые, не предусмотренные ГКЗ СССР, как правило, остаются в недрах. Отсюда роль управленческих отношений в утверждении запасов полезных ископаемых, в обеспечении рационального и комплексного использования и их охране недр огромна. Здесь важно подчеркнуть, что указанное выше деление управленческих отношений на «чисто» организационные и связанные с эксплуатацией недр, несмотря на некоторую условность, важно с практической и теоретической точки зрения. Прежде всего оно необходимо, чтобы более точно определить содержание и характер отдельных функций государственного управления недрами. Процесс управления недрами — сложный и многосторонний, Он состоит из различных действий, обеспечивающих ту или иную сторону эксплуатации недр, и для того, чтобы классифицировать их по отдельным направлениям, определить

[174] См. Роль права в развитии социалистической экономики и демократии на современном этапе. М., 1966, с. 38.

систему органов, осуществляющих эти действия, нужно четко представить характер самого управления недрами, его сторону и особенности.

Далее, отношения по управлению недрами по своей природе являются средством реализации права государственной собственности на недра. Посредством этих отношений Советское государство организует наиболее правильное и целесообразное использование недр и осуществляет свои правомочия как собственника недр. В то же время управленческие отношения формируют и обеспечивают нормальное функционирование и права пользования недрами, т. е. имеют служебное значение по отношению к эксплуатации недр. Причем в том и другом случаях государственное управление представляет собой исполнительно-распорядительную деятельность компетентных государственных органов, которая, с одной стороны, направлена на исполнение законов, а с другой — на реализацию предоставленных этим органам властных полномочий. Поэтому управленческие отношения всегда тесно связаны с категорией властности, основанной на подчинении объектов управления (т. е. предприятий, организаций, учреждений и граждан, обладающих горной правосубъектностью) субъекту управления — государству в лице его органов. По вопросам, входящим в их компетенцию, органы управления могут давать предприятиям, организациям обязательные указания. Это порождает вопрос, в какой мере отношения по управлению недрами составляют предмет регулирования горного права, а в какой — предмет регулирования административного права, так как, по общепринятому мнению, административными считаются такие отношения, в которых хотя бы одна сторона является государственным административным органом, обладающим в отношении другой стороны определенными полномочиями и применяющим эти властные полномочия в данном конкретном правоотношении. Рассматриваемый вопрос далеко не прост. Не случайно в юридической литературе часто возникают споры относительно предмета земельного, лесного права, которые являются родственными с горным правом отраслями. Некоторые административисты полагают, что отношения в области распоряжения и управления такими природными объектами как земля, леса, воды и т. д., являются административными и, следовательно, они — предмет административного права, а отношения, связанные с использованием этих природных объектов как средств производства, являются соответственно земельными, лесными и т. д. и относятся к земельному, лесному праву. Напротив, иногда представители земельного, лесного, водного права относят к предмету регулирования этих отраслей всю совокупность отношений, связанных с распоряжением и управлением землей, лесами и водами[175].

Нетрудно заметить некоторую односторонность данных высказываний. В значительной мере это результат того, что их авторы недостаточно обращают внимание на характер и природу управленческих отношений и не учитывают

[175] Обзор точек зрения по этому вопросу см. А к с е н е н о к Г.А. Земельные правоотношения в СССР. М., 1958, с. 49-54; З а б е л ы ш е н с к и й А.А. Управление земельным фондом в СССР. Свердловск, 1975, с. 25-26.

наличие особого объекта государственного управления недрами. Между тем, если подходить к рассматриваемой проблеме с позиции учета связи отношений по управлению с отношениями по эксплуатации недр, то предмет регулирования административного и горного права можно было бы определить следующим образом: административное право изучает вопросы определения структуры и компетенции органов государственного управления недрами; отношения по управлению недрами, которые тесно связаны с организацией непосредственного использования недр, составляют предмет изучения горного права; отношения, возникающие в связи с деятельностью органов управления недрами по контролю и надзору за эксплуатацией недр, являются смежными и одновременно относятся к административному и горному праву. Речь в данном случае идет о своеобразии компетенции и деятельности органов Госгортехнадзора по управлению недрами как особого объекта права, который требует при организации использования применять специфические средства управления.

Управление недрами как исполнительно-распорядительная деятельность государственных органов сталкивается со множеством задач: общих и частных, главных и второстепенных. Так, в соответствии с Основами задача государственного надзора и контроля за использованием и охраной недр — обеспечить соблюдение всеми министерствами, ведомствами, предприятиями, организациями, учреждениями и гражданами установленного порядка пользования недрами, строго контролировать выполнение обязанностей по охране недр, по безопасному ведению работ, связанных с пользованием недрами, по предупреждению и устранению их вредного влияния на население, окружающую природную среду, здания и сооружения; соблюдение правил государственного учета запасов и месторождений полезных ископаемых, а также иных правил и норм, установленных законодательством о недрах.

Задача государственного контроля за ведением работ по геологическому изучению недр — обеспечить соблюдение установленного порядка и эффективность геологосъемочных, поисковых, разведочных, гидрогеологических, инженерно-геологических, геофизических, геохимических и других работ по геологическому изучению недр, выполняемых предприятиями, организациями и учреждениями независимо от их ведомственной подчиненности.

Цели и задачи государственного управления недрами формулируются не только в горном законодательстве, но и в актах, устанавливающих правовой статус органов управления (в положениях министерства, ведомств и т. д.). Они предопределяют содержание, основные направления и компетенцию различных государственных органов в их деятельности по организации использования недр. Однако какими бы разнообразными и сложными эти задачи ни были, цель государственного управления в конечном счете — обеспечить рациональное и комплексное использование недр с учетом взаимосвязи различных природных объектов, точнее говоря, обеспечить наиболее полное извлечение полезных ископаемых. Даже в тех случаях, когда месторождения по тем или иным хозяйственным соображениям не передаются для разработки или изымаются из

эксплуатации, главная задача государственного управления — создать условия для ограждения недр от больших потерь полезных ископаемых. В этом состоит особенность управления недрами по сравнению с управлением земельным, лесным и водным фондами.

Специфична цель управления недрами и тогда, когда они предоставляются для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, для подземного хранения вредных веществ и отходов производства. Здесь речь идет о том, чтобы обеспечить строгое соблюдение правил строительства подземных сооружений, прежде всего для ограждения минерального сырья и других природных объектов от вредного влияния этих сооружений.

Советское государство как собственник заинтересовано в том, чтобы социалистические предприятия и организации правильно и эффективно использовали недра, чтобы в горных предприятиях и организациях строго соблюдались предписания законов в части пользования недрами, обеспечивался установленный порядок геолого-разведочных работ, учета запасов и месторождений полезных ископаемых, влекущий за собой оставление балансовых запасов минерального сырья и т. д. Поэтому для достижения указанных целей Советское государство определяет общие для всей страны правила владения и пользования недрами, права и обязанности предприятий и организаций применительно к отдельным категориям недр с учетом их основного назначения и субъекта права пользования, устанавливает ответственность за нарушение правил пользования недрами и т. д. Вместе с тем государство как собственник в процессе управления создает горным предприятиям и организациям необходимые благоприятные условия для лучшего использования месторождений полезных ископаемых, с этой целью разрабатываются меры, помогающие горнодобывающим предприятиям изыскивать наиболее прогрессивные технологические процессы разработки недр, ведется кадастр месторождений полезных ископаемых; предприятия и организации, получившие горный отвод, снабжаются необходимой техникой, им выделяют значительные материальные и денежные ресурсы. С другой стороны, государство через свои органы управления в систематическом и организованном порядке контролирует деятельность горнодобывающих предприятий, чтобы последние использовали предоставленные средства по назначению и не допускали бесхозяйственности, нераспорядительности и других нарушений, отрицательно влияющих на эффективность разработки недр.

Многочисленные и разнообразные меры государства и его органов по организации рационального и комплексного использования недр составляют в совокупности управление недрами, куда входят, с учетом особенностей правового режима недр, планирование использования недр; геологическое изучение недр, регистрация и учет работ по геологическому изучению недр; определение кондиции на минеральное сырье; учет запасов и месторождений полезных ископаемых, а также участков недр, предоставленных в пользование, не связанное с добычей полезных ископаемых; ведение кадастра

месторождений полезных ископаемых; передача разведанных месторождений для промышленного освоения; утверждение балансовых запасов полезных ископаемых, описание балансовых запасов полезных ископаемых; предоставление недр для геологического изучения, для добычи полезных ископаемых, строительства подземных сооружений и захоронения отходов производства; прекращение права пользования недрами; надзор и контроль за использованием и охраной недр и ведением работ по геологическому изучению недр; привлечение к ответственности; решение споров по вопросам пользования недрами.

Названные функции управления недрами тесно взаимосвязаны, но в то же время каждая из них относительно самостоятельна и обеспечивает решение той или иной части общей задачи по организации рационального использования недр. Поэтому все они важны. Так, посредством плана устанавливается очередность освоения месторождений и определяются перспективы развития горной промышленности. Отсюда целесообразное и эффективное размещение производительных сил невозможно без планирования работы по геологическому изучению недр и освоению месторождений полезных ископаемых. Этой проблеме в Основах посвящен ряд статей. При этом в соответствии с постановлением Верховного Совета от 20 сентября 1972 г. в последние годы основные задачи по охране и рациональному использованию недр предусматриваются в государственных планах развития народного хозяйства СССР. В организации рационального использования недр важную роль играет, например, разрешение споров по вопросам пользования недрами, что является не только элементом управления, но и элементом правоохранительной деятельности государства. То же самое относится к надзору и контролю за использованием недр. Тем не менее с точки зрения реализации права государственной собственности на недра среди перечисленного особо выделяются функции по предоставлению недр для геологического изучения и освоения, посредством которых государство определяет юридическую судьбу недр и осуществляет свои правомочия, распоряжения как собственник. Все остальные действия органов управления по организации рационального использования недр могут быть претворены в жизнь, как правило, после предоставления их тому или иному предприятию в эксплуатацию. Поскольку недра являются исключительной собственностью государства, субъективные права на недра могут возникнуть только после того, как управомоченные на то государственные органы предоставляют предприятиям, организациям в установленном законом порядке соответствующую часть недр для освоения. В этом состоит одна из характерных особенностей права на недра, и на другие природные объекты. Поэтому функция по предоставлению недр служит исходной базой для правового регулирования отношений, возникающих в сфере освоения недр, и в большей степени носит правовой характер, чем остальные элементы государственного управления.

Говоря о государственном управлении недрами, необходимо иметь в виду, что недра как средство производства пользуются в разных качествах, и

применительно к отдельным категориям недр функции управления проявляются по-разному. Геологическое изучение недр, предоставляемых для строительства подземных сооружений, значительно отличается от содержания аналогичных же действий, осуществляемых на месторождениях полезных ископаемых, ибо в первом случае изучение геологического строения недр производится для определения возможности размещения подземных сооружений, а во втором — для определения количества и качества запасов полезных ископаемых. Причем в отношении недр, используемых в качестве пространственного операционного базиса, некоторые функции управления не осуществляются (ведение кадастра и ряд других, связанных с минеральным сырьем). Имеются различия и в порядке управления недрами, содержащими общераспространенные и необщераспространенные полезные ископаемые. Они управляются разными государственными органами.

С изменением социально-экономической обстановки ростом производительных сил и соответствующих им производственных отношений изменяются характер и содержание функций государственного управления недрами.

При этом одни из них исчезают, а на их место появляются другие, более точно отражающие объективные законы развития социалистической экономики функций.

В практике правового регулирования отношений по использованию недр известны случаи, когда основной задачей государственных органов считалось вовлечение открытых месторождений в эксплуатацию независимо от качества и горнотехнических условий залегания полезных ископаемых. Это оправдывалось необходимостью быстрейшего развития и восстановления народного хозяйства при относительно малой геологической изученности недр в период и после гражданской и Отечественной войн. Однако возрастающая потребность в минерально-сырьевых ресурсах способствует дальнейшему интенсивному использованию богатств недр. Технический прогресс значительно увеличивает эффективность воздействия человека на природу и его различные последствия. В этих условиях государство не может безразлично относиться к состоянию эксплуатируемых недр и хозяйственным результатам этой эксплуатации. Поэтому в последние годы управление включает в себя ведение кадастра месторождений полезных ископаемых и привлечение к ответственности лиц за нехозяйственное отношение к недрам. Это усилит эффективность использования недр.

Государственное управление недрами носит всесторонний и всеобъемлющий характер и осуществляется от имени государства, что существенно отличается от внутрихозяйственного управления недрами, которое основывается на праве пользования. Осуществляемая с 1965 г. хозяйственная реформа значительно расширила самостоятельность предприятий в развитии производства и изыскании наилучших способов выполнения государственных плановых заданий. В соответствии с реформой значительно сокращена сфера административного распорядительства, субъективного решения вопросов, административные действия поставлены в

строжайшие правовые рамки, предприятиям предоставлен широкий комплекс правомочий. В порядке внутрихозяйственного управления горные предприятия планируют горные работы, осуществляют подсчет потерь и разубоживания полезных ископаемых, разрабатывают и проводят в жизнь меры по безопасному ведению горных работ, ведут геологическое изучение недр и контроль за разработкой месторождений внутренними организациями, подразделениями и т. д.

Нетрудно заметить, что в ряде случаев функции горных предприятий полностью совпадают с функциями органов государственного управления. Однако, если деятельность государственных органов распространяется на всех пользователей в пределах государства в целом, то внутрихозяйственное управление осуществляется от имени горных предприятий и распространяется только на тех лиц, которые подчинены этим предприятиям. Они различаются также и по характеру. Отношения по внутрихозяйственному управлению возникают в связи с непосредственной эксплуатацией недр и направлены на осуществление хозяйственной деятельности, в то время как отношения по государственному управлению большей частью являются организационными. Поэтому, функции государственного управления нельзя смешивать с функциями внутрихозяйственного управления. Вместе с тем горные предприятия и организации управления наряду с государственными органами призваны обеспечивать рациональное и комплексное использование недр. Отсюда внутрихозяйственное управление по существу является продолжением общего государственного управления недрами. Желательно, чтобы в актах, издаваемых в развитие Основ, этой проблеме было уделено серьезное внимание.

В постановлении Верховного Совета СССР от 9 июля 1975 г. «О мерах по дальнейшему усилению охраны недр и улучшению использования полезных ископаемых»[176] указывается, что в современных условиях на основе мощной социалистической индустрии, достижений научно-технической революции в СССР есть все возможности, чтобы обеспечить эффективное использование недр и их охрану. Дальнейшее развитие и совершенствование государственного управления недрами и своеобразное сочетание централизованного планового руководства с развитием инициативы и самостоятельности горных предприятий будут способствовать решению этой важнейшей народнохозяйственной задачи.

---

[176] См. Заседания Верховного Совета СССР девятого созыва (третья сессия), с. 179.

ГЛАВА II

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ И КОМПЕТЕНЦИИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ЕГО ВЛИЯНИЕ НА ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ НЕДР

Государственное управление недрами осуществляется совокупностью большого числа общесоюзных, республиканских и местных органов. Взятые в отдельности, они обладают определенным единством, которое обусловлено, во-первых, единством политического и хозяйственного руководства и политической власти; во-вторых, единством государственного фонда недр как объекта исключительной собственности Советского государства; в-третьих, единством стоящих перед ними целей и задач.

Органы государственного управления недрами созданы для обеспечения рационального и комплексного использования недр, и в процессе работы они взаимодействуют друг с другом по поводу недр. Поэтому, отличаясь друг от друга по масштабам, объему и содержанию деятельности, конкретным формам и методам работы, по своей внутренней структуре, они вместе с тем образуют самостоятельную целостную систему, в которой все составные части взаимосвязаны и направляются из единого центра.

Система и компетенции органов управления недрами определяются Конституцией СССР, конституциями союзных республик, Основами законодательства Союза СССР и союзных республик о недрах и кодексами. Эта система, также как и другие, складывалась и развивалась одновременно с Советским государством, с учетом стоящих перед ним задач и соответствующих социально-экономических условий.

В первые годы Советской власти благодаря государственному управлению недрами получил развитие социалистический способ производства, капиталистические горные отношения преобразовались в социалистические, упрочилась общенародная собственность на недра, а также удовлетворялись возрастающие потребности народного хозяйства в минерально-сырьевых ресурсах. Это наложило отпечаток на систему органов управления недрами. Для организации использования и охраны недр был создан единый орган — Горный совет Высшего горного хозяйства, который занимался и вопросами эксплуатации недр. В соответствии с декретом СНК РСФСР от 30 апреля 1920 г. «О недрах земли» Горный совет осуществлял также надзор и контроль за деятельностью всех горно-промысловых предприятий и организаций.

С образованием Союза ССР система органов управления недрами претерпела существенные изменения. «Положение о недрах земли и разработке их», утвержденное 7 июля 1923 года ВЦИК РСФСР, признало необходимым передать функции по распоряжению недрами и выдаче разрешений на производство разведочных и эксплуатационных работ в ведение ВСНХ СССР.

Однако положение не установило, какими же конкретными вопросами могут заниматься ВСНХ союзных республик. Это было сделано постановлением ЦИК и СНК СССР от 25 июня 1926 г. «Об изменении ст. ст. 25 и 33 положения о недрах земли и разработке их», а также Горным положением Союза ССР 1927 г. Согласно Горному положению общее руководство и регулирование горной промышленности, надзор за правильностью производства горных работ, организация геологических исследований и промышленных разведок составляли компетенцию ВСНХ союзных республик. Вместе с тем в этот период все еще не создавались отраслевые органы управления недрами. Всю работу по организации использования и охраны недр осуществлял один орган в лице Высшего Совета Народного Хозяйства. Через него и реализовались правомочия Советского государства как собственника недр.

В период создания материально-технической базы социализма перед страной встал вопрос о запасах полезных ископаемых для развития горной промышленности и обеспечения народного хозяйства необходимым сырьем. Это в свою очередь потребовало расширения геологоразведочных работ. В решениях XVI съезда партии отмечалось: «Обеспечение развития народного хозяйства выдвигает необходимость придать такие темпы геологоразведочному делу, которые должны значительно опередить темпы развития промышленности с целью заблаговременной подготовки минерального сырья. Для этого необходимо сделать решительный перелом в геологоразведочных работах и полностью обеспечить это дело минеральной базой...»[177]. Поэтому в начале тридцатых годов в составе ВСНХ СССР было образовано Главное геолого-разведочное управление, которое занималось вопросами геологического изучения недр. Реорганизация коснулась и других систем органов управления горной промышленности. Высший Совет Народного Хозяйства СССР был преобразован в Народный комиссариат тяжелой промышленности (Наркомтяжпром СССР) с выделением из него ряда отраслей народного хозяйства. Главное геологическое управление до 1939 г. находилось в составе Наркомтяжпрома, пока не был создан Комитет по делам геологии при СНК СССР.

Подробный анализ истории возникновения органов управления недрами выходит за пределы этой работы. Здесь важно лишь подчеркнуть следующее: на всех этапах развития Советского государства управление недрами выступало как орудие строительства социализма, как средство организации новых общественных отношений в горной промышленности. Менялись только способы достижения этих целей.

Современная система органов управления имеет мало общего с системой 30-х годов, когда началась их специализация по отдельным отраслям и были заложены научные основы управления недрами. В те годы не было еще разветвленной системы государственных органов, занимающихся организацией эксплуатации недр, что в значительной мере объясняется характером задач, стоявших перед Советским государством, и экономическими условиями

[177] КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов. М., 1970, т. IV, с. 442.

времени, однако опыт тех лет важен при организации использования и охраны недр и на современном этапе развития нашего общества.

Социально-экономическая направленность государственного управления недрами в настоящее время выражается в том, чтобы содействовать преобразованию социалистических производственных отношений в коммунистические и способствовать созданию материально-технической базы коммунизма, для чего необходимо рациональное и комплексное использование недр. Как указывается в Основах законодательства о недрах, Советское государство заботится об обеспечении не только все возрастающих потребностей страны в минеральном сырье и об удовлетворении других нужд народного хозяйства, связанных с использованием, но и о сохранении природных богатств для будущих поколений. В соответствии с этим создана и своеобразная система органов управления недрами, которая отражает с одной стороны, потребности объекта, происходившие в них перемены, а с другой — современный уровень экономики и культуры нашего общества, его политическую основу и т. д.

В литературе подробно исследованы научные основы построения системы государственных органов, осуществляющих управление как в целом народным хозяйством, так и его отдельными отраслями[178]. Для органов управления недрами наиболее важно следующее: отражение в системе федеративного характера государственного устройства Союза ССР, правильное соотношение производственно-отраслевого и территориального принципов в управлении недрами, учет требования принципа единства и дифференциации в государственном управлении, охват системой органов всех необходимых функций государственного управления, четкое разграничение функций и компетенций между отдельными звеньями системы и т. д. Исходя из этого, в настоящее время государственное управление недрами в области использования и охраны недр осуществляют Совет Министров СССР, Советы Министров союзных республик, Советы Министров автономных республик, исполнительные комитеты местных Советов народных депутатов, а также специально уполномоченные на то государственные органы в порядке, устанавливаемом законодательством Союза ССР и союзных республик (ст. 7 Основ законодательства о недрах).

Деление органов государственного управления на группы производится по различным основаниям: например, территориальный масштаб деятельности, характер их функций. В этом случае можно учесть объем хозяйства тех или иных органов, размеры подведомственных им предприятий, организаций, а органы управления классифицируются на органы союзные, республиканские и местные. Если в основе их классификации — характер самих органов, порядок образования, их форма, то в соответствии с этими признаками органы управления делятся на выборные и назначаемые, органы власти и управления.

[178] См. Хозяйственная реформа, управление и право. М., 1973; Правовые проблемы руководства и управления промышленностью. М., 1973 и др.

Однако к органам управления недрами указанные классификационные признаки не подходят, потому что отношения по управлению недрами в большей части — горные отношения, возникающие в связи с организацией эксплуатации и охраны недр. Для горного права так же, как и для земельного, водного и лесного, неважно, является ли тот или иной орган выборным, назначаемым, коллегиальным или единоначальным и т. д. Его не удовлетворяет также деление органов на общую и специальную компетенцию, как в административном праве, ибо за основу такой классификации берут объем компетенции органов по отношению к существующим отраслям государственного управления. В результате, органам общей компетенции подведомствен широкий круг отраслей, а органам специальной компетенции — одна определенная отрасль государственного управления. Между тем специальные субъекты управления недрами имеют дело с конкретным объектом права и управляют недрами независимо от того, в чьем ведении недра находятся или где они расположены. Так, органы Госгортехнадзора СССР имеют право давать министерствам и ведомствам предложения, а управлениям и отделам исполкомов местных Советов — предписания об устранении выявленных нарушений действующих правил, норм и инструкций по безопасному ведению горных, взрывных и геолого-разведочных работ, правил, норм и инструкций по эксплуатации месторождений полезных ископаемых, по охране недр. Поэтому в основе классификации органов управления недрами должны быть признаки, которые характеризовали бы их прежде всего как субъекты горных отношений. Такими признаками являются объем и характер компетенции органов по отношению к недрам и к пользованию ими. Исходя из этого, органы управления недрами можно подразделить на органы общего, специального и ведомственного управления.

К органам общего управления относятся правительства СССР, союзных и автономных республик, исполкомы местных Советов народных депутатов, полномочия которых распространяются на всех пользователей недрами в пределах их административно-территориальной единицы независимо от подчиненности горных предприятий. Система данных органов построена применительно к административно-территориальному делению страны и отражает государственные интересы в использовании недр. Наибольшие права в управлении недрами — у высшего органа государственного управления — Совета Министров СССР, который возглавляет систему органов управления недрами как непосредственно (руководство деятельностью министерств и ведомств, ответственных за ту или иную часть организации использования недр), так и через правительства союзных республик. Он утверждает положения о союзных министерствах и ведомствах, в которых определяются функции этих органов по управлению недрами. В связи с дальнейшим усложнением задач происходит специализация каждой из составных частей единой системы государственного управления. Если в первые годы становления горнодобывающей промышленности задачи ее развития требовали централизации всех функций управления, то с ростом производства появилась необходимость в отраслевой специализации управления недрами. Были

образованы и продолжают создаваться министерства и ведомства, которые непосредственно отвечают за состояние дел в области эксплуатации недр. Поэтому Совет Министров СССР в настоящее время в основном сосредоточивает свое внимание на наиболее важных, узловых проблемах организации рационального и комплексного использования природных богатств. Наиболее четко задачи Совета Министров СССР в области управления недрами на современном этапе изложены в постановлении Верховного Совета СССР от 9 июля 1975 г. «О мерах по дальнейшему усилению охраны недр и улучшению использования полезных ископаемых»[179]. В нем, в частности, указывается, что Советы Министров союзных республик, министерства и ведомства, местные Советы народных депутатов, а также органы, на которые специально возложены государственный надзор и контроль за соблюдением законодательства о недрах, не уделяют должного внимания выполнению поставленных перед ними задач по усилению охраны недр и улучшению использования полезных ископаемых, соблюдению законности в данной области общественных отношений. Для устранения этих и других недостатков в области управления недрами Совет Министров СССР наметил соответствующие мероприятия, имея в виду совершенствование планирования в целях обеспечения рационального и комплексного использования минерально-сырьевых ресурсов и лучшего использования недр дли нужд, не связанных с добычей полезных ископаемых, повышение эффективности геологических работ и достоверности их результатов, ускорение разработки и внедрения в производство новых высокоэффективных систем добычи и технологии переработки минерального сырья; расширение научно-исследовательских работ по наиболее актуальным проблемам рационального использования недр и их охраны; повышение ответственности министерств и ведомств, предприятий и организаций за полное, комплексное и эффективное использование полезных ископаемых при их добыче, обогащении и переработке и за охрану недр.

Права и обязанности Совета Министров СССР по обеспечению охраны и рациональному использованию объектов природы, в том числе недр, получили дальнейшее развитие в Законе Союза ССР «О Совете Министров СССР»[180], где наряду с Конституцией СССР определен объем его общей компетенции.

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. Постановления и распоряжения Совета Министров СССР обязательны к исполнению на всей территории СССР, всеми органами, организациями, должностными лицами и гражданами.

Согласно Закону «О Совете Министров СССР» обеспечение рационального использования и охраны природных богатств в интересах настоящего и будущих поколений является одним из основных направлений его деятельности. Он вправе решать вопросы, связанные с охраной и научно

[179] Заседание Верховного Совета СССР девятого созыва (третья сессия), с. 179.
[180] СП СССР, 1978, № 16.

обоснованным, рациональным использованием земли и ее недр, водных ресурсов, растительного и животного мира, сохранением в чистоте воздуха и воды, обеспечением воспроизводства природных богатств и улучшением окружающей человека среды. Совет Министров СССР направляет деятельность государственных, кооперативных и других организаций по охране социалистической собственности, обеспечивает соблюдение законодательства министерствами и государственными комитетами СССР и другими подведомственными органами. Кроме того, Совет Министров СССР вправе принимать решения по вопросам, отнесенным к ведению Союза Основами законодательства о недрах. Согласно ст. 5 компетенцию Союза в области регулирования горных отношений составляют: распоряжение единым государственным фондом недр в пределах, необходимых для осуществления полномочий нашей страны в соответствии с Конституцией СССР; установление основных положений и определение единой технической политики в области использования и охраны недр; общесоюзных планов охраны недр и рационального использования минеральных ресурсов; государственного надзора и контроля за использованием и охраной недр, за ведением работ по геологическому их изучению. Важные функции по управлению недрами осуществляют Советы Министров союзных республик. В последние годы их права значительно расширились, они стали глубже вникать в вопросы организации использования недр. Это также нашло отражение в Основах законодательства о недрах, в соответствии с которыми ведению союзной республики в области регулирования горных отношений подлежат распоряжение единым государственным фондом недр в пределах территории республики, установление порядка пользования недрами и их охраны, установление республиканских планов охраны недр и рационального использования минеральных ресурсов; осуществление государственного надзора и контроля за использованием и охраной недр с ведением работ по геологическому их изучению, а также регулирование других вопросов в этой области, если они не отнесены к компетенции Союза ССР. Основы полностью предоставляют ведению союзных республик определение порядка разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также организацию использования недр, не связанных с добычей минерального сырья предприятиями, учреждениями и гражданами для своих нужд. Кроме того, ряд вопросов регулирования горных отношений составляет совместную компетенцию Совета Министров СССР и Советов Министров союзных республик. Это дает возможность более полно учесть местные условия в разработке недр и способствует дальнейшему развитию инициативы в обеспечении рациональной эксплуатации месторождений.

Проводимый партией курс на последовательное расширение прав Советов Министров союзных республик в области управления народным хозяйством, в том числе и недрами, отражается и во взаимоотношениях этих органов с Советом Министров СССР и союзными министерствами и ведомствами. Советы Министров союзных республик участвуют в решении Советом Министров СССР вопросов, отнесенных к его ведению. Они могут

вносить на рассмотрение правительства СССР предложения по вопросам общесоюзного значения. Согласно действующему законодательству, промышленные министерства СССР обязаны направлять Советам Министров союзных республик схемы развития промышленности отрасли и рассматривать поступившие от них предложения, по которым разрабатываются проекты перспективных и годовых планов системы министерства с учетом предложений правительств союзных республик[181].

Управленческие функции Советов Министров союзных республик наряду с другими включают в себя организацию исполнения действующих законов, осуществление контроля и надзора за деятельностью подконтрольных органов, разработку и принятие актов, среди которых важное место занимают постановления в области использования и охраны природных богатств. Так, в 1975 году Совет Министров Казахской ССР принял постановление «О развитии орошения земель за счет использования подземных вод»[182], в котором определены обязанности соответствующих министерств и ведомств по повышению водо-обеспеченности существующих оросительных систем за счет использования подземных вод главным образом в районах, где отсутствуют необходимые поверхностные водные источники. В постановлении ЦК Компартии Казахстана и Совета Министров Казахской ССР от 17 марта 1976 г. «О мерах по сокращению потерь полезных ископаемых при их добыче и переработке»[183] предусмотрены конкретные меры, направленные на обеспечение рационального и комплексного использования недр.

В системе органов, осуществляющих управление недрами, видное место занимают местные Советы народных депутатов и их исполкомы[184]. По существу, все вопросы управления месторождениями общераспространенных полезных ископаемых в настоящее время находятся в ведении этих Советов. Согласно действующему законодательству предоставление горных отводов под промышленную разработку общераспространенных полезных ископаемых, залегающих на всех землях, производят районные или городские исполкомы Советов народных депутатов с согласия землепользователей, в ведении которых эти земли находятся. Райисполком (горисполком) может изъять горные отводы у организаций, пользующихся ими, в случаях невыполнения обязательств, предусмотренных в горно-отводном акте, если горный отвод не освоен в течение двух лет со времени его предоставления; допущены нарушения правил безопасности, угрожающие жизни трудящихся вблизи него (по представлению органов Госгортехнадзора Казахской ССР). Основы законодательства и кодексы возложили на исполкомы ряд новых функций по управлению недрами. В соответствии с Основами места расположения горно-добывающих предприятий или подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, до начала проектных работ согласовываются не только с органами государственного горного надзора и другими

[181] СП СССР, 1967, № 17, с. 116.
[182] СП Казахской ССР, 1975, № 24, ст. 99.
[183] Охрана природы в Казахской ССР, Алма-Ата, 1977, с. 45.
[184] Ведомости Верховного Совета СССР, 1978, № 49, ст. 796, 797.

заинтересованными органами, но и с исполнительно-распорядительными комитетами соответствующих Советов народных депутатов. Исполкомы решают также споры между предприятиями, организациями, учреждениями и гражданами по вопросам пользования месторождениями общераспространенных полезных ископаемых, участвуют в разработке планов недр и рационального использования минеральных ресурсов. Изложенное выше показывает, что органы общего государственного управления недрами, сохраняя все полномочия и положения исполнительно-распорядительных органов государственной власти, обладают большими правами в области организации использования и охраны недр. Конечно, объем компетенции этих органов в зависимости от их места и роли в системе государственных органов разный. Совет Министров союзной республики, например, обладает в отношении недр большими правами, чем исполкомы местных Советов. Существует определенное разделение компетенции и в области решения конкретных вопросов. Но все эти органы осуществляют свои функции по управлению недрами в пределах определенной территории независимо от того, в чьем ведении недра находятся. Это значительно повышает их влияние на процесс рациональной и комплексной эксплуатации недр.

Своеобразное положение занимают специально уполномоченные органы управления в области использования и охраны недр. Это – Государственный комитет СССР по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору (Госгортехнадзор СССР), Государственная комиссия по запасам полезных ископаемых при Совете Министров СССР, Министерство геологии СССР, Министерство мелиорации и водного хозяйства СССР и соответствующие их органы на местах. Если для исполкомов местных Советов народных депутатов, Советов Министров союзных республик и Совета Министров СССР управление недрами является важной, но далеко не единственной функцией, то деятельность почти всех указанных органов подчинена только интересам обеспечения рационального и комплексного использования недр. Они в основном освобождены от производственно-хозяйственной деятельности и в пределах своих компетенций осуществляют надзорные и контрольные функции в области использования и охраны недр.

Для органов специального государственного управления характерно то, что в своей работе они используют юридически властные правовые средства надведомственного характера. Часто такими средствами пользуются Комгосгортехнадзор СССР, ГКЗ СССР и Министерство геологии СССР, которые издают обязательные правила и нормы по вопросам использования и охраны недр, осуществляют надзорно-контрольные функции в отношении министерств и ведомств добывающей промышленности. Взаимосвязь между органами специального государственного управления недрами и отраслевыми органами по вопросам использования и охраны недр носит административно-правовой характер.

Госгортехнадзор СССР как союзно-республиканский орган был образован в 1966 г. на базе Государственного комитета Совета Министров РСФСР по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и

горному надзору[185]. В соответствии с положением о нем, утвержденным постановлением Совета Министров СССР от 25 марта 1982 г.[186]. Госгортехнадзор осуществляет государственный надзор за обеспечением рационального и комплексного использования и охраны недр при разработке месторождений полезных ископаемых, включая гидроминеральные ресурсы (в том числе, при доразведке месторождений действующими предприятиями). Он контролирует правильность разработок в части полноты выемки запасов и комплексного извлечения основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых, соблюдение установленного порядка их учета на добывающих предприятиях, правильность и своевременность списания ими запасов, а также правильность ликвидации и консервации шахт, рудников, карьеров и др.; участвует совместно с министерствами и ведомствами в отборе отработанных горных выработок и естественных полостей для размещения в них народнохозяйственных объектов. Госгортехнадзор СССР разрешает споры между предприятиями, организациями и учреждениями по вопросам выемки запасов полезных ископаемых (кроме общераспространенных) под застроенными площадями, а также в охранных зонах народнохозяйственных объектов и принимает решения, обязательные для сторон.

Госгортехнадзор СССР осуществляет возложенные на него функции, как правило, через соответствующие государственные комитеты союзных республик, которые находятся в подчинении республиканских Советов Министров и Госгортехнадзора СССР. Положения о них утверждаются правительствами республик по согласованию с союзным Госгортехнадзором. Так, согласно Положению о Государственном комитете Казахской ССР по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору, утвержденному постановлением Совета Министров Казахской ССР от 7 июля 1982 г.[187], этот орган несет ответственность за своевременное и правильное осуществление возложенных на него обязанностей по контролю за правильностью эксплуатации месторождений полезных ископаемых и охраной недр на территории Казахской ССР. Решения, принимаемые им, обязательны для всех предприятий и организаций, подконтрольных органам Госгортехнадзора, и для местных органов, непосредственно подчиненных Госгортехнадзору Казахской ССР. Он предоставляет, с учетом заключений органов геологической службы, горные отводы для разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых и регистрирует горные отводы для разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых; выдает в установленном порядке разрешения на застройку площадей залегания полезных ископаемых (за исключением общераспространенных) предприятиями, населенными пунктами, зданиями, сооружениями и другими объектами и контролирует соблюдение этого порядка и проведение специальных мероприятий, предусмотренных в горно-геологическом

[185] СП СССР, 1966, № 2, с. 17.
[186] СП СССР, 1982, № 11, ст. 64.
[187] СП Казахской ССР, 1982, № 16, ст. 66.

обосновании строительства. Госгортехнадзор Казахской ССР осуществляет возложенный на него государственный надзор на территории республики непосредственно или через образуемые им местные органы управления округов, областные, районные, горно-технические и технические инспекции.

Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от I декабря 1978 г. «О дополнительных мерах по усилению охраны природы и улучшению использования природных ресурсов»[188] устанавливает, что министерства и ведомства СССР и Советы Министров союзных республик одновременно с представлением в Совет Министров СССР и Госплан СССР проектов перспективных и годовых планов по охране природы и рациональному использованию природных ресурсов направляют соответствующие разделы проектов этих планов по подведомственным им объединениям, предприятиям, учреждениям и организациям (с указанием объемов капитальных вложений и заданий по вводу в действие природоохранных мощностей и объектов), в Госгортехнадзор СССР. Кроме того, на него возложена обязанность осуществлять контроль за выполнением объединениями, предприятиями, учреждениями и организациями заданий по охране природы, установленных Государственным планом экономического и социального развития СССР.

Органы Госгортехнадзора занимают важное место в системе органов управления недрами. От их деятельности в огромной степени зависит решение проблемы рационального и комплексного использования недр. Практике правового регулирования отношений по управлению недрами известны случаи, когда функции надзора и контроля за эксплуатацией недр по разработке месторождений полезных ископаемых осуществлялись одними и теми же органами. Такое положение приводило к тому, что для обеспечения выполнения плановых заданий по добыче ископаемых, министерства и ведомства недостаточно обращали внимание на проблему охраны недр. Их не всегда интересовал вопрос, какими же путями достигается запланированный прирост извлечения минерального сырья.

С образованием органов системы Госгортехнадзора СССР все реже используется ведомственный подход к эксплуатации недр. Основы законодательства о недрах предоставляют реальные права для устранения случаев нехозяйственного отношения к недрам. Органы Госгортехнадзора могут приостановить работы, связанные с пользованием недрами, в случаях нарушения правил и норм по безопасному ведению работ и по охране недр прекратить самовольное пользование недрами и самовольную застройку площадей залегания полезных ископаемых; давать обязательные для исполнения указания об устранении нарушений правил и норм по безопасному ведению работ и по охране недр на предприятиях, в организациях и учреждениях, пользующихся недрами. Это значительно повышает их роль в обеспечении рационального и комплексного использования недр. Госгортехнадзор СССР — единственный в своем роде орган, который с

[188] СП СССР, 1979, №2, с. 6.

вневедомственных позиций обеспечивает контроль за охраной природных богатств в сельском и лесном хозяйстве СССР.

Органом, осуществляющим управление недрами с вневедомственных позиций, является Государственная комиссия по запасам полезных ископаемых при Совете Министров СССР (ГКЗ СССР) — это высший государственный орган по утверждению разведанных в недрах запасов полезных ископаемых и установлению степени их достоверности[189]. ГКЗ осуществляет важные управленческие функции. В частности, контроль за представлением министерствами и ведомствами в установленные сроки в комиссию на утверждение проектов кондиции на минеральное сырье и материалы подсчета запасов полезных ископаемых в недрах, за выполнением установленных народнохозяйственными планами и отдельными решениями правительства СССР заданий по количеству и качеству разведанных запасов полезных ископаемых на конкретных месторождениях. Решения, указания и инструкции комиссии обязательны для всех предприятий и организаций, ведущих геолого-разведочные работы, проектирование и строительство горно-добывающих предприятий, а также добычу минерального сырья независимо от их ведомственной подчиненности. Вместе с тем управленческие функции ГКЗ в той или иной мере сочетаются с хозяйственными. Она строит свои отношения с предприятиями, организациями, представляющими на утверждение подсчеты запасов полезных ископаемых, на договорных началах. Причем за утверждение запасов она получает соответствующие средства. Однако ГКЗ нельзя рассматривать в качестве хозяйственной организации[190]. Она несет ответственность не за отказ от утверждения, а за обоснованность устанавливаемых кондиций на минеральное сырье, достоверность утверждаемых запасов полезных ископаемых и соответствие проводимой ею технической политики новейшим достижениям науки и техники.

ГКЗ СССР является союзным органом. Вместе с тем она осуществляет общее методическое руководство и контроль за работой территориальных комиссий по запасам полезных ископаемых Министерства геологии СССР (ТКЗ). ГКЗ может отменять решения территориальных комиссий в тех случаях, когда они противоречат классификации запасов месторождений полезных ископаемых или издаваемым ею инструкциям по применению этих классификаций. Это позволяет прийти к выводу, что хотя ТКЗ не подчинена государственной комиссии по запасам полезных ископаемых, возникающие между ними отношения по своей природе являются административно-правовыми.

В системе органов специального государственного управления недрами особое место принадлежит Министерству геологии СССР, министерствам, главным управлениям или управлениям геологии союзных республик[191]. Они

---

[189] СП СССР, 1972, №7, с. 36.

[190] Об этом см. также: С ы р о д о е в Н.А. Правовой режим недр, с.70; Л и с к о в е ц Б.А. Правовое регулирование разведок и разработок месторождений полезных ископаемых в СССР, с. 49-50.

[191] Положение о Министерстве геологии СССР утв. постановлением Совета Министров СССР от 24 октября 1968 г., СП СССР, 1968, №20, ст. 144; положение о Министерстве геологии КазССР утв.

несут ответственность за состояние и развитие геологического изучения недр, научно-технический прогресс в этой области, технический уровень и качество проводимых геолого-разведочных работ и за наиболее полное обеспечение потребностей страны в разведанных запасах минерального сырья. Являясь ведущими в области геологического изучения недр, указанные органы участвуют в планировании геолого-разведочных работ, осуществляемых другими министерствами и ведомствами, рассматривают совместно с ними состояние обеспеченности народного хозяйства разведанными запасами всех видов полезных ископаемых и разрабатывают меры по повышению качества проводимых геолого-разведочных работ.

Как орган специального государственного управления с надведомственными функциями Министерство геологии СССР осуществляет геологический контроль за правильностью проведения геологического изучения недр всеми предприятиями и организациями независимо от их ведомственной подчиненности, дает обязательные для исполнения указания об устранении недостатков и нарушений в области геолого-разведочных работ и может приостанавливать эти работы, если они не соответствуют утвержденным проектам или проводятся без государственной регистрации или с нарушением правил и норм, определяющих порядок геологического изучения недр. Через Всесоюзный геологический фонд, являющийся его главным управлением, и территориальные геологические фонды Министерство геологии осуществляет учет и обобщение результатов всех видов геологических работ, проводимых на территории СССР, государственную регистрацию этих работ, учет месторождений, проявлений и запасов полезных ископаемых и составляет балансы запасов минерального сырья. Для проведения единой технической политики в этой области министерство разрабатывает и утверждает обязательные для всех предприятий и организаций, занимающихся геологическим изучением недр, соответствующие инструкции и методические указания.

Вместе с тем Министерство геологии СССР и его органы на местах осуществляют и хозяйственные функции: силами подведомственных им организаций они ведут поиски и разведку месторождений полезных ископаемых, изучают закономерности их формирования и размещения, определяют горно-технические и другие условия использования недр в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых. Такое сочетание специальных ведомственных функций делает Министерство геологии СССР своеобразным органом управления недрами и налагает определенный отпечаток на характер его деятельности. Так, если Госгортехнадзор СССР как надведомственный орган не несет ответственности за состояние использования и охрану недр перед отраслевыми органами, то Министерство геологии СССР и его органы на местах могут нести соответствующую ответственность, не исключается также

постановлением Совета Министров КазССР от 17 июля 1969 г., СП Казахской ССР, 1969, № 14. ст. 79. См. также Инструкция по осуществлению государственного геологического контроля в СССР. В кн.: Сб. действующих нормативных актов, изданных Министерством геологии СССР. М., 1975.

возможность заключения договора с добывающими министерствами о поисках и разведке месторождений со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Ведомственное управление недрами осуществляют различные министерства и ведомства, которым недра переданы для выполнения поставленных перед ними специальных задач.

Компетенция органов ведомственного управления недрами значительно отличается от компетенции органов общего и специального управления. Она почти не включает в себя права распоряжения недрами, так как ведомственные органы осуществляют управление уже предоставленными им недрами и призваны обеспечить надлежащее недропользование предприятиями и организациями своей системы. Поэтому по отношению к общему управлению ведомственное управление имеет подчиненное положение. Система органов ведомственного управления недрами претерпела существенные изменения после сентябрьского (1965 г.) Пленума ЦК КПСС. В соответствии с решениями Пленума и Законом от 2 октября 1965 г. «Об изменении системы органов управления промышленностью и преобразовании некоторых других органов государственного управления»[192] закреплен переход к управлению промышленностью по отраслевому принципу. Были созданы новые общесоюзные, союзно-республиканские и ряд республиканских министерств для руководства отраслями народного хозяйства республиканского подчинения. Практически все эти министерства осуществляют ведомственное управление недрами. Но одни из них обладают большими, а другие меньшими правами в отношении недр в зависимости от того, находятся ли в их подчинении специализированные предприятия и организации, пользующиеся недрами. К числу тех, кто обладает более широкими функциями, относятся: Министерство газовой промышленности СССР, Министерство горнодобывающей промышленности СССР, Министерство промышленности строительных материалов СССР. Систематически пользуются недрами и имеют в своих составах органы, осуществляющие контроль за пользованием недрами (горно-технические инспекции): Министерство транспортного строительства, Министерство путей сообщения и Министерство обороны. Основная задача этих министерств — организовать пользование недрами подведомственных предприятий и организаций в сочетании с управлением порученной им отраслью народного хозяйства. В соответствии с этим определяются и их функции. Так, Министерство газовой промышленности участвует в планировании добычи газа предприятиями и организациями других министерств и ведомств и разрабатывает совместно с ними планы по совершенствованию технического уровня добычи газа и разработки газовых месторождений и залежей, утверждает в установленном порядке проекты разработки месторождений, осуществляет, проектирует и строит предприятия по добыче, переработке и транспортировке газа и газового конденсата и т. д.[193] Министерство цветной металлургии обеспечивает рациональное использование

[192] Сб. законов СССР. М., 1975, т. 1, с. 187.
[193] СП СССР, 1969, № 5, с. 25.

и восстановление природных ресурсов, осуществляет мероприятия по охране недр и предотвращению потерь полезных ископаемых при разработке месторождений, обеспечивает полноту выемки полезных ископаемых при разработке цветных, редких и драгоценных металлов; разрабатывает кондиции для подсчета разведанных запасов минерального сырья, осуществляет учет состояния и движения запасов и фактических потерь полезных ископаемых в недрах, а также производит в установленном порядке списание балансовых запасов полезных ископаемых; разрабатывает нормативы вскрытых, подготовленных и готовых к выемке запасов для различных месторождений и отдельных металлов, обеспечивает комплексность извлечения цветных, редких и драгоценных металлов и руд и т. д.

Геологическая[194] и маркшейдерская[195] службы Министерства добывающей промышленности СССР помогают горным предприятиям в охране недр. Геологическая служба является производственным подразделением горного предприятия, ответственным за состояние и укрепление сырьем базы предприятия. Ее деятельность заключается в изучении рудно-сырьевой базы предприятия, контроле за рациональным использованием недр, а также обеспечении предприятий всеми видами геологической документации.

Маркшейдерские службы на горных предприятиях занимаются: производством маркшейдерских работ при разведке месторождений, строительстве эксплуатации и ликвидации горных предприятий; выдачей маркшейдерской документации проектирующим организациям, а также осуществлением контроля за полнотой и комплексностью отработки месторождений твердых полезных ископаемых, состоянием и движением запасов последних, правильным учетом добычи и объемов выполненных горных работ, ведением горных работ в соответствии с утвержденными проектами и календарными планами, соблюдением границ безопасного ведения горных работ.

Как уже отмечалось, система органов государственного управления недрами отражает федеративный характер государственного устройства Союза ССР. Организационным выражением этого является наличие в республиках одноименных с вышеназванными союзно-республиканских органов. Однако все республики, обладая в принципе одинаковым объемом компетенции по управлению недрами, по-разному их реализуют. Объясняется это степенью развитости той или иной отрасли промышленности и местными специфическими особенностями. Поэтому в ряде республик иногда вместо министерств образованы соответствующие управления, а в других наоборот, несмотря на отсутствие в Союзе подобных органов, созданы республиканские. В Казахской ССР, например, образованы управление угольной промышленности, управление химической промышленности, объединение нефтедобывающей промышленности. В Азербайджанской ССР - Министерство

[194] См. Положение о геологической службе на горных предприятиях Министерства цветной металлургии СССР 1966 г. Охрана природы в Казахской ССР. Алма-Ата, 1975, с. 380.

[195] См. Положение о маркшейдерской службе горнодобывающей промышленности Казахской ССР, 1960 г. Там же. с. 389.

нефтедобывающей промышленности, Министерство нефтеперерабатывающей промышленности и Министерство нефтехимической промышленности. Но в Казахской ССР действует Министерство цветной металлургии[196], в то время как в Азербайджанской ССР — объединение Совета Министров по цветной металлургии. В РСФСР образовано Министерство топливной промышленности, а в Белорусской ССР — Министерство торфяной промышленности, которые отсутствуют в других республиках. Важно подчеркнуть, что республики не остаются в стороне от непосредственного управления своими природными богатствами. Объединениям и управлениям предоставляются достаточные права для того, чтобы они могли эксплуатировать недра рационально и комплексно. Поэтому деятельность органов управления недрами республики важна в организации охраны природных богатств. В пределах своей компетенции они действуют самостоятельно и несут ответственность за состояние использования недр.

Как видно из изложенного, в нашей стране существует довольно сложная и разветвленная система органов государственного управления недрами. Она в целом оправдала себя на практике, так как построена с учетом особенностей объекта управления — недр, каждая из сторон организации хозяйственного использования которых составляет предмет деятельности самостоятельного государственного органа.

Достоинствами действующей системы органов управления недрами являются в определенной мере четкое и устойчивое разграничение функций и объемов выполняемой каждым из ее звеньев работы, а также наличие в ней специализированного органа, освобожденного от хозяйственных функций и занимающегося только надзорной и контрольной деятельностью.

Однако данная система не идеальна и нуждается в дальнейшем развитии и совершенствовании. В юридической литературе уже указывалось на отсутствие должной согласованности между органами управления при решении вопросов, связанных с обеспечением хозяйственного отношения к недрам, недостаточно скоординирована также их деятельность по организации использования недр. Каждое министерство и ведомство оценивает состояние природной среды с точки зрения возможностей и условий производства каких-то отдельных видов продукции при проведении определенных хозяйственных мероприятий с учетом ведомственных интересов. В этих случаях охрана окружающей среды как общегосударственное мероприятие оттесняется на второй план. Для устранения этих и других недостатков в управлении и пользовании объектами природы высказаны различные предложения, которые можно сгруппировать следующим образом[197]: а) создать союзно-

---

[196] Положение о Министерстве цветной металлургии Казахской ССР, утв. постановлением Совета Министров Казахской ССР от 26 января 1970 г., СП КазССР, 1970, № 2, ст. 12.

[197] Обзор точек зрения по этой проблеме более подробно см. Правовые вопросы охраны природы в Казахской ССР. Алма-Ата, 1977; С ы р о д о е в Н.А. Правовой режим недр; Ученые записки ВНИИСЗ, 1972, вып. 20;
Ш е м ш у ч е н к о Ю.С. Организационно-правовые вопросы охраны окружающей среды в СССР. Киев, 1976.

республиканские государственные комитеты по охране природы при Совете Министров СССР и при Советах Министров союзных республик с широкими правами и функциями. На эти комитеты нужно возложить руководство всей работой по охране природы и рациональному использованию ее ресурсов с передачей им функций специализированных инспекций министерств и ведомств; б) изменить компетенцию Государственной комиссии по запасам полезных ископаемых и Госгортехнадзора СССР или создать на базе этих органов единый орган с обширными полномочиями и с достаточными возможностями для их осуществления. Этому же органу следует передать Всесоюзный геологический фонд, территориальные геологические фонды и функции геологического контроля, осуществляемого в настоящее время Министерством геологии СССР.

Предложение о необходимости образовать специальный союзно-республиканский Государственный комитет по охране природы в настоящее время поддерживают многие ученые. Однако вряд ли можно согласиться с мнением о передаче этому органу всех специализированных инспекций по охране природных ресурсов. Государственный контроль за использованием природных ресурсов в настоящее время требует глубоких технических знаний и большого количества специалистов для повседневной работы по проверке выполнения научно-технических правил пользователями объектов природы, особенно — освоение которых связано с решением сложных технических задач. Кроме того, сами министерства и ведомства без соответствующих инспекций, способных осуществлять ведомственный контроль за состоянием использования природных ресурсов, не смогут в должной мере управлять вверенной им отраслью хозяйства. Трудно, например, представить рациональную организацию геологического изучения недр органами министерства геологии без соответствующих служб в их составе, осуществляющих геологический контроль за поисками и разведкой месторождений. Поэтому комитет по охране природы нужен не взамен специализированных инспекций, а наряду с ними. При этом указания комитета и его органов должны быть обязательными для всех министерств и ведомств, которые занимаются освоением природных богатств. Его следует также наделять правами по привлечению работников ведомственных органов и инспекций к административной или иной ответственности в случае невыполнения данных им указаний. В связи с особенностями недр как объекта управления комитет не может заменить и орган Госгортехнадзора. Но, поскольку это надведомственные органы, их права и обязанности по управлению недрами должны быть четко разграничены в законе. В частности, комитету можно было бы передать вопросы учета, регистрации геолого-разведочных работ и ведение кадастра полезных ископаемых, для чего следует подчинить Всесоюзный геологический фонд (ВГФ) и территориальные геологические фонды, которые находятся в составе Министерства геологии СССР. Тем более, что в настоящее время Всесоюзный геологический фонд, по существу, выступает как самостоятельный орган, осуществляющий учет и обобщение результатов всех видов геологических работ, проводимых на

территории СССР. Министерство геологии СССР должно сосредоточить свое внимание на вопросах организации поиска и разведки месторождений полезных ископаемых, геологического изучения недр. Комитету по охране природы следует передать и функции, осуществляемые ГКЗ СССР и ТКЗ СССР. В этом случае он мог бы выступать в правовых отношениях как действительный хозяин всех природных богатств страны. Объединение ГКЗ СССР и Госгортехнадзора СССР, как это предлагает Н. А. Сыродоев[198], не решает все вопросы, связанные с обеспечением охраны недр. Дело в том, что деятельность ГКЗ ограничивается только утверждением запасов полезных ископаемых и не распространяется на процесс доразведки месторождений, по которым отказано в утверждении подсчетов. Госгортехнадзор же, не располагая необходимыми полномочиями и функциями по учету недр, ныне также не занимается этими вопросами, конечно, в принципе можно было бы объединить эти органы в одно ведомство и предоставить ему дополнительные права по контролю за изучением недр. Но тогда в той или иной мере будет нанесен ущерб основной деятельности Госгортехнадзора — надзор за правильностью эксплуатации месторождений полезных ископаемых и за охраной недр. Между тем данный вид работы этого органа очень важен и непосредственно относится к обеспечению рационального использования недр. Для органов Комгосгортехнадзора наряду с функцией по выдаче горных отводов эта задача станет основной и в будущем. Причем все права и обязанности Комгостехнадзора должны быть направлены именно на ее выполнение.

Подобное решение проблемы совершенствования деятельности органов управления недрами, как нам кажется, должно способствовать обеспечению рационального и комплексного использования недр.

---

[198] См. С ы р о д о е в Н.А. Правовой режим недр, с. 70-76.

ГЛАВА III

ОСНОВНЫЕ ВОПРОСЫ ОРГАНИЗАЦИИ ГЕОЛОГИЧЕСКОГО ИЗУЧЕНИЯ НЕДР

К эксплуатации недр в отличие от многих других видов природных богатств невозможно приступить сразу. Подавляющее большинство месторождений полезных ископаемых скрыто под поверхностью земли, и, чтобы извлечь содержащееся в них минеральное сырье, их необходимо открыть и разведать. Размещение подземных сооружений также требует проведения сложных подготовительных работ по выяснению пригодности недр для строительства сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых.

Деятельность предприятий, организаций и учреждений, направленная на получение данных о геологическом строении недр, процессах, протекающих в них, выявление и оценку месторождений полезных ископаемых: изучение закономерностей их формирования и размещения, выполнение горно-технических и других условий разработки месторождений и использования недр в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, называется геологическим изучением недр. Процесс этот сложный, сопряжен с большими трудностями, творческим риском, и носит по существу исследовательский характер. К настоящему времени большинство районов нашего государства хорошо изучено, а более или менее крупные месторождения полезных ископаемых, расположенные в промышленно развитой части страны, выявлены и переданы в эксплуатацию. Чтобы обнаружить новые месторождения, иногда приходится вести работу годами, причем в самых трудных горно-технических и горно-геологических условиях. Поэтому от того, как организована работа по изучению недр и насколько правильно и полно отражаются в правах и обязанностях геолого-разведочных организаций требования хозяйского отношения к этому объекту природы, какой вид наказания (или какой вид поощрения за своевременное и качественное выполнение) предусматривается за невыполнение этих требований, в первую очередь, зависит обеспечение народного хозяйства страны минеральным сырьем и практическое осуществление принципа рационального и комплексного использования недр. Вот почему важно и дальше развивать и совершенствовать отношения по поискам и разведке недр.

Геолого-разведочная работа — самостоятельная отрасль материального производства, вместе с тем ей присущ и ряд особенностей; это вероятность значительного удельного веса безрезультатных работ, особенно на стадии поиска; далее, в процессе труда геологических организаций недра не изменяют своего состояния и не теряют своей связи с землей, т. е. это — лишь необходимая предпосылка превращения богатств недр «из вещи в себе» в «вещь для нас»; большие затраты времени на работы по открытию и подготовке месторождений к разработке. По данным экономистов, для детальных поисков и открытия новых месторождений требуется около 3 лет. Не менее 3—5 лет, а

часто 7—10 лет проводится предварительная и затем детальная разведка месторождений[199].

На организацию геологического изучения недр эти и другие особенности разведочных работ оказывают значительное влияние.

Для того, чтобы возникли правоотношения по геологическому изучению недр, необходимы субъекты права, приспособленные к ведению поисковых и разведочных работ. Это прежде всего — социалистические геолого-разведочные организации, научно-исследовательские и проектные институты, соответствующие учебные заведения, и, в предусмотренных законом случаях, иные специализированные предприятия и организации.

Вместе с тем Советское государство широко пользуется и услугами граждан в обнаружении богатств недр. Это положение закреплено в действующем горном законодательстве. Поэтому правом на поиск месторождений и, следовательно, способностью вступать в правоотношения по геологическому изучению недр обладают и граждане СССР, которые нередко оказывают государству большую помощь в пополнении новых видов минерального сырья. Так, крупнейшее Соколовско-Сарбайское железорудное месторождение с его неисчерпаемыми запасами высококачественных руд открыл летчик Уральского авиапредприятия М. Г. Сургутанов. За это открытие ему вместе с группой геологов была присуждена Ленинская премия. В 1958 г. работник потребительской кооперации Н. Н. Шак открыл месторождение железной руды в Залоринском и Тыретском районах Иркутской области[200].

Согласно Основам законодательства о недрах, лица, открывшие неизвестное ранее месторождение, имеющее промышленную ценность, а также выявившие дополнительные запасы полезных ископаемых или новое минеральное сырье в ранее известном месторождении, что существенно увеличивает его промышленную ценность, признаются первооткрывателями. Первооткрыватели имеют право на вознаграждение.

Вместе с тем, хотя граждане могут быть участниками правоотношений по геологическому изучению недр, их правоспособность значительно уже той, которой обладает геологическая организация. В соответствии с действующим законодательством граждане не могут заниматься поисками, связанными с нарушением целостности земного покрова, вести разведку месторождений полезных ископаемых. Последняя составляет прерогативу геологических организаций, так как разведка — это комплекс исследований по определению промышленного значения открытого месторождения. В результате разведочных работ выявляется количество и качество имеющихся в месторождениях полезных ископаемых, природные и экономические условия, в которых данное

---

[199] См. Фейтельман Н.Г. Экономическая эффективность затрат на подготовку минерально-сырьевой базы Союза ССР. М., 1969, с. 13, 75, 68; Каганович С.Н. Экономика минерального сырья. М., 1975, с. 60.

[200] См. Правда, 1959, 8 февраля. Большинство рудных месторождений Карагандинской и Павлодарской областей были найдены казахами-пастухами, хорошо знавшими места древних выработок (См. Есенов Ш., Кунаев Д., Мухамеджанов С. Недра Казахстана. Алма-Ата, 1968, с. 15).

месторождение находится. Ясно, что совершение подобных действий гражданам не под силу и противоречит их правовому положению.

Право граждан на поиск месторождений было более подробно определено Горным положением Союза ССР 1927 г., согласно которому под поисками разумеются действия, непосредственно направленные на обнаружение полезного ископаемого, не признанного еще открытым. Различаются два вида поисков: а) поиски, состоящие в собирании горных пород, снятии плана местности, в геологических, магнитометрических, электрических и прочих исследованиях и других действиях, не сопряженных с нарушением целостности земного покрова; б) поиски, связанные с рытьем канав, колодцев, штолен и шахт, шурфованием, бурением и вообще горными работами, нарушающими целостность земного покрова. Положение установило, что граждане могут заниматься поисками первого вида, причем определены и некоторые другие их действия в этой области.

Основы законодательства о недрах прямо не говорят о правах граждан по геологическому изучению недр. Возможность их участия в этой работе вытекает лишь из анализа ст. 8 и 9 Основ и соответствующих статей кодексов о недрах союзных республик, где речь идет о видах и субъектах права пользования недрами. Основы не указывают, где и как могут вести граждане поиск месторождений, в каком порядке возникают отношения с их участием и т. д. Они не решают также вопрос о том, могут ли граждане заниматься поисками месторождения в тех местах, где уже ведутся аналогичные работы. Горное положение дало на этот вопрос отрицательный ответ. Но в настоящее время аргументы, которые тогда приводились в защиту установленного в Положении правила, уже устарели[201]. Так, в 20-х и 30-х годах из признания поискателя первооткрывателем делался важный правовой вывод: он имел право получить открытое им месторождение для горного промысла. Ныне же разработкой месторождений с промышленной целью могут заниматься только специализированные горные предприятия. Поэтому относительно права на разработку открытых месторождений споры между гражданами и организациями уже не возникают.

Представляется, что для надлежащей организации теологического изучения недр гражданами назрела необходимость принять соответствующий нормативный акт, в котором была бы подробно определена правовая природа горных отношений с участием граждан и решены такие вопросы, как основания возникновения отношений по геологическому изучению недр, порядок признания граждан первооткрывателями месторождений, виды поисковых работ, которые они могут производить, порядок выплаты вознаграждений и т. д.

Нуждается в некотором изменении и инструкция о порядке применения положения «О государственных денежных вознаграждениях за открытие новых месторождений, имеющих промышленное значение» от 15 мая 1960 г. Согласно ст. 20 первооткрывателями признаются только лица, которые открыли

[201] Об этом см. также С ы р о д о е в Н.А. Правовой режим недр, с. 95.

имеющее промышленную ценность, не известное ранее месторождение, а также выявили дополнительные запасы полезных ископаемых или новое минеральное сырье в ранее известном месторождении, существенно увеличивающее его промышленную ценность. В соответствии с этим меняется порядок выплаты вознаграждения за открытые месторождения, появляются новые рычаги для стимулирования поиска перспективных с точки зрения использования в народном хозяйстве видов минерального сырья и т. д. Все это должно найти должную регламентацию в законодательстве.

Однако, несмотря на довольно широкое участие граждан в геологических открытиях, главными и основными субъектами правоотношений по поискам и разведке недр являются социалистические геолого-разведочные предприятия и организации. От того, как осуществляют они свою деятельность и как организуют работу по геологическому изучению недр, зависит уровень обеспеченности народного хозяйства страны минеральным сырьем и топливом — главными предпосылками экономического развития нашего государства.

Правоспособность геологических организаций (т. е. способность вступать в отношения по геологическому изучению недр) возникает с момента их образования и определяется теми задачами, которые стоят перед ними в процессе хозяйственной деятельности. Государство разрешает им вести поиск и разведку месторождений в соответствии с этой правоспособностью. Поэтому геологическая организация, приспособленная для разведки, например, месторождений нефти и газа, не может заниматься подобной работой в отношении месторождений железных руд и т. д.

Правоспособность геологических организаций характеризует также и то, что она не может быть реализованной. Ибо основная цель этих организаций — геологическое изучение недр, выявление месторождений полезных ископаемых и обеспечение народного хозяйства разведанными запасами полезных ископаемых и топлива. Поэтому они всегда выступают субъектами отношений по поискам и разведке недр. Этим правоспособность геологических организаций существенно отличается от правоспособности граждан. Действующее законодательство представляет органам управления недрами большую инициативу и самостоятельность в определении содержания правомочий конкретных геологических организаций, исходя из хозяйственного назначения отдельных категорий месторождений и тех задач и целей, которые стоят перед геологами как субъектами права. Поэтому объем и содержание правоспособности геологических организаций меняются в связи с изменением задач, стоящих перед геологами. Те права, которые предоставляются геологическим организациям в связи с изменением их задач и расширяет объем первоначально установленной правоспособности, называются дополнительными. В процессе реализации они имеют некоторые особенности. Так, в соответствии с постановлением Совета Министров СССР от 16 сентября 1967 г. «О дальнейшем развитии подсобных предприятий и промыслов в сельском хозяйстве»[202] колхозам, совхозам и межколхозным организациям рекомендовано развивать предприятия по

[202] СП СССР, 1967, № 23, с. 163.

производству местных строительных материалов. В связи с этим местным геологическим организациям предоставлено право производить поиск и разведку месторождений общераспространенных полезных ископаемых для нужд сельскохозяйственных предприятий. Однако геологические организации могут производить такие работы, если они не причиняют ущерба их основной деятельности и если имеются заявки на производство этих работ. При отсутствии одного из условий геологические организации не могут реализовать право на ведение разведочных работ для производства местных строительных материалов, но и не утрачивают своей правоспособности. Если в последующем будет признано, что разведка месторождений для нужд сельскохозяйственных предприятий не причиняет ущерба основной деятельности геологов, то в их планах могут быть предусмотрены соответствующие затраты. Поэтому вопрос о реализации дополнительных прав решается каждый раз применительно к конкретному случаю. Запасы по месторождениям песчаных и гравийных материалов в русловых и пойменных отложениях рек не подлежат обязательному утверждению в территориальных комиссиях по запасам полезных ископаемых[203].

Характеризуя правосубъектность геологических организаций, следует сказать, что они обладают всеми необходимыми правами для надлежащего осуществления своей деятельности по геологическому изучению недр, которые объединяются в понятие «правомочия владения, пользования и внутрихозяйственного управления». Однако различные естественно-природные свойства богатств недр, особенности залегания тех или иных видов полезных ископаемых в ряде случаев влияют па содержание правомочий геологических организаций. Поэтому в реальной жизни объемы правомочий участников горных отношений могут и не совпадать. На правовой статус тех или иных геолого-разведочных организаций может влиять также роль и значение географического района, где будут происходить поисковые работы, наличие разветвленной системы геологических служб и т. д.

В соответствии с законом от 20 октября 1965 г. «Об изменении системы органов управления промышленностью и преобразовании некоторых других органов государственного управления»[204] Государственный геологический комитет СССР был преобразован в Министерство геологии СССР, а в союзных республиках созданы министерства, главные управления или управления геологии. Министерство геологии Казахской ССР образовано в 1965 г. Кроме того, в Казахстане, как и в РСФСР, в отличие, например, от Молдавской ССР, Эстонской ССР, образованы геологические управления (Западно-Казахстанское, Северо-Казахстанское, Южно-Казахстанское, Восточно-Казахстанское и тресты (Казгеофизтрест, Казгидроуправление, Актюбнефтеразведка, Уралнефтеразведка, Казахстаннефтегеофизика). Это обусловлено обширной территорией Казахстана, наличием в его недрах

[203] СП Казахской ССР, 1982, №4, ст. 19. Инструкция о порядке производства геолого-разведочных работ на общераспространенные полезные ископаемые, торф и подземные воды по заявкам предприятий, учреждений и организаций на территории Казахской ССР утверждена постановлением Совета Министров Казахской ССР от 5 июля 1980 г. См. СП Казахской ССР, 1980, № 14, ст. 405.
[204] Ведомости Верховного Совета СССР, 1963, №39, с. 558.

разнообразных запасов полезных ископаемых и необходимостью развивать геолого-разведочные работы в республике.

Геологические управления и тресты являются титулосодержателями (титульный список — поименный перечень геолого-разведочных работ) и имеют кооптокорректные и расчетные счета в учреждениях Стройбанка.

Для правового положения геологических управлений и трестов характерно то, что нередко они одновременно выступают субъектами правоотношений по геологическому изучению недр и органами управления недрами, когда образуют не только хозрасчетные геологические экспедиции, партии (отряды) и т. д., но и организации, не наделенные самостоятельными балансами. Для признания геологической организации субъектом правоотношений важно, есть ли у нее самостоятельный баланс, ибо только в этом случае она может иметь расчетные и другие счета, необходимые для вступления в правовые отношения от своего имени. Структурные подразделения геологических организаций, не переведенные на самостоятельный баланс, не могут быть субъектами горных правоотношений.

В настоящее время почти все геологические организации находятся в ведении Министерства геологии СССР. Вместе с тем геологическая служба имеется также в восьми горнодобывающих министерствах СССР — нефтеперерабатывающей промышленности, цветной металлургии, угольной промышленности, промышленности строительных материалов, газовой промышленности и т. д.

Геолого-разведочные службы этих министерств призваны вести геологические работы в пределах открытых и разведанных месторождений, чтобы обеспечить их успешное освоение. Поэтому их правоспособность значительно уже, чем геологических организаций системы Министерства геологии СССР. Они не могут заниматься поиском и разведкой новых месторождений. Кроме того, деятельность этих служб в масштабе страны -координирует Министерство геологии СССР, где разрабатывают и утверждают обязательные для всех предприятий, учреждений и организаций, производящих геолого-разведочные работы, инструкции, методические указания по вопросам планирования, проектирования, финансирования, учета и производства геолого-разведочных и связанных с ними научно-исследовательских и конструкторских работ.

Такое распределение обязанностей между геологами различных министерств по разведке полезных ископаемых способствует более правильному решению проблемы рационального и комплексного использования недр. На практике имеются случаи, когда геологические службы добывающих министерств выполняют работы, относящиеся к функциям министерства геологии. Горно-подготовительные работы и эксплуатационная разведка иногда выполняются за счет средств из госбюджета на геолого-разведочные работы. Это противоречит принципу специализации геологических служб, поэтому в соответствующих инструкциях и положениях должны быть четко разграничены функции геологической службы добывающих и специализированных министерств[205].

[205] К а г а н о в и ч С.Я. Экономика минерального сырья, с. 75—76.

Основы законодательства признают геологическое изучение недр своеобразным видом пользования недрами. Вместе с тем это и творческая деятельность, связанная с вероятностью неудачного исхода работы. Трудно наверняка указать то место, которое пригодно для освоения. Поэтому для лучшей организации пользования недрами с целью их геологического изучения действующее законодательство о недрах подразделяет геолого-разведочные работы на ряд этапов: геологическая съемка, поиск месторождений полезных ископаемых, их предварительная и детальная разведка и эксплуатационная разведка[206].

Цель геологической съемки — определить пригодность той или иной площади для поисковых работ. Второй этап (поиск) дает ответ на вопрос о наличии проявлений признаков полезных ископаемых. По результатам предварительной разведки определяют пригодность недр для освоения, дают оценку месторождениям или участкам недр, в которых предполагает\ся строить подземные сооружения. Детальная разведка преследует цель получить данные составления проекта эксплуатации месторождений. На основе ее материалов производится подсчет запасов полезных ископаемых, который утверждается ГКЗ (ТКЗ) СССР.

Эксплуатационную разведку осуществляют геологические службы соответствующих министерств и ведомств добывающей промышленности, в результате чего уточняются положения, формы, строение и состав рудных тел, определяются условия залегания полезных ископаемых и т. д. Поэтому все действия по эксплуатационной разведке месторождений входят в правомочия горных предприятий и составляют часть содержания права пользования по добыче ископаемых.

Различия в целях, содержании и результатах отдельных этапов геолого-разведочных работ существенно влияют на планирование и финансирование деятельности геологов, их нельзя не учитывать при организации всего процесса геологического изучения недр. Так, проведение предварительной разведки обязательно на всех вновь выявленных месторождениях. А более детальные разведочные работы могут производиться лишь на тех месторождениях, которые передаются для промышленного освоения сразу после окончания разведки. Нарушение этого правила ведет к замораживанию крупных денежных средств на десятки лет, поэтому каждый из названных этапов образует самостоятельную группу в системе общественных отношений по геологическому изучению недр и может подвергаться прямому юридическому регулированию. Не будет в принципе ошибкой, если издать акт, регулирующий отношения по поисковым работам или же по предварительной разведке. Однако в силу изменчивости самих правил по ведению тех или иных видов геолого-разведочных работ, невозможно законодательно установить порядок производства поиска или детальной разведки. Практика изучения недр выдвигает множество задач, разрешаемых в процессе повседневной деятельности геологоразведочных организаций. К тому же не все названные выше этапы нуждаются в самостоятельной правовой регламентации. Система

[206] СП СССР, 1959, № 19, ст. 153.

геолого-разведочных работ — это прежде всего понятие геолого-экономическое, и ее правила подвижнее, чем правовые нормы. Не случайно в геологической и экономической литературе в последние годы вместо названных пяти различают четыре или три этапа. Некоторые экономисты предлагают вообще установить две стадии разведки — поисково-разведочную и собственно разведку[207]. Целесообразность этих предположений определяется не юридической, а экономической и геологической науками.

Однако как бы ни было велико значение того или иного этапа в определении ценности недр, он сам по себе не дает полного представления о горно-геологических и горно-технических условиях их освоения. Полная и комплексная характеристика недр достигается в результате прохождения всех необходимых этапов их геологического изучения. Отсюда, несмотря на существенные различия в целях и содержании геолого-разведочных работ, все они в конечном счете подчинены решению одной общей проблемы: обеспечить рациональное и комплексное использование недр. Поэтому весь процесс геологического изучения недр, как правило, регламентируется в одних и тех же нормативных актах, где, разумеется, учитываются и особенности содержания отдельных его этапов.

В настоящее время порядок производства геолого-разведочных работ в основном регулируют постановления Совета Министров СССР и акты соответствующих министерств и ведомств. В них определены общие принципы пользования недрами с целью их геологического изучения, установлены права и обязанности геологических организаций и разработаны конкретные меры по охране недр. Наиболее важные вопросы геологического изучения недр решены также Основами законодательства и кодексами о недрах союзных республик. Основы посвящают этой проблеме специальный раздел, в котором создана необходимая юридическая база для дальнейшего развития и совершенствования общественных отношений по геолого-разведочным работам. Согласно ст. 16 Основ предприятия, организации и учреждения, осуществляющие геологическое изучение недр, обязаны обеспечить рациональное и научно обоснованное направление и эффективность работ по геологическому изучению недр; полное изучение геологического строения недр, горно-технических, гидро-геологических и других условий разведки разведанных месторождений, строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых. Вести работы по геологическому изучению недр методами и способами, исключающими неоправданные потери полезных ископаемых и снижение их качества, размещать извлекаемые из недр горные породы и полезные ископаемые так, чтобы исключить их вредное влияние на окружающую среду; сохранить разведочные горные выработки и буровые скважины, которые могут быть использованы при разработке месторождений и в иных народнохозяйственных целях, и ликвидировать в установленном порядке выработки и скважины, не подлежащие использованию, обеспечивать сохранность геологической и

[207] См. Б ы х о в е р И.А. Экономика минерального сырья. М., 1969, с. 412.

исполнительно-технической документации, образцов горных пород и руд, керна, дубликатов проб полезных ископаемых, которые могут быть использованы при дальнейшем изучении недр, разведке и разработке месторождений полезных ископаемых.

Комплексная разработка месторождений, извлечение имеющихся в них всех видов минерального сырья зависит от полноты геологического изучения недр. В связи с этим в Основах законодательства содержится положение, согласно которому предприятия, организации и учреждения, осуществляющие геологическое изучение недр, обязаны обеспечить достоверность определения количества и качества запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и содержащихся в них компонентов.

Поскольку геологическое изучение недр представляет собой один из видов пользования недрами, то на субъектов отношения по поискам и разведке месторождений распространяются также основные обязанности, характерные для всех пользователей недрами. Поэтому в процессе хозяйственной деятельности геологические организации обязаны обеспечить охрану атмосферного воздуха, земель, лесов, вод и других объектов окружающей природной среды, а также зданий и сооружений от вредного влияния работ, связанных с пользованием недрами, приводить земельные участки, нарушенные при геологическом изучении недр, в безопасное, пригодное для использования их в народном хозяйстве, состояние.

Советское государство как собственник недр глубоко заинтересовано в их рациональном и комплексном геологическом изучении, поэтому для надлежащего выполнения своих обязанностей геологические организации получают необходимую технику, соответствующие материальные и финансовые ресурсы; создаются благоприятные условия для повышения заинтересованности геологов в лучшем изучении недр. Вместе с тем государство систематически и в организованном порядке контролирует деятельность геологических организаций по использованию недр и соблюдению предъявленных к их геологическому изучению требований, решительно борется с фактами нарушения правил поиска и разведки месторождений полезных ископаемых. Одним из важных средств такой борьбы является государственная регистрация работ по геологическому изучению недр, проводимая Всесоюзным геологическим фондом (ВГФ) и территориальными геологическими фондами (ТГФ) системы Министерства геологии СССР.

Геологоразведочные работы регистрируются во избежание повторных и параллельных работ и для предотвращения нецелесообразных затрат на эти работы[208]. Следовательно, регистрация служит организации эффективного геологического изучения недр, планирования и финансирования геолого-разведочных работ и осуществлению других необходимых мероприятий по использованию недр (учет месторождений и т. д.). Регистрация способствует

[208] См. Инструкция о порядке регистрации геологических работ в территориальных геологических фондах и Всесоюзном геологическом фонде Государственного геологического комитета, утв. 27 апреля 1964 г. М., 1964.

более качественному геологическому изучению прежде всего месторождений полезных ископаемых. Геологические фонды имеют право отказать в регистрации, если обнаружится параллелизм, перекрытие и дублирование проводимых работ. Они могут потребовать от организации, ведущей изучение недр, проекты, проектные задания и другие необходимые материалы для проверки целесообразности производства регистрируемых работ. Велико значение этого фактора и в обеспечении правопорядка в области геологического изучения недр, в повышении ответственности геологических организаций за порученное дело. Систематическая несдача отчетов о проведенных работах, задолженности по сдаче отчетов являются основанием для отказа от регистрации со всеми вытекающими отсюда последствиями (прекращение работ, закрытие финансирования и т. д.). Таким образом, регистрация необходима Советскому государству, чтобы обеспечить надлежащую охрану недр, охрану прав геологических организаций на них, установления, изменения или прекращения прав по геологическому изучению недр отдельных предприятий, организаций и учреждений.

В соответствии со ст. 17 Основ производство работ по геологическому изучению недр без государственной регистрации запрещается; работы, не зарегистрированные отделениями и конторами Стройбанка СССР или Госбанка СССР, не финансируются и подлежат немедленному прекращению. Вместе с тем государственная регистрация поисковых и разведочных работ служит и интересам геологических организаций, являясь своеобразным основанием для реализации прав по пользованию недрами и средством защиты их от необоснованных притязаний третьих лиц.

В литературе правильно указывается на то, что отношения по регистрации геологических работ по своей природе являются административными. Действительно, вступая в отношения с геологическими организациями, территориальные фонды действуют как органы управления недрами и перед геологами не берут на себя каких-либо обязательств. Причем возможные споры сторон рассматривает в административном порядке министерство геологии союзной республики. Однако нельзя согласиться с тем, что государственная регистрация — это основание для возникновения права пользования недрами с целью их геологического изучения[209]. Таким основанием служат административные акты, договоры о производстве геолого-разведочных работ и т. д., а не регистрация. Последняя закрепляет возникшее право на недра и создает условия для его реализации. С этой точки зрения значение государственной регистрации состоит в том, что с одной стороны, она служит доказательством наличия у геологических организаций прав на изучение недр, а с другой, — своеобразной формой контроля деятельности предприятий, организаций и учреждений по ведению поисковых и разведочных работ.

В Инструкции о порядке регистрации геологических работ следует развивать и совершенствовать именно эти функции регистрации. Она должна не только выявлять всякого рода нарушения принципа рационального и

[209] См. Б а ш м а к о в Г.С. Право пользования недрами в СССР. Л., 1974, с. 61.

комплексного использования недр, но и активно помогать в борьбе с нарушениями. С этой целью в инструкции необходимо четко определить как порядок организации регистрации геологических работ, так и задачи органов управления недрами по контролю над проведением соответствующих действий в этой области. В Положении о Всесоюзном геологическом фонде не предусмотрены его права по контролю и общему руководству работой других геологических фондов, которые непосредственно занимаются регистрацией. В то же время инструкция именует деятельность ВГФ по организации регистрации контрольной деятельностью. Такое противоречие между актами, регулирующими отношения территориальных геологических фондов и геолого-разведочные организаций с ВГФ, не способствует упорядочению этих отношений.

В инструкции о порядке регистрации определенное внимание должно быть уделено также правам и обязанностям ВГФ и ТГФ по проверке качества и целесообразности осуществления тех или иных геологоразведочных работ. В настоящее время, например, она не указывает, что должны предпринимать указанные органы, если в процессе регистрации будет установлена нецелесообразность проведения регистрируемых работ. Между тем законодательное решение этой проблемы имело бы важное значение для предотвращения все еще имеющихся случаев нерационального геологического изучения недр. Правильная организация этого дела неразрывно связана с совершенствованием планирования, финансирования и экономического стимулирования деятельности предприятий, организаций и учреждений по ведению поисковых и разведочных работ.

Поскольку геолого-разведочная работа — специфическая отрасль материального производства, планирование и финансирование деятельности геологических организаций осуществляются в ином порядке, чем предприятий промышленности. Приступая к изучению недр, геологи не всегда знают, к каким результатам могут привести их работы. Так, для увеличения в связи с возросшими потребностями запасов угля и газа в европейской части страны прежде всего необходимо наличие в недрах этого района указанных полезных ископаемых. Поэтому, планируя деятельность геологических организаций, Советское государство исходит не только из потребностей народного хозяйства в том или ином виде минерального сырья, но и из геолого-экономических условий исследуемых районов. С 1967 г,[210] в соответствии с постановлением Совета Министров СССР был начат перевод отдельных геологических организаций на новую систему планирования и экономического стимулирования. Им установили плановые показатели по основной деятельности — геологические задания в натуральном выражении (прирост запасов полезных ископаемых, площадь геологической съемки, поисковых работ и т. д.), объем геологоразведочных работ в сметной стоимости: по труду — общий фонд заработной платы; финансам — общая сумма прибыли, платежи в бюджет и ассигнования из бюджета; капитальному строительству — общий объем централизованных капитальных вложений; внедрению новой техники— задания по внедрению новых методов

[210] СП СССР, 1967, № 18, с. 123.

поисков и разведки, приборов, механизмов, комплексной механизации работ; материально-техническому снабжению — объем поставок геологической организации материалов и оборудования.

Новая система планирования и экономического стимулирования значительно расширила хозяйственную самостоятельность геологических организаций; с ее введением появилась возможность снизить затраты на производство по сравнению с прежними годами. Поэтому с 1972 г. переводятся на новый режим работы все геологические организации министерства геологии[211]. В пятилетних и годовых народнохозяйственных планах предусматриваются показатели количества разведуемых запасов минерального сырья по конкретным месторождениям, подготавливаемым для промышленного освоения, с указанием сроков завершения разведочных работ и сроков утверждения запасов в Государственной комиссии по запасам полезных ископаемых при Совете Министров СССР. Для оперативной оценки эффективности геолого-разведочных работ в народнохозяйственных планах устанавливаются задания по приросту запасов полезных ископаемых по тем месторождениям, которые на основании технико-экономических докладов по данным предварительной разведки (а для нефти и газа — на основании поисковых работ) получили положительную оценку. В соответствии с этими положениями для наиболее полного учета потребностей промышленности в минеральном сырье на Министерство геологии СССР возложены обязанности при разработке проектов годовых и перспективных планов геолого-разведочных работ обращать особое внимание на сосредоточение этих работ в районах и на месторождениях, являющихся в экономическом отношении наиболее выгодными для развития соответствующих отраслей промышленности; согласовывать с заинтересованными отраслевыми министерствами поименные перечни всех месторождений, подлежащих детальной разведке, а также сроки завершения разведочных работ и сроки утверждения запасов ГКЗ СССР; привлекать к рассмотрению проектов разведочных работ по важнейшим месторождениям заинтересованные проектные организации и промышленные предприятия отраслевых министерств, согласовывать с ними основные исходные данные, которые должны быть получены в процессе разведки и необходимы для последующего проектирования и строительства горных предприятий.

Для организаций и предприятий, переведенных на новую систему планирования и экономического стимулирования, установлен особый порядок финансирования. Согласно действующей инструкции[212] объединениям, геологическим управлениям, трестам, конторам, рудоуправлениям и другим организациям, непосредственно подчиненным министерствам и ведомствам СССР и союзных республик, а также, по усмотрению вышестоящих организаций, экспедициям, находящимся на самостоятельном балансе, открываются счет финансирования и расчетный счет. Главным управлениям и

[211] СП СССР, 1971, № 13, с. 92, 93.
[212] Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР, 1977, № 11, с. 7.

управлениям геологии при Советах Министров союзных республик счет финансирования открывается в тех случаях, когда им непосредственно подчинены экспедиции и партии, не имеющие таких счетов.

Установлено, что по объектам, завершающимся в текущем году или вновь начинающимся, не обеспеченным необходимыми ассигнованиями, финансирование открывается при наличии обязательства геологической организации, утвердившей пообъектный план, об устранении нарушений по таким объектам при переутверждении этих планов в установленные сроки. При выявлении в течение года новых месторождений полезных ископаемых, перспективных площадей, проведение работ на которых планом не предусмотрено, геологические организации с разрешения министерств и ведомств СССР или союзных республик, а на поисковых работах, — объединений, управлений могут приступить к проектированию и организационным работам. Финансирование этих работ до утверждения сметы производится на основании сметно-финансовых расчетов, утвержденных геологическим управлением, а на поисковых работах — экспедицией с последующим включением объекта в пообъектный план по соответствующим разделам плана, полезным ископаемым и строительству.

Оплата только за полностью завершенные геологические задания производится: по объектам с плановой продолжительностью выполнения геологического задания — до шести месяцев; тематическим (опытно-методическим), картосоставительским, издательским работам, осуществляемым по отдельным геологическим заданиям, с плановой продолжительностью выполнения геологического задания — до 12 месяцев; поисковым и разведочным работам на строительные материалы по объектам сметной стоимостью до 100 тыс. руб.

Надо подчеркнуть, что эти и другие меры, направленные на дальнейшее улучшение планирования и финансирования геологоразведочных работ, сыграли исключительно важную роль в повышении эффективности работы геологов. Главное — повысилась заинтересованность геологоразведочных организаций в сокращении сроков производства работ, что ведет к экономии общественного труда. В результате сокращения числа утверждаемых вышестоящими органами плановых показателей наведен порядок и в организации геологического изучения недр. Однако, как показывает практика, новая система планирования и экономического стимулирования не решила полностью всех проблем надлежащей организации геологического изучения недр. Прежде всего не урегулирован вопрос о порядке финансирования разведочных работ. Геологи по-прежнему финансируются из союзного бюджета. Что же касается министерств и ведомств добывающей промышленности, то они, по существу, не несут расходов, связанных с поиском и разведкой месторождений полезных ископаемых. Представляется, что в условиях, когда геологоразведочные работы уже признаны отраслью материального производства, и получают дальнейшее развитие хозрасчетные

начала во всех сферах народного хозяйства[213], такое положение вряд ли приемлемо, так как нет стимула к выполнению геологических заданий с минимальными затратами и к разведке перспективных месторождений. Кроме того, при отсутствии непосредственной связи между затратами на разведочные работы и себестоимостью продукции промышленные министерства не заинтересованы в сокращении количества месторождений, вовлекаемых в детальную разведку.

Согласно действующему законодательству, основным показателем деятельности геологоразведочных организаций считается прирост запасов полезных ископаемых. Легкооткрываемых месторождений становится все меньше, поэтому в ряде случаев геологи направляют основные денежные и технические средства на разведку таких месторождений, которые с точки зрения получения запланированного прироста запасов полезных ископаемых им выгодны. Это резко снижает экономическую эффективность геолого-разведочных работ.

Для более тесных отношений между геологами и горными предприятиями реформа оптовых цен 1966-1967 гг. признала целесообразным включить затраты на поиск, разведку и доразведку месторождений полезных ископаемых в себестоимость продукции горных предприятий. В частности, эти затраты включены в оптовые цены на руды черных и некоторых цветных металлов, нефти, газа, слюды, плавикового шпата. Однако в соответствии с данной реформой ставки платы не дифференцированы по группам предприятий, причем производится лишь частичная компенсация затрат применительно к некоторым видам полезных ископаемых (по мнению специалистов, возмещается менее четверти всех ассигнований). Эти меры не привели к установлению хозрасчетных взаимоотношений между геологами и горными предприятиями.

В геологической и экономической литературе широко обсуждается вопрос о путях развития хозрасчета в деятельности геологоразведочных организаций. Большинство авторов пришли к выводу, что затраты на обнаружение и разведку месторождений составляют часть общественно-необходимых затрат на добычу полезных ископаемых и что геологи участвуют в создании продукции и новой стоимости точно так же, как строители, закладывающие фундамент завода, или горняки, осуществляющие вскрышные работы на карьере. Отсюда общий вывод — необходимо возместить силами добывающей промышленности затраты на геологоразведочные работы полностью. Однако мнения ученых расходятся, когда речь идет о путях решения этой проблемы. Некоторые экономисты предлагают рассматривать разведанные запасы как основные фонды с отнесением полной суммы фактических затр ат на их разведку на баланс горного предприятия и погашать по мере отработки месторождения. Другие — разработать и ввести оптовые

[213] См., например, постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 июля 1979 г. «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы» (СП СССР, 1979, № 18, с. 118).

цены на 1 тонну разведанных балансовых запасов. Есть ряд иных предложений[214].

Вопрос о полном возмещении затрат на геологоразведочные работы — часть общей проблемы оценки стоимости природных ресурсов и установления платы за недра. Поэтому окончательное решение его зависит от решения таких проблем, как экономическая оценка месторождений, кадастр полезных ископаемых, а также в значительной мере создание научно обоснованной методики для определения цены разведанных запасов в недрах.

Необходимость экономической оценки месторождений и ведения кадастра предусмотрены Основами законодательства о недрах. Согласно ст. 38, государственный кадастр месторождений полезных ископаемых должен содержать сведения, характеризующие количество и качество запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и содержащихся в них компонентов, горнотехнические, гидрогеологические и другие условия разработки месторождения и его геолого-экономическую оценку, а также сведения по каждому проявлению ископаемых. Однако в настоящее время проблема составления кадастра находится все еще на начальной стадии своего решения. Нет соответствующей методики для определения цен разведанных запасов, без чего трудно, да и невозможно установить хозрасчетные отношения между геологоразведочной отраслью и горной промышленностью. Сама же идея о том, что затраты на поиск и разведку месторождений по своей природе являются частью общественно необходимых затрат правильна. Как указывал К. Маркс, «алмазы редко встречаются в земной коре, и их отыскание стоит поэтому в среднем большого рабочего времени. Следовательно, в их небольшом объеме представлено много труда»[215]. Однако при конкретном решении вопроса о том, возмещать силами горнодобывающей промышленности только часть затрат на геологоразведочные работы или все полностью, необходимо учитывать следующее:

Затраты на некоторые виды геологоразведочных работ (например, поиск месторождений) во многих случаях связаны с риском безрезультатности. В некоторых случаях даже обнаруженные месторождения по своим качествам не могут быть признаны пригодными для освоения. Отсюда привлечение добывающей отрасли к финансированию поисковых работ будет несколько неправильным (за исключением случаев, когда эти работы осуществляются по ее заказам). Нельзя не учитывать, что в нашей стране недра не продаются и не покупаются. Между тем введение оптовой цены на 1 т разведанных запасов предполагает товарно-денежные отношения между геологоразведочными организациями и отраслью добывающей промышленности. Не совсем удовлетворяет потребностям и практика отнесения затрат на разведку месторождений на баланс горного предприятия с погашением их по мере отработки, ибо в этом случае показатели деятельности горных предприятий

[214] Обзор точек зрения по этой проблеме см. Фейтельман И.Г. Эффективность затрат на подготовку минерального сырья, с. 75—78. Каганович С.Я. Экономика минерального сырья, с. 60—70 и др.

[215] Маркс К. Энгельс Ф. Соч., т. 23, с. 48.

будут непосредственно зависеть от объема разведки тех или иных месторождений. Кроме того, поскольку некоторые месторождения разрабатываются десятки лет, период возмещения затрат на разведку растянулся бы на долгие годы. Поэтому следует согласиться с С. Я. Кагановичем, что на современном этапе плата за разведанные запасы полезных ископаемых должна выражаться в виде внутриотраслевых хозрасчетных ставок, не предназначенных для экономической оценки месторождений, в результате она будет носить внутриотраслевой характер и не связываться с «продажей» разведанных месторождений горнодобывающим отраслям промышленности. Как и в других крупных экономических мероприятиях народнохозяйственного значения, к стоимостной передаче разведанных месторождений добывающим отраслям промышленности можно перейти после апробации и отработки механизма действия платы за разведанные и погашенные запасы в геологоразведочной отрасли и добывающей промышленности[216].

Думается, что в настоящее время, учитывая общую тенденцию развития хозрасчетных начал во всех сферах народного хозяйства на основе существующего принципа бесплатности пользования недрами, можно предпринять некоторые шаги по установлению хозрасчетных взаимоотношений между министерством геологии и министерствами и ведомствами добывающей промышленности.

Первое направление в этой области — отнесение затрат по доразведке эксплуатируемых месторождений на горнодобывающую промышленность. Доразведка производится в пределах горного отвода, цель ее — увеличить запасы полезных ископаемых. По существу это одна из стадий горнодобывающих работ. Кроме того, при сопоставлении необходимых ассигнований на доразведку по СССР (включая Министерство геологии СССР) с плановыми отчислениями по отраслевым министерствам в государственный бюджет свободного остатка прибыли и отчислений от прибылей выявлена принципиальная возможность финансировать доразведку за счет средств промышленности. Отсюда ни теоретически, ни практически нет препятствий к тому, чтобы в этой области общественных отношений горные предприятия несли расходы, связанные с доразведкой месторождений. Их взаимоотношения с геологами можно было бы оформлять хозяйственными договорами, а это — реальная возможность, с одной стороны, для участия горных предприятий в формировании плановых геологоразведочных работ, а с другой — для развития хозрасчетных начал в деятельности геологических организаций.

По данным экономистов, затраты на доразведку эксплуатируемых месторождений основных твердых полезных ископаемых составляют около 25 проц. бюджетных ассигнований на их разведку, т. е. реализация указанного предложения дает также значительную экономию средств государственного бюджета[217].

Кроме работ по доразведке, с нашей точки зрения, министерства добывающей промышленности можно привлекать также для финансирования и детальной

[216] См. К а г а н о в и ч С.Я. Экономика минерального сырья, с. 71—72, 164.
[217] См. К а г а н о в и ч С.Я. Экономика минерального сырья, с. 66.

разведки месторождений полезных ископаемых[218]. Дело в том, что на этом этапе геологоразведочных работ уже известны будущие пользователи недрами, ведется строительство жилых поселков, коммуникаций и т. д., которые затем передаются горным предприятиям. На этой же стадии подсчитываются запасы полезных ископаемых, составляется технический проект разработки месторождений. Поэтому привлечение промышленных министерств к финансированию работ по детальной разведке способствует более правильному решению вопросов об очередности и сроках освоения месторождений и, главное, позволяет избежать случаев переразведанности неперспективных для разработки недр.

Для дальнейшего совершенствования деятельности геологоразведочных организаций важное значение имеет порядок перспективного планирования разведочных работ, закрепление в законодательстве подробных научно обоснованных требований к геологическим исследованиям, разработка новых положений и инструкций применительно к разведкам различных видов и типов месторождений.

В настоящее время основные принципиальные вопросы организации геологического изучения недр отражены в Основах законодательства о недрах. Однако Основы не касаются таких вопросов, как планирование, финансирование и проектирование разведочных работ и т. д., для решения которых нужны специальные акты, учитывающие практику работы геологоразведочных организаций в новых условиях хозяйствования и экономического стимулирования. Назрела также необходимость принять закон об ответственности геологических организаций за нарушение законодательства о недрах. Основы предусматривают, что лица, виновные в нарушении правил и требований проведения работ по геологическому изучению недр, приведшем к недостоверной оценке разведанных запасов полезных ископаемых или условий для строительства и эксплуатации горнодобывающих предприятий, а также подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, несут уголовную, административную или иную ответственность в соответствии с законодательством Союза ССР и союзных республик. Согласно Основам, предприятия, организации, учреждения и граждане обязаны возместить убытки, причиненные нарушением законодательства о недрах, в размерах и порядке, устанавливаемых законодательством Союза ССР и союзных республик. Однако, несмотря на наличие указанных норм Основ, геологоразведочные организации, по существу, не несут никакой ответственности за те или иные нарушения, потому что в настоящее время мы не имеем закона, в соответствии с которым наступила бы ответственность лиц, виновных в нарушении правил геологического изучения недр.

Положительное решение всех этих вопросов, безусловно, должно способствовать повышению эффективности геологоразведочных работ.

---

[218] Детальная разведка производится по согласованию с заинтересованным министерством добывающей промышленности. См. Положение о порядке передачи разведанных месторождений полезных ископаемых для промышленного освоения. В кн. Охрана природы в Казахской ССР, с. 431.

ГЛАВА IV

РОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УЧЕТА ЗАПАСОВ И МЕСТОРОЖДЕНИЙ ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ В ОРГАНИЗАЦИИ РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ НЕДР

Главная задача государственного учета — определить количество и качество основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых, а также содержащихся в них компонентов, и на этой основе установить, соответствует ли открытое месторождение требованиям, предъявляемым добывающей промышленностью, пригодно ли оно для удовлетворения той или иной народнохозяйственной потребности. Учету подлежат и участки недр, предоставленные в пользование, не связанное с добычей полезных ископаемых, и все происшедшие изменения с запасами в связи с добычей и потерями минерального сырья в недрах.

Использование недр ставит ряд сложных задач, которые приходится решать органам управления недрами в процессе своей деятельности. Так, народнохозяйственная эффективность размещения предприятий добывающей промышленности немыслима без научно обоснованного учета распространенности месторождений, количества и качества содержащихся в них полезных ископаемых, без полного представления о передаваемых в эксплуатацию месторождениях с точки зрения их экономической оценки, подготовленности промышленного освоения и тех отрицательных последствий, которые могут наступить вследствие неподтверждения количества и качества запасов минерального сырья.

В результате поиска и разведки выявляется большое количество месторождений, но не все открытые месторождения признаются годными для разработки. Некоторые месторождения, например, не передаются для промышленного освоения из-за низкого содержания полезного компонента в минерале, другие - из-за малой мощности залежей или особой сложности условий эксплуатации и т. д. Создание промыслов, шахт и рудников для разработки маломощных бесперспективных месторождений связано с большими трудностями и ведет к излишней затрате материальных и денежных средств. Поэтому еще на стадии геологического изучения недр должен быть организован тщательный анализ народнохозяйственной эффективности открытых месторождений. При этом особое внимание уделяют определению достоверности запасов полезных ископаемых. Ошибка при подсчете запасов по передаваемым к освоению месторождениям — это срыв выпуска запланированной продукции, убыточная работа горных предприятий и в ряде случаев свертывание их деятельности. Определенные трудности для горных предприятий создает и резкое возрастание ранее утвержденных запасов. Отсюда настоятельная необходимость в государственном учете недр, в совершенствовании законодательства, регулирующего возникающие в этой

области общественные отношения, и в дальнейшем улучшении деятельности органов управления недрами.

Советскому государству учет недр необходим для определения условий и порядка пользования ими, планирования работ по геологическому их изучению и целесообразного размещения горнодобывающей промышленности. Учет запасов и месторождений способствует организации и осуществлению контроля за рациональным и комплексным геологическим изучением недр, разработкой месторождений и перспективным планированием добычи полезных ископаемых; посредством учета обеспечиваются надлежащая охрана и укрепление права государственной собственности на недра, охрана интересов пользователей недрами; осуществляются государственно-правовые и организационно-технические меры, связанные с использованием недр.

Необходимо подчеркнуть, что в нашей стране учет запасов и месторождений полезных ископаемых производился и раньше. Еще Горным положением Союза ССР 1927 г. и нормативными актами, изданными в его развитие, устанавливалась необходимость определять различные условия разработки месторождений, подсчитывать содержащиеся в них запасы полезных ископаемых. Но особенно большую актуальность эта проблема приобретает в настоящее время в связи с повышением темпов разработки недр и внедрением научно-технического прогресса в горнодобывающую промышленность. Доля минерального сырья в общем объеме природных богатств ныне достигла 70 проц. Произошел, по выражению академика Н. Мельникова, своего рода «взрыв» потребности в минеральном сырье. В этих условиях от того, насколько полно и правильно определяются количественная и качественная характеристика месторождений, насколько подтверждаются в последующем разведанные и утвержденные в установленном порядке запасы полезных ископаемых, в значительной мере зависят не только экономические показатели деятельности горных предприятий, но и возможности своевременно обеспечить соответствующие отрасли народного хозяйства необходимым сырьем.

Многогранные функции учета пронизывают все сферы пользования недрами, начиная с открытия месторождений, кончая полной отработкой полезных ископаемых, поэтому Советское государство ставит перед учетом такие крупные задачи, которые даже в недалеком прошлом были не по плечу органам управления недрами, а в настоящее время они решаются одновременно и во взаимосвязи. Научно-техническая революция, проводимая в настоящее время хозяйственная реформа выдвигают новые задачи, которые ранее решать не приходилось. Это определение количества и качества запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и содержащихся в них компонентов; определение горнотехнических, гидрогеологических и других условий разработки месторождения; экономическая оценка недр; разработка государственного кадастра месторождений полезных ископаемых; составление государственных балансов запасов полезных ископаемых; установление кондиции на минеральное сырье; утверждение и списание запасов полезных ископаемых.

В процессе осуществления государственного учета возникают различные общественные отношения: горные, административные, гражданские, причем они редко существуют в чистом виде. Отношения по установлению кондиции, например, для своей реализации требуют использования определенных средств властного характера. Но их трудно назвать только административно-правовыми при наличии в них элементов горных отношений, поскольку кондиции устанавливаются на минеральное сырье. Характерная черта рассматриваемых отношений та, что они имеют различную форму своего выражения. С этой точки зрения можно отметить правовую и неправовую форму отношений по учету недр. Последняя связана с решением технических задач в области подсчета, утверждения запасов полезных ископаемых, определения их достоверности. Неправовая форма имеет существенное значение, и поэтому широко используется в практике деятельности органов управления недрами. Нормативные акты уделяют ей большое внимание.

Говоря о роли государственного учета запасов и месторождений полезных ископаемых в организации рационального использования недр, необходимо отметить, что количественная и качественная характеристика месторождений — это творческая деятельность, связанная с различной степенью риска, т. е. вероятностью неудачного исхода работы. Ибо обычно даже месторождения одного и того же вида полезного ископаемого имеют различную горногеологическую характеристику. Причем для месторождений со сложными геологическими бурениями скважин на полноту получаемой информации отрицательно влияют технологические трудности. Поэтому отдельные ошибки возможны при государственном учете недр. Перестраховка и на этой основе увеличение объема геологоразведочных работ ведет к неоправданной затрате материальных средств и растягиванию сроков передачи месторождений под промышленное освоение. Речь, следовательно, должна идти не о полной ликвидации ошибок, а об установлении их разумных пределов. Успешному решению этой проблемы способствуют предусмотренные законодательством организационно-правовые меры по совершенствованию государственного учета и утверждению запасов полезных ископаемых.

В нашей стране к настоящему времени уже сложились определенные приемы учета и подсчета запасов различных видов полезных ископаемых, нормативные и инструктивные материалы по классификации запасов, оформлению результатов работ по определению количества полезных ископаемых, изучению хозяйственной ценности месторождений. Государственный учет производится по единому для Союза ССР Всесоюзному геологическому фонду (ВГФ), а также территориальным геологическим фондам Министерства геологии СССР (ТГФ), Государственной комиссией по запасам полезных ископаемых при Совете Министров (ГКЗ) и некоторыми другими органами. ВГФ в обязательном порядке передаются отчеты по всем видам научно-исследовательских работ в области геологосъемочных, инженерно-геологических, гидрогеологических, геологоразведочных, аэрогеологических, геофизических работ. Предусматриваются отчеты по всем видам научно-

исследовательских работ в области геологии; отчетные балансы запасов, балансы обеспеченности горнодобывающих предприятий разведанными запасами полезных ископаемых и т. д. На основе этих данных ВГФ составляют сводный баланс запасов минерального сырья на всей территории страны, который является основным документом, определяющим состояние минерально-сырьевой базы СССР. Порядок проведения государственного учета ВГФ и ТГФ и представления необходимых материалов организациями, производящими геологоразведочную работу и разработку месторождений, определяются соответствующими инструкциями Министерства геологии СССР[219].

Проведение единой технической политики в области установления принципов подсчета разведанных запасов полезных ископаемых, разработка кондиции на минеральное сырье и определение подготовленности месторождений для промышленного освоения составляет задачу ГКЗ СССР.

Государственный учет охватывает все показатели полезных ископаемых и их месторождений. Роль каждого из показателей в организации рационального использования недр различна. Рассмотрим наиболее важные из них.

Согласно Классификации запасов месторождений и прогнозных ресурсов твердых полезных ископаемых, утвержденной Советом Министров СССР от 30 ноября 1981 г.[220], запасы твердых полезных ископаемых по степени их изученности подразделяются на разведанные — категории А, В и C_1 и предварительно оцененные C_2.

Категория А — достоверные запасы, которые доказаны разведочными работами, при этом вещественный состав полезных ископаемых и сопутствующих им ценных компонентов, содержание вредных примесей и т. д. хорошо изучены. Эта категория используется для производственного планирования и проектирования добычи минерального сырья. Данные категории В — вероятные запасы — применяются для обоснования необходимости капиталовложений в строительство горнодобывающих предприятий и для составления проекта использования недр.

Запасы категории C_2 устанавливаются на основе приблизительной оценки месторождений. Они не дают полных данных о количестве и качестве полезных ископаемых. Категория C_1—возможные запасы, но более или менее достоверные, являются основанием для составления перспективных планов горнодобывающей промышленности и перехода геологов к детальной разведке недр.

---

[219] См. Инструкция о порядке представления геологических материалов и отчетных документов Всесоюзному геологическому фонду и территориальным геологическим фондам Министерства геологии и охраны недр СССР. М, 1957.

[220] СП СССР, 1982, №1, ст. 1. Применение настоящей Классификации к запасам различных видов твердых полезных ископаемых определяется инструкциями ГКЗ СССР. Методические принципы количественной оценки прогнозных ресурсов твердых полезных ископаемых и порядок проверки ее результатов устанавливаются Министерством геологии СССР.

Запасы комплексных руд и содержащихся в них основных компонентов подсчитываются по одним и тем же категориям. Запасы попутных компонентов, имеющих промышленное значение, подсчитываются в контурах подсчета запасов основных компонентов и оцениваются по категориям в соответствии со степенью их изученности, характером распределения, формами нахождения и технологией извлечения. Согласно Классификации, прогнозные ресурсы твердых полезных ископаемых по степени их обоснованности подразделяются на категории P_1, P_2 и P_3.

Прогнозные ресурсы категории P_1 учитывают возможность прироста запасов за счет расширения площадей распространения тел полезного ископаемого за контуры подсчета запасов в основном по категориям C_2 Категории P_2 учитывают возможность обнаружения в бассейне новых месторождений полезных ископаемых. В категории P_3 находит отражение потенциальная возможность формирования месторождений того или иного вида полезных ископаемых.

Деление запасов полезных ископаемых на категории А, В, C_1, C_2, а также на P_1 P_2, P_3 имеет большое практическое значение. Прежде всего оно значительно облегчает работу органов управления недрами по контролю за деятельностью геолого-разведочных организаций и дает им возможность при решении вопроса о государственном учете того или иного месторождения более достоверно оценить геолого-экономическую характеристику месторождения, горно-технические и другие условия разработки, точно определить, какое месторождение на какой степени изученности находится и можно ли его передать добывающей промышленности для освоения. Так, в соответствии с Классификацией запасов месторождений твердых полезных ископаемых, для вовлечения в промышленное освоение месторождений первой группы 30 проц. запасов должно быть разведано по категории А и В, в том числе не менее 10 проц. по категории А. Для месторождений второй группы не менее 20 проц. запасов должно быть разведано по категории В и т. д. Нарушение этих условий, которое можно легко установить по материалам разведки, дает основание для постановки вопроса о дополнительном проведении геолого-разведочных работ, которые, как уже отмечалось, делятся на поисковую, предварительную и детальную разведку. Результат каждой из этих стадий — это определенная категория запасов полезных ископаемых. По итогам поисковых работ дается оценка запасов по категории C_2. Предварительная разведка определяет категорию C_2 а детальная — А и В. Следовательно, материалы, расчеты и выводы той или иной категории служат основанием для установления того, насколько обоснован переход от одной стадии разведки к другой. Это очень важный момент, поскольку одной из основных задач государственного учета является выбор из числа открытых месторождений наиболее перспективных для отработки. Своевременное прекращение работ на малоперспективных объектах позволяет избежать непроизводительных затрат и в конечном счете повышает эффективность деятельности геолого-разведочных организаций.

Порядок отнесения запасов полезных ископаемых к той или иной группе и их классификация устанавливаются специальными нормативными актами применительно к отдельным видам полезных ископаемых. Эта проблема наряду с организационными включает в себя определенные технические действия, которые, как и большинство технических действий, полностью не поддаются правовому регулированию в социальных нормах и для своего осуществления требуют специальных познаний, поэтому в данной работе нет необходимости входить в подробное обсуждение вопроса о том, к какой категории запасов должно быть повышено требование для улучшения долгосрочного планирования развития добывающей промышленности. Важно подчеркнуть следующее: поскольку основная цель деятельности геолого-разведочных организаций — обеспечить добывающую промышленность достаточным резервом разведанных запасов полезных ископаемых, для своевременного и качественного составления горными предприятиями перспективных планов разработки недр большое внимание прежде всего должно уделяться прогнозным запасам. Они должны значительно превышать промышленные запасы, так как для определения последних требуется проведение предварительной и детальной разведочных работ, что, как правило, продолжается 7—10 лет. Однако в законодательстве этой проблеме не уделяется достаточного внимания. Согласно действующим классификациям различных месторождений, например, запасы категории C_2 могут использоваться только для второстепенных целей. Причем, по мнению специалистов, установленные в них предельные размеры прогнозных запасов являются весьма низкими. Но в то же время, как свидетельствует практика, геологи не доводят поисковые работы и до этого предела, часто заменяя их на разведочные (это вполне естественно, поскольку, как уже отмечалось выше, прирост промышленных запасов — основной показатель деятельности геолого-разведочных организаций).

К сожалению, действующее законодательство не предусматривает достаточно конкретных правовых последствий для подобных нарушений. Классификация месторождений в большинстве случаев ограничивается тем, что в общей форме требуют соблюдения существующих нормативов разведанности месторождений. Но сами эти требования не подкрепляются необходимыми правовыми средствами, которые сделали бы их выполнение обязательным. Так, определяя нижний предел оптимальной степени разведанности месторождений, «Инструкция по применению классификации запасов к месторождениям медных руд»[221] отмечает только то, что значительное превышение количества разведанных запасов категорий А и В по сравнению с указанным пределом нецелесообразно, за исключением небольших месторождений, разработка которых производится без эксплуатационной разведки. Инструкция не затрагивает осуществления поисковых и разведочных работ и их хозяйственных результатов.

[221] Госгеолтехиздат, 1961, с. 25.

На основе изучения большого фактического материала по вопросам оптимальной степени разведанности месторождений Н. Г. Фейтельман пришла к обоснованному выводу о том, что только категорическое запрещение переразведки месторождения и доведение запасов категории А и В по отношению ко всем балансовым запасам до установленного инструкцией количества позволит направлять больше средств на прирост разведанных запасов, на скорейшее изучение новых перспективных районов[222]. По-видимому, в инструкциях и других актах следует предусматривать конкретные последствия за невыполнение геологами своих прямых обязанностей. Безответственность порождает безнаказанность и отнюдь не способствует эффективному геологическому изучению недр.

Важная функция государственного учета заключается в установлении хозяйственной ценности каждого открытого месторождения. Она определяется по многим показателям: это и масштаб месторождения; и качество полезного ископаемого (вещественный состав и технологические свойства); и продуктивность основных залежей, характеризующая степень сосредоточения в них запасов ископаемого; и горнотехнические условия эксплуатации месторождения; и экономика района месторождения. Кроме того, учитывается дефицит данного вида ресурсов и его народнохозяйственное значение.

Геолого-промышленная оценка залежей полезных ископаемых в конечном счете служит основой для решения вопроса о промышленной их разработке. Оценка включает основные исходные данные для проектирования строительства горно-добывающего предприятия[223]. Однако до последнего времени учет запасов полезных ископаемых содержал в основном сведения об их количестве и только частично отражал качественное состояние. При этом сопутствующие им полезные ископаемые не учитывались вовсе: ни количественно, ни качественно. Такое положение не могло не сказаться на перспективном планировании, целесообразном размещении объектов горно-добывающей промышленности и правильном установлении цен на минеральное сырье. В условиях дальнейшего расширения самостоятельности геолого-разведочных организаций, горных предприятий настоятельно потребовалось учитывать при регулировании отношений по пользованию недрами не только количество, но и качество месторождений. В качественном учете имеются определенные особенности, связанные с характером самих объектов оценки. Месторождениям свойственны неравномерность и ограниченность территориального распространения. В зависимости от характера залегания ископаемых условия разработки одних и тех же видов месторождений могут быть разными. Все это влияет на методику их оценки. Вместе с тем, как уже отмечалось, на современном этапе развития нашего общества разработкой недр в основном занимаются специализированные социалистические горные предприятия, которые образуют группу отраслей

[222] См. Ф е й т е л ь м а н Н.Г. Экономическая эффективность затрат на подготовку минерально-сырьевой базы СССР, М., 1969, с. 239.

[223] См. Методы геолого-экономической оценки месторождений твердых полезных ископаемых (Сб. Материалов научно-технического семинара, состоявшегося с 20 по 25 июля в г. Минске), М., 1967.

добывающей промышленности. Поэтому расчет экономических показателей, определение ценности месторождений проводится в целом единообразно, что обеспечивается централизацией всего учета качества и в едином государственном органе — ГКЗ СССР. А это предполагает разработку системы регулирования качества, которая устанавливала бы одинаковые общие требования к различным видам сырья. Для совершенствования государственного учета качества месторождений уже принят ряд мер, они в той или иной мере отражены в законодательстве. В частности, признано целесообразным оценивать месторождения с самого начала ведения геолого-разведочных работ. В связи с этим предусмотрено составление по единой методике, исходя из результатов поисково-разведочных работ, технико-экономических обоснований (ТЭО) необходимости проведения на месторождениях предварительной разведки, которые должны содержать не только количественные, но и качественные показатели.

Постановление Совета Министров СССР от 15 октября 1959 г. «О мерах по упорядочению планирования и проведения геолого-разведочных работ»[224] предусматривает составление на стадии предварительной разведки технико-экономических докладов (ТЭД), содержащих расчеты и выводы промышленной оценки месторождений с указанием ориентировочной стоимости полезных ископаемых в недрах. Такие доклады разрабатываются в обязательном порядке для всех вновь открытых месторождений как в целом, так и по отдельным их частям и служат основанием для составления проектов на организацию и проведение детальных геолого-разведочных работ.

Порядок составления документов и методика проведения оценки в настоящее время значительно усовершенствованы в классификациях различных месторождений и инструкциях по их применению. Повышено требование к изучению вещественного состава полезных ископаемых не только основных, но и попутных ценных компонентов, содержание вредных примесей, шлакообразующих и др. Поэтому технико-экономические обоснования и технико-экономические доклады способствуют наиболее полной экономической оценке месторождений полезных ископаемых. Велико их значение и в установлении кондиций на минеральное сырье, что необходимо для определения промышленной ценности месторождений и подсчета содержащихся в них запасов сырья.

Кондиции представляют собой совокупность экономически обоснованных требований к качеству и количеству полезных ископаемых, горно-геологическим и иным условиям разработки месторождений. Следовательно, кондиции — это критерии классификации запасов на группы по их экономической значимости[225].

Вопрос о кондициях слабо изучен в литературе. Не выяснена правовая сущность отношений по их составлению и утверждению. Между тем полнота геологических, технологических и технико-экономических показателей

[224] СП СССР, 1959, № 19, ст. 153.

[225] Об этом см. также: Б а ш м а к о в Г.С. Право пользования недрами в СССР. М., 1974, с. 88.

кондиций имеет принципиальное значение. Содержащиеся в них неточности могут вызывать серьезные ошибки в определении экономического потенциала месторождений. Не случайно Основы законодательства о недрах связывают с ними установление достоверности при оценке запасов.

Перечень показателей кондиций применительно к отдельным видам минерального сырья может несколько различаться. Так, при составлении кондиции для угля предусматривается зольность, для бокситового сырья — минимальное значение кремниевого модуля и т. д. Но основные требования, предъявляемые ко всем видам полезных ископаемых, одинаковы: минимальное промышленное содержание полезного компонента в подсчетном блоке, минимальная мощность тел полезных ископаемых; бортовое содержание полезного компонента, определяющее промышленный контур рудного тела; минимальные запасы минерального сырья; максимальная глубина залегания рудных тел, максимальный коэффициент вскрыши (для открытой разработки месторождений); максимальное содержание в руде вредных примесей; максимальная мощность безрудных прослоев, включаемых в общий контур промышленного сырья.

В зависимости от того, в какой степени запасы полезных ископаемых соответствуют требованиям кондиции, они подразделяются на две группы: те, что подлежат отдельному учету, балансовые запасы, использование которых при существующем уровне науки и техники экономически целесообразно; забалансовые запасы, которые из-за низкого содержания полезного компонента в минерале, малой мощности залежей или особой сложности условий эксплуатации, а также из-за отсутствия промышленных методов переработки данного типа полезного ископаемого не могут быть использованы промышленностью в настоящее время, но могут рассматриваться как объект промышленного освоения в дальнейшем.

Проекты кондиции разрабатываются по поручению организации, ведущей геолого-разведочные работы, проектными и специализированными научно-исследовательскими институтами, а для небольших месторождений — геолого-разведочными организациями. При этом должны учитываться не только горно-геологические условия месторождений, но и возможности внешней торговли, целесообразность импорта или экспорта данного вида минерального сырья и топлива. Проекты кондиций включают краткую запись о геологическом строении месторождений и экономических условиях района, технико-экономические расчеты и графические материалы. Порядок разработки и утверждения кондиций определен в постановлении Совета Министров СССР от 15 июля 1971 г. «О мерах по дальнейшему улучшению планирования и организации геолого-разведочных работ, а также по упорядочению учета разведанных запасов полезных ископаемых»[226] и в некоторых других актах, изданных ГКЗ СССР. Постановление различает временные и постоянные кондиции неминерального сырья. Временные составляются по результатам предварительной разведки и утверждаются промышленными министерствами и

[226] СП СССР, 1971, № 13, ст. 93.

ведомствами, выполняющими работы по проектированию и освоению месторождений, по согласованию с Министерством геологии СССР. При наличии разногласий кондиции утверждаются Государственной комиссией по запасам полезных ископаемых при Совете Министров СССР. Постоянные кондиции на твердые полезные ископаемые устанавливаются ГКЗ СССР и утверждаются по согласованию с Госпланом СССР[227]. Основанием для разработки этих кондиций являются материалы детальной разведки.

Таким образом, по своей природе кондиция — это акт органов управления недрами, который определяет хозяйственную ценность полезных ископаемых, исходя из потребностей общества в данном виде минерального сырья, развития научно-технического прогресса в области добычи, переработки и использования полезных ископаемых. Кондиция отвечает на вопросы, соответствуют ли условия разработки разведанного месторождения существующим техническим возможностям, можно ли признать данное минеральное сырье полезным с точки зрения экономической целесообразности его добычи. Поэтому достоверность оценки запасов, принимаемых для технико-экономического обоснования кондиции и полноты технико-экономических расчетов их показателей имеет важное народнохозяйственное значение. Неточности в оценке экономического потенциала месторождений могут привести к необоснованному оконтуриванию месторождений, ошибкам в классификации запасов полезных ископаемых, и как результат этого — к необоснованному переводу экономически рентабельных запасов в разряд забалансовых.

Показатели кондиции непосредственно связаны с экономикой добычи минерального сырья. Так, от глубины залегания и коэффициента вскрыши зависят затраты на добычу минерального сырья; от бортового содержания — во многих случаях масштабы месторождения, что, в свою очередь, влияет на размеры и экономику добычи и переработки сырья; изменение минимальной мощности полезных ископаемых или максимальной мощности пустых прослоев в руде определяет систему и экономику разработки месторождения[228]. Поэтому от того, насколько полно и правильно составлены кондиции и обоснованы их показатели, в значительной мере зависит рациональное и комплексное использование месторождений.

К сожалению, действующая «Инструкция о содержании и порядке представления на утверждение ГКЗ СССР проектов кондиций, необходимых для подсчета запасов полезных ископаемых» и некоторые другие акты, определяющие порядок разработки кондиций, не содержат достаточно конкретных организационно-правовых мер по повышению достоверности их показателей. Изучение практики свидетельствует о серьезных недостатках в этой области. При технико-экономическом обосновании кондиций в ряде случаев допускаются субъективные решения, ведомственный подход и т. д.

[227] СП СССР, 1972, № 7, ст. 36. По нефти и газу и по некоторым другим минералам составляются не кондиции, а коэффициент извлечения.

[228] См. Социально-экономические проблемы рационального использования недр, вып. 1. Л., 1973, с. 63.

Утверждая временные кондиции на минеральное сырье, министерства и ведомства добывающей промышленности не всегда предусматривают возможность извлечения сопутствующих основному минералу полезных компонентов. Иногда кондиции разрабатываются на базе слабо изученной технологии обогащения сырья и на недостоверных запасах полезных ископаемых. По данным С. В. Калюжного, в ГКЗ СССР нередко поступают материалы ТЭО кондиции, не отвечающие современным требованиям и полноте и качеству геологического и технико-экономического обоснования[229]. Наиболее характерна в этом отношении кондиция по Зыряновскому полиметаллическому месторождению. Представленные Казгипроцветметом в ТЭО кондиции запасов этого месторождения при утверждении их в ГКЗ СССР подтвердились менее чем на половину. Было установлено, что запасы бедных руд, учитывавшиеся ранее в числе забалансовых, в этом ТЭО в расчеты не включались. Между тем значительная часть бедных руд после усовершенствования технологической схемы обогащения оказалась экономичной для освоения. Такие факты не единичны.

Конечно, неправильно объяснить все имеющиеся ошибки в кондициях только недостатками действующего законодательства. Иногда причинами просчетов кондиции могут быть отсутствие единых методических приемов и методов технико-экономического расчета показателей, а также особые горно-геологические условия залегания полезных ископаемых и недостатки геолого-разведочных работ. Устранение этих причин составляет одну из первостепенных задач горняков, геологов и экономистов.

В сентябре 1974 г. состоялось заседание экспертно-технического совета ГКЗ СССР по вопросу о мерах дальнейшего повышения достоверности запасов полезных ископаемых, утверждаемых ГКЗ СССР, и улучшения технико-экономического обоснования кондиций. Участники заседания— Госплан СССР, Министерство цветной металлургии СССР, Министерство геологии СССР, Министерство черной металлургии СССР и другие министерства и ведомства добывающей промышленности[230] - указали в качестве основных причин неподтверждения запасов на недостатки в методике разведки месторождений, неудовлетворительное качество выполнения отдельных видов геологоразведочных работ, методические ошибки, допускаемые при подсчете запасов, и т. д. Было принято решение ускорить разработку методических указании по стадийности поисковых и разведочных работ; уделять особое внимание повышению степени разведанности запасов на первоочередных участках освоения, выделяемых в ТЭО на детальную разведку, шире использовать новейшие геофизические методы разведки и т. п. Эти и другие меры были направлены на дальнейшее улучшение технико-экономических расчетов показателей кондиций.

Кроме того, причинами ошибок в кондициях являются недостатки в их составлении, низкий уровень оформления документации разведочных данных,

[229] См. Разведка и охрана недр. 1975, № 1, с. 20—22.
[230] Разведка и охрана недр. 1975, №1, с. 1.

плохое качество первичной документации и отсутствие надлежащего контроля за работой геолого-разведочных организаций. Борьба за устранение этих причин составляет задачу права. Однако акты, регулирующие порядок разработки и утверждения кондиций, не охватывают своими нормами все стороны возникающих здесь общественных отношений. Организационно-правовые меры по улучшению качества показателей кондиции в основном носят декларационный характер; за их несоблюдение предприятия и организации не несут никакой ответственности. Такое положение не может способствовать совершенствованию отношений по повышению качества геологических, технологических и технико-экономических обоснований кондиций.

Интересы обеспечения хозяйственного отношения к недрам требуют устранить недостатки и упущения законодательства. В нормативных актах, регулирующих порядок разработки и утверждения кондиций, должен быть установлен ряд важных принципов правового обеспечения достоверности их показателей, прежде всего контроль и надзор за разработкой кондиций, ответственность геолого-разведочных организаций, органов управления недрами за нарушение требований, предъявляемых к ним, обязательное предварительное рассмотрение материалов кондиций до их утверждения в ГКЗ соответствующими территориально-геологическими управлениями и т. д. Следует также значительно усилить требования к полноте и качеству экспертных заключений, повысить ответственность экспертов. Согласно положению, утвержденному ГКЗ, эксперты несут ответственность за достоверность исходных данных и цифр запасов, представляемых в ГКЗ. Но положение не раскрывает, какую же конкретную ответственность они несут. Такой же общий характер носит норма об ответственности ГКЗ. Положение ограничивается указанием, что «Государственная комиссия по запасам полезных ископаемых при Совете Министров СССР несет ответственность за обоснованность устанавливаемых кондиций на минеральное сырье». Поэтому в указанных выше нормативных актах, по-видимому, нужны более прочные предпосылки для дальнейшего развития и совершенствования отношений по разработке кондиций путем четкого регулирования обязанностей их участников и установления конкретных правовых последствий за их невыполнение.

В наведении должного порядка в рассматриваемой области большое значение имеет усиленный эффективный государственный контроль за деятельностью министерств и ведомств добывающей промышленности по составлению временных кондиций. Основная задача отраслевых министерств — выполнение плана добычи минерального сырья. Причем каждое из них отвечает за разработку определенного вида полезных ископаемых (например, министерство угольной промышленности — за добычу угля, министерство цветной металлургии — меди, свинца и т. д.). Поэтому в их деятельности в ряде случаев наблюдается ведомственный подход к использованию полезных компонентов, что иногда отражается и на составляемых ими кондициях. Что же касается ГКЗ СССР, то она рассматривает временные кондиции лишь в случаях возникновения разногласий между отраслевыми министерствами и

министерством геологии по отдельным показателям. Очевидно, деятельное участие органов Госгортехнадзора, призванных контролировать использование недр в стране, препятствовало бы принятию субъективных решении при разработке временных кондиций, усиливало бы эффективность их показателей. Совершенствование организации контроля создает необходимые предпосылки, обеспечивающие должную охрану недр.

Для решения проблемы об оптимальном использовании минерального сырья и охране недр немаловажен вопрос о возможности внесения тех или иных изменений в показатели постоянных кондиций в период разработки месторождений. Постоянные кондиции, как свидетельствует практика, в основном не пересматриваются до полной отработки месторождений, хотя составляются задолго до их передачи в эксплуатацию по материалам детальной разведки. При уменьшении запасов богатых руд и изменений горно-технических условий разработки это значительно снижает эффективность пользования недрами и, в конечном счете, ведет к большим потерям полезных ископаемых. Примером может служить деятельность крупнейшего объединения Кривбассруда, которое ныне дает стране свыше половины железной руды[231]. Установленное для Криворожских месторождений так называемое «бортовое» содержание железа — 46 проц. уже не соответствует действительному их состоянию. В результате, чтобы достигнуть кондиции (в противном случае обогатительные фабрики не принимают руду), объединение вынуждено оставлять в недрах каждую шестую тонну руды. Между тем в последние годы происходит интенсивное уменьшение запасов богатых руд Кривбасса и ставится под вопрос своевременное обеспечение многих отраслей народного хозяйства необходимым сырьем. Поэтому для эксплуатируемых месторождений желательно предусматривать в законодательстве возможность пересмотра отдельных технико-экономических показателей кондиции. Применительно к условиям разработки недр необходимое изменение, на наш взгляд, могла бы внести ГКЗ СССР — высший орган в области установления принципов подсчета разведанных запасов полезных ископаемых, разработки кондиции на минеральное сырье и определения подготовленности месторождений для промышленного освоения, — по согласованию с Госпланом СССР. На первый взгляд, рассматриваемая проблема кажется легче решаемой, причем с большим народнохозяйственным эффектом. Ибо, снизив, например, установленный для Кривбассруды предел бортового содержания железа до 30—40 проц., можно сразу же удвоить рудные запасы. Но это простота кажущаяся. Всякое изменение показателей кондиции в сторону снижения требует резкого увеличения затрат на добычу минерального сырья. Таким образом, принцип рационального и комплексного использования месторождений полезных ископаемых вступает здесь в противоречие с принципом уменьшения капитальных вложений в их добычу. Поэтому решение проблемы «бортового» содержания должно исходить из общегосударственных интересов каждый раз отдельно, с учетом района расположения

[231] Правда, 1977, 10 февраля.

месторождения, потребности народного хозяйства в данном виде минерального сырья; оно требует объединения усилий специалистов различных отраслей промышленности, работников плановых и директивных органов.

На основании кондиций и других материалов геолого-разведочных работ производится окончательный подсчет запасов полезных ископаемых, который представляется на утверждение в зависимости от видов минерального сырья либо в ГКЗ СССР, либо в территориальную комиссию по запасам полезных ископаемых Министерства геологии СССР (ТКЗ СССР). Согласно действующему законодательству, ТКЗ утверждает запасы по месторождениям строительного камня для предприятий производственной мощностью менее 400 тыс. куб. метров в год и по месторождениям других строительных материалов (за исключением цементного и стекольного сырья, огнеупорных и тугоплавких глин для строительной керамики и облицовочного камня) для всех предприятий, независимо от их ведомственной подчиненности, а также запасы полезных ископаемых для предприятий местного подчинения. Запасы остальных групп и важных для народного хозяйства месторождений утверждаются ГКЗ СССР.

Заявка по подсчету запасов выносится на утверждение геолого-разведочными организациями, которые вели разведочные работы, не позднее чем через шесть месяцев после окончания разведочных работ. К заявке прилагаются тексты отчета, таблицы к подсчету запасов, графические приложения и другие материалы, необходимые для определения качества и эффективности выполняемых геолого-разведочных работ и работ по изучению качественных показателей минерального сырья. ГКЗ СССР (ТКЗ) после предварительной проверки поступающих материалов составляет смету расходов на их утверждение и заключает договор с организациями, производившими геолого-разведочные работы. Договор оформляется в трех экземплярах, один из которых направляется в финансирующий заказчика банк, а два других остаются у сторон.

Запасы подсчитываются и учитываются, а прогнозные ресурсы оцениваются отдельно по каждому виду твердых полезных ископаемых и направлению их возможного промышленного освоения. Согласно Классификации, по комплексным месторождениям подлежат обязательной оценке запасы основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых, а также содержащихся в них компонентов (металлов, минералов, химических элементов и соединений), целесообразность промышленного использования которых определена утвержденными кондициями на минеральное сырье. Подсчет и учет запасов производится по наличию их в недрах без учета потерь и разубоживания при добыче, обогащении и переработке. Оценка качества полезных ископаемых производится в зависимости от возможных направлений использования в народном хозяйстве в соответствии с утвержденными кондициями, требованиями действующих государственных и отраслевых стандартов, технических условий и с учетом технологии их добычи и переработки, обеспечивающей комплексное

использование добытого минерального сырья в естественном виде или извлечение из него компонентов, имеющих промышленное значение.

Подсчет и учет балансовых и забалансовых запасов полезных ископаемых производятся раздельно.

Балансовые — это те, использование которых, согласно утвержденным кондициям, экономически целесообразно при существующей либо осваиваемой промышленностью прогрессивной технике и технологии добычи и переработки сырья с соблюдением требований по рациональному использованию недр и охране окружающей среды. К забалансовым относятся те, использование которых, согласно утвержденным кондициям, в настоящее время экономически нецелесообразно или технически и технологически невозможно, но которые могут быть в дальнейшем проведены в балансовые.

Решение ГКЗ (ТКЗ) по утверждению запасов полезных ископаемых оформляется протоколом; копии его направляются геологической организации, представившей необходимые материалы по подсчету запасов, а также Госплану СССР, Госгортехнадзору СССР, Всесоюзному геологическому фонду и территориальному геологическому фонду, в сфере действия которого расположено месторождение.

Материалы подсчета запасов твердых полезных ископаемых должны содержать: а) оценку общих запасов месторождения в его геологических границах в соответствии со степенью их разведанности, оценку прогнозных ресурсов категории P_1; б) указание местоположения площадей с отсутствием залежей полезных ископаемых, где могут быть размещены объекты производственного и жилищно-гражданского назначения, отвалы пустых пород; в) данные о содержании в подземных водах, участвующих в обводнении месторождения, полезных и вредных примесей, оценку возможности использования этих вод для водоснабжения или извлечения из них ценных компонентов и возможного влияния их дренажа на действующие в районе месторождения водозаборы, а также рекомендации по проведению в последующем необходимых специальных изыскательских работ; г) рекомендации по разработке мероприятий в деле охраны недр, предотвращению загрязнения окружающей среды и рекультивации земель.

Закон указывает, что в тех случаях, когда в результате дополнительных геолого-разведочных работ, проведенных на разрабатываемом месторождении, балансовые запасы категорий А+В+С, увеличатся по сравнению с ранее утвержденными ГКЗ СССР (ТКЗ) более чем на 50 проц., а также когда общее количество списанных и намечаемых к списанию в процессе разработки и при доразведке месторождений, как не подтвердившихся и не подлежащих отработке по технико-экономическим причинам, балансовых запасов категорий А+В+С превышает нормативы, установленные действующим положением о порядке списания полезных ископаемых с баланса горнодобывающих предприятий, должны быть произведены пересчет запасов и переутверждение их в ГКЗ СССР (ТКЗ) в установленном порядке.

Правовая природа договора по утверждению запасов месторождений в литературе определяется по-разному. Существует мнение, что в нем сочетаются

гражданско-правовые и административные отношения и что, с одной стороны, этот договор можно рассматривать как договор подряда, по которому одна сторона — подрядчик (ГКЗ СССР или ТКЗ) принимает на себя обязательство выполнить определенную работу по заданию другой стороны — заказчика (геологической организации), а последняя обязуется уплатить обусловленное вознаграждение. С другой стороны, в договоре содержатся элементы административно-правовых отношений, которые заключаются в том, что ГКЗ (ТКЗ) не берет на себя обязательство во всех случаях утвердить запасы полезных ископаемых[232]. Согласно другой точке зрения, этот договор не может считаться подрядным и вообще гражданско-правовым с незначительной примесью гражданского права, а наличествующая в отношениях возмездность представляет собой лишь способ финансирования ГКЗ[233].

Итак, какова же правовая природа договора между ГКЗ СССР (ТКЗ) и геологическими организациями на утверждение запасов полезных ископаемых? Для правильного ответа на этот вопрос недостаточен анализ отдельных формальных признаков рассматриваемого договора или же его особенностей по сравнению с другими видами договоров, когда принимаются во внимание только лежащие на поверхности отличия, не связанные с сущностью возникающих в этой области общественных отношений. Поэтому при анализе договора на утверждение запасов полезных ископаемых необходимо прежде всего решить, как вступают стороны в договор: в качестве юридических лиц или как органы управления, осуществляющие свою обычную, предусмотренную законодательством функцию. Что является предметом договора и какие отношения в процессе заключения и исполнения его возникают (товарно-денежные, горные и т. д.)? Является ли договор возмездным? Какими средствами защищаются права и обязанности сторон?

Решение этих проблем, надо полагать, позволит определить характер отношений по договору между ГКЗ (ТКЗ) и геологической организацией, порядок разрешения возникающих в этой области разногласий и даст возможность ответить на вопрос о том, какими правовыми нормами указанные отношения должны регулироваться.

Государственная комиссия по запасам полезных ископаемых СССР является органом управления недрами. Вместе с тем она наделена в установленном порядке обособленным имуществом, основными и оборотными средствами, имеет самостоятельный баланс и осуществляет в соответствии с законом владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в ее ведении. ГКЗ СССР — юридическое лицо и по своим обязательствам отвечает выделенным ей имуществом. Однако материальная база его оперативной деятельности ограничена теми минимальными средствами, которые необходимы для покрытия производительных затрат, состоящих главным образом из расходов на содержание производственного персонала. Поэтому

---

[232] Лисковец Б.А. Правовое регулирование разведок и разработок месторождений полезных ископаемых в СССР. М., 1960, с. 2—53. Сыродоев Н.А. Правовой режим недр. М.,1969, с. 93.
[233] Башмаков Г.С. Право пользования недрами в СССР, с. 95—96.

всякое отклонение от нормального хода производственной деятельности, вызванное неисправностью заказчика — геологической организации по договорам сразу же отрицательно сказывается на имущественном положении ГКЗ.

Как свидетельствует анализ, ГКЗ вступает в договор в двух качествах: как орган управления и как юридическое лицо. По договору ГКЗ обязуется проверить и дать заключение по материалам подсчета запасов полезных ископаемых, представляемых геологической организацией. Если материалы требуют проведения экспертизы, то последняя назначается за счет заказчика. Для участия в проведении экспертизы подсчета полезных ископаемых ГКЗ имеет право привлекать квалифицированных специалистов министерств, ведомств, производственных предприятий, научно-исследовательских и проектных институтов. Если представленные материалы отвечают предъявляемым требованиям, подсчет запасов утверждается, ГКЗ обязана выполнить предусмотренные договором работы в течение месяца, а когда к этим работам необходимо привлечь специалистов со стороны, — не позднее двух месяцев со дня представления материалов. Согласно договору, ГКЗ несет материальную ответственность перед геологической организацией в виде штрафа за нарушение срока выполнения работ по утверждению запасов.

Исходя из сказанного, можно было бы заключить, что ГКЗ в договоре является обычной подрядной организацией, поскольку за свои работы по утверждению запасов получает определенное вознаграждение, а за несвоевременное выполнение обязанностей несет установленную материальную ответственность и т. д. Такой вывод может показаться обоснованным, если проанализировать правосубъектность геологических организаций, которые ГКЗ непосредственно не подчиняются и по договору обладают комплексом прав и обязанностей. Так, геологическая организация вправе требовать от ГКЗ своевременного рассмотрения представленных материалов и несет ответственность за отказ от заключения договора, за непредставление экземпляра договора в финансирующий банк и за необоснованный отказ от акцепта платежных требований.

Однако необходимо учесть, что вступая в договор, ГКЗ не утрачивает властных полномочий. Более того, посредством договора она осуществляет свои управленческие функции. Анализируя и оценивая по материалам подсчета запасов полезных ископаемых качество и эффективность проводимых работ, основные показатели минерального сырья, гидрогеологических, инженерно-геологических, технологических и других специальных исследований, ГКЗ вправе дать геологическим организациям рекомендации по устранению недостатков, включая проведение необходимых дополнительных работ. Такие рекомендации, согласно положению «О порядке передачи разведанных месторождений полезных ископаемых для промышленного освоения», обязательны для заказчиков. Причем по договору ГКЗ не во всех случаях утверждает запасы полезных ископаемых и при необходимости может отказать в этом, причем отказ не подлежит обжалованию ни в судебном, ни в административном порядке.

Таким образом, рассматриваемый договор нельзя квалифицировать как договор подряда, хотя в нем, несомненно, есть немало признаков последнего. Трудно согласиться также и с тем, что складывающиеся в этой области общественные отношения являются административно-правовыми. В этом случае следовало бы признать, что договор между ГКЗ (ТКЗ) и геологической организацией по своей природе относится к административным договорам.

В последние годы в литературе часто поднимается вопрос о конструировании самостоятельной группы договоров, называемых административными. Впервые такое предложение было внесено Ц. Ямпольской, которая считает, что в определении сущности административного договора следует идти не от характера сторон, а от специфики его предмета[234].

Ее мнение получило поддержку у многих авторов[235]. Однако отнесение анализируемого договора к административным вообще исключает возможность применения к нему норм хозяйственного договора. Между тем, как было показано выше, гражданско-правовые элементы играют не последнюю роль в заключении и исполнении договора между ГКЗ и геологической организацией. С этой точки зрения особенно выделяются нормы о материальной ответственности сторон, о порядке оплаты проделанных работ и т. д., которые устанавливают хозрасчетные отношения в области утверждения запасов полезных ископаемых и образуют конкретный механизм, регулирующий эти отношения.

Изложенное показывает, что договор на утверждение запасов полезных ископаемых по своей природе является смешанным институтом, а возникающие в процессе заключения и исполнения его общественные отношения являются смешанными. Причем смешение разнородных правоотношений в договоре не приводит к поглощению, например, гражданских административными или административных гражданскими. Прав был Д. М. Генкин, утверждая, что возможны случаи, когда одно и то же правоотношение содержит элементы и административно-правового регулирования, и регулирования другими отраслями права, причем эти элементы органически между собой связаны[236]. Представляется, что к таким случаям относится и рассматриваемый нами договор, поэтому его следует признать хозяйственно-управленческим договором[237]. Включение всех отношений по этому договору, например, в число гражданских объективно приводит к недооценке управленческих функций ГКЗ по утверждению запасов полезных ископаемых. А отнесение тех же отношений к числу регулируемых административным правом приводит к недооценке их возмездного характера. Признание договора между ГКЗ (ТКЗ) и геологической организацией хозяйственно-управленческим имеет практическое значение, в частности, это

---

[234] Советское государство и право, 1960, № 10, с. 134.

[235] Правоведение, 1968, № 3, с. 41; Советское государство и право, 1975, № 4, с, 52.

[236] См. Советское государство и право, 1956, № 9, с. 89. Об этом см. также: Советское государство и право, 1955, № 2, с. 117.

[237] О наличии такого договора применительно к другому поводу говорил И. А. Танчук. См. Правовые проблемы руководства и управление промышленности в СССР. М., 1973, с. 387.

дает возможность применить для регулирования этого договора как административно-правовые, так и гражданско-правовые нормы.

Утверждение запасов полезных ископаемых — важная функция органов управления недрами по государственному учету запасов и месторождений полезных ископаемых. Ибо — это государственная оценка деятельности геолого-разведочных организаций по поискам и разведке месторождений полезных ископаемых. Поэтому в законодательстве она должна получить свою надлежащую регламентацию. Однако в настоящее время все вопросы, связанные с представлением материалов на подсчет и утверждение запасов, регулируются инструкциями ГКЗ СССР. Более того, ГКЗ издает и типовой договор, на основе которого заключается конкретный договор по утверждению запасов с геологами. Такое положение объективно приводит к неравенству сторон. Не случайно ответственность геологов ныне определяется более строго, чем ответственность ГКЗ. По договору ГКЗ —управленческий орган, и у него больше прав, чем у заказчика. Но ГКЗ осуществляет свою деятельность за счет средств геологов. Поэтому желательно регулировать отношения по подсчету и утверждению запасов полезных ископаемых постановлением или иным другим актом Совета Министров СССР, которому следует предоставить право издания типового договора. Надо полагать, что такое решение вопросов будет способствовать дальнейшему развитию и совершенствованию отношений между ГКЗ и геологическими организациями и еще выше поднимет роль договора как регулятора этих отношений.

==========

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование по ряду проблем советского горного права позволяет сделать некоторые выводы.

Возникновение и развитие горного права в качестве самостоятельной отрасли прежде всего связано с законодательным отделением недр от поверхности. Именно недра как особый объект права вызвали к жизни специфическую область общественных отношений, регулируемых особой отраслью советского права. По различным причинам науки горного, водного, лесного права развивались значительно медленнее, чем наука земельного права. В результате многие проблемы этих отраслей в течение ряда лет изучаются в составе земельного права. Тем самым затрагивается самостоятельность горного, водного и лесного права. Их нормы с первого же дня победы Великого Октября не помещались в земельное законодательство, а развивались самостоятельно.

Природа структуры предмета регулирования горного права сложна, потому что недра используют для различных народнохозяйственных целей (геологическое изучение, добыча ископаемых, размещение подземных сооружений и т. д.). Ядром предмета горного права являются общественные отношения по использованию и охране недр, т. е. горные отношения. Существование в горном праве особого режима регулирования в значительной мере определяется глубинным социально-экономическим содержанием этих отношений. Нормы горного права могут регулировать нетипичные для них области общественных отношений (земельных, хозяйственных и т. д.), которые однако не превращаются в горные, а полностью сохраняют присущие им правовые особенности.

На современном этапе развития горного права можно говорить о наличии в нем специфического метода правового регулирования. Горное право, в этом заключается главная характерная черта его метода, предписывает участникам общественных отношений соблюдение определенных правил по использованию и охране недр и наделяет их правами в той мере, в какой это необходимо для выполнения возложенных на них обязанностей. Такой характер метода горного права в целом отражает социально-экономическое содержание горных отношений и соответствует целям Советского государства как субъекта права собственности на недра. Особенности отраслевого метода следует искать не в его структуре, не в формальных признаках, хотя в определенных случаях для разграничения разнохарактерных отраслей это имеет значение, а в его проявлениях при регулировании конкретных

отношений. В этом суть обусловленности метода предметом, влияния последнего на формирование средств воздействия.

Горному праву свойственны принципы, которые заключают в себе сущность законодательства о недрах, определяют общие направления и наиболее важные моменты содержания правового регулирования отношений по использованию и охране недр. Специфичными, характерными только для горного права принципами являются принцип приоритета пользования недрами для добычи полезных ископаемых и принцип безопасности ведения горных работ.

В настоящее время есть полное основание рассматривать горное право, а также родственные ему отрасли: земельное, лесное и водное право - в качестве самостоятельной группы в правовой системе, иначе говоря — семьей отраслей аграрно-правового цикла. Это дает возможность резче показать самостоятельность этих отраслей, их характерные особенности как своеобразных общностей в системе права, которые существуют наряду с другими семьями (группами) отраслей. Выделение правовых норм, регулирующих отношения по пользованию различными видами природных ресурсов и охране, в особую семью необходимо также для правильного понимания генетических и функциональных связей в системе права.

Чтобы обеспечить рациональное и комплексное использование недр, необходимо государственное управление в области их использования и охраны. Материальной и юридической основой государственного управления недрами является исключительная государственная собственность на недра. Общенародному характеру этой собственности соответствует и правление недрами на государственной основе, т. е. от имени государства-собственника недр. Вместе с тем Советское государство управляет недрами как законодатель, как обладатель высшей политической власти в стране. Это основывается на праве государственной собственности на недра и политической власти государства. Однако применительно к отдельным категориям недр функции управления проявляются по-разному, а перечень их в процессе развития народного хозяйства не остается постоянным.

При рассмотрении соотношения государственного управления недрами с административным и горным правом необходимо иметь в виду, что административным правом охватываются вопросы определения структуры и компетенции органов государственного управления недрами, горным правом охватываются отношения по управлению недрами, которые тесно связаны с организацией непосредственного использования и охраны недр; смежными являются отношения, возникающие из деятельности органов управления недрами по контролю и надзору за эксплуатацией недр. Горное право не может удовлетворить административно-правовое деление государственных органов управления на органы общей специальной компетенции, поскольку горное право имеет дело с конкретным объектом — недрами. В основу классификации органов государственного управления здесь должны быть положены признаки, характеризующие их прежде всего как субъекты горных отношений, т. е. объем и характер компетенции по отношению к использованию и охране недр.

Отсюда в горном праве следует различать органы общего, специального и ведомственного управления.

Для надлежащей организации геологического изучения недр гражданами в настоящее время назрела необходимость принять соответствующий нормативный акт, где следует подробно определить природу горных отношений с участием граждан, решить такие вопросы, как основания возникновения отношений по геологическому изучению недр, порядок признания граждан первооткрывателями месторождений, виды поисковых работ, которые они могут производить и т. д.

Основные принципиальные вопросы организации геологического изучения недр нашли отражение в Основах законодательства о недрах. Однако Основы не касаются таких вопросов, как планирование, финансирование и проектирование разведочных работ. Для их решения желательно издание специального акта с учетом практики работы геолого-разведочных организаций в новых условиях хозяйствования и экономического стимулирования. Желательно также принятие закона об ответственности геологических организаций за нарушение законодательства о недрах.

На утверждение запасов полезных ископаемых заключается договор, который по своей природе является смешанным институтом, а смешение возникающих в процессе заключения и исполнения этого договора разнородных общественных правоотношений в договоре не приводит к поглощению одних другими: хозяйственных административным или административных хозяйственными. Поэтому его следует признать хозяйственно-управленческим договором, что дает возможность применить для регулирования договора как административно-правовые, так и гражданско-правовые нормы. Встает также вопрос и о возможности рассматривать разногласия, возникающие между сторонами в процессе заключения договора, в административном порядке и т. д.

Таковы некоторые общие выводы нашего исследования. Дальнейший анализ теоретических и практических проблем советского горного права будет иметь важное значение для обеспечения рационального и комплексного использования недр, укрепления законности в области горных отношений.

На XXVI съезде КПСС было уделено большое внимание дальнейшему развитию и совершенствованию общественных отношений по использованию и охране природных ресурсов. «Основные направления экономического и социального развития СССР на 1981-1985 годы и на период до 1990 года» поставили задачу «усилить охрану природы, земли и ее недр, атмосферного воздуха, водоемов, животного и растительного мира. Обеспечить рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов», осуществить мероприятия по выявлению месторождений нефти и газа на территории Западной и Восточной Сибири, европейской части СССР, в Средней Азии и Казахской ССР, а также на континентальном шельфе. Поставлена задача расширить сырьевые базы действующих горнодобывающих предприятий, особенно в районах формирования территориально-производственных комплексов, усилить поиск и разведку месторождений богатых и

легкообогатимых руд черных и цветных металлов, бокситов, фосфоритов, угля, горючих сланцев и сырья для атомной энергетики, производства строительных материалов и минеральных удобрений, а также поиск и разведку подземных вод.

Для своевременного и качественного решения этих и других задач необходимо использовать весь комплекс средств, который может дать горное право. Советское горное право должно выступать действительным регулятором общественных отношений по использованию и охране недр, инструментом проведения в жизнь политики партии и правительства в области разработки месторождений полезных ископаемых.

За последние три пятилетки законодательство о недрах подверглось существенным изменениям. Приняты Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах, кодексы о недрах союзных республик (1975—1977 гг.). Эти акты положили начало совершенствованию и дальнейшему развитию советского горного права в условиях зрелого социалистического общества. В соответствии с Основами разработан ряд постановлений Совета Министров СССР и Советов Министров союзных республик, инструкции министерств и ведомств, которые направлены на регулирование горных отношений. Однако, как свидетельствует анализ действующего горного законодательства и практики его применения, в настоящее время проблему правового обеспечения рационального использования и охраны недр все еще нельзя считать полностью решенной. В Основах и кодексах о недрах часто встречаются выражения «в порядке, устанавливаемом законодательством Союза ССР и союзных республик», «в порядке, устанавливаемом законодательством Союза ССР», и т. д. Однако к настоящему времени многие из актов, предусмотренных Основами и кодексами, все еще не изданы, а некоторые изданные до их принятия акты не приведены с ними в соответствие. Это снижает эффективность горного законодательства в организации рационального и комплексного использования недр, где все еще имеются серьезные недостатки. Можно привести немало примеров, когда при разработке месторождений полезных ископаемых допускаются большие потери.

Законодательное закрепление принципов планомерного, комплексного и рационального использования недр как определяющей основы всей деятельности, связанной с пользованием недрами, начиная от их геологического изучения, проектирования горнодобывающих предприятий и кончая добычей и переработкой полезных ископаемых, содействует дальнейшему развитию и совершенствованию горных отношений и способствует успешному выполнению той большой задачи, которая стоит перед работниками горной промышленности в условиях развитого социалистического общества.

Член Политбюро ЦК КПСС, первый секретарь ЦК Компартии Казахстана тов. Д. А. Кунаев на XV съезде Компартии Казахстана говорил: «Достичь намечаемых объемов мы обязаны главным образом за счет активного внедрения достижений науки и передовой практики, повышения технического уровня производства, наиболее полного использования действующих

мощностей, повсеместного улучшения качества работы, резкого усиления режима экономии и бережливости»[238]. Поэтому в дополнение к действующим законам о недрах необходимо принять ряд подзаконных актов и инструктивных материалов, которые должны чутко и более оперативно реагировать на всякие изменения в горных отношениях и способствовать развертыванию творческой активности горных предприятий в процессе освоения месторождений полезных ископаемых. Прежде всего необходимо создать более развитый правовой механизм материального и морального стимулирования предприятий и организаций, так как и ныне неясно, за какие конкретные мероприятия, каким образом и на основании какого акта могут быть поощрены горные предприятия за улучшение использования и охраны недр. Нет соответствующего указания и на размеры денежного вознаграждения за эти действия. Требуют дальнейшего развития и совершенствования нормы действующего горного законодательства об ответственности лиц, нарушающих законы о недрах. В Основах законодательства о недрах указаны следующие виды ответственности: уголовная, административная, материальная. За нехозяйское отношение к недрам закон допускает установление и иной ответственности. Множественность видов ее имеет объективное основание, поскольку по своему характеру и степени общественной опасности сами нарушения достаточно разнообразны. Однако в настоящее время только по одному виду ответственности — административной — издан конкретный нормативный акт.

В соответствии с указом Президиума Верховного Совета СССР от 3 ноября 1978 г. «Об административной ответственности за нарушение законодательства о недрах»[239] должностные лица и граждане подвергаются штрафу, налагаемому в административном порядке. Граждане — до 50 руб., если они допустили самовольное пользование недрами, совершение сделок, в прямой или скрытой форме нарушающих право государственной собственности на недра; самовольную застройку площадей залегания полезных ископаемых; невыполнение правил охраны недр и требований по охране окружающей природной среды, зданий и сооружений от вредного влияния работ, связанных с пользованием недрами; уничтожение или повреждение наблюдательных режимных скважин на подземные воды, а также маркшейдерских и геодезических знаков.

Должностные лица, допустившие выборочную отработку богатых участков месторождений, приводящую к необоснованным потерям балансовых запасов полезных ископаемых; сверхнормативные потери и сверхнормативное разубоживание полезных ископаемых при добыче; порчу месторождений полезных ископаемых и другие нарушения требований рационального использования их запасов; утрату маркшейдерской документации; невыполнение требований по приведению ликвидируемых или консервируемых горных выработок и буровых скважин в состояние, обеспечивающее безопасность населения, а также требований по сохранению месторождений,

[238] XV съезд Коммунистической партии Казахстана (стеногр, отчет). Алма-Ата, 1981, с. 27.
[239] Ведомости Верховного Совета СССР, 1978, № 45, с. 735.

горных выработок и буровых скважин на время консервации, подвергаются штрафу до 100 руб.

Наиболее суровый вид ответственности за нарушение законодательства о недрах — уголовная ответственность.

Она возлагается за совершение преступлений, наносящих государству значительный ущерб. Однако в регулировании этого вида ответственности в настоящее время есть существенные недостатки. Прежде всего трудно признать правильным имеющийся разнобой в уголовных кодексах союзных республик в признании некоторых нарушений правил пользования недрами. Так, нарушение правил при горных работах в ряде республик является преступлением, а в других — нет. Имеются расхождения в санкциях, в определении диспозиции и т. д. Мы поддерживаем высказанное в литературе мнение о необходимости объединить все преступления, связанные с природопользованием, в специальную главу УК—«Преступления в области природопользования». Это усилит эффективность уголовного законодательства и даст возможность единообразно подходить к решению проблем охраны природы средствами уголовного права.

Для дальнейшего развития горных отношений и укрепления законности в этой области необходимо, по нашему мнению, развить и совершенствовать нормы о материальной ответственности горных предприятий. Основы законодательства и кодексы о недрах, устанавливая обязанность предприятий, организаций, учреждений и граждан о возмещении убытков, причиненных нарушением законодательства о недрах, не определяют порядок взыскания этих убытков, а специальный акт по этой проблеме еще не издан.

В обеспечении рационального использования недр важное значение имеет дисциплинарная ответственность. В ряде случаев она оказывается более эффективной, чем другие ее виды, поскольку она может быть применена оперативно и в отношении всех работников предприятий, допустивших те или иные проступки. На наш взгляд, в законодательном порядке следует определить, что меры взыскания, указанные в типовых правилах внутреннего трудового распорядка, распространяются и на отдельные случаи нарушения законодательства о недрах. Оно должно занять достойное место среди развитых отраслей советского законодательства и более полно регламентировать деятельность предприятий по разработке недр и соответствующие им отношения.

Важный аспект повышения действенности законодательства о недрах — это теоретический анализ проблем государственной собственности.

В юридической литературе долгие годы ведется спор о том, каковы пределы юридических возможностей Советского государства как исключительного собственника природных богатств. Одни авторы утверждают, чти правомочия государства абсолютны и неограниченны, другие, напротив, считают, что содержание права государственной собственности на землю, недра, леса и воды имеет определенные, установленные законом границы. Рассматривая содержание права собственности, отдельные авторы в основном делают упор на дифференциацию правомочий собственника и мало

интересуются вопросами их единства и упорядоченности. Грани же между правомочиями собственника (владение, пользование и распоряжение) значительно подвижны вследствие подвижности самих общественных отношений собственности на землю, недра, леса и воды. Поэтому вопрос о содержании права государственной собственности на природные богатства — это не только проблема классификации и дифференциации, но и взаимосвязь принадлежащих Советскому государству правомочий. Из-за отсутствия между владением, пользованием и распоряжением четких граней иногда трудно установить, где кончается владение и откуда начинается пользование, где кончается пользование и откуда начинается распоряжение.

Не до конца решены проблемы правового понятия недр, о структуре предмета регулирования горного права, правовой природе отношений по предоставлению недр для размещения подземных сооружений и т. д. Правильное решение этих вопросов имеет важное значение для развития горных отношений.

Большого внимания заслуживают проблемы взаимодействия государственного управления недрами с общей системой управления народным хозяйством в развитом социалистическом обществе. По нашему мнению, нуждаются в более четком обосновании механизм управления деятельностью горных предприятий, геологических организаций, а также вопросы правовой природы экономической оценки месторождений полезных ископаемых, кадастра, ренты и т. д. Вряд ли можно оправдать положение, когда в экономической литературе до сих пор дискутируется проблема о платности за пользование недрами. Причем во многих исследованиях она связывается с применением ренты. Между тем плата за предоставленные недра означала бы их покупку и продажу. Что же касается рентных платежей, то они имеют своей основной целью выравнивание экономических условий производства в разных предприятиях путем изъятия части избыточного дохода производства пользователей недр.

Думается, что необходимо также глубже осмыслить социальную ценность горного права в условиях зрелого социализма, его развитие как самостоятельного элемента системы советского права, внутреннее построение его компонентов, изменение их характера и взаимодействие между собой и т. д.

В юридической литературе подробно определены основные условия эффективности правовых норм. Это опосредствование в нормах права требований социально-экономических и политических закономерностей общества, учет общих принципов регулирования и управления в процессе нормотворческой деятельности, соблюдение правил законодательной техники.

Вместе с тем недра, как уже неоднократно подчеркивалось в книге, — это объект, содержащий невозобновляемые богатства. Следовательно, в целях еще большей эффективности горно-правовых норм важно, на наш взгляд, очень четко определить соответствующие требования, которые предъявляются к освоению недр.

На ноябрьском (1982) Пленуме ЦК КПСС Генеральный секретарь ЦК КПСС Ю. В. Андропов подчеркнул: «Центральное место в наших планах

занимают меры, связанные с реализацией Продовольственной программы»[240]. Поскольку решение этого вопроса во многом зависит от рачительного использования земель, науке горного права предстоит выработать конкретные предложения по дальнейшему совершенствованию земельных отношений с участием горных предприятий.

Таким образом, существует еще немало проблем методологического и практического характера, требующих внимания ученых и сосредоточения их усилий на дальнейшем углублении теории советского горного права. Своевременное решение этих проблем важно для поднятия горного права до уровня развитых отраслей в системе советского социалистического права.

[240] Правда, 1982, 23 ноября.

67.99(2)5
М92

ГЛАВНАЯ РЕДАКЦИЯ
ОБЩЕСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Рецензенты:
доктор юридических наук, член-корреспондент АН КазССР **А. Е. Еренов**,
кандидат юридических наук **Г. С. Башмаков**

Мухитдинов Н. Б.
М92 Основы горного права. — Алма-Ата: Казахстан, 1983, 248 с.

В монографии рассматриваются актуальные вопросы горного права на современном этапе его развития. На основе анализа действующего законодательства СССР и Казахской ССР о недрах, обобщения практики деятельности горных предприятий и организаций исследуются особенности отношений по использованию и охране недр, способы воздействий права на эти отношения, определяются основные принципы горного права.

Особое место в работе занимают вопросы управления недрами, организации их геологического изучения и учета запасов полезных ископаемых.

Книга рассчитана на научных работников, преподавателей, аспирантов и студентов юридических и политехнических вузов, работников горных предприятий и организаций, а также на всех, для кого данные вопросы представляют интерес.

1203090000-205

М----------**125-82** **67.99(2)5**

401(05)-83

ИЗДАТЕЛЬСТВО «КАЗАХСТАН»

Мухитдинов Нажмитдин Баукеевич

ОСНОВЫ

ГОРНОГО

ПРАВА

Редактор *С. Е. Синицына*
Художник *А. В. Ефимцев*
Художественный редактор *Д. А. Безруков*
Технический редактор *Ф. Г. Илизова*
Корректор *Д. И. Албаева*
И Б № 2068

Сдано в набор 05.01.82. Подписано в печать 25.11.83. УГ № 20267. Формат 84x108 $^{1}/_{32}$.Бумага тип. № 2. Гарнитура литературная. Высокая печать. Усл. печ.л. 13,02. Уч.-изд.л. 13,65. Тираж 1000 экз. Заказ № 13. Цена 1 руб.

Ордена Дружбы народов издательство «Казахстан» Государственного комитета Казахской ССР по делам издательств, полиграфии и книжной торговли, 480124, г. Алма-Ата, пр. Абая, 143.

Фабрика книги производственного объединения полиграфических предприятий «Кітап» Государственного комитета Казахской ССР по делам издательств, полиграфии и книжной торговли, 480124. г.Алма-Ата, пр.Гагарина,93.

РАЗДЕЛ III

НАУЧНЫЕ СТАТЬИ И ДОКЛАДЫ ПО АКТУАЛЬНЫМ ПРОБЛЕМАМ ПРИРОДОРЕСУРСОВОГО, ПРИРОДООХРАНИТЕЛЬНОГО И ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА, ОПУБЛИКОВАННЫЕ В ПЕРИОДИЧЕСКОЙ ПЕЧАТИ

Н. МУХИТДИНОВ,
кандидат юридических наук
(Институт философии и права АН Казахской ССР)

СОСТОЯНИЕ И ЗАДАЧИ НАУЧНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ В ОБЛАСТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОХРАНЕ ПРИРОДЫ

В настоящее время, когда масштабы воздействия человека на природную среду достигли огромных размеров, вопрос об охране природных богатств приобретает новое содержание. Усиливается роль права в обеспечении рационального использования природных ресурсов и получает дальнейшее развитие природоохранительная функция Советского государства.

Следует согласиться с проф. Н. Д. Казанцевым в том, что природоохранительная функция как особая функция Советского государства возникла со времени победы Великой Октябрьской социалистической революции. Об этом свидетельствует анализ изданных в первые годы Советской власти нормативных актов. Однако вплоть до 50-х годов природоохранительная функция осуществлялась значительно слабее, чем другие функции государства и была мало заметной. В известной мере это объясняется трудностями, встретившимися на пути молодого Советского государства в послереволюционный период. При строительстве новых заводов и фабрик в годы индустриализации страны и в годы проведения восстановительных работ в освобожденных от оккупации фашистами районах многие вопросы правильного и рационального использования природных объектов не могли быть решены из-за отсутствия нужных для этого материальных средств и необходимости обеспечения народного хозяйства страны сырьевыми ресурсами в самый кратчайший срок. Полному проявлению природоохранительной функции государства в той или иной мере мешало также получившее распространение до недавнего времени представление о неисчерпаемости наших природных богатств. В связи с таким неправильным представлением, как сообщалось в печати, лишь за последние десять лет для несельскохозяйственной цели у колхозов и совхозов было изъято 8,1 млн. га земель, в том числе, 5,2 млн. га сельскохозяйственных угодий. Большая часть этих ценных земель изымалась без соответствующего экономического обоснования. Несмотря на то, что в последние годы в нашей стране освоены десятки млн. га

целинных и залежных земель, площадь сельскохозяйственных угодий на каждого жителя не только не увеличилась, а даже уменьшилась.

На заседании нашего Совета некоторые ученые высказали сомнения в целесообразности признания природоохранительной функции в качестве особой самостоятельной функции государства. С их точки зрения функция по охране природы является составной частью общеизвестной в теории права функции охраны социалистической собственности. С таким подходом к проблеме нельзя согласиться. Дело в том, что в экономическом и правовом режиме природных объектов и товарно-материальных ценностей имеются существенные особенности. Природные ресурсы не созданы трудом человека и их запасы ограничены. Поэтому в СССР они изъяты из гражданского оборота и являются исключительной собственностью государства. Объектами природы социалистические предприятия и организации могут только пользоваться. Отсюда требования, предъявляемые к охране природных богатств, значительно отличаются от требований, предъявляемых к охране других объектов права государственной собственности.

С нашей точки зрения, признание функции по охране природы в качестве особой самостоятельной функции государства является теоретической основой того, почему в нашей стране должен быть образован специальный, надведомственный государственный орган по охране природы и издан соответствующий общесоюзный нормативный акт для регулирования возникающих в процессе охраны природы общественных отношений.

Признание наличия особой природоохранительной функции государства позволит также более глубоко развернуть исследования в области природоохранительного права.

Следует отметить, что отсутствие в нашей стране общесоюзного нормативного акта по охране природы и имеющиеся факты нехозяйственного отношения к природным богатствам в значительной мере результат того, что в нашей правовой науке исследованию проблем природоохранительного права не придан надлежащий размах. Нельзя, например, признать нормальным то, что до сих пор учеными-юристами не выяснена сущность природоохранительных правоотношений, не обоснованы принципы пользования природными ресурсами, не разработаны особенности правового режима природы в СССР. Недостатком исследовательских работ в рассматриваемой области является, также отсутствие соответствующей теоретической разработки вопроса о месте природоохранительного права в системе советского социалистического права.

В литературе в последние годы все чаще высказывается идея признания за природоохранительным правом качества самостоятельной отрасли права. Однако, несмотря на свою физическую связь и ряд общих правовых основ природные объекты значительно различаются между собой по режиму пользования. Поэтому и сами отношения, возникающие в процессе охраны этих объектов не могут не отличаться друг от друга. Между тем, наличие общественных отношений, обладающих определенным внутренним единством и требующих применения одинакового метода правового регулирования – важный признак отрасли права.

Наряду с идеей природоохранительного права в последние годы проф. Н. Д. Казанцев выступил с предложением образовать природноресурсовое право как интегрированную отрасль права. Природноресурсовое право мыслится как отрасль, объединяющая земельное, горное, лесное, водное право с сохранением за ними качества самостоятельных отраслей права.

Дифференциация и интеграция – два взаимосвязанных и взаимообусловленных явления. Процесс интеграции находит свое глубокое и объективно научное обоснование в дифференциации – в дальнейшем выделении и обособлении новых областей научного познания. Поэтому постановка вопроса об интеграции общественных отношений по использованию и охране природных ресурсов как отношений, имеющих общую правовую основу, в принципе правомерна. Но следует учесть, что в настоящее время не завершился процесс выделения водного, лесного и горного права в самостоятельную отрасль. Полностью не осуществлена также дифференциация регулируемых этими отраслями прав общественных отношений. Поэтому на современном этапе развития указанных отраслей ставить проблему их интеграции не представляется возможным. Интеграция общественных отношений по использованию и охране природных ресурсов, как мы полагаем, дело не сегодняшнего дня. Для этого необходим достаточный правовой материал, который позволил бы точно определить соотношение земельного, горного, водного и лесного права и регулируемых ими отношений, а также выявить ряд общих проблем, выходящих за пределы этих отраслей.

(***Ученые записки ВНИИСЗ. Выпуск 26: Москва, 1972. – С. 179-181.)***

***

Н.Б.МУХИТДИНОВ

АГРАРНО-ПРОМЫШЛЕННЫЕ ПРЕДПРИЯТИЯ И ОБЪЕДИНЕНИЯ КАК СУБЪЕКТЫ ПРАВА ПОЛЬЗОВАНИЯ ПРИРОДНЫМИ РЕСУРСАМИ

1. Директивы XXIV съезда КПСС нацеливают на более решительный курс создания и улучшения деятельности аграрно-промышленных предприятий и объединений[241]. Это обусловлено необходимостью рациональнее использовать технику, капитальные вложения, трудовые и материальные ресурсы, шире применять индустриальные методы хозяйствования на селе.

Бурный рост аграрно-промышленных предприятий и объединений в последние годы, опыт их работы позволяют утверждать, что в перспективе они станут основными пользователями природных ресурсов в сельском хозяйстве.

[241] Материалы XXIV съезда КПСС. М., Политиздат, 1971. стр. 267.

2. Природные ресурсы – земля, недра, леса и воды – изъяты из оборота и предоставляются на правах пользования. Поэтому отношения по использованию объектов природы не всегда и не во всех случаях требуют для субъектов права такой степени самостоятельности, которая необходима для участников гражданского оборота. Но поскольку ни одно общественное образование не может выступить субъектом каких-либо прав, не имея организованного единства, выраженного в его уставе или положении, с организационной оформленностью аграрно-промышленных предприятий нельзя связывать возникновение только их гражданской правоспособности. С момента утверждения устава возникают и другие отраслевые правоспособности аграрно-промышленных предприятий: земельная, горная, лесная и т.д.

Различные виды отраслевой правоспособности аграрно-промышленных предприятий и объединений являются не подчиненными друг другу, а соподчиненными целям и задачам, которые стоят перед данным формированием. Но это не исключает того, чтобы, исходя из особенности, характера и типа предприятия (объединения), тот или иной вид правоспособности был признан ведущим.

3. С правовой точки зрения различаются 2 вида аграрно-промышленных объединений: объединения, в состав которых входят периодически самостоятельные предприятия (колхозы, совхозы и т.д.); объединения, в состав которых входят как самостоятельные юридические лица, хозрасчетные предприятия, так и предприятия, лишенные хозяйственной самостоятельности, т.е. не пользующиеся правом юридического лица.

Характер земельной, горной, лесной и иной другой правосубъектности аграрно-промышленных предприятий и объединений зависит от того, к какому из названных выше видов они относятся. Поэтому в области права пользования природными ресурсами правосубъектность аграрно-промышленных предприятий и объединений должна определяться каждый раз отдельно применительно к конкретному случаю. Определяющим критерием является признак непосредственного владения теми или иными объектами природы на основе соответствующей отраслевой правоспособности.

4. Создание и дальнейшее развитие аграрно-промышленных предприятий и объединений ведут к повышению удельного веса использования сельскохозяйственных земель, непосредственно не связанных с производством сельскохозяйственных продуктов. Это делает актуальной проблему критериев определения оптимального размера землепользования аграрно-промышленных предприятий и объединений. Установлено, что размер предоставляемых последним земель служит одним из важных ориентиров для разумного и компактного размещения объектов, обслуживающих сельское хозяйство. Поэтому желательно некоторые аспекты этой проблемы решить в законодательном порядке. Разумеется, речь идет не о способах точного определения размеров земель, а о необходимости разработки определенных принципов, которые содействовали бы правильному осуществлению органами земельного управления своей функции по отводу земельных участков.

5. В соответствии с действующим горным законодательством аграрно-промышленные предприятия и объединения могут добывать общераспространенные полезные ископаемые в тех пределах, которые необходимы для удовлетворения их хозяйственных нужд. В целях дальнейшего развития аграрно-промышленных предприятий и объединений и лучшего обслуживания колхозов и совхозов целесообразно предоставить им право заниматься промышленной разработкой месторождений общераспространенных полезных ископаемых.

(В сб.: «Правовое положение аграрно-промышленных предприятий и объединений в СССР». Тезисы докладов и сообщений на Всес.научн. конф. Май 1974. – Кишинев: «ГИТИИНЦА». – 1974. – С. 202-204.)

***

Н. Б. МУХИТДИНОВ – кандидат юридических наук, старший научный сотрудник Института философии и права АН КазССР.

ОТЧЕТ О СОВЕСТНОМ ЗАСЕДАНИИ РЕДКОЛЛЕГИИ ЖУРНАЛА «ИЗВЕСТИЯ АН КАЗ ССР.СЕР.ОБЩЕСТВ.НАУК» И ПРАВОВОЙ СЕКЦИИ УЧЕНОГО СОВЕТА ИНСТИТУТА ФИЛОСОФИИ И ПРАВА АН КАЗССР

За последние несколько лет произошли изменения в системе отраслей права, регулирующих аграрные отношения. Изданы Основы законодательства Союза ССР и союзных республик, регулирующие земельные, лесные и горные отношения. Готовятся к выпуску Основы законодательства о лесах; из состава земельного права выделились в качестве самостоятельных горное, лесное и водное право.

В связи с этим перед учеными-аграрниками встают серьезные задачи. Прежде всего, возникает необходимость разработать в республике Лесной кодекс и ряд других актов. В этом мы должны принять самое активное участие. Кроме того, нужно с новых позиций рассмотреть такие теоретические вопросы, как предмет и система земельного права, понятие и сущность земельных, горных, лесных отношений. Без решения этих общих проблем трудно приступить к исследованию частных вопросов аграрно-правовой науки.

Как отмечалось, в нашей республике делается многое в области земельного, горного права. Однако нам нужно пересмотреть свои планы в соответствии с задачами, поставленными партией в десятой пятилетке, и сосредоточить внимание на наиболее узловых проблемах науки. С моей точки зрения, основной для отдела гражданско-правовых наук Института философии и права АН КазССР должна стать проблема правового обеспечения

рационального и комплексного использования природных ресурсов. В текущем году издается одна книга по этому вопросу. Но этого мало. Мы должны исследовать все аспекты этой проблемы с учетом развития научно-технического прогресса. К сожалению, все еще мало выяснены сущность рентных отношений, недостаточно полно определены принципы пользования и охраны природных ресурсов и т. д. Эти вопросы требуют быстрого решения, так как без них трудно разработать и принять общесоюзный закон об охране природы.

(Известия АН КазССР. Серия общественных наук. – 1976. – № 4. – С. 78.)

***

Н. Б. МУХИТДИНОВ

К ВОПРОСУ О РОЛИ ПРАВА В ОБЕСПЕЧЕНИИ РАЦИОНАЛЬНОГО И КОМПЛЕКСНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ

Проблема обеспечения рационального и комплексного использования природных ресурсов имеет различные аспекты: экономические, организационные, технические и т. д. Однако экономические, организационные и технические меры при всей их важности сами по себе не достаточны для решения проблемы. Имеется немало примеров неразумного и нехозяйственного отношения к объектам природы со стороны министерств и ведомств, предприятий и организаций, обладающих соответствующими экономическими возможностями и условиями для рациональной эксплуатации природы. Необходим такой механизм, который служил бы мощным инструментом для реализации создаваемых государством возможностей по надлежащей охране природы. Таким механизмом является право.

Право имеет свойство закреплять сложившиеся общественные отношения и устанавливать рамки поведения участников этих отношений. Поэтому, по существу, любой аспект проблемы рационального и комплексного использования природных богатств находит отражение в праве в виде выражения соответствующих требований, предъявляемых к предприятиям и организациям – пользователям природных ресурсов. Для выполнения этих требований государство предоставляет участникам общественных отношений необходимые права и возлагает соответствующие обязанности. С этой точки зрения правовые нормы являются способом реализации технических, экономических и других мер, направленных на рациональное использование природных ресурсов.

Вместе с тем право не ограничивается только закреплением сложившихся общественных отношений. Регулируя отношения по пользованию объектами природы, правовые акты определяют такое поведение участников этих

отношений, которое направлено на практическую реализацию требования рациональной эксплуатации естественных ресурсов, а следовательно, наиболее полное удовлетворение интересов как всего общества, так и его отдельных членов. Право способствует зарождению тех взаимоотношений, к которым государство стремится. Такую функцию право выполняет своими особыми, только ему присущими качествами. Они состоят в следующем.

Во-первых, правовые нормы обязательны для всех, кто в той или иной мере имеет отношение к объектам природы. Для реализации имеющихся в нашей стране возможностей рационального использования природных ресурсов значение этого свойства права трудно переоценить. Практика показывает, что некоторые предприятия и организации не выполняют обязанности по комплексной и правильной эксплуатации природы только лишь из-за безответственности их руководителей. Поэтому четкое правовое регулирование отношений по природоиспользованию и правильное отражение в законе всех мер, которые имеют непосредственное отношение к рациональному ведению дела, играют большую роль в установлении должного порядка в этой области.

В. И. Ленин считал важным условием, обеспечивающим надлежащую охрану природы, обязательное выполнение всеми предприятиями и организациями существующих требований и положений. Выступая на заседании коммунистической фракции ВЦСПС по проектам лесных и других концессий, он говорил: «Для того, чтобы охранять источники нашего сырья, мы должны добиться выполнения и соблюдения научно-технических правил. Например, если речь будет идти о сдаче леса, то надо предусмотреть, чтобы правильно велось лесное хозяйство...»[242].

Во-вторых, в своем осуществлении право опирается на поддержку государственного аппарата, выраженную в его организаторской и политической деятельности, в создаваемых им экономических условиях и т. д. Поэтому, очерчивая рамки поведения участников отношений по пользованию объектами природы, государство устанавливает определенные положительные и отрицательные последствия, к которым приводит соблюдение или нарушение обязанностей по рациональному и комплексному использованию природных ресурсов. Одним из таких последствий, например, является привлечение к материальной или иной ответственности органов управления, предприятий и организаций за нехозяйское отношение к природе. Следует сказать, что от того, насколько правильно и полно отражаются в правах и обязанностях социалистических предприятий, организаций и граждан требования хозяйского отношения к природным ресурсам и какой вид наказания предусматривается в законодательстве за невыполнение этих требований, во многом зависит практическое осуществление принципа рационального и комплексного использования природных ресурсов. Примером могут служить Основы земельного законодательства Союза ССР и союзных республик, принятые в 1968 г. В соответствии со ст. 50 Основ все сделки (купля-продажа, аренда, самовольный обмен земельными участками и т. п.), в прямой или скрытой

[242] Л е н и н В. И. Полн. собр. соч., т. 43, стр. 174.

форме нарушающие право государственной собственности на землю, признаются недействительными. В Основах дан более широкий по сравнению с ранее действовавшим законодательством перечень правонарушений. Закон также предусматривает, что предприятия, организации, учреждения и граждане обязаны возместить ущерб, причиненный ими в результате нарушения земельного законодательства.

Практика показывает, что указанные меры оказали положительное влияние на сохранение сельскохозяйственных угодий, способствовали наведению порядка при выделении участков для строительства и других нужд. Так, за два года после принятия Основ изъятие земель у сельскохозяйственных предприятий уменьшилось на 1286 тыс. га, пашни - на 70 тыс. га в сравнении с таким же периодом, предшествовавшим принятию закона.

На многих площадях проведены мероприятия по охране от ветровой, водной эрозии и других процессов, ухудшающих состояние почв.

Вместе с тем юридическая ответственность не является универсальной мерой в борьбе за обеспечение рационального и комплексного использования природных ресурсов. Средства воздействия Советского государства на поведение участников общественных отношений многообразны, что определяется существующими в стране экономическими и политическими условиями.

Издавая соответствующие законы, Советское государство выступает не только как носитель политической власти, но и как исключительный собственник природных ресурсов. В нашей стране земля, ее недра, леса и воды изъяты из гражданского оборота, и все правомочия предприятий и организаций на них производны от права исключительной государственной собственности на природные ресурсы. Поэтому Советское государство обладает широкими возможностями воздействия на отношения по пользованию и охране объектов природы (установление системы органов, осуществляющих руководство хозяйственной деятельностью пользователей природными ресурсами, их компетенции, организационных принципов деятельности, определение экономических показателей, которые материально стимулируют заинтересованность предприятий и организаций в обеспечении рационального и комплексного использования природных богатств и т.д.).

Роль права в обеспечении рационального и комплексного использования природных ресурсов в значительной мере возрастает в связи с развитием и совершенствованием функции государства по охране природы. Эта функция не является новой. Она возникла вместе с Советским государством. Однако вплоть до 50-х годов природоохранительная функция осуществлялась значительно слабее, чем другие функции государства. В известной мере это объясняется трудностями, встретившимися на пути молодого Советского государства в послереволюционный период. При строительстве новых заводов и фабрик в годы индустриализации страны и в годы проведения восстановительных работ в освобожденных от оккупации фашистами районах, например, многие вопросы правильного и рационального использования природных ресурсов не могли быть решены из-за отсутствия нужных для этого материальных средств и

необходимости в кратчайший срок обеспечить народное хозяйство страны сырьевыми ресурсами.

Полному проявлению природоохранительной функции государства в той или иной мере мешали также получившие распространение представления о неисчерпаемости наших природных богатств. В результате законы, регулирующие отношения по использованию и охране природных ресурсов, были недостаточно эффективными. Они не предусматривали даже конкретный состав правонарушения в этой области.

Однако в настоящее время, когда масштабы воздействия человека на природную сферу достигли огромных размеров, природоохранительная функция государства приобретает новое содержание. Ее сущность заключается в целенаправленном преобразовании природы в интересах рационального и комплексного использования богатств, улучшении среды обитания, предотвращении нарушения равновесия в природе и восстановлении этого равновесия. Функция по охране природы имеет своей задачей определение системы правовых требований, предъявляемых к предприятиям, учреждениям и гражданам, организацию действенного контроля за использованием богатств природы, установление и применение эффективных способов воздействия на отношения, возникающие в процессе охраны и использования природных ресурсов и т. д.

Следует подчеркнуть, что мысль о наличии у Советского государства самостоятельной функции по охране природы еще четко не сформировалась в литературе, не определена и правовая природа этой функции. Некоторые авторы полагают, что деятельность государства по охране природы является составной частью общеизвестной в теории права функции по охране социалистической собственности или, как иногда говорят, функции по охране социалистического общественного и государственного строя, прав и свобод трудящихся. С таким мнением трудно согласиться.

Под функциями государства в общей теории права принято понимать основные направления, главнейшие стороны его деятельности, соответствующие коренным задачам этого государства. Правда, все основные направления деятельности государства взаимообусловлены и тесно связаны между собой. Это иногда затрудняет установление перечня его основных функций. Но, как справедливо подчеркивается в литературе, при решении вопроса о том, является ли та или иная функция самостоятельной, нужно исходить не из естественной связи различных сторон деятельности данного государства, а из специфичности этой деятельности[243].

В экономическом и правовом режиме товарно-материальных ценностей и природных объектов имеются существенные особенности. Природные богатства не созданы трудом человека. Они не являются товаром, не имеют денежной оценки и не включаются в уставные фонды предприятий и организаций. В отношении объектов природы не может быть споров между

[243] См. кн.: Общая теория государства и права. Л., 1961; Теория государства и права. М., 1965; Общая теория государства и права, т. 1. Л., 1967.

государством, с одной стороны, и предприятиями и организациям — с другой, по поводу принадлежности природных объектов, так как они не подлежат отчуждению. Потому требования, предъявляемые к охране природных богатств, значительно отличаются от требований, предъявляемых к охране других объектов права государственной собственности, и осуществляются они особыми правовыми средствами.

Признание функций по охране природы особой самостоятельной функцией Советского государства имеет большое значение. Прежде всего оно является теоретической основой для образования специального надведомственного государственного органа по охране природы. Правильно замечает М. И. Пискотин, что каждая из основных функций государства в той или иной степени осуществляется прежде всего органами государственной власти и государственного управления общей компетенции, как высшими, так и местными, и в то же время требует существования специальных государственных органов, которые занимаются преимущественно вопросами претворения в жизнь этой функции в какой-то ее части[244].

В настоящее время контроль и надзор за охраной природы осуществляется множеством министерств и ведомств. Причем правовое положение этих органов в достаточной мере неопределенно. Они действуют разрозненно, без надлежащей координации. Это не может не отразиться на состоянии использования природных ресурсов. Следует отметить, что в нашей стране все еще нет единой системы законов по охране природы, не проведена систематизация всего природоохранительного законодательства. Отсутствует лесной закон, который способствовал бы реализации имеющихся возможностей рационального и комплексного использования лесных богатств. Значительно отстает от требований сегодняшнего дня горное законодательство. Так, в основе современного правового регулирования отношений по пользованию недрами лежит «Горное положение Союза ССР 1927 г.», многие нормы его устарели и не отражают специфики регулируемых им отношений, так как оно было издано в тот период, когда к промышленной и торговой деятельности допускались частные лица.

Недостатки горного законодательства снижают объективные возможности для дальнейшего развития горной промышленности в стране. Отсутствие или неполнота законодательных норм сковывает инициативу органов управления недрами и горных предприятий, создает затруднения в их работе. Интересы дела требуют устранения подобного положения и издания соответствующих союзных и республиканских нормативных актов для регулирования горных отношений.

В связи с принятием законов, регулирующих отношения по использованию отдельных видов природных объектов, возникает острая необходимость в проведении полной кодификации и систематизации природоохранительного законодательства. Речь идет о принятии Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об охране природы.

---

[244] Советское государство и право. 1958, № 1, стр. 91.

Решение этой задачи значительно облегчается наличием в стране законов по отдельным видам природных ресурсов. Однако Основы не могут повторять эти законы. В них получит отражение лишь то общее, что характерно для всего природного комплекса. Поэтому успешное завершение работы по подготовке Основ во многом зависит от всесторонности обсуждения вопросов, возникающих в процессе подготовки этого закона. Исходя из этого мы поддерживаем высказанное в литературе мнение о конструировании новой, интегрированной отрасли права – природноресурсового права[245]. Создание такой отрасли будет способствовать более глубокому изучению теоретических и практических проблем по использованию природных ресурсов, усилению пропаганды вопросов охраны природы и подготовке научных кадров в этой области.

(Известия АН КазССР. Серия общественных наук. – 1979. – № 1. – С. 75-79.)

***

Н.Б.МУХИТДИНОВ

ПРАВО ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ НА ПРИРОДНЫЕ РЕСУРСЫ

1. Понятие и общая характеристика права государственной собственности на природные ресурсы

В основе любой общественной формации лежат отношения собственности. Как указывает К. Маркс, «ни о каком производстве, стало быть, ни о каком обществе, не может быть речи там, где не существует никакой формы собственности»[246]. Но в каждую историческую эпоху собственность развивается по-различному и при совершенно неодинаковых общественных отношениях. Так, основой производственных отношений первобытнообщинного строя является общественная собственность на средства производства. При рабовладельческом, феодальном и капиталистическом строе основные средства принадлежат отдельным лицам или социальным группам. Трудящиеся лишены средств производства, поэтому они вынуждены работать на эксплуататоров, присваивающих продукты их труда.

При социалистическом строе основой производственных отношений является общественная собственность на средства производства, исключающая эксплуатацию человека человеком и создающая наиболее благоприятные условия для развития и совершенствования производительных сил. При

[245] К а з а н ц е в Н. Ф. Природоресурсовое право и его пределы как интегрированной отрасли права. «Вестник МГУ». Право. 1967, № 6, стр. 4.
[246] М а р к с К. и Э н г е л ь с Ф. Соч., 12, с. 714.

социализме орудия и средства производства принадлежат всему народу в лице государства или объединениям трудящихся. В силу этого природные богатства и вся масса накопленного труда используют в общенародных интересах, для полного удовлетворения материальных и духовных потребностей всех членов общества.

Однако следует подчеркнуть, что как бы не изменялась собственность и какой бы характер она не носила в связи со сменой общественных формаций, изменением производительных сил и соответствующих им производственных отношений, самый процесс присвоения предметов природы составляет необходимое условие существования всякого человеческого общества. Ибо «всякое производство есть присвоение индивидуумом предметов природы в пределах определенной общественной формы и посредством нее»[247]. Поэтому собственность в экономическом смысле как отношение производства существовала до классового общества и будет существовать и после преобразования социалистических производственных отношений в коммунистические, т. е. после ликвидации деления общества на классы. Иначе говоря, собственность – это вечная категория.

Иное дело право собственности. Оно проявляется в результате закрепления экономических отношений собственности в нормах права с целью защиты от изменения сложившегося фактического положения по чьему-либо произволу. Будучи закрепленной в праве собственность на средства производства приобретает характер правового отношения, участники которого наделяются соответствующими правами и обязанностями.

Характер и содержание права собственности соответствуют характеру и содержанию экономических отношений собственности. Они изменяются, отражая в конечном счете развитие производительных сил. Поэтому, чем быстрее развиваются и изменяются производительные силы и производственные отношения, тем изменчивее становятся формы собственности, и наоборот, чем постояннее производительные силы и производственные отношения, тем они стабильнее. Следовательно, право собственности, как и экономические отношения собственности, представляет собой изменчивую категорию. Но поскольку право является продуктом классового общества в отличие от собственности в экономическом смысле, право собственности носит исторически переходящий характер. Это обстоятельство подчеркивается многими авторами. Так, Д. М. Генкин пишет, что собственность как экономическая категория является основой производственных отношений всех общественно-экономических формаций. А право собственности возникает лишь в связи с появлением экономического неравенства, разделением общества на антагонистические классы. Его не было при первобытнообщинном строе и не будет и при коммунизме[248]. Такое же мнение высказано в работах О. С. Иоффе, Ю. К. Толстого, С.М. Корнеева, С. Н.

[247] Там же, с. 713.
[248] Г е н к и н Д.М. Право собственности в СССР. М., 1961, с. 15.

Братуся и некоторых других авторов[249]. Однако мы не случайно начали исследование интересующего нас вопроса о понятии права государственной собственности на природные ресурсы именно с этих общетеоретических положений.

Дело в том, что в последние годы в ряде работ, в которых исследуются механизм правового регулирования, способы воздействия права на экономику, пробивает себе дорогу несколько иной взгляд на соотношение экономических отношений собственности и права собственности. Наиболее ярко он выражен в книге Имре Сабо «Основы теории права»[250]. Автор отмечает, что фактическое отношение, которое в обществе, не знавшем права, существовало как «владение», нельзя назвать собственностью, отбросив для этого из понятия «право собственности», слово «право». Собственность означает не только фактическую власть (владение), но всегда предполагает и право на ту или иную вещь. Таким образом, указывает Имре Сабо, разграничение права собственности и собственности не правильно. Нельзя, игнорируя общественно-историческое различие, объединять единым термином «собственность» фактические и юридические отношения. Между собственностью и правом собственности различий не существует уже потому, что собственность – это всегда понятие, имеющее явную отчетливую правовую окраску.

Надо подчеркнуть, что позиция Имре Сабо по рассматриваемой проблеме не совсем тождественна прежним подходам автора. Он критически оценивает ранее высказанный им тезис, согласно которому правоотношения возникают лишь под воздействием соответствующей нормы права[251].

Ценным в данной теории является то, что в ней правоотношение представляется как единство материального содержания и правовой формы и что в правовых отношениях собственности возникает и выражается единство материальных, базисных и идеологических отношений. Это положение дает возможность более полно судить о соответствии применяемых правовых средств характеру материальных отношений и целям правового регулирования, о путях совершенствования права и т. д. Однако нельзя согласиться с утверждением Имре Сабо, будто правоотношение собственности возникает независимо от нормы права и является одним из источников нормы. Такой подход к проблеме не раскрывает в полной мере механизм воздействия права на экономические отношения и ведет к недооценке его творческую и организующую роль. Между тем право призвано не только закреплять и охранять сложившиеся общественные отношения, но и способствовать их

---

[249] И о ф ф е О.С. Советское гражданское право (курс лекций). М., 1967, с. 355, 356; Т о л с т о й Ю.К. Понятие права собственности (проблемы гражданского и административного права). Л., 1962, с. 136; Б р а т у с ь С.Н. Имущественные и организационные отношения (вопросы общей теории советского права). М., 1960, с. 73;
К о р н е е в С. М. Право государственной собственности в СССР. М., 1964, с. 17; К а р а с с А.В. Право государственной социалистической собственности. М., 1954; Ш к р е д о в В. - Социалистическая земельная собственность. М., 1967; В е н е д и к т о в А.В. Государственная социалистическая собственность. М., 1948, с. 39-42.

[250] И м р е С а б о. Основы теории права. М., 1974 (перевод с венгерского), с. 21.

[251] См.: И м р е С а б о. Социалистическое право. М., 1964 (перевод с венгерского).

развитию. Существует множество тонких и весьма эффективных правовых средств, оказывающих активное воздействие на экономику. При этом в условиях развитого социалистического общества повышается удельный вес и норм, стимулирующих определенное правомерное действие[252]. В обоснование существования правового отношения без нормы права иногда приводится известное высказывание К. Маркса о том, что в интересах сопоставления вещей в качестве товаров «товаровладельцы должны относиться друг к другу как лица, воля которых распоряжаться этими вещами... Они должны признавать друг в друге частных собственников. Это юридическое отношение, формой которого является договор, – все равно закреплен ли он законом или нет, – есть полевое отношение, в котором отражается экономическое отношение»[253].

Данное высказывание К. Маркса имеет в виду не норму права, а закон, призванный регулировать определенную область общественных отношений. А норма может содержаться не только в законе, но и в других правовых источниках. Анализируя указанную цитату К. Маркса, Р. О. Халфина подчеркивает, что в Англии до сих пор нет общего закона о договорах, а закон о договоре купли-продажи был принят только в 1893 г. Однако с XIV в. договор находил признание в английских судах и регулировался нормами прецендентного права. Следовательно, указание К. Маркса по рассматриваемому вопросу носит конкретный характер и не дает основания для обобщающего вывода о возможности возникновения правоотношения без наличия нормы права. В нем речь идет о том, что обмен товаров всегда осуществляется лишь посредством правовой формы, и эта форма может быть закреплена не только законом, но и нормой, содержащейся в других источниках.

Говоря о роли права в упорядочении экономических отношений собственности, надо иметь в виду следующее положение. Во-первых, право собственности в ряде случаев возникает раньше, чем собственность. Оно выступает как фактор, формирующий новый вид экономических отношений. Такое положение имеет место при смене одной общественно-экономической формации другой. Например, отношения социалистической собственности на природные ресурсы возникли не сразу после победы Великой Октябрьской социалистической революции. Земельные отношения стали социалистическими лишь после того, как в земледелии утвердился социализм. То же самое относится к горным, лесным и водным отношениям. Для превращения этих отношений в социалистические надо было обратить землю, недра, леса и воды в общенародное достояние посредством правовых актов. Так, декретом «О земле», принятом на второй день после революции, была провозглашена на национализация всех земель вместе с лесами, недрами и водами. В ст. 1 «Крестьянского наказа о земле», который является составной частью декрета, сказано: «*Право частной собственности на землю отменяется навсегда*; земля не может быть ни продаваема, ни покупаема, ни сдаваема в аренду либо в залог,

[252] Об этом более подробно см.: Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. М., 1974, с. 38.
[253] Маркс К. и Энгельс Ф., т. 23, с. 94.

ни каким-либо другим способом отчуждаема. Вся земля: *государственная, удельная, кабинетская, монастырская, церковная, посессионная, майоратная, частновладельческая, общественная и крестьянская и т. д. отчуждается безвозмездно*, обращается во всенародное достояние и переходит в пользование всех трудящихся на ней»[254].

Национализация земли, изъятие ее из частной собственности и установление на нее собственности государства сломали всю систему капиталистических земельных отношений и заменили их новыми, социалистическими земельными отношениями. Следовательно, в этой области общественных отношений в переломные моменты право выступает в качестве необходимой экономической силы[255].

Во-вторых, большинство общественных отношений в реальной жизни может существовать только в виде правоотношений. В первую очередь это относится к отношениям собственности, что обусловлено их особым характером как экономической основы общества. Поэтому практически экономические и правовые отношения собственности неотделимы друг от друга и воспринимаются как единые отношения. Как справедливо отмечается в литературе, в правоотношении всегда надо видеть единство социального содержания и правовой формы, т. е. единство прав и обязанностей участников отношений и их поведения, направленного на достижение определенных интересов[256]. Это обстоятельство и дает основание с известным приближением говорить, что между правом собственности и собственностью как экономической категории нет различий. Однако здесь необходимо обратить внимание на то, что право по своей природе требует известной стабильности и оно закрепляет главное, основное, что связано с сущностью отношений. Что же касается экономических отношений, то они менее устойчивы. В связи с изменением развития производительных сил, материальных условий существования общества они меняют свой характер и содержание. Поэтому на определенном этапе развития общества правовая форма вступает в известное противоречие со своим содержанием, что в конечном счете ведет к ее замене новой формой. Характеризуя диалектику содержания и формы, В. И. Ленин указывал: «...Борьба содержания с формой и обратно. Сбрасывание формы, переделка содержания»[257]. Период, когда старая форма заменяется новой, с точки зрения истории может быть мгновением. Тем не менее его нельзя

---

[254] Л е н и н В.И. Полн. собр. соч., т. 35, с. 25.

[255] Говоря о роли закона в формировании новых экономических отношений, К. Маркс писал, что «распределение средств производства предшествует производству и определяет его в качестве, так сказать, предэкономического факта» в таких случаях, например, как раздел земли завоевателями между собой, при обращении побежденного в рабство или в результате революции, когда крупная земельная собственность разбивается на парцеллы... и дает, следовательно, этим новым распределением новый характер производству» (М а р к с К. К критике политической экономии, с. 64, 65). Конечно, значению закона как предэкономического факта нельзя придавать абсолютный характер. Ибо возникновение новых производственных отношений всегда связано с наличием соответствующих экономических предпосылок. Тем не менее нельзя не признать, что в указанном случае качественный сдвиг был бы невозможным без необходимых законодательных актов.

[256] Общая теория права. М., 1966, с. 281.

[257] Л е н и н В.И. Полн. собр. сеч., т. 29, с. 203.

игнорировать при определении соотношения права собственности и собственности.

В трудах классиков марксизма-ленинизма понятие собственности употребляется в разных значениях. В одних случаях под собственностью они понимали основное общественно-производственное отношение – собственность на орудия и средства производства, в других – всю совокупность общественно-производственных отношений в обществе, включая сюда и отношения, возникающие в процессе производства, обмена и т. д. «...Определить буржуазную собственность, – указывал К. Маркс, – это значит не что иное, как дать описание всех общественных отношений буржуазного производства»[258]. Такое же понимание собственности применяется К. Марксом для обозначения юридического выражения производственных отношений. Во введении «К критике политической экономии» он пишет: «На известной ступени своего развития материальные производительные силы общества приходят в противоречие с существующими отношениями: или что является только юридическим выражением этого – с отношениями собственности, внутри которых они до сих пор развивались»[259]. В некоторых своих работах К. Маркс трактует собственность как присвоение. «Всякое производство, – отмечает он, — есть присвоение индивидуумом предметов природы в пределах определенной общественной формы и посредством нее. В этом смысле будет тавтологией сказать, что собственность (присвоение) есть условие производства»[260].

Анализируя приведенные высказывания, некоторые авторы различают два понятия собственности: собственность в широком смысле как совокупность общественных производственных отношений и собственность в узком смысле как присвоение. При этом они полагают, что «присвоение в том смысле, в котором Маркс оперировал этим понятием, не что иное, как производство»[261]. Однако для подобного вывода нет основания. Производство предполагает воздействие людей на природные объекты при помощи орудий труда, совершаемое в пределах определенной общественной формы. В процессе этого воздействия средства производства видоизменяются, впитывая приложенный к ним труд. Это поглощение труда в производстве, в результате которого происходит отвоевание у природы различных ее предметов, и является присвоением. Поэтому-то К. Маркс говорит, что «всякое производство есть присвоение». Ибо материальные блага для того и отвоевываются у природы, чтобы затем присваиваться. Но это вовсе не означает, что между понятиями «производство» и «присвоение» нет различий. Присвоение - сложный и многостадийный процесс, который имеет место как в производстве и потреблении, так и при распределении и обмене материальных благ. В потреблении присвоение происходит путем извлечения из вещей их полезных

[258] Маркс К. и Энгельс Ф. Соч., т. 4, с. 168.
[259] Там же, т. 13, с. 7.
[260] Там же, т. 12, с. 713.
[261] Братусь С.Н. Субъекты гражданского права. М., 1950, с. 106; См. также: Генкин Д.М. Указ. работа, с. 52, 53.

свойств, а при распределении оно выступает как обращение в собственность продуктов определенного труда. Вне производства присвоение имеет место и тогда, когда в ходе революции национализируются принадлежащие буржуазии средства производства. Поэтому сформулированное К. Марксом понятие «присвоение» не может быть охарактеризовано только моментом производства. В действительности, говоря о присвоении, К. Маркс имеет в виду производство и все общественные отношения, возникающие в процессе производства. Отсюда понятие собственности как совокупности общественно-производственных отношений и как присвоения следует рассматривать как тождественные понятия[262].

С учетом сказанного собственность (присвоение) может быть охарактеризована, с одной стороны, в качестве условия, предпосылки производства, а с другой – в качестве самого процесса присвоения[263]. Первая сторона фиксирует статику общественного производства и определяет принадлежность материальных благ, состояние закрепленности, или, как справедливо отметил С. Н. Братусь, состояние присвоенности орудия и средств производства определенному индивиду или коллективу. В этом смысле собственность (присвоение) представляет собой результат распределения предметов природы или продуктов производства между людьми, вследствие которого они оказываются во власти определенных лиц, превращаются в предмет проявления их воли. Теоретическим выражением состояния присвоенности является категория владения, под которым понимается хозяйственное господство лица над вещью.

Вместе с тем владение природными объектами или их предметами не есть еще производство, как распределение и потребление, оно ничего материального не создает и само по себе не способно кого-либо обогатить. Владение означает, что, с одной стороны, данные средства производства выделяются из всех остальных материальных богатств своей принадлежностью данному лицу, а с другой – сами люди обособляются друг от друга как владельцы и невладельцы средствами производства. Поэтому для того, чтобы собственность стала объективной формой выражения производственных отношений и приобрела тем самым определенное экономическое содержание, требуется вовлечь эти материальные богатства в процесс общественного воспроизводства. Для владельца средствами производства представляет хозяйственный интерес именно эта сторона собственности. Ибо только в действительном процессе производства, распределения и обмена продуктов собственность служит предпосылкой для новых отвоеваний у природы ее предметов.

---

[262] Об этом см. также К о р н е е в С.М. Указ. работа, с. 8, 9.

[263] Взгляд на присвоение как на двуединый процесс с теми или иными оттенками поддерживается многими учеными (См.: К о р н е е в С.М. Соч., с. 5; Г е н к и н Д.М. Соч., с. 52; И о ф ф е О.С. Советское гражданское право, М., 1967, с. 363). Иного мнения придерживается Ю. К. Толстой. Он отмечает, что содержание собственности как всей совокупности общественных отношений не исчерпывается присвоением, а отношение индивида или коллектива к средствам и продуктам производства как к своим, будучи результатом присвоения и его предпосылкой, как таковой, вообще не является присвоением (см.: Проблемы гражданского и административного права. Л., 1962, с. 152-154).

Собственность как самый процесс присвоения, который осуществляется в ходе производства, распределения и обмена материальных благ, фиксирует динамику общественного производства и выражается категориями «пользование» и «распоряжение». Сущность пользования заключается в возможности лица производительно потреблять средства и продукты производства. Распоряжение же – это общественные отношения, которые возникают по воле собственника с другими лицами по поводу принадлежащих ему вещей. Следовательно, собственность как процесс означает обращение предметов природы в свою пользу с тем, чтобы данный субъект мог ими пользоваться и распоряжаться своей властью и в своих интересах.

Следует отметить, что нередко К. Маркс в своих произведениях, говоря о собственности, имеет в виду только одну из ее отмеченных выше сторон. Так, в этом узком смысле он употребляет термин «собственность», когда пишет: «Частная собственность как противоположность общественной, коллективной собственности существует лишь там, где средства производства и внешние условия труда принадлежат частным лицам»[264]. В этом выражении К. Маркса речь идет только о первой стороне собственности (присвоении), т. е. о собственности, которая определяет состояние закрепленности материальных благ той или иной группе лиц. В ряде случаев К. Маркс говорит о собственности, охватывающей лишь процесс присвоения предметов природы. Это обстоятельство дало повод для возникновения в юридической литературе спора о том, как регулируют право собственности лежащие в его основе общественно-экономические отношения, опосредствует ли оно только статику или также и динамику общественного производства. Так, по мнению А. В. Бенедиктова, право собственности регулирует лишь отношение индивида или коллектива к средствам и продуктам производства как к своим[265]. Такого же мнения придерживается и С. М. Корнеев, который отмечает, что более узкое экономическое понятие собственности, охватывающее только одну сторону присвоения – принадлежность материальных благ, отношение к ним как к своим – приложимо к любому виду или форме собственности. Оно имеет наиболее важное значение для права[266]. Другие, напротив, полагают, что право собственности как центральный институт любой системы права опосредствует юридически как статику, так и динамику общественного производства[267]. Представляется более правильной вторая точка зрения. «...Определить буржуазную собственность – это значит не что иное, как дать описание всех общественных отношений буржуазного производства», – указывал К. Маркс[268]. Данное указание имеет общее значение. Поэтому право собственности не смогло бы выполнить свою роль регулятора общественно-производственных отношений, если бы оно закрепило только одну их сторону. Между тем статика и динамика – элементы единого процесса. Любой из них, взятый в отдельности,

[264] М а р к с К., Э н г е л ь с Ф. Соч., т. 23, с. 770.
[265] См.: Известия АН СССР. Отделение экономики и права, 1951, № 2, с. 94.
[266] К о р н е е в С. М. Указ. работа, с. 11.
[267] Проблемы гражданского и административного права. Л., 1962, с. 163- 165.
[268] М а р к с К., Э н г е л ь с Ф. Соч., т. 4, с. 168.

не может полностью выразить сущность собственности. Лишь вместе они являются обобщенным выражением тех многочисленных действий, которые может осуществлять собственник. Иногда в реальной жизни даже трудно установить, является ли то или иное действие осуществлением владения, пользования или распоряжения. Поэтому сама постановка вопроса о том, какая сторона собственности получает отражение в праве собственности, является неправомерной. В действительности, как будет показано в дальнейшем, в праве получают закрепление и статика и динамика собственности как элементы единого процесса.

Проведенный К. Марксом расчлененный анализ собственности имеет целью более глубоко показать, как начинается отвоевание у природы различных материальных благ и на какие цели, как объекты владения, пользования и распоряжения, они используются.

Он дал возможность К. Марксу в полном объеме раскрыть экономическую сущность отношений собственности и определить тем самым, в каких категориях и как выражается их содержание. Посредством такого анализа можно более точно раскрыть и содержание права собственности и определить пределы его действия.

Мы уже отмечали, что собственность – это общественное отношение между людьми по поводу материальных благ. Следовательно, государственная собственность на природные ресурсы – это отношение между государством и предприятиями, организациями, гражданами по владению, пользованию и распоряжению объектами природы. Нельзя согласиться с В. П. Шкредовым, который полагает, что при использовании земли землевладельцем путем приложения к ней собственного труда и собственных средств производства «пользование землей непосредственно выражает лишь отношение между человеком и вещью»[269]. Ибо отвоевание у природы различных материальных объектов, обращение их в свою пользу возможны только в обществе, лишь в отношении других лиц. Отдельная личность посредством одной только своей воли не может утвердить себя как собственника вопреки чужой воле, т. е. воле субъекта, претендующего на объекты природы на том же самом клочке земли. Тут необходимы средства совершенно иного порядка, чем добрая воля[270].

Вместе с тем общественные отношения собственности на объект природы и юридическое их оформление имеют некоторые особенности. Природные ресурсы – земля, недра, леса и воды – не созданы трудом человека. Отсюда, правовой режим использования этих объектов в любом обществе в той или иной мере отличается от правового режима пользования материальными благами, созданными человеком. Эти отличия наиболее отчетливо выражаются в социалистическом обществе, которое, исходя из особой экономической роли природных объектов в развитии производительных сил и в целях обеспечения их рационального и комплексного использования в интересах всего народа, объявляет природные ресурсы общенародным достоянием и не признает за

[269] Ш к р е д о в В.П. Социалистическая земельная собственность. М., 1967, с. 5.
[270] См.: М а р к с К., Э н г е л ь с Ф. Соч., т. 25, ч. II, с. 165.

ними качества товара. В социалистическом государстве исключается возможность отчуждения объектов природы в собственность других субъектов. Поэтому нормы, определяющие общие правила владения, пользования и распоряжения объектами природы, устанавливаемые Советским государством, регулируют не право собственности на природные ресурсы различных лиц и предприятий, а только право пользования предоставленным государством объектом. Из этого следует, что в праве государственной собственности на природные ресурсы прежде всего получают закрепление такие отношения, которые указывают на неизменную принадлежность природных объектов государству независимо от того, в чьем ведении они находятся. К числу нормативных актов, закрепляющих эти отношения, могут быть отнесены декреты «О земле» (1917 г.), «О недрах» (1920 г.), Конституция СССР, конституции союзных республик, Основы земельного законодательства, Основы водного законодательства, Земельный кодекс КазССР, Водный кодекс КазССР и некоторые другие. Данные документы устанавливают, во-первых, социалистический характер права государственной собственности на природные ресурсы, т. е. такой характер, который исключает возможность эксплуатации человека человеком.

В преамбуле Основ земельного законодательства отмечается, что земля, служившая в условиях частной собственности орудием эксплуатации человека человеком, используется в СССР для развития производительных сил страны в интересах всего народа; во-вторых, указанные документы определяют исключительный характер права государственной собственности на природные ресурсы. Сущность исключительного характера государственной собственности на землю, недра, воды, леса и животный мир находит выражение в том, что в пределах государственных границ СССР абсолютно все наличные предметы данного рода неизменно стоят и всегда будут стоять в собственности единственного субъекта Советского государства, пока не будет отменен принцип исключительности государственной собственности[271].

Вместе с тем, хотя земля, недра, леса и воды не являются товарами, они активно вовлекаются в процесс общественного производства и участвуют в создании материальных ценностей. Волевые действия собственника-государства, направленные на вовлечение в процесс производства, а следовательно, на переход принадлежащих ему природных богатств во владение других лиц (ибо государство само непосредственно не занимается освоением объектов природы), опосредствуются правомочием распоряжения. А само участие объектов природы в товарном производстве, в результате которого государство присваивает в форме ренты некоторую часть произведенного продукта, опосредствуется правомочием пользования. Следовательно, в праве государственной собственности на природные ресурсы получает отражение и динамика отношений собственности. Но если

[271] К о л б а с о в О.С. Водное законодательство в СССР. М., 1972, с. 44. Названные черты права государственной собственности в литературе исследованы довольно подробно. Чтобы избежать повторения, мы не будем касаться этого вопроса (См.: А к с е н е н о к Г.А. Право государственной собственности на землю в СССР. М., 1950; Земельное право. М., 1969. и др.

отношения, указывающие на неизменную принадлежность природных объектов государству, получают отражение в праве государственной собственности в полном объеме, то этого нельзя сказать об отношениях по пользованию и распоряжению объектами природы. Они опосредствуются не только правом собственности, но и другими правовыми институтами. Так, обладая правомочием распоряжения, государство распределяет и перераспределяет объекты природы между предприятиями и организациями, в результате чего последние становятся обладателями земли, недр, лесов и т. д. На основе этих действий возникают два вида правоотношений: а) правоотношение по предоставлению объектов природы в пользование, б) правоотношение по пользованию объектами природы. Только первый вид отношений фиксируется правом собственности и является осуществлением правомочия собственника. Что же касается второго, то он отражается не правом собственности, а другими нормами и образует самостоятельный правовой институт – институт права пользования объектами природы. Каждый участник этого правоотношения в пределах предоставленных ему прав действует самостоятельно, выступает субъектом права пользования, носителем определенных прав и обязанностей по отношению к объекту природы, находящемуся в его пользовании. Поэтому осуществление государством права распоряжения путем предоставления предприятиям, организациям земли, недр, лесов и вод, с одной стороны, является реализацией права собственности, а с другой – юридическим фактом, рождающим другие правоотношения. При этом, конечно, надо иметь в виду, что юридическим фактом является не правомочие распоряжения как субъективное право, а определенный способ его осуществления. В рассматриваемом случае таким способом является предоставление объектов природы в пользование на основе соответствующих административных актов. Аналогичным образом решается вопрос в отношении правомочия пользования собственника - государства.

По общему правилу пользование вещами опосредствуется правом собственности, если оно осуществляется самим собственником. Но поскольку государство непосредственно не занимается освоением природных богатств, а суть его правомочия пользования как собственника заключается в получении ренты (земельной, горной и т. д.) от предприятий и организаций, здесь также возникает ряд правоотношений, не являющихся осуществлением права собственности на природные ресурсы. Например, отношения по присвоению земельной ренты не носят чисто земельно-правового характера. В них есть и гражданско-правовые и административно-правовые элементы.

В литературе иногда встречаются высказывания, вовсе отрицающие возможность регулирования экономических отношений по дифференциальной ренте земельным правом. С таким подходом к проблеме нельзя согласиться. Действительно, присвоение ренты на основе своей юридической власти над земельными ресурсами существенным образом отличается от присвоения ренты, осуществляемого в процессе производства, ибо в последнем случае присвоение составляет момент самого производства. Для собственника же, поскольку он сам не использует землю, производство служит лишь

предпосылкой присвоения. Но надо иметь в виду, что земля является исключительной собственностью государства. Поэтому, когда фактическое владение и пользование землей отделяются от права земельной собственности, на первый план выдвигается титул собственности. Именно юридический титул, определяющий исключительный характер собственности, поддерживает связь собственника с землепользователями (предприятиями и организациями) и является средством получения государством дифференциальной ренты. Отсюда нельзя считать, что отношения по присвоению ренты не являются осуществлением права государственной собственности. Речь может идти лишь о том, в какой мере они выступают, а в какой не выступают как земельные[272].

Таким образом, право государственной собственности на природные ресурсы юридически опосредствует все стороны экономических отношений собственности. Но способы опосредствования и пределы действия права собственности различаются в зависимости от того, какую их сторону оно регулирует. При этом право исключительной государственной собственности распространяется на объекты природы лишь до тех пор, пока они не являются товарами. Извлеченные из недр полезные ископаемые, срубленные деревья подвергаются другому правовому режиму. Поэтому правоотношения по пользованию и распоряжению, которые являются юридическим выражением динамики собственности, в реальной жизни выступают не только как процесс осуществления права собственности, но и как своеобразные юридические факты, на основе которых возникают новые отношения, опосредствуемые другими правовыми институтами.

Основными нормативными актами, регулирующими динамику отношений собственности, являются основы земельного, водного, горного и лесного законодательства, соответствующие кодексы и другие правовые акты. Так, некоторые вопросы, связанные с распоряжением землей, регламентированы постановлением Совета Министров СССР от 6 марта 1975 г. «О выдаче землепользователям государственных актов на право пользования землей» (СП СССР, 1975). К характерным чертам права исключительной государственной собственности, вытекающей из регулирования динамики отношений собственности, относится то, что, во-первых, природные ресурсы предоставляются в пользование только государством, вследствие чего одним из участников правоотношений по пользованию природными богатствами всегда выступает государство; во-вторых, природные ресурсы предоставляются в пользование бесплатно; в-третьих, бесплатность пользования не препятствует получению государством дифференциальной ренты; в-четвертых, изъятие предоставленных для пользования природных объектов допускается не всегда, а лишь в исключительных случаях.

Право исключительной государственной собственности на природные ресурсы – это абстракция. В реальной жизни мы имеем дело с правом исключительной государственной собственности на землю, с правом

[272] Аналогичный характер носят и отношения по присвоению горной ренты (См.: М у х и т д и н о в Н.Б. Правовые проблемы пользования недрами. Алма-Ата, 1972).

исключительной государственной собственности на недра и т. д. Поэтому отношения собственности при установлении, осуществлении и защите правомочий владения, пользования и распоряжения конкретными объектами собственности могут складываться различно, ибо различные естественно-природные свойства объектов, различное их значение для жизни и деятельности человека, различное функционирование их в общественном производстве не могут не определять различий в правовом регулировании отношений собственности на эти объекты.

Однако земля, недра, леса и воды в равной степени принадлежат государству на праве исключительной собственности, не являются товарами, неотчуждаемы и предоставляются предприятиям и организациям только на правах пользования. Поэтому исследование права исключительной государственной собственности вообще (абстрактно), а не на отдельные природные объекты, имеет свое оправдание. Оно позволяет выделить общее, характерное для земли, недр, лесов и вод как объектов права и избавляет нас от повторений. Что же касается особенностей в правовом регулировании, вытекающих из различия их естественно-природных свойств, то они будут рассматриваться в последующих, в других разделах настоящей работы.

2. Значение права государственной собственности в охране и обеспечении рационального и комплексного использования природных ресурсов

Право государственной собственности на природные ресурсы занимает особое место в охране и обеспечении рационального и комплексного использования земли, недр, лесов, вод и других природных объектов. И это естественно, ибо сама социалистическая собственность на средства производства является всеобщим исходным отношением, определяющим объективную систему взаимосвязи отношений социалистического производства. Другие правовые институты (право природопользования, ответственность, управление и т. д.) являются производными от права государственной собственности и призваны непосредственно претворять в жизнь требования по рациональному и комплексному использованию объектов природы, установленных государством, либо способствовать этому. А сама организация охраны природы и способы, обеспечивающие использование ее в интересах всего народа, в целях решения задач коммунистического строительства лежат в сфере действия права исключительной государственной собственности и вытекают из него.

В юридической литературе правильно указывается, что право исключительной государственной собственности на природные объекты служит специфическим и высокоэффективным средством закрепления господствующего положения государства в экономике страны в связи с хозяйственной эксплуатацией и иным использованием материальных благ, что оно позволяет Советскому государству планомерно и рационально использовать объекты природы в интересах социалистического и

коммунистического строительства. При этом подчеркивается, что право исключительной собственности не только изменяет характер отдельных правомочий, но и содержание функций государства по отношению к природным ресурсам[273]. Если, например, в условиях частной собственности на землю государство при проведении землеустройства юридически оформляет право частной собственности, определяет границы объектов этого права, а при учете земель — в основном ставит перед собой лишь фискальные задачи, то государственная собственность на землю в Советском Союзе создает возможности для более широкого и более существенного воздействия на развитие земельных отношений.

Однако мнение о ведущем значении института права исключительной государственной собственности в системе средств правового обеспечения рационального и комплексного использования природных ресурсов в юридической литературе все еще не получило должного отражения. Более того, в ряде случаев этот институт не включается в число мер, обеспечивающих охрану природы. Так, в работе «Правовое обеспечение рационального использования земли в СССР» отмечается, что в сущности только с института права землепользования и «начинается решение проблемы правового обеспечения рационального использования земли». С таким подходом к проблеме трудно согласиться. Правовое регулирование отношений собственности, как мы уже отмечали, означает установление порядка владения, пользования и распоряжения объектами природы как в процессе обращения их государством «в свою пользу», так и в процессе управления и предоставления земли, недр, лесов и вод в пользование предприятий, организаций и граждан. Если взять всю совокупность возникающих в этой области общественных отношений, то в принципе можно сказать, что правовое регулирование отношений в сфере управления объектами природы, отношений по природопользованию является в конечном счете правовым регулированием отношений государственной собственности[274]. Неверно, что принцип рационального и комплексного использования земель и других природных ресурсов включает в себя только требования, которые относятся к сфере их непосредственной эксплуатации. Данный принцип включает в себя, как справедливо отмечает А. А. Забелышенский, и требования, которые предшествуют непосредственному использованию земель[275]. Таковыми, например, являются требования по правильному учету земель, планированию их использования, предоставлению в пользование и т. д. От того, как будет осуществляться вся эта деятельность, во многом определяются состояние

---

[273] А к с е н е н о к Г.А. Право государственной собственности на землю в СССР. М., 1958; К о л б а с о в О.С. Водное законодательство в СССР, с. 40-50; Ленинский декрет «О земле» и современность. М., 1970, с. 40;
Т у р у б и н е р А.М. Право государственной собственности на землю в Советском Союзе. М., 1958, с. 26-41.

[274] Этим, конечно, не отрицается самостоятельность отношений по природопользованию, управлению и т. д. Речь идет лишь о том, что право государственной собственности является основой всех этих отношений и что все правовые институты по охране природы производны от него.

[275] См.: З а б е л ы ш е н с к и й А.А. Управление земельным фондом в СССР. Свердловск, 1974, с. 16.

земельных ресурсов в процессе эксплуатации, показатели хозяйственной деятельности землепользователей. Государство не перестает участвовать в охране объектов природы и после предоставления их в пользование. Как собственник оно продолжает осуществлять контроль за состоянием использования природных ресурсов, за исполнением требований природоохранительного законодательства и т. д. Поэтому организующую роль института права государственной собственности по обеспечению объединения усилий предприятий и организаций, а также граждан-пользователей природных ресурсов и государства-собственника на решение общей народнохозяйственной задачи по охране природы и использованию ее в интересах всего народа трудно переоценить. «Государственная собственность на землю, – говорится в преамбуле Основ земельного законодательства, – сыграла огромную роль в обеспечении победы социализма в СССР. Она создала возможность наиболее целесообразного размещения всех отраслей народного хозяйства и явилась одним из важнейших условий перехода к социалистическим формам земледелия...

Государственная собственность на землю содействует созданию в нашей стране материально-технической базы коммунизма, постепенному переходу к коммунистическим общественным отношениям и ликвидации различия между городом и деревней»[276].

В Основах водного законодательства по этому поводу говорится, что государственная собственность на воды составляет основу водных отношений в СССР, создает благоприятные условия для осуществления планового и комплексного использования вод с наибольшим народнохозяйственным эффектом, позволяет обеспечить наилучшие условия труда, быта, отдыха и охраны здоровья советских людей.

Мы не имеем в виду во всем объеме показать роль права государственной собственности в охране и обеспечении рационального использования каждого из видов природных объектов. Но здесь нельзя не указать на значение этого института в охране таких ценных природных богатств, какими являются недра от безхозяйственного использования.

Недра – невозобновляемый и невосстановимый природный объект. «Если эксплуатацию леса можно рассматривать как пользование процентами на капитал, то пользование горными продуктами как материалом, в природе не возобновляющимся, можно сравнить с пользованием самим капиталом»[277]. Причем к эксплуатации недр в отличие от земельных и других природных ресурсов невозможно приступить сразу. Большинство месторождений полезных ископаемых скрыто под поверхностью земли и, прежде чем использовать эти ископаемые, их необходимо открыть, разведать. Эти свойства недр делают их своеобразными объектами. Поэтому без признания недр исключительной государственной собственностью и сосредоточения всех прав на них в руках государства было бы невозможным научное изучение

[276] Основы земельного законодательства Союза ССР и союзных республик. М., 1969.
[277] С т р у к г о в В.Г. Курс горного права. СПб., 1907, с. 23.

геологического строения территории нашей страны, комплексное исследование месторождений полезных ископаемых и учет их запасов для обеспечения народного хозяйства необходимой минерально-сырьевой базой. Правильно подчеркивает А. В. Карасс, что лишь на основе исключительной государственной собственности на недра возможно государственное планирование всех геологических работ, производимых на территории Советского Союза[278]. Право исключительной государственной собственности на недра в сочетании с принадлежностью социалистическому государству всех горнодобывающих предприятий и организаций обеспечивает также целесообразное размещение соответствующих отраслей промышленности и планомерную, рациональную разработку полезных ископаемых.

Поскольку недра физически связаны с землей, разработка месторождений полезных ископаемых всегда предполагает необходимость иметь определенную поверхность земельного участка, используемого для строительства горных предприятий, размещения породы и т. д. Отсюда велико значение права государственной собственности на недра и в обеспечении надлежащей охраны земель. Так, при частной собственности на недра и признания их на этой основе принадлежностью земли для нужд горного дела предприятию предоставляется тот участок поверхности, под которым находятся полезные ископаемые. Причем границы горного отвода должны совпадать с границей отвода земельного участка, так как собственник земли признается собственником лишь той части недр, которая по своему горизонтальному положению соответствует участку земной поверхности. Такой порядок в одних случаях под видом развития горной промышленности наносит вред землепользованию, а в других – под видом сохранения ценных культур на поверхности земли может быть нанесен вред горному делу.

Право государственной собственности устраняет почву для подобных нарушений, ибо государство благодаря этому праву приобретает возможность регулировать отвод недр и отвод земельных участков для нужд горного дела. Во-первых, государство может предоставить горному предприятию не всю территорию, под которой находятся недра, а ее часть. Во-вторых, государство может предоставить земельный участок горнодобывающему предприятию для размещения породы и строений совершенно в другом месте, а не на поверхности недр, подлежащих разработке. В-третьих, государство, если это необходимо, может отказать в предоставлении земельного участка. С точки зрения государства, объявившего недра всенародным достоянием и признающего их самостоятельным объектом хозяйствования, нарушение интересов землепользователей допустимо только в том случае, когда интересы горной промышленности действительно превышают их интересы[279].

Итак, право исключительной государственной собственности на природные ресурсы является основополагающим институтом, пронизывающим всю сферу отношений по природопользованию, оно занимает ведущее место в

[278] См.: К а р а с с А.В. Право государственной социалистической собственности. М., 1954, с. 40.
[279] См.: М у х и т д и н о в Н.Б. Правовые проблемы пользования недрами. Алма-Ата, 1972, с. 292.

системе средств правового обеспечения рационального использования природных объектов. Но каковы пределы юридических возможностей этого права и государства-собственника в охране природы? Чтобы ответить на это, необходимо прежде рассмотреть ряд дополнительных вопросов, имеющих в то же время самостоятельное значение: о субъекте права государственной собственности, о распределении компетенции государственных органов в осуществлении правомочий собственника и т. д.

Ответить на вопрос о субъекте права собственности – это значит выяснить, кто, какие конкретные лица или их объединения непосредственно владеют, пользуются и распоряжаются имуществом[280]. Поэтому, признавая субъектом права государственной собственности Советское государство, нужно установить, какое государственное образование имеется в виду: только Союз ССР или также союзные и автономные республики. От правильного решения этого вопроса зависит конкретное содержание природоохранительного законодательства.

Однако указанная проблема осталась не решенной и в недавно принятых нормативных актах, регулирующих использование и охрану природных ресурсов. Так, ст. 3 Основ земельного законодательства, устанавливая, что в соответствии с Конституцией СССР земля в Союзе Советских Социалистических Республик является государственной собственностью, то есть всенародным достоянием, не содержит прямого указания, какое именно Советское государство – Союз ССР или каждая союзная республика – является собственником земли. Такой же элемент неопределенности имеется и в других основах законодательных актов.

Не было определенности о субъекте права собственности на природные ресурсы в Конституции СССР 1936 г. и конституциях союзных республик. Ст. 6 Конституции СССР ограничивалась перечислением объектов природы, которые являются государственной собственностью, т. е. всенародным достоянием. Отсутствие четкости в законодательстве при ответе на поставленный вопрос вызвало оживленную дискуссию в юридической литературе и привело к появлению по нему ряда точек зрения.

Остановимся на наиболее распространенных из них. Так, по мнению А. В. Карасса, всякое государственное имущество на территории Союза ССР находится вместе с тем на территории какой-либо союзной республики. Право государственной социалистической собственности на это имущество как всенародное достояние принадлежит нераздельно Союзу ССР через соответствующую союзную республику и тем самым этой союзной республике в составе Союза ССР. Лишь в отношении имущества Советского Союза, находящегося за его пределами, право государственной собственности принадлежит непосредственно и исключительно Союзу ССР и осуществляется им без участия союзных республик. Как полагает А. В. Карасс, право собственности СССР на землю, недра, воды и леса отнюдь не исключает права собственности союзных республик на эти объекты. Право собственности Союза

[280] К о р н е е в С.М. Право государственной социалистической собственности в СССР, с. 94-99.

ССР не может быть противопоставлено праву собственности союзных республик[281].

Точка зрения А. В. Карасса была подвергнута критике А. М. Турубинером. Он указал на ряд слабых моментов в высказываниях А. В. Карасса. В частности, А. М. Турубинер верно подметил, что конструкция о двойной собственности независимо от желания автора приводит к противопоставлению права собственности Союза ССР и права собственности союзной республики и, таким образом, находится в противоречии с принципом единства государственной собственности. Вместе с тем А. М. Турубинер не нашел более правильного пути к решению проблемы и в итоге своего исследования с некоторыми правовыми оттенками воспринял мнение А. В. Карасса, заявив: «Собственник один – Советское государство, но участвуют в этом праве собственности все союзные республики, все члены Советского Союза»[282]. При этом А. М. Турубинер отмечает, что союзные республики не являются собственниками именно той земли, которая находится в пределах их территории, а являются участниками права государственной собственности на всю землю в пределах Союза ССР, на весь единый государственный земельный фонд.

Существует точка зрения, согласно которой собственником признается не СССР и не отдельная союзная республика, а вся система органов диктатуры рабочего класса[283], однако, как это нетрудно заметить, здесь сохраняется элемент неопределенности в отношении субъекта права собственности, поскольку не указывается, какое именно государство владеет, пользуется и распоряжается имуществом. Поэтому это не решение, а, по существу, отход от решения проблемы.

Интересно подчеркнуть, что приблизительно такое же мнение высказывалось еще в 20-е годы, когда принималось Горное положение Союза ССР. Тогда его авторы обосновывали это тем, что принципиальное решение вопроса кроется не в определении субъекта государственной собственности, а в отмене частной. Союз устанавливает общие начала пользования недрами не потому, что они принадлежат ему, а потому, что эта прерогатива дана ему Конституцией. В соответствии с этим вопрос о собственнике недр утрачивает практическое значение, целиком отходит в область теории государственного права. Признает ли теория собственником недр СССР или союзные республики, горное право СССР ни в какой мере от этого не изменится, ибо право нормировать отношения по недрам принадлежит Союзу не в основе собственности, а в силу суверенных прав, очерченных Конституцией[284].

В этом суждении по сравнению с вышеприведенным есть ряд верных мыслей, которые сохраняют свое значение и в настоящее время. В частности,

---

[281] См.: К а р а с с А.В. Право государственной социалистической собственности, с. 99. Такого же мнения придерживаются С. Байсалов (Водное право Казахской ССР. Алма-Ата, 1966, с. 21) и Ерофеев Б. В. (Советское земельное право. М., 1965, с. 54-80).

[282] Т у р у б и н е р А.М. Право государственной собственности на землю в Советском Союзе, с. 57.

[283] М и к о л е н к о Я.Ф. Право кооперативной собственности в СССР. М., 1961, с. 55.

[284] «Горный журнал», 1928, № 2, с. 119.

для общества имеет принципиальное значение прежде всего не решение проблемы субъекта права собственности, а признание недр в качестве общенародного достояния. Верно и то, что компетенция государства по принятию того или иного акта определяется не принадлежностью ему недр, а Конституцией. Но что же касается утверждения о том, что вопрос об установлении субъекта права собственности утрачивает свое значение, то оно на данном этапе развития нашего общества не может быть признано правильным. Правда, в 20-е годы, когда разрабатывалось Горное положение, в принципе можно было допускать возможность существования такой теории, поскольку многие проблемы, связанные с регулированием конкретных отношений, были неясными. В то время допускалось частное предпринимательство в горном деле. Поиск, разведку и разработку месторождений полезных ископаемых могли вести и частные лица. Во весь рост не стоял вопрос и о разграничении компетенции Союза и союзных республик в области государственного управления недрами и осуществления права государственной собственности на недра, а также в области организации конкретного регулирования горных отношений в стране. Однако возродить теорию о некоем «абстрактном государстве» как субъекте права государственности в период, когда происходит кодификация всего природоохранительного законодательства, издаются основы и кодексы, направленные на регулирование отношений по использованию и охране отдельных природных объектов, нельзя. Такая теория уводит нас от решения конкретных проблем организации охраны природных ресурсов, не дает возможности в полной мере раскрыть сущность и содержание права исключительной государственной собственности на природные объекты. Поэтому не случайно, что проблема о субъекте права собственности вызвала особенно оживленную дискуссию именно с начала 60-х годов.

Наиболее полно вопрос о субъекте права государственной собственности рассмотрен Г. А. Аксененком. Подробно проанализировав имеющиеся по этой проблеме точки зрения в работе «Право государственной собственности на землю в СССР», он писал, что субъектом права государственной собственности на землю является государство в целом, а именно — Союз Советских Социалистических Республик, что союзные республики собственниками не являются[285]. Возвращаясь к этому вопросу в ходе обсуждения проекта Основ земельного законодательства, Г. А. Аксененок предложил закрепить эту мысль в Основах[286].

Мнение Г. А. Аксененка поддерживается М. И. Козырем, Н. И. Красновым, О. С. Колбасовым и другими авторами. О. С. Колбасов, например, отмечает, что единственно правильной, приемлемой, отвечающей духу советского законодательства и практике форм коммунистического общества в нашей стране является точка зрения, заключающаяся в признании Союза ССР единственным субъектом права государственной собственности в СССР. Эту

[285] См.: А к с е н е н о к Г.А. Право государственной собственности на землю в СССР, с. 301.
[286] «Известия», 1968, 22 августа.

точку зрения целесообразно отстаивать, доказывая несостоятельность других[287].

Всесторонний анализ действующего законодательства, регулирующего отношения по использованию и охране природных ресурсов и практики его применения показывает, что есть полное основание согласиться с указанным высказыванием. Такой вывод вытекает, прежде всего, из того, что всеми нормативными актами, в том числе и Конституцией СССР, природные ресурсы объявляются всенародным достоянием, т. е. принадлежащим всему советскому народу в равной степени. Причем, что важно, ни в Конституции СССР, ни в других законах не говорится о распределении права собственности между союзными республиками. Напротив, в ряде нормативных актов, принятых после образования СССР, есть прямое указание на то, что в Советском Союзе природные объекты являются исключительной государственной собственностью Союза ССР. В частности, такое указание в отношении земли содержится в «Общих началах землепользования и землеустройства СССР», принятых 15 декабря 1928 г.[288]

Далее. Основы земельного законодательства и Основы водного законодательства устанавливают, что все земли в пределах государственной территории СССР составляют единый государственный земельный фонд, а все воды — единый государственный водный фонд. В земельных и водных кодексах союзных республик эти нормы Основ воспроизведены без каких-либо существенных изменений. В них говорится не о республиканских земельных и водных фондах, а о землях и водах той или иной союзной республики как составных частях единого государственного земельного и водного фондов.

Не может служить основанием для признания союзных республик собственниками то обстоятельство, что им принадлежит право распоряжения объектами природы, расположенными в пределах республики. Ибо, во-первых, право распоряжения не является характерным признаком только права собственности, как это считает Б. В. Ерофеев (Ерофеев Б. В. Советское земельное право. М., 1965, с. 58). Этим правом обладают и субъекты права оперативного управления и субъекты права пользования и т. д. Если согласиться по этому вопросу с Б. В. Ерофеевым, то следовало бы признать, что и местные Советы являются субъектами права собственности на природные ресурсы, поскольку действующее законодательство предоставляет им большие полномочия в части распоряжения объектами природы. Но такой вывод, конечно, был бы неправильным.

Во-вторых, как сказано в Основах, республики распоряжаются не своими, а едиными государственными фондами природных богатств — «единым государственным земельным фондом», «единым государственным водным фондом» и т. д. Причем распоряжаются они в пределах прав, установленных Союзом ССР.

---

[287] К р а с н о в Н.И. Кто же прав? — «Известия», 1968, 27 ноября; К о л б а с о в О.С. Водное законодательство в СССР, с. 71.

[288] СЗ СССР, 1928, № 69, ст. 542.

Для правильного решения проблемы о субъекте права государственной собственности немаловажное значение имеет и следующее обстоятельство. В тех случаях, когда имущество одновременно принадлежит двум или нескольким лицам, возникает правоотношение общей собственности. Последняя может выступать в двух различных формах — в виде долевой и совместной собственности. Поэтому, если признать, что природные ресурсы являются собственностью Союза ССР и какой-либо союзной республики, то следует определить, какой же вид собственности в данном случае имеет место.

При долевой общей собственности каждому из участников принадлежит доля в общей собственности, которой он может владеть, пользоваться и распоряжаться в пределах прав, установленных законом. Ясно, что такая конструкция не может быть применена для характеристики права государственной собственности на природные ресурсы, ибо нет и не может быть такого случая, чтобы РСФСР не имела бы отношения к богатствам недр, земельной территории, лесам Казахской ССР, а последняя, в свою очередь, — к природным богатствам Украины, Узбекистана и т. д. Ресурсы Казахстана не принадлежат только Казахской ССР. Они являются достоянием всего советского народа. То же самое относится к объектам природы других союзных республик.

Право государственной собственности на объекты природы не может рассматриваться и как совместная собственность, хотя, на первый взгляд, между ними есть определенное сходство. Дело в том, что при совместной собственности доли участников не определяются, они устанавливаются лишь в случае выхода одного из членов из общей собственности. При этом в период существования общей собственности ее участники обладают равными правами на имущество. Однако здесь необходимо учесть следующее обстоятельство. Союз ССР является непременным участником всех правоотношений по использованию и охране природных ресурсов независимо от того, признаются ли союзные республики собственниками или нет. Между тем совместная собственность предполагает, что участниками правоотношений являются лишь те лица, которые объединили свое имущество для ведения общей хозяйственной деятельности. Поэтому в случае распространения этой категории на право собственности на природные ресурсы Союз ССР не может рассматриваться как участник правоотношений.

Чтобы теоретически обосновать признание союзных республик собственниками объектов природы, в литературе сделана попытка квалифицировать государственную собственность на природные ресурсы в качестве «федеративной»[289]. Однако автор этого предложения А. М. Турубинер не указывает, что же следует понимать под «федеративной» собственностью. Между тем эта сторона проблемы является не менее важной, чем определение понятия долевой и совместной собственности. Если рассматривать «федеративную» собственность как разновидность отмеченной выше общей

[289] См.: Т у р у б и н е р А.М. Право государственной собственности на землю в Советском Союзе, с. 17.

собственности, то такая конструкция вопреки утверждению А. М. Турубинера не исключает конструкцию «двойной собственности». Если же считать, что «федеративная» собственность — это собственность одного Союза ССР, то это противоречит самому термину — «федеративная». Поэтому конструкция А. М. Турубинера является искусственной, а потому не решает, а, наоборот, запутывает проблему. Надо подчеркнуть, что идея о том, что союзные республики наряду с Союзом ССР являются субъектами права государственной собственности на природные ресурсы, неверна не только с юридической точки зрения. Она неправильна и по существу, так как не учитывает политическое и хозяйственное единство союзных республик, их взаимную помощь в поднятии экономики и культуры друг друга, их взаимовлияние и т. д. Выступая на торжественном заседании, посвященном вручению Казахской ССР ордена Дружбы народов, Л. И. Брежнев говорил: «В прошлом это был глухой степной край, край кочевников-скотоводов, прозябавших в условиях полуфеодального строя. Еще живет поколение, которое помнит те времена. Каков же Казахстан сегодня, каковы его люди, каковы их свершения?

Это республика, где кипит созидательная социалистическая жизнь, где люди труда и науки преобразуют природу, оживляют пустыни, возводят крупные центры современной индустрии.

Это республика, которая дает стране огромное количество хлеба, молока, мяса, шерсти и других продуктов сельского хозяйства.

Это республика, которая дает стране черные и цветные металлы, уголь, нефть, газ, много современной техники.

Словом, в сплоченном строю советских социалистических республик Казахстан занимает место видное и почетное»[290].

Однако все это стало возможным благодаря тому, что Казахстан развивался не изолированно, а в тесном содружестве советских наций, благодаря большой экономической помощи со стороны всех союзных республик. Совершенно очевидно, что без помощи союзных республик было бы немыслимо расширение на территории Казахстана геологоразведочных работ в целях дальнейшего увеличения промышленных запасов металлургического сырья, открытие и освоение крупнейшего Соколовско-Сарбайского железорудного месторождения, строительство новых рудников и заводов цветной металлургии на Балхаше, выявление новых месторождений для строительства горнорудных предприятий по редким металлам, освоение угольных бассейнов, открытие и освоение Мангышлакского нефтяного месторождения.

Большую помощь получил Казахстан от государства в период освоения целинных и залежных земель. Только в 1954-1955 гг. в сельское хозяйство республики было вложено 6 млрд. 105 млн. руб., что в 4 раза больше, чем за всю четвертую пятилетку. В МТС и совхозы поступило за это время свыше 122 тыс. тракторов, 26 тыс. комбайнов, больше 22 тыс. грузовых автомобилей и

[290] Б р е ж н е в Л.И. Вопросы аграрной политики КПСС и освоение целинных земель Казахстана (речи и доклады). М., 1974, с. 325.

большое количество другой техники и оборудования. На призыв партии и государства поехать на освоение целинных и залежных земель откликнулись трудящиеся всех братских республик. Только из Украинской ССР приехало в Казахстан 95 тыс. чел. Всего за два года в республику прибыло 300 тыс. механизаторов, строительных рабочих, инженеров, техников и других специалистов сельского хозяйства. «Освоение целинных и залежных земель, — говорил Л. И. Брежнев, — яркая страница славных деяний советского народа. Оно навсегда вошло в историю нашей страны как всенародный подвиг, как олицетворение единства действий всех советских республик, всех народов нашего государства»[291].

Говоря о росте многоотраслевой экономики и культуры Казахской ССР, член Политбюро ЦК КПСС, первый секретарь ЦК Компартии Казахстана Д. А. Кунаев на встрече с избирателями в 1975 г. подчеркнул: «В том, что Советская страна стала могущественнее, несомненен значительный вклад Казахстана, а в том, что Казахстан поднялся к новым высотам, — основная заслуга всей страны. Таков главный закон нашей жизни, где все определяется мудрой политикой ленинской партии, общим трудом, общей заботой и условиями многонационального, но единого в своем движении вперед советского народа»[292].

Вряд ли будет правильным в этих условиях ставить вопрос о признании союзных республик самостоятельными субъектами права собственности на природные ресурсы. Такая постановка не соответствует общей идее сближения нации на основе полной общности их экономических, политических и духовных интересов, братской дружбы и сотрудничества. Как указывал В. И. Ленин, «признавая федерацию переходной формой к полному единству, необходимо стремиться к более и более тесному федеративному союзу, имея в виду, во-первых, невозможность отстоять существование советских республик, окруженных несравненно более могущественными в военном отношении империалистическими державами всего мира, без теснейшего союза советских республик; во-вторых, необходимость тесного экономического союза советских республик, без чего неосуществимо восстановление разрушенных империализмом производительных сил и обеспечение благосостояния трудящихся; в-третьих, тенденцию к созданию единого, по общему плану регулируемого пролетариатом всех наций, всемирного хозяйства как целого, каковая тенденция вполне явственно обнаружена уже при капитализме и, безусловно, подлежит дальнейшему развитию и полному завершению при социализме»[293]. Принятие конструкции о «двойной собственности» поставило бы дополнительный барьер на пути этого объективного процесса.

Следует отметить, что отрицание за союзными республиками качества субъекта права собственности вовсе не означает, что они отстраняются от управления и организации использования природных ресурсов и тем самым

[291] Там же, с. 275.
[292] «Правда», 1975, 29 мая.
[293] См.: Л е н и н В.И. Полн. собр. соч., т. 41, с. 164.

лишаются права на принятие соответствующих законодательных актов. Конституция СССР предусматривает, что суверенитет союзных республик ограничен лишь в пределах, указанных в ст. 73 Конституции. Вне этих пределов каждая союзная республика осуществляет государственную власть самостоятельно. Это означает, что в области организации использования и охраны природных ресурсов каждая союзная республика имеет свой точно очерченный и научно обоснованный круг полномочий в регулировании земельных, горных, лесных и водных отношений. Союз ССР и союзные республики наделены своими исключительными правами, нарушать которые никто не может. Данное положение претворяется в жизнь путем наделения федерации и ее членов законодательными правами, предоставляющими им возможность принятия системы природоохранительных актов, отражающих такие качества субъектов федерации, как их верховенство, единство и независимость. Поэтому нельзя согласиться с мнением о том, что будто не будучи одним из субъектов права исключительной государственной собственности на землю союзная республика не может принимать свой земельный кодекс, рассчитанный на обеспечение правового регулирования широкого круга вопросов землепользования и землеустройства[294]. Оно неверно определяет правовые гарантии осуществления суверенитета союзными республиками. Между тем суверенитет не может служить основанием для государственной земельной собственности; суверенным является ряд государств, в которых нет государственной собственности на землю. Суверенитет связан, прежде всего, с правом территориального верховенства, которое существует и при наличии в государстве частной собственности. Отсюда суверенитет «не является необходимым основанием возникновения права государственной собственности на землю, а последняя не является обязательным атрибутом суверенитета»[295].

В вопросах земельного права обеспечение правовых гарантий суверенитета Союза и союзных республик осуществляется путем: во-первых, закрепления разделения компетенций между Союзом и союзными республиками в Конституции СССР, Основах земельного законодательства, земельных кодексах и других земельно-правовых актах; во-вторых, принятия земельных законов Союзом и союзными республиками в пределах компетенции; в-третьих, равноправного участия субъектов федерации в деятельности высших органов власти, через которые они полномочны принимать соответствующие земельно-правовые акты.

Надо подчеркнуть, что Основы земельного законодательства предоставляют союзным республикам большие полномочия в области: регулирования отношений по использованию и охране земельных ресурсов. Они вправе в пределах своей территории распоряжаться единым государственным земельным фондом и составлять перспективные планы его

[294] См.: Д ж а л и л о в И. Возникновение и развитие советского земельного права в Узбекистане. Ташкент, 1970, с. 95.
[295] «Советское государство и право», 1959.

использования, устанавливать порядок пользования землей и организации землеустройства, планировать мелиорацию земель, мероприятия по борьбе с эрозией и повышению плодородия почв, а также регулировать земельные отношения по другим вопросам, если они не отнесены к компетенции Союза ССР. В Основах часто встречается выражение «в порядке, устанавливаемом Союзом ССР и союзными республиками». Это также говорит о том, что компетенция союзных республик в части регулирования земельных отношений является весьма широкой, в чем ничего удивительного нет, ибо, как подчеркнул В. И. Ленин, если государство действительно демократическое, «то собственность его на землю нисколько не исключает, а, напротив, требует передачи распоряжения землей, в рамках общегосударственных законов, местным и областным органам самоуправления... Поэтому детальные правила, сообразующиеся с местными различиями, практический отвод земель или распределение участков между отдельными лицами, товариществами и т. д. — все это неизбежно отходит в руки местных органов государственной власти...»[296].

Сказанное в полной мере относится и к характеристике полномочий союзных республик в области регулирования горных, лесных и водных отношений. Причем так же, как и земельного кодекса, право принятия горного, лесного и водного кодексов предоставлено республикам не потому, что они в этом нуждаются как собственники, а потому, что принцип демократического централизма, который положен в основу государственного управления в нашей стране, предполагает отнесение к ведению Союза ССР наиболее важных и принципиальных вопросов регулирования горных, лесных и водных отношений, имеющих решающее значение для экономики страны. Что же касается конкретного законодательства о природопользовании, то в соответствии с указанным принципом оно полностью составляет компетенцию союзных республик. В этом акте наряду с общими для всего Союза моментами получают отражение специфические хозяйственные различия и другие местные особенности.

Таким образом, изложенное позволяет сделать вывод, что единственным субъектом права государственной собственности на природные ресурсы в нашей стране является СССР. Распределение компетенции в распоряжении объектами природы между Союзом, союзными и автономными республиками не приводит к разделению единого фонда государственной социалистической собственности между этими субъектами. Государственный фонд неделим, неделимо и право государственной собственности. Поэтому дальнейшее развитие и совершенствование правового регулирования отношений по использованию и охране природных ресурсов должно идти не путем объявления союзных республик собственниками, а путем более четкого разграничения их компетенции в области владения, пользования и распоряжения объектами природы.

[296] Л е н и н В.И. Полн. собр. соч., т. 16, с. 317.

По нашему мнению, по этому важному вопросу в законодательстве следует более ясно указать, что земля, недра, леса, воды и другие объекты природы в Союзе Советских Социалистических Республик являются исключительной государственной собственностью СССР.

Признание Союза ССР единым и единственным собственником природных ресурсов способствует полному проявлению, дальнейшему развитию и совершенствованию природоохранительной функции Советского государства.

Сущность этой функции заключается в целенаправленном преобразовании природы в интересах рационального и комплексного использования ее богатств, улучшении среды обитания, предотвращении нарушений равновесия в природе и восстановлении этого равновесия в случае его нарушения[297]. Функция по охране природы имеет своей задачей определение системы правовых требований, предъявляемых к предприятиям, учреждениям и гражданам, организацию действенного контроля за использованием богатств природы, установление и применение эффективных способов воздействия на отношения, возникающие в процессе охраны и использования природных ресурсов и т. д.

Следует подчеркнуть, что мысль о наличии у Советского государства самостоятельной функции по охране природы еще четко не сформировалась в литературе, недостаточно определена и ее правовая сторона. В одних случаях данная функция рассматривается как комплексная, в других — как составная часть известной в теории права функции государства по охране социалистической собственности. Нет должного единства в литературе и относительно момента ее возникновения. Некоторые авторы, признавая природоохранительную функцию самостоятельной, основной функцией Советского государства, полагают, что она возникла недавно, приблизительно начиная с 50-х годов[298].

Под функциями государства в общей теории права принято понимать основные направления, главнейшие стороны его деятельности, соответствующие коренным задачам государства. Правда, все основные направления деятельности государства взаимообусловлены и тесно связаны между собой. Это иногда затрудняет установление перечня его основных функций. Но, как подчеркивается в литературе, при решении вопроса о том, является ли та или иная функция самостоятельной, нужно исходить не из естественной связи различных сторон деятельности данного государства, а из

---

[297] См.: М у х и т д и н о в Н.Б. К вопросу о роли права в обеспечении рационального и комплексного использования природных ресурсов. — «Известия АН КазССР. Серия общественных наук», 1974, № 4, с. 75.

[298] Обзор точек зрения по данной проблеме см.: К о л б а с о в О.С. Экология: политика-право. М., 1976;

М а к а р е в и ч И. С. Охрана окружающей природной среды и функции социалистического государства. — В кн.: Актуальные проблемы социалистического государства и права. М., 1974, с. 114; Проблемы взаимодействия общества и природы (тезисы докладов к теоретической конференции). М., 1974.

специфичности этой деятельности[299]. Поэтому нельзя согласиться с тем, что функция по охране природы охватывается и поглощается функцией по охране социалистической собственности.

Объекты природы не созданы трудом человека и они не имеют денежной оценки. Отсюда требования, предъявляемые к охране природных богатств, значительно отличаются от требований, предъявляемых к охране товарно-материальных ценностей, осуществляются особыми правовыми средствами. Так, согласно Основам земельного законодательства для охраны права исключительной государственной собственности на землю применяются такие своеобразные меры, как изъятие у тех или других пользователей земли и земельная компенсация.

Существует своеобразный порядок и для охраны вод, лесов и недр. В случае нарушения правил разработки месторождений полезных ископаемых пользование недрами может быть ограничено, приостановлено или запрещено органами горного надзора или другими специально уполномоченными на то государственными органами.

Трудно признать правильным и мнение о том, что природоохранительная функция как одна из основных функций Советского государства возникла лишь в настоящее время. Есть серьезные основания считать, что данная функция не является новой и возникла вместе с Советским государством. Об этом свидетельствуют многочисленные нормативные акты, изданные в первые годы Советской власти для охраны природы. Здесь нет необходимости подробно анализировать содержание этих актов. Достаточно только подчеркнуть, что уже сам факт национализации земли, ее недр, вод, лесов и живых сил природы говорит о возникновении в Советском государстве функции по охране природы. Декрет «О земле» и законы, изданные в его развитие, предусматривали конкретные меры по обеспечению охраны природных ресурсов. Однако вплоть до 50-х годов природоохранительная функция осуществлялась значительно слабее, чем другие функции государства. В известной мере это объясняется трудностями, встретившимися на пути молодого Советского государства в послереволюционный период. При строительстве новых заводов и фабрик в годы индустриализации страны и в период проведения восстановительных работ в освобожденных от фашистских захватчиков районах, например, многие вопросы правильного и рационального использования природных ресурсов не могли быть решены из-за отсутствия нужных для этого материальных средств и необходимости в кратчайший срок обеспечить народное хозяйство страны сырьевыми ресурсами.

Полному проявлению природоохранительной функции государства в той или иной мере мешали также получившие распространение представления о неисчерпаемости наших природных богатств. В результате законы, регулирующие отношения по использованию и охране природных ресурсов, были недостаточно эффективными.

---

[299] См. кн.: Общая теория государства и права. Л., 1961; Теория государства и права. М., 1965; Общая теория государства и права, т. I. Л., 1967.

Однако в настоящее время, когда масштабы воздействия человека на природную сферу достигли огромных размеров, природоохранительная функция государства приобретает новое содержание. Она направлена не только на сохранение, но и на восстановление и улучшение благоприятных природных условий жизни людей с учетом тесного взаимодействия всех объектов природы. В соответствии с постановлением Верховного Совета СССР от 20 сентября 1972 г. «О мерах по дальнейшему улучшению охраны природы и рациональному использованию природных ресурсов» природоохранительные меры являются составной частью перспективных и годовых планов развития народного хозяйства СССР.

Большие задачи по усилению охраны природы в стране наметил XXV съезд КПСС. Это нашло отражение в «Основных направлениях развития народного хозяйства СССР на 1976–1980 годы» и в Государственном пятилетнем плане развития народного хозяйства СССР на 1976–1980 гг. На десятую пятилетку для природоохранительных целей выделяется около 11 млрд. руб.

Известно, что в свое время К. Маркс говорил о четырех сферах материального производства — промышленность, сельское хозяйство, капитальное строительство и транспорт. Крупные масштабы деятельности государства по сохранению, восстановлению и улучшению благоприятных природных условий в той или иной мере дают основание признать наличие в настоящее время пятой сферы материального строительства – воспроизводство природных ресурсов.

Необходимо подчеркнуть, что деятельность государства по восстановлению природной среды носит не временный, а постоянный характер. Причем от того, как будет вестись эта деятельность, в значительной мере зависит осуществление всех других мер по развитию производительных сил общества. Поэтому признание воспроизводства природных ресурсов самостоятельной сферой материального производства имеет важное значение для дальнейшего усиления работ по совершенствованию природоохранительного законодательства в направлении активизации взаимодействия природы и общества.

Ныне отношения по использованию и охране природных ресурсов регулируются главным образом отраслевыми законодательными актами — Основами земельного законодательства, Основами водного законодательства и т. д. Общесоюзного нормативного акта, который регулировал бы вопросы охраны природы в комплексе, с учетом взаимосвязи и взаимозависимости природных богатств друг с другом, пока нет. Что же касается республиканских законов об охране природы, то они уже устарели и не отражают сущность регулируемых ими отношений. В них отсутствуют конкретные нормы об ответственности за нарушение правил пользования и охраны природы, недостаточно учтены особенности охраны отдельных природных объектов. В большей части республиканские законы об охране природы носят декларативный характер. Поэтому в последние годы в литературе выдвигается предложение о необходимости разработки нового природоохранительного

законодательства для комплексного регулирования отношений по охране природных ресурсов. Некоторые юристы пришли к выводу, что надо принять закон об охране природы без соответствующей конкретизации в республиканских кодексах норм всесоюзного закона. Другие, напротив, полагают, что совершенствование законодательства об охране природы надо осуществлять в форме основ законодательства Союза ССР и союзных республик об охране природы и в форме кодексов об охране природы, принимаемых в каждой союзной республике в соответствии с предполагаемыми основами. Нам представляется более правильной вторая точка зрения. Принятие основ и кодексов даст возможность установить правильное соотношение общесоюзного и республиканского законодательства об охране природы, определить общие и обязательные для всех союзных республик положения и принципы, направленные на обеспечение наиболее рационального использования природных богатств на территории СССР, а также учесть особенности охраны природы в отдельных союзных республиках, наиболее полно определить правопорядок в этом важном деле[300].

Основы законодательства об охране природы и кодексы должны исходить из того, что в соответствии с Конституцией СССР природные ресурсы являются собственностью СССР и что союзные республики могут распоряжаться единым государственным фондом в пределах прав, установленных Союзом. В них следует закрепить общие принципы охраны природы и предусмотреть конкретные меры по обеспечению рационального и комплексного использования всех природных ресурсов. Эти законы должны также четко реагировать на то, каково состояние эксплуатируемых объектов природы и каковы хозяйственные результаты этой эксплуатации. Для подготовки и принятия подобных нормативных актов открывается широкий простор в связи с признанием Союза ССР единственным субъектом права государственной собственности на природные ресурсы. Здесь мы возвращаемся к вышепоставленному нами вопросу о том, каковы пределы юридических возможностей права государственной собственности в обеспечении охраны природы. Ответ на него дает особое положение Союза ССР как субъекта этого права.

Союз ССР, соединяя в одних руках политическую власть и право собственности, сам своей властью определяет, каким содержанием будут наполнены его правомочия и в каком порядке, в каких правовых формах они будут осуществляться. Советскому государству никто не устанавливает и не может устанавливать границы его правомочий. Оно свободно в выборе методов для осуществления своего права и может свободно реализовать в принимаемых им законах требования хозяйского отношения к природе[301]. Из этого вытекает,

---

[300] См.: К а з а н ц е в Н.Д. К вопросу о структуре кодекса охраны природы союзной республики. — «Вестник МГУ, серия XII, право», 1966, № 1, с. 87; А к с е н е н о к Г.А. Состояние законодательства об охране природы и проблемы его совершенствования. — В кн.: Правовые проблемы охраны природы в СССР. Тезисы докладов под ред. О. С. Колбасова. М., 1969.

[301] См.: К о р н е е в С.М. Право государственной социалистической собственности в СССР, с. 120-122;

что Союз ССР имеет, по существу, неограниченные возможности для обеспечения рационального и комплексного использования природных ресурсов.

Эти возможности претворятся в жизнь путем: во-первых, установления своей властью основных положений пользования природными ресурсами, определения круга пользователей и срока природопользования, закрепления порядка предоставления объектов природы государственных или общественных нужд, установления, основания возникновения и прекращения права природопользования, а также принципа возмещения убытков природопользователям, осуществления государственного контроля за использованием объектов природы; во-вторых, определения основного целевого назначения объектов природы и на этой основе отнесения их к той или иной категории, установление единой для всей страны системы государственного учета природных ресурсов, государственной регистрации природопользования и порядка ведения кадастра природных богатств; в-третьих, установления эффективных мер юридической ответственности за нарушение правил пользования и охраны объектов природы, порядка разрешения споров, возникающих по поводу природных ресурсов.

Широкие возможности государства в деле обеспечения рационального и комплексного использования природных ресурсов обусловливают неограниченный характер и права собственности. Оно является всеобъемлющим.

Вместе с тем здесь необходимо обратить внимание на следующее обстоятельство. «Все правительства, даже самые абсолютистские, — указывал Ф. Энгельс, — *в конечном счете* только исполнители экономической необходимости, вытекающей из положения страны. Они могут делать это по-разному — хорошо, плохо или посредственно; они могут ускорять или замедлять экономическое развитие с вытекающими из него политическими и юридическими последствиями, но в конечном итоге должны следовать за этим развитием»[302]. Следовательно, неограниченный характер права собственности не следует понимать в том смысле, что она ни от чего не зависит и что государство может произвольно устанавливать требования хозяйского отношения к природным ресурсам. Нормы о праве собственности только тогда могут направлять деятельность пользователей объектов природы в желательном для общества направлении когда осуществление их реально обеспечивается экономическими условиями. В противном случае они будут нежизненными и в конечном счете прекратят свое существование. Было бы, например, неправильным требовать от Карагандинского угольного бассейна, в котором потеря угля иногда достигает до 40%, сократить эти потери, скажем, до 10%, предварительно не обеспечив его необходимой техникой, способной «вылизывать» все закоулки месторождения.

П о л я н с к а я Г.Н. Право государственной собственности на леса в СССР. М., 1953, с. 160.

[302] М а р к с К. и Э н г е л ь с Ф. Соч., т. 38, с. 314.

Объективная обусловленность права собственности экономическим базисом определяет предел и действия государственной власти. Принимая законодательные акты, устанавливая те или иные правила по пользованию природными ресурсами, государство не может с этим не считаться. Но в силу юридической неограниченности законодательной власти и в силу соединения этой власти с правом собственности государство имеет возможность само определять объем своих правомочий и формы их осуществления. Эта неограниченность законодательной власти и придает праву государственной собственности неограниченный характер, но в строго определенном значении.

Далее. Законы, принимаемые государством, обязательны для исполнения органами государственной власти и управления. Поэтому общее правило о том, что собственнику принадлежит право владения, пользования и распоряжения имуществом в установленных законом пределах, распространяется и на государство. Действующее природоохранительное законодательство, например, устанавливает ряд групп ограничений для субъектов отношений по пользованию и охране природных ресурсов. Это, во-первых, ограничения, связанные с обязанностью пользователей воздержаться от определенных действий; во-вторых, ограничения, связанные с обязанностью пользователей выполнять природоохранительные предписания; в-третьих, ограничения, связанные с проведением мероприятий в области охраны природы.

Государство может отменить любые из этих ограничений или устанавливать новые с учетом, как уже указывалось выше, соответствующих экономических условий. Но пока эти ограничения действуют, государство и его органы обязаны их соблюдать.

(В кн: «Правовая охрана природы в Казахской ССР». Алма-Ата: «Наука» Казахской ССР. 1977. Гл.вторая. – С. 28-69.)

****

Н.Б.МУХИТДИНОВ

ПРАВОВАЯ ОХРАНА НЕДР

Богатства недр составляют материальную основу всей индустрии. Не будь минерального сырья, было бы невозможно развитие энергетики, строительства, ведущих отраслей обрабатывающей промышленности, железнодорожного, водного, воздушного, автомобильного, трубопроводного транспорта. В. И. Ленин указывал, что «замена ручного труда машинным,— вообще прогресс техники при машинной индустрии,— требует усиленного развития производств по добыче угля и железа, этих настоящих «средств производства для средств производства»[303]. В Советским Союзе создана

[303] Л е н и н В.И. Полн. собр. соч., т. 1, с. 100.

мощная база минерального сырья. Она занимает видное место по разведанным запасам таких важнейших видов полезных ископаемых, как уголь, железные руды, руды многих цветных металлов, природный газ, апатит, асбест и др. Однако полезные ископаемые в отличие от иных объектов природы невозобновляемы и невоспроизводимы, запасы их небезграничны. Количественная ограниченность полезных ископаемых – явление всеобщее. В то же время потребность промышленных предприятий в минеральном сырье все возрастает. В нашей стране, например, планируется увеличить добычу полезных ископаемых к 1980 г. по сравнению с 1960 г. в 6 раз.

Хотя в СССР имеются большие запасы полезных ископаемых, выявленные минеральные ресурсы по некоторым важнейшим их видам распределены на территории страны неравномерно. «Еще одна важная проблема, которую мы с большим размахом решали в годы девятой пятилетки, — это обеспечение потребностей страны в топливе, энергии, металле и сырье, – подчеркнул Л. И. Брежнев на XXV съезде КПСС. – Эта проблема стоит перед нами не из-за физической нехватки природных ресурсов, а потому, что ограничены их запасы в обжитых, близких к промышленным центрам районах»[304]. Так, по данным Н. Мельникова[305], большая часть запасов ископаемых горючих (уголь, газ, нефть), цветных и благородных металлов расположена в восточных районах нашей страны, железных руд – в западных, марганцевых — на Украине и Грузии, хромитовых – на северо-западе Казахстана, агрохимических — в европейской части СССР. В настоящее время принимаются меры для улучшения географии минерального сырья. Но решение этой проблемы зависит прежде всего от наличия в недрах тех или иных районов соответствующих видов полезного минерального сырья, ископаемых.

Все эти и другие особенности недр повышают значение научно обоснованного, эффективного их использования и требуют от государства бережного отношения к природным богатствам. Речь идет, как это подчеркивается в Основах законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах, не только об удовлетворении все возрастающих потребностей страны, связанных с использованием недр, но и об обеспечении возможности удовлетворения таких потребностей в минеральном сырье будущими поколениями[306].

Правовые формы охраны недр имеют ряд специфических черт по сравнению с другими видами природных богатств. Но прежде чем приступить к исследованию этого вопроса, необходимо раскрыть содержание понятия недр как объекта права и установить его соотношение с понятием «полезные ископаемые». Без этого невозможно четко определить правовые средства охраны недр, выявить общее и особенное в регулировании горных отношений. Не имея четкого представления о понятии недр, трудно также определить и принципы пользования недрами.

---

[304] Материалы XXV съезда КПСС. М., 1976, с. 37.

[305] См.: Правовые проблемы охраны природы в СССР (Тезисы докладов). М., 1969, с. 10.

[306] Основы законодательства СССР и союзных республик о недрах (Приняты Верховным Советом СССР 9 июля 1975 г.).

1. Недра как объект охраны

Долгое время вопрос о понятии недр не привлекал внимания ученых. Лишь с началом разработки проекта Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах появились теоретические работы, в которых содержатся интересные суждения о понятии недр. Однако, как показывает анализ, вследствие ошибочной постановки вопроса многие авторы вместо анализа юридического понятия «недра» стали спорить о том, где кончается поверхность (земля) и откуда начинаются недра, пытались определить верхнюю и нижнюю границы недр. Такой методологический подход к проблеме имел своим результатом появление определений «недра – это геометрическое пространство»[307], «недра – это конус, основанием которого является территория СССР, а вершиной – центр земного сфероида»[308] и т. д. и т. п. Правда, сторонники этих определений сознавали и слабость своих позиций. Ведь важные составные части недр, какими являются полезные ископаемые, могут находиться не только в глубине, но и на поверхности земли. Об этом было указано еще в Горном положении Союза ССР 1927 г. Поэтому в последние годы под недрами как объектами права в литературе большинством авторов понимаются часть природной среды, которая находится под земным покровом, а также выходы месторождений полезных ископаемых на поверхность[309]. Такой подход к проблеме вызывает серьезные возражения.

Объекты природы тесно связаны между собой и в реальной жизни представляют органическое единство, образуя единый природный комплекс – земной шар. Соотношение недр и природного комплекса — это соотношение части и целого. Поэтому правильный подход к определению понятия недр, а равно и земли, лесов и вод как объектов права предполагает учет взаимосвязей составных частей природного комплекса и применения на этой основе согласования норм всех отраслей законодательства, имеющих отношение к обеспечению рационального использования и охраны богатств природы. Нельзя допустить расширения содержания правового понятия одного вида объекта природы за счет сужения понятия другого. В противном случае теряется возможность познать и оценить экономическую сущность, а следовательно, и юридическую природу тех или иных отношений по природопользованию.

Оценивая приведенное мнение о понятии недр с этой позиции, т. е. с позиции системно-структурного подхода, нетрудно установить его недостатки. Прежде всего оно не учитывает, что под поверхностью земли могут находиться

---

[307] Е р о ф е е в Б.В. Советское земельное право. М., 1965.

[308] Земельное право. М., 1971, с. 323.

[309] С ы р о д о е в Н.А. Правовой режим недр. М., 1969, с. 18; Его же. Научные основы кодификации горного законодательства. — «Советское государство и право», 1969, № 4; З а с л а в с к а я Л.А. О понятиях объекта права государственной собственности на недра земли и пользования ими. — «Ученые записки ВНИИСЗ», вып. 16. М., 1969, с. 113; Б а ш м а к о в Г.С. Понятие недр по советскому законодательству. — «Советское государство и право», 1973, № 9, с. 131; Его же. Право пользования недрами в СССР. М., 1974, с. 12.

не только полезные ископаемые, но и водные ресурсы. А последние являются составной частью единого государственного водного фонда страны.

Недра и воды, в том числе и подземные, служат различным хозяйственным целям, и их роль в жизни человеческого общества неодинакова. Поэтому декрет «О земле» от 26 октября 1917 г., который отменил право частной собственности на эти объекты вместе с другими природными богатствами, рассматривает недра и воды как самостоятельные объекты права. В соответствии с этим применительно к недрам и водам в стране складывались и самостоятельные отрасли законодательства. Причем водное законодательство никогда не давало повода для сомнения о принадлежности подземных вод к единому государственному водному фонду. Достаточно вспомнить водные кодексы союзных республик, изданные в 20-е годы, и постановление ЦИК СССР от 10 февраля 1933 г., где говорится о составлении «общего водного кадастра Союза ССР по всем видам вод Союза ССР (морям, рекам, озерам, болотам, ледникам и подземным водам)»[310].

Пути горного и водного законодательства не перекрещивались и в последние годы. Так, в соответствии с Основами водного законодательства Союза ССР и союзных республик отношения по использованию подземных водных ресурсов являются водными отношениями. Поэтому исследователи, которые рассматривают подземные воды в качестве недр[311], могут сказать, что надо внести изменения в Основы водного законодательства. Конечно, если будет доказано, что такое изменение необходимо для развития и совершенствования водных отношений, бояться его не следует. Но к чему может привести положение, при котором водные ресурсы окажутся разделенными между двумя отраслями законодательства. Прежде всего оно будет подрывать единство государственного водного фонда со всеми вытекающими отсюда последствиями. А какие же эти последствия, догадаться нетрудно. Это отказ от возможности составления единого водного кадастра, усиление конкуренции интересов между органами управления горной промышленностью и водным хозяйством и т. д., которые противоречат принципу обеспечения рационального использования и охраны вод и организации правильного правового регулирования возникающих отсюда отношений. Появятся затруднения и теоретического характера: трудно будет провести грань между правом водопользования и недропользования. Вместе с тем правовой режим подземных вод несколько отличается от правового режима поверхностных водных ресурсов. Использование подземных вод всегда связано с использованием земной поверхности, со строительством сооружений и устройств, что требует приложения значительного количества труда общества. Кроме того, поиск и разведка подземных вод осуществляются в таком же порядке, как и полезных ископаемых. Поэтому горное законодательство в той

[310] См.: СЗ СССР, 1933, № 12, ст. 70.

[311] См. рецензию Н. И. Краснова и Н. А. Сыродоева на книгу Н. Б. Мухитдинова «Правовые проблемы пользования недрами» («Советское государство и право», 1973, № 9, с. 148); Б а ш м а к о в Г.С. Понятие недр по советскому законодательству. — «Советское государство и право», 1973, № 9, с. 31.

или иной мере заинтересовано в регулировании водных отношений. Но горное законодательство может регулировать в полном объеме лишь отношения по поискам и разведке подземных вод. Что же касается отношений пользования, то оно может регламентировать их в той мере, в какой это необходимо для обеспечения рационального использования и охраны недр, а также для предупреждения вредного воздействия подземных вод на производственные и бытовые сооружения и устройства[312]. Только так, а не путем объявления подземных вод недрами можно правильно сочетать интересы горной промышленности и водного хозяйства.

Определение понятия недр как природной среды, находящейся под земной поверхностью, не согласуется и с интересами земельного законодательства. Так, если считать, что земельное законодательство регулирует отношения по поводу поверхности земли, то возникает естественный вопрос, что же следует понимать под самой поверхностью. На эту сторону проблемы исследователи не обращают внимания. Между тем от правильного ее решения зависит объем правомочия землепользователей.

Путем грамматического анализа термина «поверхность» можно предположить, что под нею понимается видимая часть земной коры. На первый взгляд создается впечатление, что Основы земельного законодательства исходят из такого понимания земной поверхности, так как в них мы не встретим формулировок, касающихся скрытых от глаз веществ земной толщи. Однако такой подход к проблеме не удовлетворяет практику. Явления жизни многосторонни и средствами формально-логических построений тут трудно обойтись. В самом деле, ведь во всем земельном законодательстве нет и норм, запрещающих землепользователям при необходимости использовать землю путем углубления под ее поверхность. Более того, определяя категории земель, Основы различают земли населенных пунктов, железнодорожного, водного и трубопроводного транспорта. А использование этих земель всегда связано с углублением под поверхность земельного участка. Даже эксплуатация земли для сельскохозяйственных целей и то требует проникновения в земную толщу.

Возможности использования земли как всеобщего средства труда, по существу, безграничны. В сельском хозяйстве земля действует в качестве «орудия производства», в других отраслях она может быть для человека «первоначальным арсеналом его средств труда» или выступать как «фундамент», как «пространственный операционный базис», как пространство, которое необходимо как элемент всякого производства и всякой человеческой деятельности. Причем во всех этих случаях земля выступает объектом земельного законодательства. Поэтому с правовой точки зрения будет неправильным ограничивать поверхность только видимой частью земной коры, так как в определенных случаях в понятие «поверхность земли» включаются и такие слои земной толщи, которые проникают вглубь на десятки метров. Могут сказать, что для правильного разграничения объектов права землепользования и недропользования в законодательном порядке следует установить границу

[312] См.: К о л б а с о в О.С. Водное законодательство в СССР, с. 105.

между поверхностью земли и недрами. Подобная попытка уже предпринималась в литературе. Но она не дала положительных результатов. Так, представим, что собственность государства на недра распространяется где-то с 20 или 30 метров от поверхности земли (верхняя граница) до технически доступных глубин (нижняя граница). Возникает вопрос, каково же будет соотношение горного и земельного законодательства, если ископаемые имеют наземные выходы. Вряд ли сможем дать однозначный ответ.

Далее. В настоящее время технической доступной глубиной для бурения считается 10-12 км. Причем осуществлять разработку ряда минералов на глубине более 1000 м современными средствами пока еще почти невозможно. Можно ли отсюда полагать, что некоторые месторождения полезных ископаемых, находящихся на больших глубинах, не являются недрами? Положительный ответ противоречил бы интересам государства.

Рассмотрим и другой вариант. Установим, что все вопросы, связанные с добычей ископаемых, являются предметом горного законодательства, а использование земной толщи до глубины, скажем, 30 м. – предметом земельного законодательства. Но подобная конструкция будет искусственной, а потому неверной. Ибо с правовой точки зрения (и не только с правовой) трудно объяснить ограничения поверхности только тридцатью метрами. Действительно, почему же земельное законодательство не может распространяться до глубины 31, 35 или 40 метров? Таким образом, изложенное свидетельствует, что определение объекта горных правоотношений как природной среды, находящейся под земным покровом, а также выходов месторождений на поверхность нельзя признать правильным. Для права не имеет принципиального значения вопрос о том, где кончается земля и откуда начинаются недра. Ибо право призвано регулировать на соотношение недр и земли в их общежитейском понимании, а те различные формы общественных отношений, которые возникают в процессе использования земной толщи для тех или иных нужд. С позиции права отделение ископаемых с поверхности земли будет использованием недр, в то время как проникновение в глубь земли для постройки сооружений будет использованием земли. На этот счет действующее земельное законодательство не оставляет никаких сомнений.

В свое время мы подробно рассматривали вопрос о соотношении недр и поверхности с привлечением соответствующих практических и нормативных материалов. Тогда было указано, что для разграничения недр и других природных объектов, являющихся исключительной государственной собственностью, следует применять такие критерии, как форма и цель использования земной толщи. Дело в том, что составные части земной толщи могут быть перемещены с места на место (для перестройки здания, например, необходимо вырыть котлован), но от этого отношения по перемещению данных веществ не могут быть признаны горными, так как они затем выбрасываются как ненужные. Отсюда был сделан вывод, что с правовой точки зрения недрами являются только те части земной толщи, которые могут быть отделены или

извлечены для их последующего употребления в народном хозяйстве[313]. На этой позиции мы остаемся и ныне, ибо на основе данного определения можно без особых затруднений установить, почему месторождения торфа и других материалов, расположенных на поверхности земли, являются недрами, а проникновение в глубь земли для постройки фундамента не может быть отнесено к отношениям по пользованию недрами.

Оно является также и теоретической основой того, почему в ряде случаев месторождения общераспространенных полезных ископаемых не признаются объектами горных правоотношений. Так, иногда на местах залегания общераспространенных полезных ископаемых в установленном законом порядке может производиться строительство промышленных предприятий, населенных пунктов и других объектов. А такие случаи на практике нередки. Например, в ряде среднеазиатских республик многие поселки расположены на месторождениях песка, камня и т. д. В некоторых областях РСФСР есть населенные пункты, расположенные на месторождениях торфа. Имеет ли место здесь использование недр? Мы считаем, что нет. Площадь залегания полезных ископаемых используется как пространственный операционный базис. Поэтому ее следует признать объектом земельного законодательства.

Интересно подчеркнуть, что в оценке рассматриваемой ситуации с нами полностью солидаризируется Г. С. Башмаков — один из наших оппонентов. Он отмечает, что если деятельность, для осуществления которой предоставляется земельный участок с выходами месторождений полезных ископаемых, связана с отделением вещества от природной среды или предназначена для этого, то приоритетом пользуются горное законодательство и горные органы. При ином целевом назначении участка на первое место выступают земельные органы и земельное законодательство[314].

Г. С. Башмаков применяет для разграничения недр и земли те же критерии, что и мы. Но при этом он упускает из виду, что эти критерии, которые привели к непризнанию в определенных случаях за поверхностными месторождениями ископаемых качества недр, по существу, сводят на нет все его рассуждения о понятии недр.

Еще больше запутывается Г. С. Башмаков, когда рассматривает случаи проникновения в глубь земной толщи, не содержащей полезных ископаемых. Вопрос о правовом разграничении земли и недр здесь не может ставиться, пишет он, забывая, что на протяжении многих страниц доказывал, что в недра входит вся расположенная под земным покровом природная среда.

Подобные противоречия в позициях сторонников так называемого широкого понятия недр нередки. В значительной мере это результат методологически неправильного подхода к проблеме, смешения правового понятия «недра» с житейским, применяемым в повседневной жизни. Авторов не интересовали вопросы, почему с первого же дня победы Великой Октябрьской социалистической революции Советское государство признало

---

[313] М у х и т д и н о в Н.Б. Правовые проблемы пользования недрами. Алма-Ата, 1972, с. 113-126.
[314] Б а ш м а к о в Г.С. Право пользования недрами в СССР. М., 1974, с. 14.

недра самостоятельным объектом права собственности? Нельзя ли было вести эксплуатацию недр на рациональных началах, не объявляя раздельность права на недра и права на землю? Ведь и тот и другой объект в равной степени принадлежат государству. Вряд ли государство полагало, что, если оно не признает недра самостоятельным объектом, предприятия, организации, а также граждане будут беспорядочно рыть ямы, извлекать пустые породы и т. д. Всякое проникновение в земную толщу в той или иной мере наносит вред земледелию. Поэтому государство могло запретить использование земной толщи без его разрешения и в противовес нормам земельного законодательства. А земельное законодательство содержит в себе немало правовых средств, охраняющих интересы землепользователей.

Размышляя над этими вопросами, можно было прийти к выводу о том, что при признании недр самостоятельным объектом права Советское государство интересовало другое, а именно то, что в скрытой от глаз земной толще могли находиться огромные материальные богатства, имя которым полезные ископаемые. Именно месторождения полезных ископаемых порождали вековые споры между землевладельцами и промышленниками-капиталистами за права на недра, а не возможность вести под земным покровом строительство сооружений. Именно они стали основной причиной отделения права на недра от права на поверхность (земли) с первого же дня победы Октябрьской революции. Не случайно в написанном В. И. Лениным «Крестьянском наказе о земле» от 26 октября 1917 г. содержатся следующие строки: «Самое справедливое решение земельного вопроса должно быть таково:

... 2) Все недра земли: руда, нефть, уголь, соль и т. д., а также леса и воды, имеющие общегосударственное значение, переходят в исключительное пользование государства»[315]. Отсюда видно, что в момент отделения права на недра земли от права на ее поверхность советское законодательство не проводило различия между понятиями «недра» и «полезные ископаемые» и что, говоря о недрах как объекте права собственности и права пользования, закон прежде всего имеет в виду минералы, которые могут быть использованы в народном хозяйстве (руда, нефть и т. д.). Следовательно, когда принимались нормативные акты, признающие недра самостоятельными объектами, имелось в виду не разделение недр и поверхности в их целостном значении. Речь шла о другом, а именно о том, что теперь землепользователи на отведенных земельных участках могут сеять, пахать, строить дома и, если считали нужным, – проложить трубопроводы под землей, вырыть яму для хранения овощей, силосования травы и т. д. (естественно, с соблюдением норм земельного законодательства), но они не имели права добывать обнаруженные на их участках руду, нефть, уголь, соль и т. д., даже если последние находились не в глубине, а на поверхности земли.

Возникает вопрос, нельзя ли заменить термин «недра» термином «полезные ископаемые». Такой вопрос ставился и раньше, когда

[315] Л е н и н В.И. Полн. собр. соч., т. 35, с. 25.

разрабатывался проект Горного положения Союза ССР. Один из составителей проекта Юр. Ч., считая, что оперирование в горном законе понятием «недра» объясняется только привычкой и устоявшейся законодательной терминологией, еще в то время предлагал заменить его термином «месторождение полезных ископаемых»[316]. Однако законодатель не согласился с этим предложением. Более того, понятие «недра» получило отражение в Конституции СССР и в других нормативных актах, изданных в последние годы для регулирования горных отношений. И это не случайно. Дело в том, что под полезными ископаемыми принято считать такие вещества, которые могут быть использованы для удовлетворения хозяйственных нужд на определенном этапе развития науки и техники. Отсюда те минералы, которые непригодны для разработки современными техническими средствами, не являются полезными. Так, до XVIII в. человек использовал только 19 химических элементов, а в настоящее время – уже более 100. С точки зрения науки XVIII в. остальные (81) элементы были бесполезными. Подобное положение имеет место и ныне. Ученые полагают, что 100 элементов – не предел. С развитием науки и техники могут быть открыты полезные свойства таких элементов, о существовании которых мы и не подозреваем. Кроме того, надо иметь в виду и то обстоятельство, что некоторые месторождения уже известных нам минералов не разрабатываются из-за экономической нецелесообразности. Это относится к классическим и опорным образованиям, минералам, залегающим в трудных горнотехнических условиях или находящимся в небольших количествах. Но нельзя допустить их порчу, так как они могут быть использованы в будущем. Экономическая или техническая нецелесообразность или невозможность разработки какого-либо месторождения ныне при данном состоянии науки и техники не может служить основанием для признания любого ископаемого, вообще полезного, бесполезным со всеми вытекающими отсюда последствиями. Задачей советского законодательства является не только регулирование горных отношений сегодняшнего дня, но всемерная забота о будущих поколениях, выражающаяся в максимальной охране невозобновляемых природных богатств. А решить эту задачу можно лишь путем оформления в законе более широкого понятия, чем «полезные ископаемые», понятием «недра». Оно охватывает, как это видно из данного нами выше определения, минералы, которые являются полезными с точки зрения современной науки, и минералы, для которых прилагательное «полезные» не применяется, но они могут представлять определенную важность в будущем. Своеобразную позицию заняли по рассматриваемой проблеме Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах, которые приняты 9 июля 1975 г. Верховным Советом СССР.

Как видно из ст. 9 Основ, недра не сводятся к полезным ископаемым, поскольку к видам пользования недрами отнесены и строительство и эксплуатация подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, а предназначенных для подземного хранения нефти, газа и других

[316] «Горный журнал», 1928, № 12, с. 900.

веществ и минералов, для сброса сточных вод, захоронения вредных веществ и отходов производства. Но в то же время Основы не дают основания считать недрами всю природную среду, находящуюся под земным покровом. Ибо они не затрагивают судьбы веществ, которые вынимаются из-под земной поверхности для размещения подземных сооружений и захоронения отходов производства. Эти вещества могут выбрасываться как ненужные. Важно только, чтобы при этом они не оказывали вредного влияния на окружающую среду.

Пока трудно судить, насколько окажется эффективным данное Основами понятие «недра», ибо нет еще соответствующей практики в этой области. Но уже сейчас можно сказать о некоторых его достоинствах и недостатках. В соответствии с новым законом недра характеризуются свойством непотребляемости, неуничтожаемости (например, пространство для размещения сооружения). Это, безусловно, положительный момент. Ибо качество непотребляемости — необходимый признак любого объекта права, исключительной государственной собственности. К числу достоинств можно отнести и то, что в законе недра юридически обособлены и индивидуализированы. На это, в частности, указывает ст. 4 Основ об Едином государственном фонде недр, в которой подчеркивается единство недр как объекта права собственности, а следовательно, и единство возникающих в процессе их использования и охраны горных правоотношений.

Вместе с тем Основы законодательства о недрах хотя и не содержат норм, подробно регулирующих отношения по использованию подземных вод, рассматривают подземные воды в качестве недр. Тем самым они вступают в противоречие с Основами водного законодательства, которое, как уже отмечалось, относит подземные воды к Единому государственному водному фонду. Нечеткость в разграничении таких понятий, как «недра» и «воды», несомненно в будущем скажется на практике применения этих актов. О некоторых возможных последствиях мы уже выше говорили. К ним можно добавить и следующее положение. В настоящее время установлено, что любое общественное отношение, объектом которого является земля, является земельным отношением[317]. Подобно этому любое отношение, объектом которого является вода, должно быть отнесено только к категории водного отношения. Между тем отношения по использованию подземных вод в связи с принятием Основ законодательства о недрах в одних и тех же случаях и в одно и то же время являются и горными, и водными. Все зависит от того, через призму какой отрасли науки смотреть на эти отношения. Об этом свидетельствует анализ текстов ст. ст. 15, 23 и т. д. Основ законодательства о недрах и соответствующих статей Основ водного законодательства. Такое положение, безусловно, трудно признать нормальным. Конечно, между отраслями права нет непроходимой грани, всем отношениям по использованию и охране объектов природы присущ ряд общих черт. Но это нисколько не исключает различий между ними, причем существенного характера. Отсюда

[317] См.: Земельное право. М., 1969, с. 64.

признание отношений по использованию подземных вод горными отношениями нарушит их единство. Чтобы не допустить, избежать такого положения, можно было бы все нормы о подземных водах изъять из Основ водного законодательства. Но это уже привело бы к нарушению единства водных отношений.

2. Сущность охраны недр

Вопрос об охране недр, рациональном и комплексном использовании их богатств возник с первого же дня победы Октябрьской революции. Большое значение этой проблеме придавал В. И. Ленин. В своем докладе о концессиях на заседании Коммунистической фракции ВЦСПС 11 апреля 1921 г. он говорил: «Для того, чтобы охранять источники нашего сырья, мы должны добиться выполнения и соблюдения научно-технических правил. Например, если речь идет о сдаче леса, то надо предусмотреть, чтобы правильно велось лесное хозяйство. Если речь идет о сдаче нефти, то надо предусмотреть борьбу с обводнением. Таким образом, тут нужно соблюдение научно-технических правил и рациональная эксплуатация»[318]. При этом В. И. Ленин указывал на необходимость учета взаимосвязи и взаимозависимости природных богатств при разработке недр. В своем письме А. П. Серебровскому он интересовался тем, насколько правильно ставится в Баку вопрос о нефти с точки зрения согласования разных сторон народного хозяйства. В. И. Ленин спрашивал: «Можно ли развить нефтепромышленность, не развивая орошения и земледелия вокруг Баку? Думает ли кто и работает ли кто над этим как следует?»[319].

Идеи В. И. Ленина об охране недр получили закрепление в первых же законодательных актах, направленных на регулирование отношений по охране и использованию природных ресурсов. Декрет «О земле» 1917 г. не только отменил право частной собственности на недра, но и впервые в истории признал их самостоятельным объектом собственности. Согласно декрету, в отличие от земли, которой могли пользоваться все трудящиеся, все недра (руда, нефть, уголь, соль и т. д.), имеющие общегосударственное значение, перешли в пользование государства.

По инициативе В. И. Ленина 30 апреля 1920 г. СНК РСФСР утвердил декрет «О недрах земли»[320], которым отменил все акты и договоры частных лиц на недра и установил монопольное положение государства в отношении добычи полезных ископаемых в лице Горного Совета ВСНХ. На него возлагалась обязанность по рациональной эксплуатации недр и распределению добытых полезных ископаемых. Наряду с этим он также должен был осуществлять надзор за горнопромысловыми операциями.

---

[318] Л е н и н В.И. Полн. собр. соч., т. 43, с. 174.
[319] Там же, т. 52, с. 124.
[320] СУ РСФСР, 1920, № 36; ст. 171.

Требования о рациональном и комплексном использовании недр и их охране были конкретизированы в Положении о недрах земли и их разработке, утвержденном ВЦИК 7 июля 1923 г. В соответствии с этим Положением ВСНХ устанавливал: 1) в пределах каких местностей или участков разработка недр полностью или по отношению известного рода ископаемых воспрещается; 2) в пределах каких местностей или участков разработка недр разрешается при соблюдении известных условий; 3) какие и какого рода участки поверхности не подлежат предоставлению под надобности горного дела или подлежат лишь в исключительных случаях для определенного рода надобностей.

Надо подчеркнуть, что в то время принцип ограничения частной инициативы в горном деле не мог еще проводиться с точной планомерностью и последовательностью. Острая потребность в увеличении геологоразведочных работ и создании разветвленной сети горной промышленности в стране обусловила необходимость допущения горной свободы. Поэтому указанное Положение в отличие от декрета «О недрах» предоставило право производства горнопромысловых работ, поисков, разведки и добычи полезных ископаемых всем лицам, в том числе с разрешения СНК РСФСР и иностранцам. Однако это не отразилось на характере требований рационального и комплексного использования недр. Работы по освоению недр могли вестись в определенных рамках с соблюдением соответствующих горно-технических правил. При этом право распоряжения недрами и общее руководство горным делом находились в руках социалистического государства.

Сформулированные В. И. Лениным принципы охраны природных богатств и созданные при его участии правовые основы охраны недр получили свое отражение и дальнейшее развитие в последующих законодательных актах. Среди них особо следует подчеркнуть Горное положение Союза ССР, принятое ЦИК и СНК СССР 9 ноября 1927 г.[321]

Горное положение Союза ССР, которое действовало в нашей стране около 50 лет (до 1975 г.), сыграло исключительно важную роль в дальнейшем развитии и совершенствовании горных отношений и в обеспечении рационального и комплексного использования недр. В нем дано определение полезным ископаемым, горному промыслу, указаны органы, осуществляющие горнопромысловый надзор. Согласно этому Положению, охрана недр заключается в наблюдении за надлежащим применением горнопромышленниками: а) технических методов и способов горных работ и соответствия их с геологическим строением месторождений, особенностями и характером залегания пород и ископаемых (геологический контроль); б) правил, касающихся технической правильности и технической целесообразности горных работ в целях достижения наиболее полного использования месторождений ископаемых (технический контроль). В целях обеспечения охраны недр Горное положение предусматривает и осуществление маркшейдерского контроля.

[321] СЗ СССР, 1927, № 63, ст. 687.

Однако Горное положение было принято в тот период, когда к разведке и промышленной разработке месторождений полезных ископаемых допускались частные лица. Это в той или иной мере отразилось на сущности правовой охраны недр. Положение в первую очередь охраняло недра от возможных злоупотреблений правом освоения недр со стороны частных лиц и подробно регламентировало права и обязанности первооткрывателя. В итоге в нем не была установлена обязанность государственных горных предприятий по полному и комплексному использованию недр. В значительной степени было сужено понятие геологического контроля. Оно касалось контроля за разработкой недр, но не затрагивало контроля за разведкой месторождений полезных ископаемых[322].

Для устранения этих и других недостатков горного законодательства различными министерствами и ведомствами были изданы многочисленные инструкции по отдельным вопросам использования и охраны недр. Однако эти инструкции иногда противоречили не только друг другу, но и общесоюзному нормативному акту. Такое положение не могло не сказаться на объективной возможности дальнейшего развития горной промышленности в стране. Оно сковывало инициативу органов управления недрами и горных предприятий, создавало искусственные затруднения в их практической деятельности по использованию месторождений полезных ископаемых. В результате многие нормы горного законодательства, по существу, перестали действовать, хотя они не были отменены в надлежащем порядке. Последние, прежде всего, относились к тем нормам, которые допускали частное предпринимательство в горном деле.

Высокие темпы развития научно-технического прогресса вызывают необходимость по-новому регулировать общественные отношения по использованию и охране недр. «Социализм, плановое социалистическое хозяйство открывают наиболее широкий простор для всестороннего прогресса науки и техники, — подчеркнул Л. И. Брежнев. — В то же время научно-техническая революция требует совершенствования многих сторон нашей хозяйственной деятельности. Иначе говоря, это огромная сила, благоприятствующая социализму, но ею надо по-настоящему овладеть»[323].

Способствовать решению этой задачи призваны Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах и принятые в их развитие кодексы о недрах.

Основы имеют своей задачей регулирование горных отношений в целях обеспечения рационального, комплексного использования недр для удовлетворения потребностей в минеральном сырье и других нужд народного хозяйства, охраны недр, обеспечения безопасности работ при использовании недрами, а также охраны прав предприятий, организаций, учреждений и граждан, укрепление законности в этой области.

---

[322] См. также: Л и с к о в е ц В.А. Правовые вопросы охраны недр.— В кн.: Правовые вопросы охраны природы в СССР. М., 1965, с. 274.

[323] Материалы XXIV съезда КПСС. М., 1971, с. 39.

В отличие от Горного положения новый закон о недрах регулирует порядок эксплуатации месторождений всех видов полезных ископаемых, включая урановые руды, торф и подземные воды. Дело в том, что разработку недр ныне могут вести лишь те предприятия и организации, которые приспособлены для ведения горной работы. Поэтому ограничения в порядке приобретения права на использование урановых месторождений, содержащиеся в Горном положении, уже потеряли свой практический смысл. Что же касается торфа, то он по своей природе является своеобразным видом минерального сырья, экономическая ценность которого во много раз превосходит ценность некоторых общераспространенных полезных ископаемых. Отсюда распространение действия горного закона на месторождения торфа имеет большое значение для обеспечения их охраны и рационального использования.

Основы законодательства содержат также ряд новых норм, направленных на организацию надлежащей охраны недр. Таковыми могут быть названы нормы об участии общественных организаций и граждан в осуществлении мер по охране недр и рациональному их использованию, о государственном кадастре и геолого-экономической оценке месторождений полезных ископаемых и т. д. Как указано в новом законе, основу общественных отношений по использованию и охране недр в нашей стране составляет право исключительной государственной собственности на недра. Но оно распространяется на полезные ископаемые лишь до тех пор, пока таковые находятся в непосредственной связи с недрами как данные природой предметы труда. Добытая руда может быть продана и куплена. Но это уже обычные гражданские правоотношения. Таковыми являются и отношения по строительству подземных сооружений. Поэтому в Основах даны лишь главные требования к проектированию, строительству и вводу в эксплуатацию горнодобывающих предприятий, а также подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых под углом зрения обеспечения рационального и комплексного использования и охраны минерального сырья.

Надо подчеркнуть, что первоначально проект Основ исходил из того, что понятие «пользование» шире, чем понятие «охрана», а поэтому все общественные отношения, объектами которых являются недра, он свел к отношениям по пользованию недрами. Так, в ст. 1 указывалось, что задачей советского законодательства о недрах является регулирование общественных отношений, связанных с пользованием недрами. Однако такой подход значительно суживает предмет регулирования законодательства о недрах и не соответствует требованиям обеспечения сохранности полезных ископаемых. В окончательном варианте Основ, утвержденном Верховным Советом СССР, этот недостаток устранен. В нем вместо выражения «общественные отношения, связанные с пользованием недрами», применяется термин «горные отношения» как понятие, включающее и институт «пользования», и институт «охраны».

Надо отметить, что в период обсуждения проекта Основ законодательства о недрах некоторые исследователи предлагали обозначить предмет нового закона термином «недренные отношения» по аналогии с земельными, лесными и водными. Однако законодатель с этим не согласился.

По мнению Г. С. Башмакова, термин «горные отношения» введен законодателем из-за непривычного звучания слова «недренные отношения»[324]. При этом он считает, что поскольку все важнейшие аспекты правового регулирования и в дальнейшем будут развиваться именно на основе и в рамках законодательства о недрах, напрашивается вывод, что горное законодательство прекратило существование, будучи поглощенным законодательством о недрах. Такой подход к проблеме нельзя признать правильным, так как он не точно отражает истинное намерение законодателя. Дело в том, что главное богатство недр – это полезные ископаемые. Как бы важным для человечества не было строительство подземных сооружений, не это определяет основное направление нового закона, регулирующего отношения по пользованию и охране недр. Закон о недрах принят, прежде всего, с целью упорядочить горное дело, обеспечить надлежащую охрану месторождений полезных ископаемых и дальше развивать и совершенствовать деятельность горнодобывающих предприятий по разработке недр. Термин «горные отношения» применен законодателем для того, чтобы подчеркнуть именно эту основную цель законодательства о недрах. Достаточно сказать, что из 51 статьи Основ законодательства о недрах более 40 посвящены регулированию горного дела и связанных с ним вопросов.

Однако, разумеется, из этого не должен вытекать вывод, что в новом законе другие случаи пользования недрами остаются за пределами понятия «горных отношений». На этот счет в Основах есть прямое указание, которое подчеркивает непосредственную связь между терминами «горный» и «недра». Так, в преамбуле Основ говорится, что горными отношениями являются общественные отношения в области использования и охраны недр.

Далее, Г. С. Башмаков, как нам кажется, несколько не точно определяет соотношение законодательства о недрах и горного законодательства, полагая, что последнее прекращает свое существование в связи с принятием нового закона. В действительности, эти понятия являются тождественными, в чем нетрудно убедиться, анализируя закон о недрах и выступления депутатов Верховного Совета СССР во время обсуждения его проекта. Соотношение этих законодательств такое же, как соотношение между терминами «горный» и «недра». В этой связи не излишним будет вспомнить, что первоначально при разработке действующего закона о недрах он назывался Основами горного законодательства Союза ССР и союзных республик, затем, буквально за год-два до опубликования проекта, был переименован в Основы законодательства о недрах и ведении горного дела Союза ССР и союзных республик, а опубликован и принят был, как известно, под названием Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах. Законодатель не случайно остановился на этом названии, хотя термин «горное законодательство» созвучно понятию «горные отношения». Здесь он

[324] Б а ш м а к о в Г.С. Крупный шаг в развитии законодательства о недрах. — «Правоведение», 1975, № 6, с. 98. Надо подчеркнуть, что целесообразность принятия термина «горные отношения» для обозначения предмета законодательства о недрах отмечалась группой депутатов Верховного Совета СССР и автором этих строк в период обсуждения проекта Основ (См. «Известия», 1975, 23 марта).

преследует чисто практическую цель, а именно: во-первых, более точно отразить круг регулируемых законодательством о недрах общественных отношений, во-вторых, устранить почву для сомнения относительно предмета регулирования нового закона о недрах в связи с применением термина «горные отношения», который ассоциируется только с добычей и разведкой месторождений полезных ископаемых. А такой цели отвечает выражение «законодательство о недрах», которое более ясно указывает на то, что недра используются не только как источник добычи полезных ископаемых, хотя, как уже указывалось, это является главным в содержании права пользования недрами, но и как место расположения подземных сооружений.

Охранять недра – не означает оставлять их нетронутыми. Богатства недр служили и будут служить многим и многим поколениям как «средства производства для средств производства». Поэтому Основы, говоря об охране недр, прежде всего, имеют в виду обеспечение их рационального и комплексного использования. Нормы нового закона направлены на то, чтобы создать общую правовую основу для предотвращения случаев нехозяйского отношения к недрам и устранения возможных препятствий на этом пути. Вместе с тем в отличие от земельных и других ресурсов к эксплуатации недр невозможно приступить сразу. Большинство месторождений скрыто под поверхностью земли, и прежде чем использовать их, необходимо открыть и разведать. Кроме того, обнаружение месторождений не всегда влечет за собой их передачу для промышленного освоения. Некоторые месторождения не передаются на освоение, например, из-за низкого содержания полезного компонента, малой мощности залежей или особой сложности условий эксплуатации. Поэтому применительно к богатствам недр различаются: а) охрана недр в процессе их геологического изучения; б) охрана недр в процессе разработки их богатств; в) охрана недр в их естественном, нетронутом виде в интересах будущих поколений. В первых двух случаях правоотношения по пользованию и охране находятся в точной связи друг с другом, а в последнем – они являются самостоятельными.

Вопрос о соотношении между использованием и охраной природных ресурсов подробно исследовался в литературе. В ней указывается на взаимообусловленность и взаимозависимость понятий «охрана» и «пользование». Как пишет Н. А. Гладков, охрана не «отменяет» использование природы, последнее не «отменяет» охраны. Более того, использование природы предусматривает ее охрану как свое непременное условие[325]. Анализируя существующие определения понятия охраны природы, А. Еренов также отмечает: «Не разрывать механически пользование от охраны, не противопоставлять их друг другу, а использовать природные ресурсы, оберегая их, – таково требование современности к природе»[326]. Как видим, приблизительно в таком же соотношении находятся охрана и пользование

[325] Гладков Н.А. Проблема охраны природы и ее народнохозяйственное значение. М., 1968, с. 8.
[326] Еренов А. Проблемы правовой охраны природы. — «Известия АН КазССР. Серия общественных наук», 1974, № 3, с. 84.

недрами. Этим определяется то, что на охрану недр распространяются общие принципы охраны природы, которые выработаны практикой и закреплены в природоохранительном законодательстве.

Вместе с тем надо отметить, что за общим понятием «охрана» того или иного объекта природы скрываются существенные различия в естественно-природных свойствах природных ресурсов, которые не могут не определять различий в правовом регулировании отношений охраны этих объектов. Так, земля (вместе с лесами и водами) — это собственность не только данного общества, а и ряда сменяющих человеческих поколений. При правильном обращении земля постоянно улучшается, способна всегда служить человечеству. То же самое относится к воде и лесам. Причем Единый государственный лесной фонд имеет свойство увеличиваться в связи с естественным его ростом и в результате искусственного выращивания. Такими качествами, как средства производства, полезные ископаемые не обладают.

Эти и другие естественно-природные свойства объектов природы оказывают существенное влияние на содержание отношений по их охране. Например, леса охраняются путем ограждения их от хищений, повреждений, неправильной и бессистемной рубки, путем проведения мероприятий по лесовозобновлению. Сама рубка леса, если она производится должным образом, является одним из моментов, обеспечивающих улучшение состава и качества лесов[327]. Воды охраняются путем защиты от загрязнения, заражения, засорения, отравления и истощения[328]. Целью охраны животного мира и рыбных ресурсов является их умножение, восстановление и обеспечение непрерывности использования[329].

Иную задачу ставит охрана месторождений полезных ископаемых. Здесь речь не может идти о восстановлении и умножении — полезные ископаемые не восстанавливаемы и не воспроизводимы. Недра не могут быть предметом хищения как некоторые другие объекты права государственной собственности. Поэтому правовая охрана недр, прежде всего, обеспечивается путем научно обоснованного, глубоко продуманного правового регулирования недропользования. Основная ее цель — обеспечение наиболее полного извлечения полезных ископаемых. Даже в тех случаях, когда некоторые месторождения по тем или иным хозяйственным соображениям не передаются для разработки или изымаются из эксплуатации, главной задачей охраны недр является ограждение от возможных больших потерь полезных ископаемых.

Специфичной является цель правовой охраны недр и тогда, когда они предоставляются для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, для подземного хранения нефти, газа и других веществ и материалов, для сброса сточных вод, захоронения вредных веществ и отходов производства. Здесь речь может идти о строгом соблюдении правил строительства подземных объектов, об ограждении

---

[327] См. раздел М.С. Сахипова «Правовая охрана лесов» в данной работе.

[328] См. раздел С. Байсалова «Правовая охрана вод».

[329] См. разделы Л.В. Ильяшенко и С.С. Константиниди «Правовая охрана рыбных ресурсов» и «Правовая охрана животного мира».

полезных ископаемых, земной поверхности, вод и лесов от их вредного влияния и т. д.

Вместе с тем в своем естественном состоянии все природные богатства связаны между собой и в процессе использования могут оказывать друг на друга отрицательное воздействие. Извлечение из недр огромных горных масс, откачка подземных вод, сооружение подземных хранилищ и коммуникаций, закачка в недра промышленных отходов, огромное количество искусственных отложений, созданных человеком на поверхности земли, — все это вызывает в земле необратимые геологические процессы. «Легче нам будет в дальнейшем восстановить растительный мир и животный мир, — говорилось на сессии Верховного Совета СССР девятого созыва, — чем устранить те вредные последствия, которые могут быть вызваны нарушением природных равновесий в недрах земли в связи с хозяйственной деятельностью»[330]. Поэтому проблема охраны недр не ограничивается только обеспечением рационального и комплексного использования их. Она предполагает такую организацию пользования недрами, при которой учитывалось бы взаимодействие различных видов природных богатств и разработка недр не влекла бы за собой ухудшение состояния земли, вод, лесов и т. д. В соответствии с этими основными требованиями охраны недр являются: 1) обеспечение полного и комплексного геологического изучения недр; 2) соблюдение установленного порядка предоставления недр в пользование и недопущение самовольного пользования ими; 3) наиболее полное извлечение из недр и рациональное использование запасов основных и совместно залегающих с последними полезных ископаемых и содержащихся в них компонентов; 4) недопущение вредного влияния работ, связанных с пользованием недрами, на сохранность запасов полезных ископаемых; 5) охрана месторождений полезных ископаемых от затоплений, обводнений, пожаров и от других факторов, снижающих качество полезных ископаемых и промышленную ценность месторождений или осложняющих их разработку; 6) предупреждение необоснованной и самовольной застройки площадей залегания полезных ископаемых и соблюдение установленного порядка использования этих площадей для других целей; 7) предотвращение вредного влияния работ, связанных с пользованием недрами, на сохранность эксплуатируемых и находящихся на консервации горных выработок и буровых скважин, а также подземных сооружений; 8) предотвращение загрязнения недр при подземном хранении нефти, газа и иных веществ и материалов, захоронение вредных веществ и отходов производства, сбросе сточных вод. Следует отметить, что на современном этапе развития науки и техники из-за особых горногеологических условий залегания большинства видов минерального сырья и трудностей их разработки потери полезных ископаемых в том или ином размере допустимы, и они заранее планируются при строительстве горнодобывающих предприятий. С народнохозяйственной точки зрения сокращение потерь минерального сырья при его добыче и переработке возможно лишь в той степени, в которой оно обеспечивает повышение

[330] Заседание Верховного Совета СССР девятого созыва (третья сессия). М., 1975.

эффективности общественного производства. Установлено, что в настоящее время для некоторых месторождений потери угля до 20–30%, нефти до 40% являются вполне нормальными. Так, в начале 70-х годов комплексная экспедиция «Мангышлакнефтеразведка» открыла крупный нефтеносный район на полуострове Бузачи. Однако извлекать такую специфическую нефть, какой оказалась бузачинская (тяжелая, вязкая), очень трудно[331]. При обычных методах добычи до 65% сырья остается в недрах. С помощью вторичных методов воздействия на пласт удается поднять на поверхность до 60-65% запаса. В настоящее время «Мангышлакнефтегазразведка» совместно с учеными проводит на бузачинских месторождениях работы по повышению нефтеотдачи пластов с использованием последних достижений науки и техники. Но, по мнению специалистов, и в этом случае до 40% обнаруженных запасов нефти остается в недрах.

Основы законодательства о недрах учитывают эти и другие особенности разработки месторождений. Поэтому они говорят не о полном запрещении потерь, а о «наиболее полном извлечении из недр полезных ископаемых». Для успешного решения этой проблемы Основы исходят из необходимости подчинения проектирования, строительства и ввода в эксплуатацию горнодобывающих предприятий, а также подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, определенным требованиям; из четкого определения прав и обязанностей пользования недрами, а также порядка геологического изучения недр и разработки месторождений полезных ископаемых; из обеспечения должного государственного учета запасов и месторождений полезных ископаемых, установления строгого надзора и контроля за использованием и охраной недр, применения мер поощрения и ответственности.

До недавнего времени вопрос о проектировании и строительстве горнодобывающих предприятий и подземных сооружений не регламентировался горным законодательством. В Горном положении Союза ССР 1927 г. вообще отсутствовали указания на пользование недрами, не связанными с разработкой месторождений полезных ископаемых. Лишь в некоторых инструктивных материалах и нормативных актах содержались отдельные нормы, которые прямо и косвенно имели отношение к пользованию недр для строительства и эксплуатации подземных сооружений. Так, в соответствии с Инструкцией по осуществлению государственного геологического контроля в СССР установлен государственный геологический контроль за правильностью проведения инженерно-геологических и гидрогеологических исследований, предназначенных для обоснования строительства подземных газовых и других хранилищ, а также объектов для захоронения промышленных отходов. Ряд вопросов строительства подземных объектов регламентирован Инструкцией о порядке консервации и ликвидации горнодобывающих предприятий (в части обеспечения безопасности и полноты выемки полезных ископаемых), утвержденной Госгортехнадзором СССР 30

[331] См.: «Казахстанская правда», 1976, 5 августа.

августа 1968 г.[332], Основами законодательства Союза ССР и союзных республик о здравоохранении и т. д. В последнем законе закреплены обязанности всех подземных предприятий по предупреждению загрязнения атмосферного воздуха, водоемов, подземных вод и почвы. Установлен также санитарный надзор за захоронением радиоактивных веществ, источников ионизирующих излучений, ядовитых и сильнодействующих веществ.

Однако в названных и других актах не определены права и обязанности владельцев подземных сооружений, не регулированы соседские отношения, не отражены особенности захоронения вредных веществ и отходов производства и сброса сточных вод. Большим недостатком этих актов является также и то, что в них в должной мере не закреплено требование охраны основного богатства недр — полезных ископаемых. В условиях все большего проникновения в подземную среду для размещения тех или иных сооружений и захоронения вредных веществ такое положение не могло не затруднять деятельность органов управления недрами по осуществлению природоохранительных мероприятий. Поэтому, чтобы как-то выйти из положения, органы государственного управления при даче разрешений на размещение подземных объектов стали по аналогии руководствоваться актами, которые регулируют строительство наземных сооружений. При этом оформлялся только земельный отвод[333]. Это внесло еще большую путаницу в вопросы использования земной толщи, поскольку законы, относящиеся к наземному строительству, не учитывали особенности использования подземной среды.

В Основах законодательства и кодексах о недрах сделан существенный шаг вперед в упорядочении отношений по размещению тех или иных подземных объектов. Основы посвящают этой проблеме специальный раздел, где получили отражение главные требования к проектированию, строительству и вводу в эксплуатацию горнодобывающих предприятий, а также подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых. Они указывают, что проектирование этих объектов производится на основе геологического и иного изучения недр на участке предполагаемого строительства с учетом комплексного развития экономического района. Причем в проектах должны быть предусмотрены размещение подземных и наземных сооружений горнодобывающих предприятий на месторождениях полезных ископаемых, обеспечивающих наиболее рациональное и эффективное использование запасов полезных ископаемых, а также способы вскрытия и системы разработки месторождений полезных ископаемых и технологические схемы переработки (подготовки) минерального сырья, обеспечивающие наиболее полное, комплексное и экономически целесообразное извлечение из недр запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и их компонентов, которые имеют промышленное значение.

Большой вред делу охраны недр наносит непродуманное строительство тех или иных объектов на площадях залегания полезных ископаемых. В

[332] Инструкция о порядке консервации и ликвидации горнодобывающих предприятий. М., 1968.
[333] Об этом см. также: Б а ш м а к о в Г.С. Право пользования недрами в СССР. М., 1974, с. 147.

прошлом этой проблеме в законодательстве не уделялось должного внимания. Между тем беспорядочное строительство объектов затрудняет или делает вовсе невозможной добычу минерального сырья. Практике известно много случаев, когда своевременная и эффективная разработка месторождений полезных ископаемых задерживалась лишь из-за того, что на них расположены промышленные или иные объекты. Так, в одном из выступлений на третьей сессии Верховного Совета СССР IX созыва отмечалось, что в Кемеровской области в свое время по центру Прокопьевско-Киселевского месторождения была проложена Западно-Сибирская железная дорога. Кроме того, в угольной зоне были расположены промышленные площадки, шахты, жилые и другие объекты, вследствие чего около миллиарда тонн высококачественного коксируемого угля оказались законсервированными в целиках[334]. Теперь, чтобы вынуть его, потребуется переносить эти объекты. Аналогичное положение имеет место в Донбассе, Кузбассе, Караганде. Большие запасы минерального сырья в этих областях находятся под населенными пунктами и различными сооружениями. По мнению специалистов, их добыча также требует вложения больших материальных средств.

Во избежание подобных фактов в будущем новый закон о недрах запрещает проектирование и строительство населенных пунктов, промышленных комплексов и других народнохозяйственных объектов до получения от соответствующей территориальной геологической организации данных об отсутствии полезных ископаемых под участком предстоящей застройки. Застройка площадей залегания полезных ископаемых допускается в исключительных случаях лишь по согласованию с органами государственного горного надзора. При этом должны быть предусмотрены и осуществлены строительные и иные мероприятия, обеспечивающие возможность извлечения из недр полезных ископаемых.

Эти и другие, предусмотренные Основами и кодексами о недрах меры, безусловно, способствуют дальнейшему упорядочению проектирования и строительства горнодобывающих предприятий, а также подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых. Вместе с тем следует отметить, что Основы и кодексы о недрах не отражают все особенности правового регулирования отношений, возникающих в этой области. В них решены наиболее важные вопросы охраны недр и других объектов природы в связи со строительством тех или иных объектов в подземной среде. Причем основное внимание уделено обеспечению рационального и комплексного использования месторождений полезных ископаемых. Что же касается конкретных вопросов правового регулирования отношений по предоставлению места для размещения подземных сооружений, то они должны быть решены другими нормами. Поэтому в развитие действующих законов о недрах необходимо принять ряд подзаконных актов и инструктивных материалов, в которых следует более подробно регулировать проблемы размещения

[334] См.: Заседания Верховного Совета СССР девятого созыва (третья сессия). М., 1975, с. 153.

подземных сооружений и наземных объектов, а также хранения нефти, газа и захоронения вредных веществ и отходов производства, сброса сточных вод.

Прежде всего должен быть создан несколько развитый правопорядок в области регулирования отношений по предоставлению недр для строительства подземных сооружений. Дело в том, что предоставление недр для этих целей осуществляется в ином порядке, чем для разработки месторождений полезных ископаемых. Однако, несмотря на это, все еще остается неясным вопрос о том, каким органом и на основании какого акта предоставляются недра для строительства подземных сооружений. До настоящего времени не урегулированы также порядок подачи заявок предприятиями, организациями, заинтересованными в получении недр, порядок их рассмотрения и т. д., не регламентированы и соседские отношения владельцев подземных объектов. Между тем без решения этих вопросов трудно должным образом обеспечить надлежащую охрану недр.

Существенные особенности имеет порядок предоставления недр для захоронения вредных веществ и отходов производства, сброса сточных вод. Предоставление недр для этих целей должно допускаться только в исключительных случаях и при соблюдении специальных требований и условий. Чтобы обеспечить охрану жизни и здоровья людей, а также природных объектов от пагубного влияния вредных веществ, — эти требования и условия необходимо четко сформулировать в соответствующих инструктивных материалах. При этом, конечно, надо учитывать, что использование недр для захоронения вредных веществ значительно отличается, скажем, от использования недр для сброса сточных вод. Поэтому каждый из случаев пользования недрами для указанных целей должен быть урегулирован самостоятельной инструкцией[335].

В Основах и кодексах о недрах не получили подробной регламентации проблемы охраны земель, лесов и вод в процессе строительства и эксплуатации подземных объектов. Основы лишь в общих чертах требуют, чтобы в проектах горнодобывающих предприятий и подземных сооружений были

[335] Изложенное свидетельствует, что Основы регулируют отношения по строительству подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, горнодобывающих предприятий, а также по захоронению вредных веществ лишь в той мере, в какой это необходимо для обеспечения охраны месторождений полезных ископаемых. Поэтому возникает вопрос: надо ли было для этого признавать все случаи использования земной толщи пользованием недр? На наш взгляд, в этом необходимости не было, ибо как бы мы не исследовали, трудно признать, что добыча полезных ископаемых и, скажем, строительство метрополитена являются однопорядковыми действиями. Не случайно сами Основы о недрах обходят многие вопросы, связанные с размещением подземных сооружений. Конечно, раз Основы приняты и они уже действуют, необходимо исходить из сложившегося положения и назвать строительство того же метрополитена пользованием недрами. Кстати, как в этом нетрудно убедиться в данной книге, мы так и делаем. Но считаем, что все вопросы, которые определяют правовое положение владельцев подземных сооружений, а также порядок размещения этих сооружений должны быть решены в самостоятельном акте. Проникновение в подземную среду для удовлетворения тех или иных нужд общества в последние годы стало обычным делом. А это связано с большими вредными последствиями для окружающей природной среды. Поэтому издание подобного акта вызывается необходимостью недопущения нарушения природных равновесий. Причем это не влечет за собой существенного изменения содержания Основ, достаточно подвергнуть редакционной правке некоторые их нормы.

предусмотрены меры, обеспечивающие охрану окружающей природной среды. Но какие это меры, они не указывают. Поэтому в указанных инструктивных материалах и актах желательно более подробно определить требования, предъявляемые к охране земель, вод, лесов и других природных объектов.

Важным средством обеспечения рационального и комплексного использования недр и их охраны является четкое определение прав и обязанностей пользователей недрами, а также порядка геологического изучения недр и разработки месторождений полезных ископаемых.

Эти вопросы в той или иной мере ставились и решались законодательством и раньше. В частности, Инструкция о порядке предоставления горных отводов для разработки месторождений полезных ископаемых (кроме общераспространенных), утвержденная Госгортехнадзором СССР 16 августа 1968 г.[336], устанавливает ряд конкретных обязанностей горных предприятий по рациональному использованию недр. Она обязывает предприятия вести горные работы в соответствии с утвержденным проектом и соблюдением действующих правил технической эксплуатации, а также правил по безопасному ведению горных работ. В ней даны понятие горного отвода и основные условия разработки месторождений.

До издания Основ в стране был принят ряд мер по повышению эффективности геологоразведочных работ. Совет Министров СССР постановлением от 25 июня 1971 г.[337] разрешил Министерству геологии СССР переводить, начиная с 1972 г., все геологические организации системы этого министерства на новый порядок планирования и экономического стимулирования.

Следует отметить, что переведенные на новую систему планирования и экономического стимулирования геологоразведочные организации финансируются не по фактически выполненным объемам работ, а по сметной стоимости геологического задания и оплачиваются по этапам. При получении экономии часть ее направляется на поощрение геологов. Практика свидетельствует об эффективности новой системы. Она нацеливает геологов на решение поставленных задач с наименьшими затратами и стимулирует проведение мер по сокращению сроков поиска и разведок за счет уменьшения излишнего объема работ.

В Основах законодательства о недрах отражено все лучшее, что есть в названных и других актах по обеспечению охраны недр. Вместе с тем Основы значительно развивают и дополняют меры, направленные на правильную организацию пользования недрами. При этом особое внимание уделено рациональной и комплексной разработке месторождений полезных ископаемых.

Горное положение Союза ССР 1927 г. ориентирует предприятия в основном на извлечение одного или нескольких совместно залегающих полезных ископаемых. В нем нет жестких требований по обеспечению комплексной разработки недр. В значительной мере это объясняется

---

[336] Недра. М., 1968.
[337] СП СССР, 1971, № 13, ст. 92.

исторически сложившейся необходимостью концентрировать внимание горных предприятий на решении главной задачи — увеличении добычи минерального сырья, нужного народному хозяйству на том или ином отрезке времени. В 30-40-е годы по известным причинам трудно было требовать от горных предприятий извлекать все сопутствующие основному минералу полезные компоненты. К тому же в то время и геологические организации не были ориентированы на комплексное изучение месторождений. Однако в современных условиях экономика развитого социализма уже не может мириться с безвозвратной потерей огромных природных богатств. Поэтому Основы законодательства о недрах ставят вопрос о комплексной разработке недр во главу угла всей деятельности горных предприятий. Значительно повышена также ответственность геологических организаций за качество геологического изучения недр, обеспечение рационального направления работ, их эффективности, достоверности определения количества и качества запасов основных и совместно залегающих с ними полезных компонентов.

Нарушение этих и других условий по рациональной, комплексной разработке и охране недр влечет для нарушителей серьезные практические последствия. Можно назвать две группы таких последствий. Во-первых, лица, виновные в нарушении требований по охране недр, несут уголовную, административную или иную ответственность в соответствии с законодательством Союза ССР и союзных республик, а предприятия, организации, учреждения и граждане обязаны возместить причиненные этим убытки; во-вторых, право пользования горных предприятий, геологических организаций и других пользователей недрами может быть ограничено, приостановлено или запрещено органами государственного горного надзора или другими уполномоченными на то государственными органами.

Здесь мы сталкиваемся со своеобразным способом воздействия государства на предприятия и организации по обеспечению рационального и комплексного использования недр. Подобных мер раньше горное законодательство не знало. Их правильное применение позволяет не только наказывать нарушителей правил пользования недрами, но и успешно решать вопросы охраны недр. Ограничение, приостановление или запрещение права пользования недрами как способ обеспечения рационального и комплексного использования недр нельзя рассматривать как обычный вид административной ответственности. Они имеют ряд существенных особенностей.

Административная ответственность, как правило, применяется в отношении должностных лиц горных предприятий, геологических организаций. Субъектами же, ответственными при ограничении, приостановлении или запрещении правопользования недрами, являются сами горные предприятия и организации.

При применении рассматриваемых мер происходит либо изменение, либо прекращение права пользования недрами. Изменения в основном влекут за собой сужение правомочий горных предприятий по разработке месторождений (такое положение имеет место при ограничении прав по пользованию недрами), потерю (полностью, временно или частично) имеющихся прав на недра. При

административной ответственности такое положение не имеет места. Объем правомочий на недра горных предприятий остается без изменений.

Ограничение, приостановление или запрещение права пользования недрами может применяться лишь в случаях, прямо указанных в законе. Эти случаи перечислены Основами законодательства о недрах и кодексами союзных республик. Руководствуясь ими, необходимо принять соответствующий нормативный акт, в котором следует подробно определить порядок применения указанных мер. Дело в том, что, как свидетельствует изучение практики, иногда для устранения недостатков в пользовании недрами бывает достаточно одного требования органов государственного горного надзора по прекращению того или иного правонарушения. Поэтому каждый раз нет необходимости прибегать к таким крайним мерам, как ограничение или запрещение пользования недрами. Они должны применяться лишь в случаях, когда нарушения допускаются систематически и другими мерами воздействия трудно устранить нерациональную разработку недр. Такой порядок оградить интересы горных предприятий и организаций от излишнего администрирования со стороны органов горного надзора и создает условия для обеспечения устойчивости права пользования недрами.

Следует подчеркнуть, что охрана недр не является только правовой проблемой. Трудно, да и невозможно обеспечить рациональное и комплексное использование недр только правовыми средствами.

Причинами нерационального использования недр могут быть недостатки в планировании, финансировании и материально-техническом снабжении соответствующих мероприятий в этой области, а иногда и недостаточная требовательность органов управления недрами. В значительной мере на охрану недр влияет своевременное внедрение в производство более прогрессивных методов и способов разработки месторождений. Поэтому наряду с развитием горного законодательства надо уделять должное внимание и этой стороне проблемы.

(В кн: «Правовая охрана природы в Казахской ССР». Алма-Ата: «Наука» Казахской ССР. 1977. Гл.седьмая. – С.196-229.)

***

Н. Б. МУХИТДИНОВ

О МЕСТЕ ПРИРОДООХРАНИТЕЛЬНОГО И ПРИРОДОРЕСУРСОВОГО ПРАВА В СИСТЕМЕ СОВЕТСКОГО ПРАВА

В дальнейшем развитии и совершенствовании отношений по использованию и охране природных ресурсов роль новой Конституции СССР огромна. В ней впервые получила отражение конституционная обязанность социалистических предприятий, организаций и граждан по охране природы. Основной закон закрепил установленный ленинским декретом о земле принцип исключительной государственной собственности на землю, недра, леса и воды. В

соответствии с Конституцией получает дальнейшее развитие функция Советского государства по охране природы. В этих условиях особое значение приобретает исследование теоретических правовых основ охраны и использования природных ресурсов, определение тенденции развития природоохранительных норм в стране. Актуальность этой проблемы усиливается тем, что в последние годы в литературе в связи с ростом вовлечения природных ресурсов в хозяйственный оборот, принятием ряда основополагающих нормативных актов, регулирующих отношения по использованию и охране объектов природы, отмечалось неоднократно, что в системе советского права появились две совершенно новые отрасли права: природоохранительное и природоресурсовое. Впервые Н. Д. Казанцев отметил, что в условиях развернутого строительства коммунизма законодательство об охране природы и СССР обособляется в отдельную отрасль советского законодательства; как самостоятельная отрасль, оно будет развиваться и дальше. Наравне с такими отраслями права, как земельное, горное, лесное и водное, в системе советского права существует и природоохранительное право. Вместе с тем он подчеркнул, что дифференциация отраслей права, регулирующих отношения по использованию и охране природных ресурсов, выдвигает проблему интеграции этих отраслей и конструирования природоресурсового права[338].

Идея Н. Д. Казанцева получила в литературе разную оценку. Указывая, что поиск новых форм и способов правового регулирования, наиболее удовлетворяющих объективным потребностям развития социальной действительности, является весьма актуальным и неизбежно важным, Н. Т. Осипов вместе с тем отметил, что предложение Н. Д. Казанцева противоречит общепризнанным положениям общей теории права о понятии отрасли права и системы права в целом[339]. Напротив, Н. С. Макаревич считает, что теоретически вопрос о признании природоохранительного и природоресурсового права в качестве самостоятельных отраслей права следует решить положительно. Эти отрасли не исключают друг друга[340].

Оценивая приведенные высказывания, прежде всего следует указать на то, что для регулирования отношений по использованию и охране природных ресурсов в полном объеме рамки отраслевых актов — земельных, горных, лесных и водных — являются тесными. Этим и объясняется необходимость проводимой ныне подготовительной работы по кодификации всего природоохранительного законодательства. Кроме того, как это признают многие авторы, сама идея о тенденции к дифференциации и интеграции отраслей права, в том числе и аграрно-правовых, в системе советского права является правильной. Это

---

[338] См.: К а з а н ц е в Н.Д. К вопросу о научных основах кодификации законодательства об охране природы. — «Вестник МГУ», 1962, № 1; Он же. О состоянии и задачах научно-исследовательской работы в области природоохранительного законодательства. — “Ученые записки ВНИИСЗ”, вып. 26, М., 1972; Он же. Природоресурсовое право и его пределы как интегрированной отрасли. — «Вестник МГУ», 1967, № 6.

[339] См.: О с и п о в И.Т. Теоретические проблемы советского земельного права. Л., 1972, с 51.

[340] М а к а р е в и ч Н.С. Правовое регулирование общественных отношений по охране природы в СССР. Автореф. на соиск. учен, степени канд. юр. наук Саратов, 1973, с. 20.

закономерный процесс, поскольку регулируемые правом общественные отношения находятся в состоянии постоянного развития. Но значит ли это, что в настоящее время созрели все условия для признания появления новых аграрно-правовых отраслей в системе права? Правомерна ли постановка вопроса о регулировании отношений по охране природы в отрыве от отношений по пользованию объектами природы?

Важным компонентом отрасли права является предмет правового регулирования. Отрасли права как таковой должна соответствовать однородная по своему социально-экономическому и политическому содержанию группа общественных отношений. Такова аксиома теории советского права. Следовательно, прежде чем говорить о наличии какой-то отрасли права, о ее зарождении и развитии, необходимо определить предмет правового регулирования этой отрасли. На более высоком уровне исследований, когда и наличие самостоятельной группы общественных отношений не дает ответа на вопрос, возникла новая отрасль права или нет, можно привлечь другие критерии отрасли. В частности, надо установить, выступают ли нормы права, регулирующие указанную группу отношений, в качестве элемента системы права в целом, способны ли эти нормы взаимодействовать с подобными себе нормами в целом, т. е. с системами такой же степени организации и т. д.

К сожалению, ученые, признающие природоохранительное право самостоятельной отраслью права, на эту сторону проблемы мало обращают внимания. Во многих случаях спор ведется в отрыве от тех реальных отношений, которые с определенностью могли бы говорить о наличии или отсутствии той или иной отрасли права. Между тем, анализируя всю совокупность общественных отношений**,** которые складываются в процессе использования и охраны природных ресурсов, нетрудно установить, что в настоящее время у природоохранительного права нет такой важной материальной предпосылки, как предмет правового регулирования. Нет, потому что в реальной жизни мы сталкиваемся не с природоохранительными отношениями вообще, а с отношениями по охране земли, недр, лесов, вод и т. д. А эти отношения являются предметом правового регулирования соответственно земельного, горного, лесного и водного права. Попытку доказать наличие особой самостоятельной области общественных отношений в сфере охраны природного комплекса предприняли Н. С. Макаревич и некоторые другие авторы. По мнению Н. С. Макаревича, материальные общественные отношения между людьми, имеющие своим объектом природу, т. е. складывающиеся по поводу природы и вследствие этого отличающиеся от других видов общественных отношений, образуют особую группу отношений. Отношения по охране природы являются частным видом этих отношений[341]. Но земельные, водные, лесные, водные, фаунистические — это тоже отношения по поводу

[341] М а к а р е в и ч Н.С. Правовое регулирование общественных отношений по охране природы в СССР, с. 7.

природы, а отношения по охране земель, недр, лесов, вод, фауны и др. — тоже отношения по охране природы[342]. Поэтому для признания природоохранительного права самостоятельной отраслью права недостаточно одного указания на то, что в настоящее время складываются определенные отношения по поводу природы. Необходимо определить особенности этих отношений по сравнению с земельными, горными, лесными и водными отношениями. Н. С. Макаревич обходит эту проблему, и, как нам кажется, не случайно. Ибо на данном этапе развития нашей науки, когда полностью не раскрыты сущность и содержание земельных, горных, лесных и водных отношений и не завершен процесс кодификации всего природоохранительного законодательства, невозможно найти такие отношения по охране земли, недр, лесов и вод, которые не охватывались бы нормами земельного, горного, лесного и водного права.

Сказанное в полной мере относится и к попыткам некоторых авторов найти особый метод в природоохранительном праве. Так, признавая самостоятельность природоохранительного права, Г. В. Иванов, В. В. Петров полагают, что метод правового регулирования, свойственный данной отрасли права, «проявляется в определении объектов, правовой охраны природы, установлении и применении запретительных, оградительных, восстановительных мер и ответственности за нарушение правил охраны природы. Причем наряду с применением ответственности, предусмотренной соответствующими отраслями права, существует особый ее вид, выражающийся во взыскании материального ущерба, причиненного природе, по специально утвержденным таксам исчисления». Однако они не указывают, в чем отличие оградительных, запретительных, восстановительных мер, присущих, как они считают, природоохранительному праву, от соответствующих мер земельного, горного, лесного и водного права. Ведь, скажем, запрет на использование недр — это тоже мера по охране природы. Так, согласно ст. 59 Кодекса Казахской ССР о недрах, в случае нарушения основных требований в области охраны недр, предусмотренных ст. 58 этого же кодекса, пользование недрами может быть ограничено, приостановлено или запрещено органами государственного горного надзора или другими специально уполномоченными на то государственными органами в порядке, устанавливаемом законодательством Союза ССР.

По нашему мнению, Г. В. Иванову и В. В. Петрову не удалось доказать наличие у природоохранительного права своеобразного метода правового регулирования. Основной недостаток их позиции состоит в том, что они рассматривают вопрос о методе природоохранительного права в отрыве от аналогичной проблемы земельного, горного, лесного и водного права. Это особенно заметно, когда они говорят, что в природоохранительном праве

[342] См.: К о л б а с о в О.С. Экология: политика — право. М., 1976, с. 154. Идея о том, что в настоящее время нет особых природоохранительных отношении, не охватываемых нормами земельного, горного, лесного и водного права, более подробно обосновывалась в кн.: М у х и т д и н о в Н.Б. Правовые проблемы пользования недрами. Алма-Ата, 1972, с. 78-80.

существует особый вид ответственности, выражающийся во взыскании материального ущерба, причиненного природе, по специально утвержденным таксам. В действительности нет такой ответственности за нарушение правил охраны природы, которая не совпадала бы с ответственностью, установленной нормами конкретных отраслей права. В настоящее время, например, таксы для возмещения ущерба, причиненного тому или иному объекту природы, применяются в области лесонарушения, нарушения правил охоты, рыболовства и т. д. Но охватываются они соответственно нормами лесного права, фаунистического права и т. д.

По проблеме о месте природоохранительного права в системе советского права несколько иную позицию занимает С. С. Алексеев. Он не считает природоохранительные отношения едиными, однородными, способными образовать предмет основной отрасли права. Вместе с тем, по его мнению, развитие земельного, административного, гражданского и колхозного права, а на их базе таких отраслей, как водное, лесное, горное право, обусловливает необходимость выделения природоохранительного права в качестве нового слоя комплексных образований[343].

Однако признание природоохранительного права комплексной отраслью вряд ли является правильным. Ибо комплексная отрасль мыслится «полуотраслью». Причем, как признает С. С. Алексеев, интегрированные комплексные отрасли — а природоохранительное право относится к их числу — выполняют в правовой системе весьма ограниченные функции и по существу не имеют тенденции перерастания в основные отрасли. Так не лучше ли сказать, что вследствие того, что природоохранительные отношения не составляют единой, однородной группы общественных отношений, природоохранительное право не может быть признано самостоятельной отраслью права.

Трудно признать удачным и подход С. Байсалова к определению места природоохранительного права. В целом, правильно раскрывая содержание отношений по охране природы, он полагает, что такие понятия, как правовая охрана природы, природоохранительное право, природоресурсовое право, право рационального природопользования, экологическое право и т. д., равнозначны. Поэтому он предлагает ввести вместо них термин «природоохранное право».

Вопреки утверждению С. Б. Байсалова, не все отмеченные выше понятия совпадают друг с другом. Можно было бы полагать, что он в разные понятия, термины вкладывает одинаковый смысл. Но дальнейший ход его суждений опровергает это. Так, автор пишет, что природоохранное право является составной частью системы экологического права и имеет тенденцию формироваться в качестве самостоятельной отрасли[344]. Спрашивается, если понятия «природоохранное право» и «экологическое право» равнозначны, как

---

[343] См.: А л е к с е е в С.С. Структура советского права. М., 1975.

[344] См.: Б а й с а л о в С.Б. Понятие и характер природоохранного права. — «Известия АН КазССР. Серия общественных наук», 1977, № 2, с. 77.

первое может быть частью второго? И что это за экологическое право? Является ли оно отраслью права или подотраслью известной нашей науке отрасли и т. д.? С. Б. Байсалов на эти вопросы не отвечает. Между тем эта сторона проблемы не менее важна, чем определение места горного, земельного, водного и лесного права в системе права.

Кроме того, по мнению автора, природоохранительное право состоит из таких самостоятельных частей, как землеохранное право, недроохранное право, водоохранное право, рыбоохранное право, лесоохранное право, флороохранное право, фауноохранное право, заповедное право и атмосферное право. Каждая из этих частей, считает он, является сложным правовым комплексом. Так, определяя природу водоохранного права, он пишет: «Водоохранное право — новое явление в нашей правовой системе. Оно появилось сравнительно недавно, в связи с усилением водоохранной деятельности, расширением нормотворческой и нормоприменительной деятельности в этой области... Надо полагать, что в процессе развития, расширения и углубления водоохранной и всей природоохранительной деятельности произойдет и укрепление водоохранного права. У него большое будущее»[345].

В действительности в системе советского права нет никакого водоохранного, недроохранного, землеохранного и другого права. Речь должна идти об обычных, известных институтах правовой охраны вод, правовой охраны земель, правовой охраны недр и т. д. Эти институты в настоящее время развиваются в составе соответственно водного, земельного и горного права. И нет никакой необходимости называть их новыми, недавно возникшими. Кроме того, как такой «сложный правовой комплекс», каким является, по мнению автора, водоохранное право, может быть составной частью такого же «сложного правового комплекса», как природоохранительное право. Ведь, скажем, отрасль права не может развиваться в составе находящейся на одном с ней уровне отрасли права.

Необходимо подчеркнуть, что основной недостаток рассуждений С. Б. Байсалова о природоохранном праве и его составных частях состоит в том, что он рассматривает эти проблемы вне связи с общетеоретическими вопросами системы советского права. Последовательное проведение этих суждений ведет к отрицанию выработанных теорией права объективных критериев формирования и развития институтов и отраслей советского права, что не может быть признано правильным. Между тем признание возможности изменения и развития системы права не дает основания для произвольного конструирования ее элементов. Дифференцированное регулирование социалистических общественных отношений, дифференциация норм советского права имеет свою закономерность. Подход к этой проблеме не должен быть односторонним, а тем более с позиции той или иной представляемой исследователем отрасли науки. Значит ли это, что в настоящее время нет возможности для постановки

[345] См.: Правовая охрана природы в Казахской ССР. Алма-Ата, 1977, с. 130, 131.

вопроса об интеграции норм отраслей права, регулирующих отдельные виды общественных отношений по охране и рациональному использованию природных богатств? Положительный ответ будет неправильным, ибо дифференциация и интеграция — два взаимосвязанных и взаимообусловленных явления. Уже в процессе дифференциации общественных отношений и регулирующих их правовых норм проявляются элементы их интеграции. В области использования и охраны природных ресурсов этот процесс очевиден, поскольку в этой сфере есть ряд общих моментов, которые являются основой существования земельного, горного, лесного и водного права. Во-первых, все природные объекты в одинаковой мере принадлежат государству на праве исключительной собственности; во-вторых, на их создание не затрачен труд человека; в-третьих, природные объекты не являются товарами и не могут быть предметом сделок, а передаются лишь в пользование. Есть ряд сходных моментов в вопросах ответственности, управления и т. д. Все это обусловливает возможность появления в системе советского права такой отрасли, как природоресурсовое право, которая будет иметь целью регулирование, а также изучение общих проблем земельного, горного, лесного, водного и фаунистического права как с точки зрения обеспечения комплексности охраны объектов природы, так и с точки зрения обеспечения комплексности их пользования.

Природоресурсовое право в настоящее время находится в стадии возникновения. О его составных частях, тенденциях развития можно будет более определенно говорить лишь после, во-первых, завершения кодификации земельного, горного, лесного, водного и фаунистического законодательства, во-вторых, подробной разработки и на этой основе выяснения сущности и особенности земельных, горных, лесных и т. д. общественных отношений, которые составляют предмет регулирования отраслевых законодательных актов, в-третьих, подготовки и издания единого общесоюзного законодательного акта об охране природных богатств. Тем не менее на основе имеющихся материалов можно с уверенностью сказать, что с формированием природоресурсового права прекратит существование природоохранительное право как наука и учебная дисциплина. Историческая миссия природоохранительного права — обратить внимание юридической научной общественности на необходимость усиленной разработки проблем охраны природы, подготовки соответствующего нормативного акта, регулирующего отношения по использованию и охране природных ресурсов, подготовке кадров юристов и т. д. Иначе говоря, природоохранительное право — явление переходное, призванное заполнить вакуум, который неизбежно образуется между появлением земельного, горного, лесного, водного и фаунистического права и формированием природоресурсового права.

Надо сказать, что ученые, которые признают необходимость существования природоохранительного права наряду с природоресурсовым правом, вольно или невольно выступают за отрыв проблемы охраны природных ресурсов от вопросов пользования ими. Между тем понятия

«охрана» и «пользование» настолько тесно связаны друг с другом, что существование одного из них немыслимо без существования другого. Даже консервация природных ресурсов связана с институтом пользования, поскольку в одних случаях она применяется как средство воздействия на предприятия и организации, нарушившие правила эксплуатации того или иного природного объекта (например, пользование недрами приостанавливается, если горные предприятия допустили существенные отклонения от технологической схемы разработки недр), а в других — как средство восстановления равновесия в природе путем применения мер по ее улучшению, оздоровлению и т. д., т. е. опять-таки путем своеобразного использования объектов природы. Охранять — с точки зрения диалектики значит рационально, комплексно и научно обоснованно использовать. Как справедливо заметил Н. А. Гладков, охрана не отменяет использование природы, последнее не «отменяет» охраны[346].

Нельзя понимать пользование природой прямолинейно, как уничтожение, изъятие и т. д. Изучение и наблюдение за жизнью животных в заповедниках тоже являются одним из видов пользования объектами природы. Поэтому отрывать правоотношения по охране от правоотношения по использованию природных объектов теоретически и практически неверно. Тем более, что в нашей стране нормотворческая практика в области охраны и использования объектов природы сложилась таким образом, что регулятивные и охранительные нормы развиваются вместе. Об этом, в частности, говорят ст. 18 Конституции СССР, а также постановление Верховного Совета СССР от 20 сентября 1972 г. «О мерах по дальнейшему улучшению охраны природы и рациональному использованию природных ресурсов»[347], постановление ЦК КПСС и Совета Министров, СССР от 29 декабря 1972 г. «Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов»[348] и т. д. В этих актах вопросы охраны и пользования рассматриваются как две стороны одного процесса. Даже в законах об охране природы союзных республик, которые, казалось бы, должны были состоять из одних охранительных норм, большинство статей регулятивные[349],

---

[346] См.: Г л а д к о в Н.А. Проблемы охраны природы и ее народнохозяйственное значение. М., 1968, с. 8. Безусловно, нельзя считать, что понятия «охрана» и «пользование» совпадают. Между ними имеется диалектическая связь, но полного тождества нет. (См.: Е р е н о в А.Е. Проблемы правовой охраны природы. — «Известия АН КазССР. Серия общественных наук», 1974, № 3, с. 84; Правовая охрана природы в Казахской ССР, с. 17-18). По рассматриваемой проблеме несколько своеобразную позицию занимает В. Л. Мунтян, который считает охрану природы «переходным этапом в общении людей с природой, на смену которому приходит всестороннее рациональное преобразование природы». (См.: М у н т я н В.Л. Правовые проблемы рационального природопользования. Автореф. на соиск. учен. степени докт. юр. наук. Харьков, 1975, с. 23). Однако такой подход к проблеме противоречит возможности существования в будущем объектов природы, в определении режима которых охранительные нормы преобладают над регулятивными.

[347] «Ведомости Верховного Совета СССР», 1972, №39.

[348] СП СССР, 1973. №2, ст. 6.

[349] См., например, Закон об охране природы в Казахской ССР («Ведомости Верховного Совета КазССР, 1962, № 23, 28).

В настоящее время в юридической литературе ставится вопрос о необходимости издания общесоюзного акта об охране природы. Эта проблема уже назрела. Мы считаем, что в этом акте вопросы охраны и рационального и комплексного использования природных ресурсов следует решать вместе. Теоретически и практически было бы неверным, если бы издавались два самостоятельных общесоюзных акта: один по вопросам пользования, а другой — охраны[350].

Следует отметить, что формирование природоресурсового права нисколько не затронет самостоятельность земельного, горного, лесного и водного права. Оно не будет «вмешиваться» и во внутренние проблемы этих отраслей. Основная задача природоресурсового права — регулировать вопросы охраны и использования объектов природы, выходящих за пределы земельного, горного, лесного и водного права[351]. А таких вопросов в настоящее время немало: комплексное решение проблем охраны и пользования, правильное сочетание интересов субъектов различных отраслей права при пользований объектами природы (например, землепользователей и горных предприятий, когда их интересы вступают в противоречие в связи с необходимостью изъятия земельного участка для нужд горного дела, устранение имеющихся отдельных противоречий между отраслевыми законодательствами и т. д.

(Известия АН Каз ССР. Серия общественных наук . – 1979. – № 1. – С. 59-66)

***

Н. Б. МУХИТДИНОВ

КОНСТИТУЦИЯ СССР И ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ ОХРАНЫ НЕДР

Конституционное закрепление основных принципов использования и охраны природных богатств в условиях развитого социалистического общества — одна из важнейших особенностей нового Основного Закона страны. Опираясь на достижения правовой науки о характере взаимодействия

---

[350] И в а н о в Г.Б. и П е т р о в В.В. допускают неточность, говоря, что «существующее различие между природоохранительной деятельностью и регламентацией порядка рационального потребления ресурсов природы находит выражение и в обособлении норм охранительных и регулятивных» (См.: «Правоведение», 1976, № 6, с. 11). Изложенное нами свидетельствует об обратном.

[351] В. П. Балезин полагает, что после образования природоресурсового права земельное, водное, горное и лесное право теряют свою самостоятельность и речь может идти о самостоятельности самого природоресурсового права. (См.: Б а л е з и н В.П. К вопросу о природоресурсовом праве. — «Вестник МГУ. Серия право», 1977, № I, с. 15). С этим нельзя согласиться. Природоресурсовое право как интегрированная отрасль не может охватить все стороны проблемы использования и охраны природных ресурсов. Поэтому земельное, горное, лесное и водное право будут самостоятельными и в будущем.

общества и природы в Советском Союзе и многолетний опыт регулирования природоохранительных отношений, Конституция СССР формулирует ряд принципиальных положений об охране окружающей природной среды, о правах и обязанностях социалистических предприятий, организаций и учреждений, а также и граждан в этой области, о формах и методах природоохранительной деятельности государственных и общественных органов и т. д. Реализация этих положений, которые в совокупности составляют экологическую доктрину Советского государства, должна поднять на качественно новый уровень весь комплекс общественных отношений по использованию и охране природных богатств страны. Вместе с тем закрепленные Конституцией СССР политические и правовые меры по охране окружающей среды позволяют по-новому смотреть на некоторые нерешенные проблемы природоохранительного права, создают условия для развертывания теоретических исследований в этой области. Рассмотрим некоторые из них применительно к недрам – важной составной части природного комплекса.

1. Основной целью охраны и научно обоснованного, рационального использования недр в СССР являются обеспечение не только всевозрастающих потребностей страны в минеральном сырье и удовлетворение других нужд народного хозяйства, связанных с пользованием недрами, но и сохранение природных богатств для будущих поколений. Материальной основой, гарантирующей достижение этой цели, служит государственная собственность на недра в СССР.

После победы Великого Октября недра земли в нашей стране были национализированы и стали достоянием народа. Национализация недр наряду с землей, лесами и водами подтверждена декретом о земле и рядом других законодательных актов, изданных в первые же годы Советской власти для регулирования отношений по использованию и охране природных богатств.

Новая Конституция СССР закрепляет принцип принадлежности недр Советскому государству (статья 11). Это имеет огромное значение для дальнейшего развития и совершенствования отношений, связанных с горным делом.

Государственная собственность на недра создает условия для планового, рационального, комплексного пользования недрами, позволяет обеспечивать правильное размещение производительных сил страны и высокие темпы развития народного хозяйства, является одним из важнейших факторов создания материально-технической базы коммунизма. На отношения собственности на недра полностью распространяются нормы статьи 10 Конституции об обязанности государства охранять социалистическую собственность и создавать условия для ее приумножения, а также нормы статьи 61 об обязанности каждого гражданина СССР беречь и укреплять социалистическую собственность.

Известно, что Конституция СССР 1936 г., устанавливая две формы социалистической собственности – государственную и колхозно-кооперативную, признала объекты природы государственной

собственностью наравне с заводами, фабриками, шахтами, рудниками и т. п. Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах, кодексы о недрах союзных республик, указывая на принадлежность недр государству, вместе с тем признают их исключительной государственной собственностью. Новая Конституция СССР пошла в этом вопросе по тому же пути, что и отраслевые Основы о земле, о недрах и т. д., впервые подняв до конституционного уровня принцип исключительной собственности на землю, ее недра, леса и воды. Такое положение полностью соответствует природе этих объектов. Земля, недра, леса и воды не созданы трудом человека. Они не имеют стоимости и не являются товарами.

Признание недр исключительной государственной собственностью означает, что кроме Советского государства недра в СССР никому не могут принадлежать на праве собственности. Предприятиям, организациям, учреждениям, а также гражданам они предоставляются только в пользование, Этим объясняется неотчуждаемость и безусловное исключение недр в СССР из гражданского оборота. Действия, в прямой или скрытой форме нарушающие право государственной собственности на недра, запрещаются.

Говоря о недрах как объекте права исключительной государственной собственности, необходимо, однако, иметь в виду следующее. Правовое положение предметов и сил природы, не охваченных процессом производства, и материальных предметов, оторванных от природной среды, различно, так как в связи с приложением человеческого труда последние приобретают меновую стоимость. Если бы эти предметы можно было получить без труда, они не имели бы никакой меновой стоимости, но по-прежнему сохраняли бы свою естественную полезность как потребительная стоимость. Так обстоит дело со всеми средствами производства, которые даны природой без содействия человека, с землей, ветром и водой, железом в рудной жиле, деревом в девственном лесу и т. д. Поэтому от недр в целом как от средства производства, существующего до и независимо от приложения к ним человеческого труда, нужно отличать ту их часть, которая оказалась выделенной в результате соединения с нею человеческого труда. Эта часть недр, превратившаяся после присоединения человеческого труда в сырье либо в орудия труда, составляет естественную основу процесса производства и не является по сути своей объектом природы. Добытая руда может быть продана, а может и перейти в собственность колхозно-кооперативных организаций и граждан. При этом переход права собственности на полезные ископаемые совершается не в силу отделения этих ископаемых от их месторождения, а в силу человеческого труда, в связи с их добычей. Поэтому право исключительной государственной собственности на недра, предусмотренное Конституцией СССР, распространяется на сами ископаемые лишь до тех пор, пока они находятся в непосредственной связи с недрами, как данные природой предметы труда.

2. В связи с признанием ведущего значения права исключительной государственной собственности при решении проблемы охраны недр возникает вопрос о субъекте права собственности на недра.

Данная проблема не была решена Конституцией СССР 1936 г. и конституциями союзных республик. Статья 6 Конституции СССР ограничивалась перечислением объектов природы, которые являются государственной собственностью, т. е. всенародным достоянием.

Не было определенности в вопросе о субъекте права собственности на недра и в Основах законодательства о недрах. Так, статья 4 Основ, устанавливая, что в соответствии с Конституцией СССР недра в Союзе Советских Социалистических Республик являются государственной собственностью, т. е. всенародным достоянием, не содержит прямого указания, какое именно Советское государство, Союз ССР или каждая союзная республика является собственником недр.

Отсутствие четкости в Законодательстве по этому вопросу вызвало оживленные споры в юридической литературе. Г. А. Аксененок, например, указывал, что субъектом права государственной собственности на землю и недра является государство в целом – Союз Советских Социалистических Республик[352]. А. В. Карасс, напротив, полагал, что право собственности СССР на землю, недра, воды, леса отнюдь не исключает права собственности союзных республик на эти объекты. Право государственной собственности союзных республик на землю с ее недрами, лесами и водами в пределах территории республик с неизбежностью вытекает из принципа территориального верховенства республики... Отрицание за союзными республиками права государственной социалистической собственности на землю в пределах территории каждой союзной республики несовместимо с конституционным признанием за ними права территориального верховенства и, следовательно, государственного суверенитета[353].

Как же решает эту проблему новая Конституция СССР?

На первый взгляд, может показаться, что Конституция СССР 1977 г. обходит вопрос о субъекте права государственной собственности на объекты природы, в том числе на недра. Действительно, если обратиться к статье 11, то в ней содержится лишь следующее положение:

«Государственная собственность – общее достояние всего советского народа, основная форма социалистической собственности.

В исключительной собственности государства находятся земля, ее недра, воды, леса».

В этой статье нет прямого указания на то, кто, какое конкретное лицо владеет, пользуется и распоряжается объектами природы. Однако внимательный анализ норм о национально-государственном устройстве, об органах государственной власти и управления СССР показывает, что в соответствии с новой Конституцией СССР субъектом права государственной собственности на объекты природы – землю, ее недра, леса и воды является

---

[352] См.: А к с е н е н о к Г.А. Право государственной собственности на землю в СССР. М., 1950, с. 301.

[353] См.: К а р а с с А.В. Право государственной социалистической собственности. М., 1954, с. 49-50.

Союз ССР. Союзные республики не обладают правами собственника. Статья 70, например, гласит:

«Союз Советских Социалистических Республик – единое союзное многонациональное государство, образованное на основе принципа социалистического федерализма, в результате свободного самоопределения наций и добровольного объединения равноправных Советских Социалистических Республик.

СССР олицетворяет государственное единство советского народа, сплачивает все нации и народности в целях совместного строительства коммунизма». В статье 75 содержится такая норма: «Территория Союза Советских Социалистических Республик едина и включает территории союзных республик». Подобных положений в Конституции СССР 1936 г. не было. Они могли появиться лишь в условиях дальнейшего упрочения политического и хозяйственного единства союзных республик, усиления их взаимной помощи в поднятии экономики и культуры друг друга, их взаимовлияния и т. д. Совершенно очевидно, что без помощи союзных республик было бы немыслимо расширение на территории Казахстана геологоразведочных работ в целях дальнейшего увеличения промышленных запасов металлургического сырья, открытие и освоение крупнейшего Соколовско-Сарбайского железорудного месторождения, строительство рудников цветной металлургии в Прибалхашье, выявление новых месторождений редких металлов, освоение угольных бассейнов, открытие и освоение Мангышлакского нефтеносного района.

Надо отметить, что отрицание за союзными республиками качества субъекта права собственности вовсе не означает, что они отстраняются от организации использования природных ресурсов или лишаются права на принятие соответствующих законодательных актов. Статья 76 СССР устанавливает, что каждая союзная республика имеет свой точно очерченный и научно обоснованный круг полномочий в регулировании земельных, горных, лесных и водных отношений. Союз ССР и союзные республики наделены своими исключительными правами, нарушать которые никто не может. Это положение претворяется в жизнь путем наделения федерации и ее членов законодательными правами, предоставляющими им возможность принятия системы природоохранительных актов, отражающих такие качества субъектов федерации, как их верховенство, единство и независимость. Поэтому нельзя признать правильным мнение С. Б. Байсалова, который вслед за А. В. Карассом связывает вопрос о субъекте права собственности с вопросами территориального верховенства и государственного суверенитета[354]. По его мнению, в случае непризнания союзных республик собственниками находящихся в пределах их территорий природных объектов они не могут иметь территориального верховенства и государственного суверенитета. Такой подход к проблеме неверно определяет правовые гарантии осуществления суверенитета. Между тем суверенитет не может служить основанием для

[354] Б а й с а л о в С.Б. Водное право Казахской ССР. Алма-Ата, 1968, с. 21.

государственной собственности на землю, ее недра, леса и воды. Многие социалистические страны не являются собственниками земли и недр. Но из этого не следует, что они не суверенны и не обладают правом территориального верховенства.

В вопросах горного права обеспечение правовых гарантий суверенитета Союза и союзных республик осуществляется путем, во-первых, закрепления разделения компетенции между Союзом и союзными республиками в Конституции СССР, в Основах законодательства о недрах, кодексах о недрах и других актах; во-вторых, путем принятия горных законов Союзом и союзными республиками в пределах компетенции; в-третьих, путем равноправного участия субъектов федерации в деятельности высших органов власти, через которые они полномочны принимать соответствующие акты.

3. Каковы пределы юридических возможностей Советского государства как собственника недр? Одни авторы утверждают, что правомочия государства как собственника являются абсолютными и неограниченными. Такое мнение в 50-е годы высказывали А. В. Карасс, Г. Н. Полянская и ряд других ученых[355]. В настоящее время его отстаивает Б. В. Ерофеев. Он полагает, что право собственности на землю, недра, принадлежащее государству в целом, не знает никаких ограничений. В советском законодательстве нельзя найти ни одной правовой нормы, которая в той или иной степени определяла бы границы правомочий Советского государства[356]. По мнению А. М. Турубинера, право государственной собственности на землю и недра выражено в определенных правовых формах и осуществляется органами государства в пределах полномочий, предоставленных им законом. Следовательно, содержание права государственной собственности на землю и недра имеет определенные, установленные законом границы. Применительно к другим объектам собственности такое мнение высказывают С. М. Корнеев, Н. А. Сыродоев, О. С. Колбасов[357].

Оценивая эти высказывания с позиции новой Конституции СССР, надо отметить, что Советское государство – особый субъект права. Соединяя в своих руках политическую власть и право собственности, государство само своей властью определяет, каким содержанием будут наполнены его правомочия и в каком порядке, в каких правовых формах они будут осуществляться. Советскому государству никто не устанавливает и не может устанавливать границы его правомочия. Оно свободно в выборе методов для осуществления своего права и может свободно реализовать в принимаемых им законах требования хозяйского отношения к природе. Однако, говоря о пределах юридических возможностей государства, не следует делать вывод, что право государственной собственности ни от чего

---

[355] См.: К а р а с с А.В. Право государственной социалистической собственности, с. 20; П о л я н с к а я Г.Н. Право государственной собственности на леса в СССР. М., 1959, с. 147.
[356] См.: Е р о ф е е в Б.В. Основы земельного права. М., 1972, с. 92-93.
[357] См.: Т у р у б и н е р А.М. Право государственной собственности на землю в Советском Союзе. М., 1958, с. 135.

не зависит и что государство правомочно совершать любые возможные акты владения, пользования и распоряжения природными богатствами. Нормы о праве собственности только тогда могут направлять деятельность соответствующих министерств и ведомств и пользователей объектами природы в желательном для общества направлении, когда осуществление их реально обеспечивается экономическими условиями. В противном случае они будут безжизненными и в конечном счете прекратят свое существование. Отсюда всякие рассуждения о неограниченном характере права собственности нельзя признать правильными. Вопреки утверждению Б. В. Ерофеева в действующем законодательстве можно найти нормы, определяющие (если угодно – и ограничивающие) границы правомочий государства. Таковыми, например, являются нормы, устанавливающие содержание правомочий распоряжения. Поскольку недра состоят в исключительной собственности, статья 3 Основ законодательства о недрах запрещает в отношении недр сделки. Поэтому всякие действия собственника по продаже недр будут незаконными со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Не вполне точными являются и суждения о том, что право собственности ограничено рамками законодательства, а сама законодательная власть имеет неограниченный характер.

Объективная обусловленность права собственности экономическим базисом определяет и предел действия государственной власти. Принимая законодательные акты, устанавливая те или иные правила по пользованию недрами и другими природными ресурсами, государство не может с этим не считаться. Государство как собственник природных богатств может брать на себя столько прав, сколько это необходимо ему для обеспечения рационального, комплексного использования и охраны этих богатств, исходя из сложившихся экономических условий.

4. Принято считать, что все многочисленные и разнообразные по своему характеру и содержанию действия государства, осуществляющего принадлежащее ему право собственности, охватываются понятиями *владение, пользование* и *распоряжение.* Это положение в одинаковой мере относится как к праву государственной собственности на недра, так и к праву государственной собственности на другие объекты природы.

Однако, исходя из того, что земля, недра, леса и воды представляют собой своеобразные объекты права, некоторые аграрники полагают, что в содержание права государственной собственности на землю, недра, леса и воды кроме указанных выше правомочий входит еще одно правомочие – управление.

Подробно не останавливаясь на этой проблеме, мы хотели бы отметить следующее. Основной недостаток в рассуждениях сторонников признания управления самостоятельным правомочием собственника состоит в том, что они пытаются решить данный вопрос лишь с позиции определения соотношения управления и распоряжения. Во многих случаях управление рассматривается ими в отрыве от таких правомочий, как владение и

пользование. В результате получается, что если то или иное субъективное право по своей природе не может входить в состав распоряжения, то оно обязательно должно составлять содержание нового правомочия – управления. И это выдается как важный аргумент для доказательства слабости «триады» применительно к праву государственной собственности на объекты природы. При этом и само содержание правомочия распоряжения толкуется противниками «триады» несколько односторонне, с цивилистических позиций. Так, по мнению М. И. Козыря, в случае отказа от образования правомочия управления такие функции государства, как учет земель, землеустройство, контроль за использованием земли и некоторые другие надо либо исключить из содержания права государственной собственности на землю, либо отнести их к содержанию правомочия распоряжения землей, что приводит, как он считает, к объединению в этом праве разнородных по своей юридической природе действий. Спрашивается, а где правомочия владения и пользования? Неужели они не имеют отношения к организации рационального использования объектов природы и к осуществлению контроля за этим использованием?..

В действительности указанные функции государства-собственника так же, как и многие другие, составляют содержание не одного, а всех трех правомочий по владению, пользованию и распоряжению. Исследования последних лет с применением системного подхода показывают, что обособленный анализ владения, пользования, распоряжения без установления того, какая связь между ними существует, не дает желаемого результата. Ибо право государственной собственности не сводится к отдельным правомочиям, а представляет собой органическое единство всех принадлежащих государству субъективных прав.

При этом по мере развития отношений собственности развиваются и совершенствуются и конкретные субъективные права собственника, которые составляют содержание владения, пользования и распоряжения. В процессе этого развития одни из субъективных прав могут исчезать за ненадобностью, а на их место появляться другие, более точно отражающие сущность функций отношения собственности. Так, в первые годы Советской власти государство имело право предоставлять недра в пользование всем первооткрывателям – государственным, кооперативным, общественным организациям, предприятиям и гражданам, а в необходимых случаях и иностранным юридическим лицам. В соответствии с этим принадлежащее государству правомочие распоряжения имело несколько иное, чем ныне, содержание. Факты изменения содержания тех или иных правомочий собственника, исчезновения или появления в праве собственности новых функций мы находим и в настоящее время. Причем на первых порах вновь возникшие функции с трудом «втискиваются» в состав традиционных правомочий государства – владения, пользования и распоряжения. Например, в последние годы у государства появились такие права, как право требовать восстановления нарушенных неправильным использованием объектов природы, заботиться о воспроизводстве (где это возможно) природных богатств, об их экономической оценке и т. д. Если рассматривать указанные

правомочия обособленно, а не в совокупности (как обобщенное выражение всех многообразных действий, которые может совершать по поводу имущества его собственник), то для охвата этих функций государства надо «образовать» еще одно или два правомочия. Но это, конечно, не будет решением проблемы, ибо в будущем могут появиться какие-то новые функции. В соответствии с изложенным мы полностью поддерживаем мнение тех ученых, которые считают наличие владения, пользования и распоряжения достаточным для характеристики содержания права государственной собственности вообще и на природные богатства в частности. Говоря об управлении, мы имеем в виду исполнительно-распорядительную деятельность уполномоченных на то государственных органов по организации рационального использования охраны объектов природы.

5.Новая Конституция СССР значительно развивает природоохранительную функцию Советского государства.

Сущность этой функции заключается в целенаправленном преобразовании природы в интересах рационального и комплексного использования ее богатств, улучшения среды обитания, предотвращения нарушений равновесия в природе и восстановления его в случае необходимости. Функция по охране природы имеет своей задачей определение системы правовых требований, предъявляемых к предприятиям, учреждениям и гражданам, организацию действенного контроля за использованием богатств природы, установление и применение эффективных способов воздействия на отношения, возникающие в процессе охраны и использования природных ресурсов.

В нашей стране функция по охране природы возникла с первого же дня победы Великого Октября. Об этом говорят декреты «О земле», «О недрах» и другие основополагающие нормативные акты, направленные на регулирование отношений по использованию и охране природных ресурсов. Однако в первые годы Советской власти по причинам объективного и субъективного характера природоохранительная функция не могла проявиться в полной мере. Лишь в условиях развитого социалистического общества появляются все материальные предпосылки для полного осуществления этой функции.

В статье 18 Конституции СССР установлено, что в интересах настоящего и будущих поколений в Советском Союзе принимаются меры, необходимые для охраны и научно обоснованного, рационального использования земли и ее недр, водных ресурсов, растительного и животного мира, для сохранения в чистоте воздуха и воды, обеспечения воспроизводства природных богатств и улучшения окружающей человека природной среды. В Конституции указаны и пути реализации этих мер. С этой точки зрения большое значение имеют нормы статей 73, 131, 147 Конституции СССР. Согласно статье 73, ведению Союза ССР в лице его высших органов государственной власти и управления подлежат проведение единой социально-экономической политики страны, определение основных направлений научно-технического прогресса и общих мероприятий по рациональному использованию и охране природных

ресурсов. В соответствии со статьей 131 Совет Министров СССР правомочен решать все вопросы государственного управления, отнесенные к ведению Союза ССР, поскольку они не входят в компетенцию Верховного Совета СССР и Президиума Верховного Совета СССР. Совет Министров СССР разрабатывает и осуществляет меры по рациональному использованию и охране природных ресурсов. В силу статьи 147 в пределах своих полномочий местные Советы народных депутатов координируют и контролируют деятельность предприятий, организаций и учреждений в области землепользования и охраны природы.

Конституционное закрепление функции по охране природы способствует дальнейшему развитию и совершенствованию отношений по охране и использованию природных ресурсов, укреплению законности в этой области и дальнейшему усилению эффективности правового регулирования природопользования и охраны окружающей природной среды.

(В кн: «Конституционные основы государственного строительства в развитом социалистическом обществе». – Алма-Ата: Издательство «Наука» КазССР, 1980. – С.158-170.)

***

Н.Б.МУХИТДИНОВ

РАЦИОНАЛЬНО ИСПОЛЬЗОВАТЬ БОГАТСТВА НЕДР

Среди природных богатств страны особое место принадлежит недрам. В недрах Советского Союза сосредоточены огромные запасы такте важнейших видов полезных ископаемых, как уголь, железные руды, руды многих цветных, металлов, природный газ, апатит и др. Горнодобывающая промышленность нашей страны в настоящее время дает почти одну четверть мировой продукции. Причем по мере развития общества добыча полезных ископаемых будет все больше возрастать. По данным специалистов, добыча многих видов минерального сырья примерно через каждые 8-10 лет удваивается. Так, если в 1970 году было добыто на всей планете 7 миллиардов тонн условного топлива /угля, нефти, газа/, то в 2000 году, по прогнозным оценкам, будет добыто уже около 25 миллиардов тонн.

Недра используются также для строительства подземных хранилищ нефти и газа, сооружения тоннелей, метрополитенов, складов и в других целях.

Хотя в СССР имеются большие запасы полезных ископаемых, выявленные минеральные ресурсы по некоторым важнейшим видам распределены на территории страны неравномерно. В Отчетном докладе ЦК КПСС XXV съезду партии Генеральный секретарь ЦК КПСС, Председатель Президиума Верховного Совета СССР Л.И.Брежнев подчеркнул: “Еще одна

важная проблема, которую мы с большим размахом решали в годы девятой пятилетки, – это обеспечение потребностей страны в топливе, энергии, металле и сырье. Эта проблема стоит перед нами не из-за физической нехватки природных ресурсов, а потому что ограничены их запасы в обжитых, близких к промышленным центрам районах"[358]. Геологами установлено, что большая часть запасов ископаемых горючих (уголь, газ, нефть), цветных и благородных металлов расположена в восточных районах нашей страны, железных руд – в западных, марганцевых – на Украине и Грузии, хромитовых – на северо-западе Казахстана, агрохимических – в европейской части СССР. В настоящее время принимаются меры для улучшения географии минерального сырья. Но решение этих проблемы зависит прежде всего от наличия в недрах тех или иных районов соответствующего вида минерального сырья. Ибо полезные ископаемые невозобновляемы и невоспроизводимы.

Поэтому рациональное и комплексное использование богатств недр является одной из актуальных проблем современности, от правильного решения которой во многом зависит успешное развитие экономики, а также благосостояние нынешнего и будущих поколений.

Использовать недра рационально – это значит не допускать потерь при добыче ископаемых, не допускать нарушения правил строительства подземных сооружений, не связанных с добычей минерального сырья, использовать недра комплексно – это значит не допускать выборочную разработку тех или иных видов полезных ископаемых. Иначе говоря, комплексное использование недр предполагает обеспечение такого положения, при котором богатства недр, включая и сопутствующие основному полезному ископаемому компоненты, извлекались бы полностью, а при невозможности их разработки на данном этапе развития науки и техники оставались бы годными в будущем.

Однако задачи рационального и комплексного использования недр не сводятся только к обеспечению полного извлечения полезных ископаемых и соблюдению правил строительства подземных сооружений, хранения нефти, газа, спуска сточных вод и т.д. В своем естественном состоянии все природные богатства связаны между собой и в процессе использования оказывают друг на друга как полезное, так и отрицательное воздействие. Неправильная разработка недр, даже обеспечивающая полное извлечение полезных ископаемых, может вызвать, например, понижение уровня грунтовых вод, обрушение земной поверхности, разрушение плодородного почвенного слоя и другие нежелательные последствия. Поэтому рациональное и комплексное использование недр предполагает такую организацию пользования недрами, при которой учитывалось бы взаимодействие различных видов природных богатств друг с другом, и разработка месторождении не влекла бы за собой ухудшение состояние земли, вод и лесов. Следует отметить, что на практике многие горные предприятия при разработке недр проводят большую работу по обеспечению хозяйского отношения к объектам природы, а в случае нарушения

[358] Материалы XXV съезда КПСС. М., Политиздат, 1976, с.37.

установленных требований принимают строгие меры по восстановлению нарушенных равновесий в природе. Так обстоит дело, например, в Карагандинском угольном бассейне, на предприятиях города Усть-Каменогорска и других организациях, разрабатывающих добычу полезных ископаемых. Однако в настоящее время все еще продолжают иметь место факты неправильного использования природных богатств, грубого нарушения принципов охраны земель, лесов и вод при освоении недр. По состоянию на первое ноября 1978 года в Министерстве цветной металлургии Казахской ССР было зафиксировано 18,8 тысяч гектаров испорченных земель, в Министерстве геологии СССР – 10,2 тысячи, в Министерстве черной, металлургии – 10,9 тысяч гектаров и т.д. Ясно, что при таком положении трудно признать использование недр рациональным, хотя во многих случаях горные предприятия указанных министерств не допускают сверхплановых потерь полезных ископаемых.

В решении задач правильного, научно обоснованного использования и охраны недр большую роль играет правовое регулирование общественных отношений в этой области. Поэтому в нашей стране с первых же дней победыреволюции уделяется внимание развитию и совершенствованию законодательства о недрах. Декрет “О земле” 1917 года признал недра самостоятельным объектом права собственности. Декрет “О недрах земли” от 30 апреля 1920 года, “Положение о недрах земли и разработке их” от 7 июля 1923 года, а также “Горное положение Союза ССР” 1927 года, которое действовало около 50 лет, подробно регламентировали порядок освоения недр и разработки месторождений полезных ископаемых применительно к разным этапам развития нашей страны. При этом с изменением социально-общественной обстановки в стране, с развитием производительных сил и соответствующих им производственных отношений в законодательном порядке менялся и характер предоставляемых предприятиям, организациям и гражданам прав и обязанностей по пользованию и охране недр. Так, в 20-е годы, к промышленной и торговой деятельности допускались частные лица, право производства горно-промышленных работ, поисков, разведки и добычи полезных ископаемых предоставлялось всем лицам, а в ряде случаев и иностранцам. С победой социализма в стране частное предпринимательство в горном деле было отменено. Уже начиная с середины 30-х годов, разработкой недр могли заниматься только социалистические предприятия, организации и учреждения. В соответствии с этим изменились и формы организации пользования недрами, возросли требования к охране полезных ископаемых. Все это способствовало дальнейшему развитию горного дела в стране и содействовало своевременному и эффективному решению задач рационального и комплексного использования недр.

Следует отметить, что при наличии самостоятельного права государственной собственности на недра, получение горного отвода не влечет за собой автоматического получения земельного отвода. Горным отводом называется часть земных недр, предоставляемая для промышленной разработки содержащихся в них полезных ископаемых. Юридическим содержанием

горного отвода является право на промышленную разработку ископаемых. На основании горноотводного акта пользователь недрами вправе лишь поставить вопрос перед компетентными государственными органами о выделении ему необходимого для ведения горных работ земельного участка.

Принцип раздельности права на поверхность от права на недра имеет огромное значение как для дальнейшего развития горной промышленности, так и для обеспечения рационального использования земельных ресурсов. Благодаря этому принципу в нашей стране осуществляется планомерная разработка месторождений полезных ископаемых и целесообразное размещение предприятий различных отраслей горнодобывающей промышленности. Ибо социалистическое государство без права собственности на недра земли не могло бы осуществлять научное изучение геологического строения территории СССР и комплексное изучение месторождений полезных ископаемых, а также учет запасов полезных ископаемых на территории СССР в целях обеспечения минерально-сырьевой базы соответствующих отраслей промышленности, вместе с тем принцип раздельности права на поверхность земли от права на ее недра обеспечивает землепользователям всесторонний учет их интересов и дает возможность государству регулировать отвод земельных участков для нужд горного дела. Во-первых, компетентный государственный орган, получив заявку от горнодобывающего предприятия, может представить ему не всю поверхность, покрывающую содержащие полезные ископаемые недра, а ее часть. Во-вторых, государственный орган может предоставить земельные участки горнодобывающему предприятию совершенно в другом месте, а не на поверхности недр, подлежащих разработке. В-третьих, государственный орган, если это необходимо, может отказать в предоставлении земельного участка. Практика знает немало примеров, когда месторождения полезных ископаемых не разрабатываются лишь из-за того, что горным предприятиям отказано в земельном отводе. Ибо при раздельности права на недра от права на поверхность нарушение права землепользователей возможно лишь в том случае, когда интересы горной промышленности действительно требуют подчинения себе интересов сельского или иного хозяйства. На этот счет земельное законодательство содержит необходимое указание. Согласно ст.16 Основ изъятие участков из земель, находящихся в пользовании колхозов, совхозов и других сельскохозяйственных предприятий, организаций и учреждений, из земель, имеющих культурное либо научное значение, допускается лишь в случае особой необходимости. Причем свободные земли, если они признаны в установленном порядке пригодными для нужд сельского хозяйства, прежде всего должны предоставляться сельскохозяйственным предприятиям.

В дальнейшем развитии и совершенствовании горных отношения велика роль новой Конституции СССР и Конституции Казахской ССР. Выражая и закрепляя важнейшие устои зрелого социализма, новая Конституция СССР в четкой и лаконичной форме подводит итог 60-летнему развитию советского социалистического права и его основных принципов по рациональному, комплексному использованию и охране природных богатств, позволяет глубже,

понять важнейшие идеи природоохранительного законодательства Советской власти, провозглашенные ленинскими декретами Октября и обогащенные всей практикой строительства социалистического общества. Рассматривая экономическую политику социалистического общества в единстве экономических, политических и социальных задач, Конституция СССР закрепляет основные правила пользования и охраны объектов природы, в том числе недр, определяет ведущие формы и методы деятельности Советского государства в сфере экологических отношений. В Конституции содержится ряд основополагающих норм, которые направлены на дальнейшее развитие природоохранительной функции Советского государства. Эти нормы (см.ст.ст. 11, 18, 42, 67, 73, 131, 147 и другие) устанавливают: во-первых, социалистический характер права государственной собственности на природные ресурсы, т.е. такой характер, который исключает возможность эксплуатации человека человеком. Согласно Конституции основная цель экономической политики СССР – это интересы настоящего и будущих поколений советских людей; во-вторых, исключительный характер права государственной собственности на природные ресурсы; в-третьих, плановый и комплексный характер пользования и охраны природных ресурсов.

Однако до недавнего времени существенным недостатком действующего горного законодательства было отсутствие в нем соответствующих норм, стимулирующих обеспечение рационального использования и охраны недр. Горные отношения регулировались нормативными актами и многочисленными инструктивными материалами, которые не отражали происшедшие социально-экономические преобразования, а также возросшие масштабы производства и коренные изменении техники добычи, обогащения и переработки полезных ископаемых, не в полной мере отвечали задачам обеспечения эффективного использования и охраны недр.

Для устранения этих и других недостатков горного законодательства 9 июля 1975 года Верховный Совет СССР утвердил общий закон о недрах – Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах[359] – и принял постановление «О мерах по дальнейшему усилению охраны недр и улучшению использования полезных ископаемых». Этими актами было положено начало совершенствованию и дальнейшему развитию советского горного права в условиях зрелого социалистического общества. В соответствии с Основами во всех союзных республиках приняли кодексы о недрах. В Казахской ССР такой кодекс принят 21 августа 1976 года.

Кодификация законодательства в недрах имеет важное значение для развития горных отношений. Она направлена не только на решение возникающих к настоящему времени проблем, связанных с использованием и охраной недр, но и создает прочную правовую основу для последующей

[359] Заседания Верховного Совета СССР девятого созыва (третья сессия). Стенографический отчет. М., 1975, с. 15.

эффективной эксплуатации месторождений полезных ископаемых, использования недр для целей, не связанных с добычей минерального сырья.

Новый закон о недрах выражает заботу Советского государства об обеспечении не только все возрастающих потребностей страны в минеральном сырье и об удовлетворении других нужд народного хозяйства, связанных с пользованием недрами, но и о сохранении природных богатств для будущих поколений. Закон возлагает обязанность на всех, кому государство доверяет богатство недр, обеспечивать рациональное использование полезных ископаемых и вести разработку месторождений с минимальными потерями этих ископаемых.

В Основах получило отражение принципиальное положение о том, что недра в нашей стране являются государственной собственностью, то есть всенародным достоянием.

Государственная собственность на недра в СССР составляет основу горных отношений, то есть общественных отношений в области использования и охраны недр, создает условия для планового, рационального, комплексного пользования недрами, позволяет обеспечивать правильное размещение производительных сил страны и высокие темпы развития народного хозяйства, является одним из важнейших факторов создания материально-технической базы коммунизма.

В соответствии с Основами все недра в СССР подлежат охране. Основными требованиями в области охраны недр являются: обеспечение полного и комплексного геологического изучения недр; соблюдение установленного порядка представления недр в пользование и недопущение самовольного пользования недрами; наиболее полное извлечение из недр полезных ископаемых.

В соответствии с Основами при разработке месторождений полезных ископаемых должно быть обеспечено: применение наиболее рациональных и эффективных методов добычи основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и извлечение содержащихся в них компонентов, имеющих промышленное значение; осуществление доразведки месторождений полезных ископаемых и иных геологических работ, проведение маркшейдерских работ, а также ведение предусмотренной технической документации; учет состояния и движения запасов, потерь и разубоживания полезных ископаемых; сохранение запасов полезных ископаемых, консервируемых в недрах; сохранение и учет попутно добываемых временно не используемых полезных ископаемых, а также отходов производства, содержащих полезные компоненты; рациональное использование вскрышных пород и отходов производства, а также правильное их размещение; безопасность работников и населения, охрана недр и других объектов окружающей природной среды, зданий и сооружений; разработка и утверждение планов ликвидации аварии. Не должны допускаться при этом сверхнормативные потери и сверхнормативное разубоживание полезных ископаемых, а также выборочная отработка богатых участков месторождения, приводящая к необоснованным потерям балансовых запасов полезных

ископаемых; а также порча разрабатываемых и соседних с ними месторождений полезных ископаемых в результате проводимых горных работ.

В настоящее время пользование недрами для строительства и эксплуатации подземных сооружений и в иных целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, производится по специальным проектам, утверждаемым в порядке, установленном законодательством Союза ССР и Казахской ССР.

В проектах должны предусматриваться меры, обеспечивающие соответственно обезвреживание сточных вод, вредных веществ, отходов производства и иных веществ и материалов, локализацию их в строго определенных границах и предотвращение проникновения их в горные выработки, на земную поверхность и в водные объекты.

В действующем законодательстве большое внимание уделено вопросам усиления надзора и контроля за пользованием и охраной недр. Предусмотрено расширение прав органов государственного горного надзора с учетом современных требовании. На органы государственного горного надзора возлагается контроль за строгим соблюдением предприятиями и организациями законодательства о недрах, за соблюдением правил их охраны и правил по безопасному ведению горных работ, за комплексностью использования месторождений полезных ископаемых. Органам государственного горного надзора предоставляется право приостанавливать работы при нарушении правил охраны недр или порядка их использования также давать обязательные для исполнения указания об устранении нарушения таких правил, прекратить самовольное использование недр и самовольную застройку площадей залегания полезных ископаемых, привлекать в установленном порядке виновных лиц к строгой ответственности.

Эти и другие предусмотренные действующим горным законодательством меры по обеспечению рационального использования недр дают определенные положительные результаты. В последние годы, например, на предприятиях Минцветмета Казахской ССР проводятся работы по использованию забалансовых руд и хвостов обогащения, переработка которых с целью извлечения цветных металлов и других попутных элементов экономически целесообразна. Так, на Балхашском горно-металлургическом, Зырянском свинцовом комбинатах и в рудоуправлении «Майкаинзолото» значительная доля руд, подаваемых на обогатительные фабрики, представляет собой накопленные в отвалах забалансовые руды. Достигнуто некоторое снижение потерь полезных ископаемых при добыче на шахтах объединения «Карагандауголь», на рудниках Соколов-Сарбайского горно-обогатительного комбината и на других предприятиях.

К эксплуатации недр в отличие от многих других видов природных богатств невозможно приступить сразу. Подавляющее большинство месторождений полезных ископаемых скрыто под поверхностью земли и прежде, чем извлекать содержащееся в них минеральное сырье, их необходимо открыть и разведать. Размещение подземных сооружений в тех или иных участках недр также требует проведения сложных подготовительных работ по

выяснению пригодности недр для строительства сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых.

Деятельность предприятий, организаций и учреждений направлена на получение данных о геологическом строении недр, процессах, протекающих в них, на выявление и оценку месторождений полезных ископаемых, изучение закономерностей их формирования и размещения, выяснение горнотехнических и других условий разработки месторождений и использования недр в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, называется геологическим изучением недр. Процесс этот сложный, сопряжен с большими трудностями, творческим риском и носит по существу исследовательский характер. К настоящему времени большинство районов нашего государства хорошо изучено, а более или менее крупные месторождения полезных ископаемых, расположенные вблизи промышленно развитой части страны, выявлены и переданы в эксплуатацию. Для обнаружения новых месторождений иногда приходится вести работу годами, причем в самых трудных горнотехнических и горногеологических условиях. Поэтому обеспечение народного хозяйства страны минеральным сырьем и практическое осуществление принципа рационального и комплексного использования недр зависит от того, как организована работа по изучению недр и насколько правильно и полно отражаются в правах и обязанностях геологоразведочных организаций требования хозяйского отношения к этому объекту природы, какой вид наказания (или какой вид поощрения за своевременное и качественное выполнение) предусматривается за невыполнение этих требований.

Предприятия, организации и учреждения, осуществляющие геологическое изучение недр, обязаны обеспечивать: рациональное, научно обоснованное направление и эффективность работ по геологическому изучению недр; полноту изучения геологического строения недр, горнотехнических, гидрогеологических и других условий разработки разведанных месторождений, строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых; достоверность определения количества и качества запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и содержащихся в них компонентов; геолого-экономическую оценку месторождений полезных ископаемых; ведение работ по геологическому изучению недр методами и способами, исключающими неоправданные потери полезных ископаемых и снижение их качества; размещение извлекаемых из недр горных пород и полезных ископаемых, исключающее их вредное влияние на окружающую среду; сохранность разведочных горных выработок и буровых скважин, которые могут быть использованы при разработке месторождений в иных народнохозяйственных целях, и ликвидацию в установленном порядке выработок и скважин, не подлежащих использованию; сохранность геологической и исполнительно-технической документации, образцов горных пород и руд, керна, дубликатов проб полезных ископаемых, которые могут быть использованы при дальнейшем изучении недр, разведке и разработке

месторождений полезных ископаемых, а также при пользовании недрами в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых.

Геологоразведочная работа является самостоятельной отраслью материального производства. Вместе с тем ей присущи некоторые особенности. Это, во-первых, возможность значительного удельного веса безрезультатных работ, особенно на стадии поисков, во-вторых, в процессе труда геологических организации недра не изменяют своего состояния и не теряет своей связи с землей. Труд геологов является лишь необходимой предпосылкой превращения богатств недр из «вещи в себе» в «вещь для нас», в-третьих, большая продолжительность работ по открытию и подготовке месторождений к разработке. По данным экономистов, для постановки детальных поисков и открытия новых месторождений требуется около 3 лет. Не менее 3-5 лет, а часто до 7-10 лет проводится предварительная и затем детальная разведка месторождений.

На организацию геологического изучения недр эти и другие особенности геологоразведочных работ оказывают значительное влияние.

Для того, чтобы возникли правоотношения по геологическому изучению недр, необходимо наличие субъектов права, приспособленных к ведению поисковых и разведочных работ. Такими субъектами являются социалистические геологоразведочные организации, научно-исследовательские и проектные институты, соответствующие учебные задания, а в случае, предусмотренных законом, и иные специализированные предприятия и организации.

Вместе с тем советское государство широко пользуется и услугами граждан в деле обнаружения богатств недр. Это положение закреплено в действующем горном законодательстве. Поэтому правом на поиск месторождений полезных ископаемых и, следовательно, способностью вступать в правоотношения по геологическому изучению недр обладают и граждане СССР.

Следует отметить, что граждане оказывают государству большую помощь в пополнении запасов новых видов минерального сырья. Так, Соколовско-Сарбайское месторождение железной руды было открыто летчиком Уральского аэрофлота М.Г.Сургутановым. За это открытие ему вместе с группой геологов была присуждена Ленинская премия.

На практике встречаются и другие случаи открытия крупных, месторождений гражданами. Например, в 1959 году работник потребительской кооперации Н.Н.Шак открыл месторождение железной руды в Залоринском и Тыретском районах Иркутской области.

Вместе с тем, хотя граждане являются участниками правоотношений по геологическому изучению недр, содержание их правоспособности существенно отличается от содержания правоспособности социалистических предприятий и организаций. В частности, правоспособность граждан значительно уже той правоспособности, которой обладает геологическая организация. В соответствии с действующим законодательством граждане не могут заниматься поисками, связанными с нарушением целостности земляного покрова. Они в

отличие от геологических организаций, не вправе также вести разведку месторождений полезных ископаемых.

Такое ограничение прав граждан не нуждается в комментарии, если учесть, что разведка представляет собой комплекс исследований по определению промышленного значения открытого месторождения. В результате разведочных работ устанавливается количество и качество имеющихся в месторождении полезных ископаемых и выявляются природные и экономические условия, в которых данное месторождение находится. Ясно, что совершение подобных действий гражданам не под силу, кроме того, противоречит их правовому положению.

Геологическое изучение недр является своеобразным видом пользования недрами. Вместе с тем это и творческая деятельность, связанная с вероятностью неудачного исхода работы. Можно предполагать, но трудно наверняка указать то место, которое пригодно для освоения. Поэтому для лучшей организации пользования недрами с целью их геологического изучения действующее законодательство о недрах подразделяет геологоразведочные работы на ряд этапов, а именно: геологическая съемка, поиск месторождений полезных ископаемых, их предварительная и детальная разведка и эксплуатационная разведка.

Целью геологической съемки является определение пригодности той или иной площади для постановки поисковых работ. Второй этап (поиск) призван дать ответ на вопрос о наличии или отсутствии проявлений и признаков полезных ископаемых. По результатам предварительной разведки определяется пригодность недр для освоения, дается оценка месторождениям или участкам недр, в которых предполагается строить подземные сооружения. Детальная разведка преследует цель получить данные для составления проекта эксплуатации месторождений. На основе материалов этой разведки производится подсчет запасов полезных ископаемых, который утверждается ГКЗ (ТКЗ) СССР.

Эксплуатационная разведка осуществляется геологическими службами соответствующих министерств и ведомств добывающей промышленности. В результате этой работы уточняются положения, формы, строения и состав рудных тел, определяются условия залегания полезных ископаемых и т.д. Поэтому все действия по эксплуатационной разведке месторождений входят в правомочия горных предприятий и составляют часть содержания права пользования по добыче ископаемых.

Различия в целях, содержании и результатах того или иного этапа геологоразведочных работ оказывают существенное влияние на планирование и финансирование деятельности геологов и не могут игнорироваться при организации всего процесса геологического изучения недр. Так, проведение предварительной разведки обязательно на всех вновь выявленных месторождениях. А более детальные разведочные работы могут производиться лишь на тех месторождениях, которые передаются промышленному освоению сразу после окончания разведки. Нарушение этого правила ведет к замораживанию крупных денежных средств на десятки лет.

Для обеспечения рационального и комплексного использования недр важное значение имеет совершенствование правового регулирования ответственности за нехозяйское отношение к недрам.

В настоящее время установлено, что сделки, в прямой или скрытой форме нарушающие права государственной собственности на недра, недействительны (ст.49 Основ). Лица, виновные в совершении указанных сделок, а также в самовольном пользовании недрами, нарушении правил и требований проведения работ по геологическому изучению недр, приведшим к недостоверной оценке разведанных запасов полезных ископаемых или условии для строительства и эксплуатации горнодобывающих предприятий, а также подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых; выборочной отработке богатых участков месторождений, приводящей к необоснованным потерям балансовых запасов полезных ископаемых; сверхнормативных потерях и сверхнормативном разубоживании полезных ископаемых при добыче, порче месторождений полезных ископаемых и других нарушениях требований рационального использования запасов полезных ископаемых; самовольной застройке площадей залегания полезных ископаемых; нарушениях правил и норм по безопасному ведению работ, связанных с пользованием недрами и невыполнением правил охраны недр, а также требований по охране окружающей природной среды, зданий и сооружений от вредного влияния работ, связанных с пользованием недрами; уничтожения или повреждения наблюдательных режимных скважин на подземные воды, а также маркшейдерских и геодезических запасов; утрате маркшейдерской и геологической документации, а также дубликатов проб полезных ископаемых и керна, которые необходимы при дальнейшем геологическом изучении недр и разработке месторождений; невыполнении требовании но приведению ликвидируемых или консервируемых горных выработок и суровых скважин в состояние, обеспечивающее безопасность населения а также требований по сохранению месторождений, горных выработок и буровых скважин на время консервации несут уголовную, административную или иную ответственность в соответствии с законодательством Союза ССР и союзных республик, а предприятия, организации, учреждения и граждане, виновные в указанных нарушениях, обязаны возместить причиненные убытки.

Надо сказать, что до недавнего времени горное законодательство не имело норм об ответственности лиц за нарушение правил пользования недрами. Горное положение Союза ССР слабо реагировало на то, каковы состояние эксплуатируемых месторождений и хозяйственные результаты этой эксплуатации. Положение не предусматривало реальных и достаточно конкретных правовых последствий в случаях, когда те или иные горные предприятия и организации допускали нерациональную разработку недр. При этом в горном законодательстве вообще не предусматривалась возможность возложения на горнодобывающие предприятия обязанности по возмещению материального ущерба, причиненного вследствие не рациональной разработки недр.

Такое положение не могло создавать условия для охраны недр. Конечно, нельзя рассматривать уголовную, административную или иную ответственность в качестве универсального средства, стимулирующего осуществление мероприятий по рациональному использованию и охране недр. Подавляющее большинство участников горных отношений исполняют требования законодательства сознательно и добровольно. Кроме того, требования по охране недр реализуются в жизнь путем четкого определения прав и обязанностей пользователей недрами, путем установления соответствующих мер поощрения за хозяйское отношение к недрам и т.д. Однако, в настоящее время существует немало субъективных и объективных факторов, которые порождает нарушения законности в области пользования недрами, противодействуют полному проявлению имеющихся закономерностей по рациональному и комплексному использованию недр. Поэтому декларативные призывы «потребовать», «усилить» и т.д., когда речь идет об охране объектов природы, в том числе недр, не всегда достигают своей цели. Можно привести немало примеров, когда в принципе правильное положение или инструктивный материал не выполняются лишь из-за того, что их выполнение не подкрепляется необходимыми правовыми средствами.

Юридическая ответственность относится к числу важных специальных средств, призванных для укрепления социалистической законности. С помощью именно этого средства ведется борьба с нарушителями законности; осуществляется охрана социалистического правопорядка. Юридическая ответственность является средством восстановления нарушенных общественных отношений и правопорядка. Противоправное поведение препятствует правовому регулированию, посягает на регламентируемые правовыми нормами общественные отношения, причиняет им определенный вред. Поэтому важнейшей задачей возложения ответственности является устранение нанесенного вреда в тех пределах, в каких это возможно.

В Основах законодательства о недрах указаны следующие виды ответственности за нарушения законодательства о недрах: уголовная, административная, материальная. Причем данный перечень не является исчерпывающим. Закон допускает возможность установления иной ответственности за нехозяйское отношение к недрам. Такая множественность видов ответственности за нарушение законодательства о недрах имеет объективное основание, поскольку по своему характеру и степени общественной опасности сами нарушения правил пользования и охраны недр различны.

Таковы некоторые меры правового обеспечения рационального, комплексного использования и охраны недр. Своевременное и правильное их применение должно способствовать дальнейшему развитию горных отношений и укреплению законности в этой области.

Литература

Г.С. Б а ш м а к о в. Право пользования недрами в СССР. М., 1976.

Н.А. С ы р о д о е в. Правовой режим недр, М., 1969.

Н.Б. М у х и т д и н о в. Правовые проблемы пользования недрами. Алма-Ата, 1972.

Рационально использовать богатства недр.
Алма-Ата: общество «Знание» Казахской ССР. 1980. - 17 с.

***

Н.Б.МУХИТДИНОВ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ РАЦИОНАЛЬНЫМ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕМ

Государственное управление в системе мер по обеспечению рационального природопользования

В решении проблемы рационального и комплексного использования объектов природы участвуют различные правовые институты. Одни из них устанавливают порядок возникновения, изменения и прекращения общественных отношений по природопользованию, определяют права и обязанности и статус пользователей, другие регулируют способ воздействия на нарушителей права государственной собственности на природные богатства, способ восстановления нарушенных прав и интересов социалистических предприятий, организаций и т. д. Все они имеют важное значение и оказывают определенное влияние на своевременную и качественную реализацию программы социально-экономического развития страны. Каждый из них выполняет ту или иную закрепленную за ним функцию, без осуществления которой невозможно говорить об оптимизации взаимодействия человеческого общества и природной среды, обеспечении научно обоснованного соотношения экономических и экологических интересов общества. Но все же роль государственного управления в развитии и совершенствовании отношений по природопользованию особая. Управление призвано интегрировать факторы интенсивного развития, соединять достижения научно-технической революции с преимуществами социалистической системы хозяйствования[360]. Управление призвано также обеспечить эффективное функционирование и развитие производства, науки и образования, а главное, так организовать коммуникации между ними, чтобы новейшие научные достижения своевременно воплощались в технике и технологии. Устанавливая определенный порядок предоставления и изъятия земель, недр, лесов и вод, ведения их учета, контроля за деятельностью предприятий, организаций и граждан, институт государственного управления, по существу, пронизывает всю сферу обеспечения рационального природопользования. Рациональное природопользование — это прежде всего

[360] А ф а н а с ь е в В.Г. Общество: системность, познание и управление. М., 1981, с. 241.

активная, созидательная творческая деятельность государства по обеспечению эффективной эксплуатации природных богатств и предотвращению отрицательных последствий воздействия человека на окружающую среду. В конечном счете, обеспечение качества окружающей природной среды зависит от системы мероприятий Советского государства и его исполнительных органов, что обусловлено особым положением этих субъектов общественных отношений. Во-первых, Советское государство одновременно является и собственником природных богатств, и хозяйствующим субъектом. Это дает ему возможность маневрировать при определении соотношения между экономическими, материальными и правовыми средствами, которые не могут принадлежать другим лицам. Оно может иметь столько прав, сколько необходимо для обеспечения рационального и комплексного использования природных ресурсов исходя из имеющихся экономических условий. Советское государство в лице своих органов власти и управления организует планирование и финансирование освоения тех или иных природных богатств, определяет сроки и темпы их эксплуатации. Государство может запретить разработку неперспективных месторождений, изъять неправильно используемые природные объекты и т. д. Оно свободно в выборе форм и методов пользования природными богатствами. Во-вторых, государство выражает волю и интересы всех наций и народностей страны. Оно выступает политической организацией всего советского народа.

XXVI съезд КПСС поставил задачу повысить организованность и слаженность работы во всех отраслях народного хозяйства, последовательно улучшать планирование, обеспечивать органическое взаимодействие плана, экономических рычагов и стимулов, совершенствовать организационные структуры и методы управления. Съезд потребовал усилить ответственность хозяйственных руководителей за результаты и качество работы, за выполнение плановых заданий и договорных обязательств, соблюдение принципов хозрасчета, обеспечение рентабельности производства, за расходование фонда заработной платы и ускорение оборачиваемости оборотных средств.

В решении этих задач роль государственного управления огромна. Известно, что в конце 60-х годов несколько снизились темпы роста национального дохода и производительности труда в ряде отраслей народного хозяйства. Такое положение не всегда можно объяснить исчерпанием запасов многих месторождений полезных ископаемых, расположенных в хороших горногеологических условиях, большими затратами, связанными с охраной окружающей среды и т. д., ибо в то время вместо отработанных месторождений в эксплуатацию были введены новые: Курская магнитная аномалия, нефте- и газоносные районы Сибири и другие. К тому же стоимость продукции добывающих отраслей, базирующихся на невосполняемых источниках сырья, составляет в стране лишь около 5 процентов валового общественного продукта[361]. Основная причина уменьшения темпов роста производительности труда и снижения фондоотдачи, как неоднократно указывалось в партийных

[361] Трапезников В. Управление и научно-технический прогресс. — Правда, 1982, 7 мая.

документах последних лет, не в природном факторе, а в недооценке достижений научно-технического прогресса, недостатках в управлении народным хозяйством.

После ноябрьского (1982 г.) Пленума ЦК КПСС в стране принят ряд законов и постановлений по принципиальным вопросам развития, экономики, в том числе направленных на дальнейшее укрепление государственной, плановой и трудовой дисциплины, улучшение управления деятельностью предприятий, организаций и учреждений. Намечен широкий план комплексных мероприятий по интенсификации экономики, общественного производства, совершенствованию централизованного планирования, расширению прав предприятий и объединений, повышению их самостоятельности, развитию инициативы и предприимчивости работников, укреплению договорной дисциплины и ответственности. «Эти решения дали в руки партийных и хозяйственных органов определенные рычаги повышения эффективности производства, ускорения экономического развития страны»[362]. В результате в 1983 году национальный доход увеличился по сравнению с 1982 годом на 3,1 процента и составил более 530 миллиардов рублей. На 4 процента возрос объем промышленного производства. Улучшились и качественные показатели. Так, производительность труда в промышленности возросла на 3,5 процента, в сельском хозяйстве — на 6, в строительстве — на 3,1 и на железнодорожном транспорте — на 3,9 процента.

Нынешние масштабы экономики требуют дальнейшего повышения государственной, плановой и трудовой дисциплины, осуществления крупных комплексных программ, затрагивающих важнейшие стороны политической, социальной и хозяйственной жизни страны. «В серьезной перестройке нуждаются система управления экономикой, весь наш хозяйственный механизм. Работа в этом плане только началась, она включает в себя широкомасштабный экономический эксперимент по расширению прав и повышению ответственности предприятий. Идут поиски новых форм и методов хозяйствования в сфере услуг. Несомненно, они дадут много полезного, помогут нам решить стратегически важную проблему — поднять эффективность всего народного хозяйства»[363]. В этих условиях значительно возрастает роль права в совершенствовании системы органов государственного управления, методов их деятельности. В число основных выдвигается проблема обеспечения действенности и результативности законов. Поэтому правовая регламентация управленческих общественных отношений должна помочь повысить социальную эффективность государственного управления, привести организацию и деятельность государства и его органов в соответствие с требованиями научно-технической революции.

Государственное управление рациональным природопользованием как общественное отношение осуществляется посредством взаимодействия определенных элементов - подсистем. Ф. Энгельс указывал: «Уже самый факт,

[362] Агитатор. 1984, № 5, с. 7.
[363] Правда, 1984, 3 марта.

что это есть отношение, означает, что в нем есть две стороны, которые относятся друг к другу. Каждую из этих сторон мы рассматриваем отдельно; из этого вытекает характер их отношения друг к другу, их взаимодействие»[364]. Сторонами государственного управления являются субъект и объект управления. В литературе справедливо обращается внимание на то, что социальное управление, как и социально-функциональное регулирование, неизбежно предполагает непрерывное двухстороннее взаимодействие двух подсистем, одна из которых является управляющей, другая — управляемой[365]. Управляющая подсистема — это кто и что управляет, управляемая — кто и что управляется. Между ними существует тесная взаимосвязь и строгая взаимозависимость, которая во многом влияет на сущность управления.

В области общественных отношений по использованию и охране природных богатств управляемой подсистемой выступают социалистические предприятия, учреждения, организации, а также граждане, т. е. непосредственные пользователи природных богатств; управляющей подсистемой — соответствующие органы государственной власти, министерства, ведомства и т. д. Однако в реальной жизни не всегда возможно провести грань между объектами и субъектами управления в рассматриваемой области. В зависимости от характера и содержания деятельности в конкретном отношении то или иное юридическое лицо может быть отнесено к управляемой или к управляющей подсистеме. Колхоз как землепользователь, например, является объектом управления, но тот же колхоз по отношению к вторичному землепользованию является субъектом управления. Все зависит от характера тех общественных отношений, в которые колхоз, как и совхоз или иное другое лицо, вступает. Однако это обстоятельство не дает основания для игнорирования важности структурно-функциональной характеристики социального управления, отказа от выделения управляющей и управляемой подсистем. Одно и то же лицо, как правило, одновременно не выступает и объектом, и субъектом управления в одном и том же общественном отношении. Характер связи между участниками управленческих отношений в конечном счете определяется содержанием их деятельности и общей социальной ролью, какую они играют в этих отношениях, а не тем, кто из них какое место в иерархии органов власти и управления занимает. Теории известна возможность возникновения так называемых горизонтальных управленческих отношений, в которых осуществляется лишь общая координация действий и нет какого-либо подчинения.

Нельзя согласиться с мнением, что применительно к социальным управленческим системам речь должна идти не о двух подсистемах — управляемой и управляющей, а о двоякой роли каждого элемента системы, так как эти элементы одновременно выступают и как управляемые, и как управляющие[366]. В действительности разграничение объекта и субъекта

[364] Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т. 13, с. 497-498.
[365] Фаткуллин Ф.И. Проблемы обшей теории социалистической надстройки. Казань, 1980, т. 1, с. 19.
[366] Сорокин В.Ф. Метод правового регулирования. М., 1976, с. 7-8.

управления имеет не только теоретическое, но и важное практическое значение. Прежде всего, оно дает возможность правильно определить основное в содержании деятельности того или иного коллектива. Система, осуществляющая властное воздействие на поведение людей, функционирует в основном на административно-правовой основе. Главное в содержании деятельности входящих в эту систему лиц состоит в их способности организовывать и регулировать отношения людей, коллективов и т. д. Конечно, в порядке подчиненности и они управляются (например, органы райсельхозуправления — облсельхозуправлением, а последнее — Министерством сельского хозяйства республики и т. д.). Но управляются они как субъекты, а не как объекты управления. Управление ими сводится к совершенствованию форм и методов их управленческой деятельности, к повышению эффективности управляющих воздействий, в то время как управление объектом состоит в активизации, улучшении, развитии деятельности по подъему материального и культурного уровня жизни людей[367]. При этом, однако, нельзя забывать о тесной взаимосвязи между субъектами и объектами управления, о их влиянии на характер и содержание управленческой деятельности. Управление может быть эффективным лишь в том случае, если субъект управления учитывает особенности объекта и имеет возможность своевременно реагировать на действия различных факторов, видеть перспективы развития отношений по управлению.

Диалектическая взаимосвязь между субъектом и объектом находит свое выражение в объективной необходимости государственного управления общественными процессами. Как указывал В. И. Ленин, «объективные условия общественной жизни и борьбы классов сильнее добрых желаний и писанных программ»[368]. Это положение имеет прямое отношение к государственному управлению рациональным природопользованием.

Во-первых, в государственном управлении, в его развитии и совершенствовании объективно заинтересованы социалистические предприятия, учреждения и организации — пользователи природных богатств.

Субъекты общественных отношений по пользованию и охране объектов природы представляют собой самостоятельные организации, права которых охраняются не только от посягательства других предприятий и организаций, но и (в законом установленных случаях) от посягательства самих государственных органов. Органы управления природными богатствами не вправе наделять их землей, недрами, лесами и т. д. помимо их воли. Они также не могут изъять природные ресурсы, если использование их производится с соблюдением соответствующих правил. Однако для лучшей организации пользования природными ресурсами предприятиям и учреждениям необходимы координация их деятельности, помощь в оперативном решении тех или иных производственных вопросов со стороны государственных органов. Последние принимают меры для своевременного обеспечения предприятий, организаций,

[367] А т а м а н ч у к Г.В. Сущность советского государственного управления. М., 1981, с. 57.
[368] Л е н и н В.И. Полн. собр. соч., т. 17, с. 351.

колхозов и совхозов необходимой техникой, материальными и денежными средствами, планируют работу по природопользованию и т. д. От того, насколько правильно и эффективно решают органы управления эти и другие вопросы, в значительной мере зависит обеспечение рационального использования природных ресурсов.

Во-вторых, в улучшении управления и его развитии объективно заинтересовано и само Советское государство как исключительный собственник природных богатств. Оно заботится не только об удовлетворении все возрастающих потребностей народного хозяйства страны в минеральном сырье, лесных, водных ресурсах и других ее нужд, связанных с пользованием природной средой, но и о сохранении природных богатств для будущих поколений.

В процессе своей многогранной деятельности государство вступает в самые разнообразные отношения, и управление — не единственное средство осуществления его функции. Государство является орудием социалистического и коммунистического строительства, основным организатором всей социально-экономической жизни страны. Но управление представляет собой важнейший способ реализации государством своей хозяйственно-организаторской деятельности. Через управление обеспечивается развитие социалистической экономики, освоение, охрана и преобразование природы в интересах настоящего и будущих поколений.

В современных условиях происходит дальнейшее развитие государственного управления рациональным природопользованием. Зрелый социализм открывает широкий простор для своевременной и качественной реализации основных принципов управления, способных обеспечить эффективное функционирование и развитие всех отраслей народного хозяйства. Благодаря этому повышается социальная ценность Советского государства и его органов в создании материально-технической базы коммунизма и преобразовании социалистических общественных отношений в коммунистические.

Преимущества, созданные социалистической системой хозяйства, не проявляются сами по себе. Необходимо глубже изучать объективные закономерности социализма, диктующие тот или иной вид системы управления, выявлять прогрессивные тенденции развития в области экономики, в том числе природопользования. Не случайно постановление ЦК КПСС, принятое в июле 1979 года, нацеливает все управленческие и плановые органы на повышение эффективности и качества работы, достижение высоких конечных народнохозяйственных результатов, на более полное удовлетворение растущих общественных и личных потребностей. Предусмотрено обеспечить рациональное использование всего, чем располагает народное хозяйство, опираясь главным образом на интенсивные факторы роста, шире внедрять в производство научно-технические достижения и передовой опыт.

На современном этапе развития нашего общества государственное управление воздействует не только на деятельность отдельных предприятий и организаций, министерств и ведомств по природопользованию, но и на весь

происходящий в обществе процесс использования и охраны окружающей среды. Усложнение и расширение объекта управления нашло отражение в партийных и государственных документах. В «Основных направлениях экономического и социального развития СССР на 1981 — 1985 годы и на период до 1990 года» охрана природы выделена в самостоятельный раздел, где большое внимание уделено проблеме государственного управления рациональным природопользованием. В постановлениях ЦК КПСС и Совета Министров СССР «Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов»[369] и «О дополнительных мерах по усилению охраны природы и улучшению использования природных ресурсов»[370] и также придается большое значение мерам, обеспечивающим дальнейшее развитие государственного управления рациональным природопользованием. Предусмотренные в них конкретные положения об организации природоохранительной деятельности, организаций и соответствующих министерств и ведомств повышают эффективность государственного управления, служат гарантией последовательной реализации его принципов.

Возрастание роли государственного управления способствует полному проявлению, дальнейшему развитию и совершенствованию функции Советского государства по обеспечению охраны окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов. Сущность этой функции заключается в целенаправленном воздействии на окружающую природную среду в целях рационального и комплексного использования ее богатств, улучшения среды обитания, предотвращения нарушений равновесия в природе и восстановления этого равновесия в случае его нарушения. Функция охраны природы имеет своей задачей определение системы правовых требований к предприятиям, учреждениям и гражданам, организацию действенного контроля за использованием богатств природы, разработку и применение эффективных способов воздействия на отношения, возникающие в процессе охраны и использования природных ресурсов, и т. д.

В последние годы проблема природоохранительной деятельности Советского государства неоднократно обсуждалась в литературе. Результатом исследования этой проблемы явился вывод о том, что охрана окружающей природной среды в СССР представляет собой постоянную и основную самостоятельную функцию развитого общенародного государства, поэтому «установившиеся представления о функциях социалистического государства должны быть пересмотрены, и система государственных учреждений и институтов, олицетворяющих эту функцию, должна быть усовершенствована»[371].

В статьях 10, 11, 16, 61, 73, 131, 147 Конституции СССР регламентирована деятельность ведущих государственных органов по охране окружающей среды, определены основы экологической политики страны в

[369] СП СССР, 1973, № 2, ст. 6. 11 СП СССР, 1979, № 2, ст. 6.
[370] СП СССР, 1973, № 2, ст. 6. 11 СП СССР, 1979, № 2, ст. 6.
[371] К о л б а с о в О.С. Правовые исследования по охране окружающей среды в СССР. М., 1978, с. 22.

условиях развитого социализма. Так, статья 10 говорит об обязанности государства охранять социалистическую собственность и создавать условия для ее преумножения; согласно статье 73 определение основных направлений научно-технического прогресса и общих мероприятий по рациональному использованию и охране природных ресурсов относится к ведению Союза ССР в лице его высших органов государственной власти и управления. Статья 131 устанавливает, что в пределах своих полномочий Совет Министров СССР разрабатывает и осуществляет меры по рациональному использованию и охране природных ресурсов. В соответствии со статьей 147 местные Советы народных депутатов на подведомственных им территориях в пределах своих полномочий координируют и контролируют деятельность предприятий, учреждений и организаций вышестоящего подчинения в области землепользования и охраны природы.

Таким образом, Конституция СССР 1977 года дает полное основание говорить, что обеспечение охраны природы и рационального использования природных ресурсов является самостоятельной сферой деятельности Советского государства.

Некоторые авторы полагают, что природоохранительная функция характерна для Советского государства лишь на этапе зрелого социализма, поскольку в первые годы Советской власти она носила эпизодический характер[372]. Анализ законодательных и других природоохранительных актов, принятых в период зарождения новой экономической системы хозяйства, свидетельствует, что для Советского государства функция по охране природы не является новой. Сразу же после победы Октябрьской революции государство взяло в свои руки вопросы организации рационального использования и охраны природных богатств. Национализация земель, недр, лесов и вод, установление на них исключительной государственной собственности явились не только способами уничтожения частной собственности, но и условиями возникновения новых отношений к природе. Начиная с Декрета о земле государственные органы являются непременными участниками всех отношений по использованию и охране природных богатств, в том числе финансирования и воспроизводства. Однако в первые годы Советской власти

[372] Вопрос о природоохранительной функции Советского государства более или менее обстоятельно впервые был поставлен Н. Д. Казанцевым, автором этих строк и некоторыми другими участниками на заседании Совета по координации деятельности научно-исследовательских учреждений в январе 1971 г. в Москве (См.: Ученые записки ВНИИСЗ, 1973, вып. 20). В последующем эта идея получила дальнейшую разработку (См.:
М а к а р е в и ч Н.С. Правовое регулирование общественных отношений по охране природы в СССР: (вопросы теории): Автореф. дис. ...канд. юр. наук. Саратов, 1973; К о л б а с о в О.С. Экология: политика и право. М., 1976; Советское государство в условиях развитого социалистического общества. М, 1978; М у х и т д и н о в Н. Б. К вопросу о роли права в обеспечении рационального и комплексного использования природных ресурсов. — Известия АН КазССР. Серия общественных наук. 1974, № 4, с. 75; Правовая охрана природы в Казахской ССР. Алма-Ата, 1977, с. 60—65; Е р е н о в А.Е., М у х и т д и н о в Н.Б., И л ь я ш е н к о Л.В. Предмет и система советского земельного права. Алма-Ата, 1981; Т ю т е к и н Ю.И. Конституционные основы рационального природопользования. Кишинев, 1980, с. 117—120; Государственно-правовое управление качеством окружающей среды. Киев, 1983, с. 17).

природоохранительная функция не могла проявиться в полной мере. Этому мешали гражданская война, разруха и т. д. При строительстве новых заводов и фабрик в годы индустриализации страны и в период проведения восстановительных работ в освобожденных от фашистских захватчиков районах многие вопросы правильного и рационального использования природных ресурсов не могли быть решены из-за отсутствия материальных средств и необходимости в кратчайший срок обеспечить народное хозяйство страны сырьевыми ресурсами. Отсюда природоохранительная функция не могла быть названа в числе основных функций Советского государства. В литературе правильно указывается, что до тех пор, пока не созданы соответствующие условия, функции государства не получают необходимого развития[373]. Они выступают лишь в качестве основных направлений государственной деятельности. Только с объединением разрозненных видов деятельности, развитием законодательства и практики его осуществления функции проявляются не только как направления, но и как стороны (совокупности однородных видов) государственной деятельности.

Иное положение сложилось после принятия новой Конституции СССР, когда природоохранительная деятельность стала плановой и комплексной. Ныне охрана природы и рациональное использование природных ресурсов стали одним из основных направлений деятельности не только высших, но и местных органов государственной власти и управления. Правильно пишет В. В. Петров: «Единство социально-политической и экономико-экологической основы социалистического общества определяет общегосударственный общенародный характер природоохранительной деятельности Советского государства. В современных условиях этот вид государственной деятельности обладает всеми признаками самостоятельной функции Советского государства по организации рационального природопользования и охране окружающей природной среды»[374].

Авторы, отрицающие существование функции по охране природы в первые годы Советской власти, не учи-тывают, что не является постоянным не только перечень, но и содержание государственных функций. Например, Советское государство в настоящее время решает не такие задачи в области охраны и использования природных богатств, как, скажем, в 20—30-е годы. Отсюда нельзя требовать, чтобы содержание природоохранительной функции первых лет совпадало с содержанием этой функции нынешнего времени. Функция по охране у Советского государства была, есть и будет. Но по своей направленности, способам решения и характеру стоящих перед обществом задач содержание этой функции на разных этапах различно, хотя в главном, сущностном, оно имеет много общего. Иной подход к проблеме приводит к отрицанию наличия культурно-воспитательной функции в период зарождения и упрочения социалистического государства, так как переживаемые в те годы трудности мешали полному проявлению и этой функции.

---

[373] З а г а й н о в Л.И. Экономические функции Советского государства. М., 1968, с. 10.
[374] Научно-технический прогресс и правовая охрана природы. М., 1978, с. 30.

В настоящее время Советское государство находится в начале этапа развитого социализма. Это значит, что и природоохранительная функция еще не может в полной мере обеспечить гармоничное сочетание экономических и экологических, общественных и личных интересов. В области охраны и использования природных богатств продолжают иметь место отдельные «родимые пятна», которые полностью исчезнут на последующих стадиях развития социалистического общества. Основы водного законодательства, например, с одной стороны, не запрещают предприятиям и организациям сброс сточных вод в водоемы, ибо иное решение вопроса сопряжено с большими материальными затратами, а с другой стороны, запрещают вводить в эксплуатацию новые предприятия, цехи и другие объекты, если они не оснащены соответствующими водоочистными сооружениями и устройствами. Безусловно, когда для этого созреют объективные условия, проблема сброса сточных вод будет решена. Но тогда и содержание природоохранительной функции будет иным.

Некоторые авторы природоохранительную функцию рассматривают в качестве составной части функции по охране социалистической собственности[375]. С таким подходом к проблеме нельзя согласиться. Природные ресурсы не являются товаром. Поэтому требования, предъявляемые к использованию и охране природных богатств, значительно отличаются от требований, предъявляемых к охране и использованию материальных ценностей, и осуществляются особыми правовыми средствами. В случае нарушения природоохранительного законодательства права пользования природными ресурсами предприятий, организаций и учреждений могут быть ограничены, приостановлены или запрещены соответствующими уполномоченными на то государственными органами.

Так, согласно статье 46 Водного кодекса Казахской ССР, при исключительном маловодье, аварийных ситуациях на водных объектах, при угрозе возникновения эпидемий и эпизотий и в иных случаях, предусмотренных законодательством Союза ССР и Казахской ССР, права водопользователей могут быть ограничены в государственных интересах, а также в интересах других водопользователей. В соответствии со статьей 59 Кодекса Казахской ССР о недрах в случае нарушения основных требований в области охраны недр пользование недрами может быть ограничено, приостановлено или запрещено органами государственного горного надзора или другими специально уполномоченными на то государственными органами в порядке, устанавливаемом законодательством Союза ССР. Согласно Основам земельного законодательства, для охраны права исключительной государственной собственности на землю применяются такие своеобразные меры, как изъятие земли у тех или иных пользователей-нарушителей и земельная компенсация.

Трудно признать правильным и мнение о необходимости распространить на охрану и использование природных богатств воздействие различных

[375] См.: Ученые записки ВНИИСЗ, 1972, вып. 21, с. 180.

функций государства[376]. Авторы подобных суждений исходят из ошибочных представлений о соотношении понятий «пользование» и «охрана». При всей своей специфичности общественные отношения по пользованию никак не могут быть оторваны от отношений по охране. На этот счет в литературе о природоохранительной деятельности высказаны аргументированные суждения.

Трудно даже представить себе пути обеспечения рационального и комплексного использования природных богатств, если бы, например, принимались два закона: один — по вопросам охраны, а другой — по вопросам использования природных ресурсов. Кроме того, природоохранительная деятельность государства предполагает не вообще пользование объектами природы, а только рациональное использование, т. е. не что иное, как охрану. Поэтому природоохранительная функция не смогла бы выполнить свою роль регулятора общественных отношений по использованию и охране природных ресурсов, если бы регламентировались эти отношения раздельно.

Право исключительной государственной собственности на природные богатства как необходимое условие управления рациональным природопользованием

Основу общественных отношений по управлению рациональным природопользованием составляет право исключительной государственной собственности на природные богатства. Связь между правом собственности и правом управления состоит в следующем: управление является способом выражения отношения собственности. Правовая регламентация отношений по управлению в области использования и охраны природных богатств в конечном счете является правовой регламентацией отношений собственности на эти богатства; собственность служит материальной гарантией управления природопользованием в интересах настоящего и будущего поколений. Благодаря государственной собственности происходит наиболее целесообразное размещение всех отраслей народного хозяйства на территории страны, комплексное геологическое изучение месторождений полезных ископаемых и учет их запасов. Она создает благоприятные условия для осуществления планового и комплексного использования природных богатств с наибольшим народнохозяйственным эффектом, позволяет обеспечить развитие природоохранительных отношений. Собственность представляет собой общественное отношение между людьми по поводу материальных благ. Понятие собственности отражает главным образом не принадлежность того или иного блага данному лицу, а общественные отношения, которые в связи с этим возникают. Поэтому государственную собственность на природные богатства можно охарактеризовать как общественные отношения между государством и предприятиями, организациями, учреждениями и гражданами по владению, пользованию и распоряжению объектом природы. Иначе говоря, в самой общей

[376] Г о р д и е н к о Т.Г. Природоохранительная деятельность Советского государства в условиях научно-технической революции: Автореф. дис. ...канд. юр. наук, М., 1978, с. 14.

форме собственность на природные богатства — это система всех складывающихся в стране общественных отношений по поводу природных ресурсов. От правильной законодательной регламентации этих отношений в значительной мере зависит решение всей проблемы рационального природопользования.

Экологический механизм права собственности воздействует на всю сферу отношений по охране и использованию природы — от учета, планирования, предоставления и до непосредственной хозяйственной эксплуатации природных ресурсов. Государство не перестает участвовать в охране объектов природы даже тогда, когда земля, недра, леса и воды предоставлены конкретным предприятиям и организациям. Как собственник оно продолжает осуществлять контроль за состоянием, использованием природных ресурсов, за исполнением требований природоохранительного законодательства. Поэтому от того, как будет осуществляться экологическая функция собственности, во многом зависят показатели хозяйственной деятельности природопользователей, состояние объектов природы.

В юридической литературе вызывает споры проблема о пределах юридических возможностей государства как исключительного собственника в решении вопросов обеспечения охраны и рационального использования объектов природы. Одни исследователи полагают, что правомочия государства как собственника являются абсолютными и неограниченными. В советском законодательстве нельзя найти ни одной правовой нормы, которая в той или иной мере определяла бы границы правомочия Советского государства как собственника природных ресурсов[377]. Другие исследователи считают, что право государственной собственности на природные богатства выражено в определенных правовых нормах и осуществляется органами государства в пределах полномочий, предоставленных им законом. Следовательно, содержание права государственной собственности имеет определенные, установленные законом границы[378].

Оба соображения представляются нам несколько односторонними. Советское государство — это особый субъект права. Объединяя в своих руках политическую власть и право собственности, государство само определяет, каким содержанием будут наполнены его правомочия, в каких правовых формах они будут осуществляться. Советскому государству никто не устанавливает и не может устанавливать границы правомочий. Оно свободно в выборе методов осуществления своего права и может свободно реализовать в принимаемых им законах требования хозяйского отношения к природе.

---

[377] К а р а с с А.В. Право государственной социалистической собственности. М., 1954, с. 209; П о л я н с к а я Г. Н. Право государственной собственности на леса в СССР. М., 1959, с. 147; Е р о ф е е в Б.В. Основы земельного права. М., 1971, с. 147.

[378] Т у р у б и н е р А.М. Право государственной собственности на землю в Советском Союзе. М., 1958, с. 135; К о р н е е в С.М. Право государственной социалистической собственности в СССР. М., 1964, с. 122-123; С ы р о д о е в Н.А. Правовой режим недр. М., 1969, с. 43; К о л б а с о в О.С. Водное законодательство в СССР. М., 1972, с. 119.

Однако, рассматривая экологическую сущность собственности государства, необходимо иметь в виду, что все государства и их правительства «в конечном счете только исполнители экономической необходимости, вытекающей из положения страны. Они могут делать это по-разному — хорошо, плохо или посредственно: они могут ускорять или замедлять экономическое развитие с вытекающими из него политическими и юридическими последствиями, но в конечном итоге должны следовать за этим развитием»[379]. Поэтому, говоря об экологическом механизме воздействия государства на отношения по использованию природных ресурсов, не следует делать вывод, что право государственной собственности ни от чего не зависит и что государство управомочено совершать любые возможные акты владения, пользования и распоряжения природными богатствами. Нормы о праве собственности только тогда могут направлять деятельность соответствующих министерств и ведомств и пользователей объектов природы в желательном для общества направлении, когда осуществление их реально обеспечивается экономическими условиями. В противном случае они будут безжизненными и в конечном счете прекратят свое существование. Отсюда всякие рассуждения о неограниченном характере права собственности нельзя признать правильными.

Не вполне точными являются и суждения о том, что право собственности ограничено рамками законодательства, а сама законодательная власть носит неограниченный характер. Объективная обусловленность права собственности экономическим базисом определяет и предел действия государственной власти. Принимая законодательные акты, устанавливая те или иные правила пользования природными богатствами, государство не может с этим не считаться. Как собственник природных ресурсов оно может брать на себя столько прав, сколько это необходимо для обеспечения рационального, комплексного использования и охраны этих богатств в сложившихся материальных условиях. Для определения экологического потенциала права собственности последнее — главное.

Несмотря на различную роль в жизни человеческого общества, все основные объекты природы принадлежат государству в равной степени. Советское государство имеет на них одинаковое право собственности. Ни земля, ни недра, ни воды, ни другие важнейшие объекты природы не могут быть товаром и предоставляются лишь на правах пользования. Поэтому в зависимости от экономической роли тех или иных природных богатств определяется объем прав и обязанностей органов государственного управления, предприятий и организаций — пользователей этими богатствами, но не объем правомочий Советского государства как собственника. Государство владеет, пользуется и распоряжается объектами природы независимо от того, в чьем ведении они находятся. Характер и свойства правомочий определяются, во-первых, исключительностью права государственной собственности на землю, недра, леса и воды, во-вторых, единым субъектом права собственности, в-третьих, особенностями природных ресурсов как объектов права.

---

[379] Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т. 38, с. 314.

Существует мнение, что право владения, пользования и распоряжения не в состоянии раскрыть всей полноты содержания права государственной социалистической собственности на землю и другие природные ресурсы. В право собственности входит еще одно правомочие — право управления[380]. Несмотря на некоторые различия в подходе к проблеме в понимании его содержания, большинство авторов полагает, что сущность управления землей и другими природными богатствами как самостоятельного правомочия собственника заключается прежде всего в определении целевого хозяйственного назначения объектов природы и установлении порядка их рационального использования. По их мнению, в случае отказа от образования правомочий управления, такие функции государства, как учет земель, землеустройство, контроль за использованием земель и некоторые другие, надо либо исключить из содержания права государственной собственности на землю, либо отнести их к содержанию правомочия распоряжения землей, что приводит к объединению в этом праве разнородных по своей юридической природе действий[381]. С таким подходом к проблеме трудно согласиться. Исследования последних лет с применением системного подхода показывают, что обособленный анализ владения, пользования и распоряжения, без установления связи между ними не дает искомого результата. Ибо право государственной собственности не сводится к отдельным правомочиям, а представляет собой органическое единство всех принадлежащих Советскому государству субъективных прав. Каждое из этих правомочий имеет свои особенности и характерные черты, обусловленные спецификой той части отношений собственности, которую оно призвано регламентировать, и в то же время находиться во взаимной связи и обусловленности с другими правомочиями собственника. Противники же триады в основном делают упор на дифференциацию правомочий собственника и слабо интересуются вопросами их единства и упорядоченности. Между тем грани между провомочиями собственника — владения, пользования, распоряжения — значительно подвижны вследствие подвижности самих общественных отношений собственности на землю, недра, воды и фауну. Поэтому содержание права государственной собственности — это проблема не только классификации и дифференциации, но и взаимосвязи принадлежащих Советскому государству правомочий.

В силу отсутствия четких граней между владением, пользованием и распоряжением иногда трудно установить, где кончается владение и начинается пользование, где кончается пользование и начинается распоряжение. Эти

---

[380] А к с е н е н о к Г.А. Право государственной собственности на землю в СССР. М., 1950, с. 194—196;
Д е м б о Л.И. Основные проблемы советского водного законодательства. Л., 1948, с. 67; К р а с н о в Н.И. Правовой режим земель специального назначения. М., 1962, с. 75; Е р о ф е е в Б.В. Основы земельного права, с. 102—105; Земельное право. М., 1969, с. 170.

[381] К о з ы р ь М.И. Государственное управление земельным фондом в СССР. — Советское государство и право, 1968, № 6, с. 52— 54. См. также: Земельное право: (Общая теория советского земельного права). М., 1983, с. 205.

правомочия настолько тесно связаны между собой, что отсутствие или простое нефункционирование одного из них делает право собственности безжизненным. Поэтому попытка сторонников признания управления самостоятельным правомочием установить четкие границы между владением, пользованием и распоряжением и на этой основе определить, какие конкретные субъективные права образуют их содержание, не имеет под собой реальной почвы. Так, считается, что предоставление земли, недр, леса и воды в пользование предприятий и организаций является осуществлением акта распоряжения. Но поскольку государство само лишено возможности непосредственно обрабатывать землю, извлекать полезные ископаемые и т. д., предоставление объектов природы предприятиям, организациям и учреждениям является и способом использования государством-собственником этих объектов, иначе говоря, осуществлением правомочия пользования. То же самое можно сказать в отношении таких функций государства, как учет, контроль, землеустройство, которые составляют содержание управления и приводились в качестве доказательства самостоятельности этого правомочия. Контроль и учет не входят в содержание одного какого-то правомочия. В зависимости от обстоятельств, как и многие другие функции государства, они могут быть способами осуществления либо владения, либо пользования и распоряжения. Так, если соответствующий государственный орган управления недрами производит государственный учет недр, то он прежде всего осуществляет право владения. Ибо правомочие государства — собственника на недра тогда будет реальным, когда точно известны их объем и границы.

Иногда учет объектов природы может быть и формой осуществления права распоряжения. Например, в соответствии с горным законодательством работы по геологическому изучению недр подлежат государственной регистрации, которая, с одной стороны, является своеобразной формой учета недр с целью предотвращения дублирования указанных работ, а с другой — способом предоставления недр в пользование геологическим организациям. В последнем случае имеет место акт распоряжения, поскольку с регистрацией меняется правовое положение недр.

Подобных примеров можно привести много. Не случайно никто из ученых до сих пор с исчерпывающей полнотой не перечислил, какие конкретные действия государства составляют содержание правомочий владения, пользования, распоряжения и управления в отдельности. Авторы, которые делают попытку раскрыть содержание правомочия управления, как правило, после указания на учет, землеустройство и контроль за использованием земель или ограничиваются фразой «и некоторые другие», или выдвигают функции, которые к этому правомочию не имеют никакого отношения. Нельзя, например, согласиться с противниками триады в том, что «определение целевого хозяйственного назначения всех участков единого государственного земельного фонда, организация рационального использования всех земель» выходят за рамки правомочий владения,

пользования и распоряжения и образуют элементы управления[382]. В действительности же эти действия составляют содержание не одного какого-то права, а всей исполнительно-распорядительной деятельности органов Советского государства по использованию и охране природных богатств, т. е. управления не как правомочия собственника, а как формы и средства осуществления права государственной собственности на землю, недра, леса и воды. Ибо специфика советского государственного управления главным образом состоит в том, чтобы практически организовать осуществление задач, которые стоят перед Советским государством на том или ином этапе его развития.

Мы полностью поддерживаем ученых, которые считают владение, пользование и распоряжение достаточным для характеристики права государственной собственности на природные ресурсы[383]. Причем право собственности представляет собой не совокупность этих правомочий, а единство всех многочисленных субъективных прав, которые охватываются и понятиями права владения, пользования и распоряжения. Иное решение вопроса, как нам кажется, несколько принижает экологическую роль государственного управления в области охраны и рационального использования природных ресурсов.

---

[382] См.: Земельное право: (Общая теория советского земельного права), с. 202. Вопрос о содержании управления является спорным у самих сторонников расширения количества элементов права собственности. Все они признают управление элементом содержания права государственной собственности и единодушно относят к нему учет, землеустройство и контроль. Почти во всем остальном они расходятся. Одни из них в состав управления включают планировку населенных мест, внутрихозяйственное распределение земельных участков (См.: Вопросы колхозного и земельного права. М., 1951, с. 168; Т у р у б и н е р А.М. Право государственной собственности на землю в Советском Союзе, с. 194), вторые — и ведение земельного кадастра, разрешение земельных споров (См.: Е р о ф е е в Б.В. Основы земельного права, с. 108, и др.), третьи — планирование использования земель. Отсюда и разные определения управления. Порой они настолько далеки друг от друга, что невольно думаешь: все ли авторы ведут речь об управлении как о самостоятельном правомочии. Запутанность проблемы управления, а иногда и надуманность выдвигаемых аргументов привели к тому, что некоторые авторы, первоначально поддержав идею о наличии особого правомочия в праве государственной собственности на природные богатства, затем отказались от своего мнения (См., например: Г р и г о р ь е в В.К. Вопросы теории земельного права. М., 1962, с. 108).

[383] Г е н к и н Д.М. Право собственности в СССР, с. 56; М и к о л е н к о Я.Ф. Право кооперативной собственности в СССР, с. 118; К о р н е е в С.М. Право государственной социалистической собственности в СССР, с. 118-119; П а в л о в И.В., Б а х о в к и н а Д.Н. Право колхозной собственности в СССР. М., 1957, с. 67-69; П о л я н с к а я Г.Н. Право государственной собственности на леса в СССР, с. 154; Т о л с т о й Ю. К. Понятие права собственности. — В кн.: Проблемы гражданского и административного права. М., 1962, с. 182.

Мнение, что сущность права собственности не исчерпывается владением, пользованием и распоряжением, иногда высказывается и в гражданско-правовой литературе. (См.: В е н е д и к т о в А.В. Государственная социалистическая собственность. М., 1973, с. 13— 15). Однако речь идет не о добавлении к триаде нового правомочия. Авторы правильно указывают на то, что право собственности опосредствуется не только при помощи собственности в юридико-техническом смысле, но и при помощи других правовых институтов. Поэтому для определения специфических классовых особенностей отдельных форм собственности в каждой информации необходимо раскрыть содержание и производных от права собственности институтов, а также регулируемых им отношений.

На содержание права государственного управления в области использования и охраны природных ресурсов большое влияние оказывает характер права государственной собственности на объекты природы. Право собственности на природные богатства может быть исключительным и неисключительным. Исключительность означает, что в пределах государственных границ Советского Союза отнесенные к этому виду собственности природные богатства могут принадлежать только государству. Они изымаются из гражданского оборота и не могут быть предметами купли-продажи. Социалистические предприятия, организации и учреждения получают их на праве пользования. Действия, в прямой или скрытой форме нарушающие право государственной собственности на природные ресурсы, запрещаются. Право исключительной государственной собственности устанавливается на объекты, которые имеют важное народнохозяйственное значение и составляют основу существования человеческого общества. Такими объектами, согласно статье 11 Конституции СССР, являются земля, недра, леса и воды.

В период обсуждения проекта новой Конституции СССР некоторые авторы предлагали признать объектом права исключительной государственной собственности также и находящийся на территории страны животный мир. Однако законодатель с этим не согласился. Дело в том, что при всей важности животного мира в жизни человеческого общества его нельзя ставить в один ряд с землей, недрами, лесами и водами. В развитии и совершенствовании складывающихся в стране общественных отношений они играют несколько иную, чем животный мир, роль. Как и земля, недра, леса и воды, животный мир, во-первых, природный объект, во-вторых, не имеет стоимости, в-третьих, дается человеку в готовом виде. Но земля, «первоначально обеспечивающая человека пищей, готовыми жизненными средствами, существует без всякого содействия с его стороны как всеобщий предмет человеческого труда. Все предметы, которые труду остается лишь вырвать из их непосредственной связи с землей, суть данные природой предметы труда». В сельском хозяйстве «земля сама действует в качестве орудия производства». В других отраслях народного хозяйства «земля является также и первоначальным арсеналом его средств труда» или «основой, местом расположения, территориальной операционной базой»[384]. Земля всегда была объектом ожесточенной классовой борьбы. Земельная собственность как первоначальный источник всякого богатства стала великой проблемой, от решения которой зависит будущее рабочего класса. В. И. Ленин рассматривал национализацию земли и установление на нее государственной собственности не только как «последнее слово» буржуазной революции, но и как шаг к социализму[385].

В развитии человеческого общества велико значение недр, лесов и вод. Исключительная государственная собственность на недра дала возможность Советскому государству в короткий срок провести организованное геологическое изучение территории страны и обеспечить развивающуюся

[384] См.: Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т. 23, с. 189-191.
[385] Ленин В.И. Полн. собр. соч., т. 16, с. 413.

промышленность необходимой минерально-сырьевой базой. В трудные годы установления Советской власти это помогло своевременно решить проблему «Кто кого?». Выполнение грандиозных планов созидания, выдвинутых XXVI съездом КПСС, также в значительной мере зависит от того, насколько рационально и комплексно будут использованы богатства недр. То же самое можно сказать о лесах и водных ресурсах.

Животный мир не обладает такой важной экономической и политической ролью в жизни человеческого общества, как земля, недра, леса и воды. Дикие звери, птицы и некоторые другие виды животных не являются постоянной принадлежностью определенной территории. В процессе своих биологических циклов они мигрируют в различные районы земного шара. Их использование и охрана определяются международными правилами и соглашениями. Любое государство, использующее таких животных и птиц, обязано учитывать интересы других стран и в случае необходимости принимать соответствующие меры по их сохранению и развитию. Например, между государствами — арктическими суверенами существует соглашение об использовании белых медведей, моржей, тюленей, диких северных оленей, лисиц, песцов и некоторых других видов фауны. На территории нашей страны по законодательству допускается отлов белых медведей только для зоопарков по лицензиям Главного управления охотничьего хозяйства и заповедников при Совете Министров РСФСР. Промысел моржей и дикого северного оленя запрещен во всех их ареалах, за исключением некоторых национальных округов и северных районов Якутии. Специальные разрешения требуются также на промысловую эксплуатацию птичьих базаров и колоний гаги[386].

Постановлением Совета Министров СССР от 26 декабря 1976 г. «О мерах по обеспечению выполнения обязательств советской стороны, вытекающих из конвенции о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц, от 2 февраля 1971 г.»[387], разработаны и осуществляются меры по усилению охраны, водно-болотных угодий, имеющих международное значение. Промысловый лов рыбы в этих угодьях производится лишь с учетом сохранения их флоры и фауны. В 1973 г. между СССР и Японией заключена конвенция об охране перелетных птиц и птиц, находящихся под угрозой исчезновения, и среды их обитания. Для выполнения этой конвенции Совет Министров СССР ввел разрешительную систему на вывоз из СССР и ввоз в СССР птиц, признанных конвенцией находящимися под угрозой исчезновения. За соблюдением конвенции введен контроль органов управления охотничьим хозяйством[388].

На основе принципов межгосударственного сотрудничества решена также проблема обеспечения рационального использования и охраны соприкасающихся природных резерватов различных стран. В этой области

---

[386] СП РСФСР, 1975, № 9, ст. 53; Ч и ч в о р и н В.А. Охрана природы и международные отношения. М., 1970, с. 162-163.

[387] СП СССР, 1976, №4, ст. 16.

[388] СП СССР, 1975, №8, ст. 44, Б у р м е р Ф. Заповедники связывают народы. Курьер ЮНЕСКО, 1965, февраль, с. 17.

общественных отношений ни одно из государств не вправе по-своему регулировать вопросы эксплуатации животных. Например, для сохранения и развития стада чистокровных зубров в Беловежской пуще с польской и советской сторон созданы соседствующие заповедники. Советский Союз и Польша совместно проводят работу по обеспечению их охранительного режима.

Таким образом, если при определении порядка пользования и охраны земли, недр, лесов и вод право Советского государства ничем, кроме существующих в стране экономических условий и необходимостью сохранения этих богатств для будущих поколений, не ограничено, то при определении правового режима животного мира оно находится под влиянием соответствующих международных правил и соглашений и в той или иной степени зависит от интересов других государств. Поэтому будет неуместным объявить диких зверей, птиц и другие виды животных исключительной собственностью Советского государства, т. е. неизменно принадлежащими нашей стране.

Вместе с тем нельзя согласиться и с предложением рассматривать перелетных птиц, мигрирующих животных международным природным ресурсом[389]. По мнению С. С. Константиниади, отказ от признания права государственной собственности на указанных животных едва ли целесообразен. Наоборот, признание государственной собственностью всех диких животных на территории СССР обеспечивает наилучшие возможности для их рационального использования и охраны[390]. Поэтому самым правильным решением, способствующим развитию и совершенствованию природоохранительных отношений, является закрепление простой государственной собственности на животный мир. По этому пути идет и действующее природоохранительное законодательство. Статья 3 Закона Союза ССР «Об охране и использовании животного мира» от 25 июня 1980 г.[391] гласит: «Животный мир в Союзе Советских Социалистических Республик является государственной собственностью — общим достоянием всего советского народа». Для пересмотра этой нормы нет серьезных оснований.

---

[389] Ч и ч в о р и н В.А. Вопросы международно-правовой охраны природы, включая ресурсы биосферы. — В кн.: Биосфера и ее ресурсы. М., 1971, с. 295-296.

[390] К о н с т а н т и н и д и С.С. Охрана животного мира: (правовые вопросы). Алма-Ата, 1975, с. 72-73.

[391] Вызывает недоумение следующее утверждение А. Е. Лунева: «В 1980 г. Закон СССР об охране и использовании животного мира установил право государственной (общенародной) собственности на животный мир в СССР и запретил всякие действия, в прямой или скрытой форме нарушающие это право. Этот закон дополнил ст. 11 Конституции СССР еще одним природным объектом, находящимся в исключительной собственности Советского государства, являющимся достоянием всего советского народа» (Л у н е в А.Е. Природа, право, управление. М., 1981, с. 19). Автор не учитывает, что «достояние всего народа» и «исключительная собственность» — не синонимы. По советскому законодательству, все объекты, находящиеся в государственной собственности, независимо от того, являются ли они исключительной собственностью или нет, признаются достоянием всего советского народа. Кроме того, Закон об охране и использовании животного мира таков по своей природе, что не может дополнить Основной Закон страны. Нормы, противоречащие Конституции, не действительны.

Дикие животные, птицы могут быть объектами купли, продажи. Они продаются и покупаются как в естественном состоянии, так и в искусственно воспроизведенном виде. В последнем случае мы имеем дело с обычными товарно-материальными ценностями.

В проекте Закона об охране и использовании животного мира содержалась норма, предусматривающая собственность кооперативных и общественных организаций на отдельные объекты животного мира. Но закон был принят без этой нормы. Это дало основание некоторым ученым полагать, что новое законодательство чуть ли не восприняло положение об исключительности собственности государства на животный мир[392].

Прежде всего, нет ничего противоречащего в том, что некоторые колхозы или другие кооперативные и общественные организации будут собственниками определенной части животного мира. Это не нарушит единства фонда права государственной собственности на животный мир. Единый фонд, например, образует собственность государства на товарно-материальные ценности, хотя последние могут переходить и в реальной жизни переходят в собственность кооперативных и общественных организаций. Ибо характерными признаками единого фонда являются: во-первых, наличие единого субъекта собственности в лице Союза ССР; во-вторых, использование имущества в интересах всего народа для достижения поставленных обществом целей; в-третьих, невозможность других, кроме уполномоченных на то государственных органов, распоряжаться имуществом. Нормы же о собственности кооперативных и общественных организаций были изъяты из проекта по той простой причине, что эти организации по характеру своей работы, как правило, не вступают в отношения купли-продажи животных. Тем более они не могут заниматься промысловой деятельностью: это противоречит содержанию их специальной правоспособности. В настоящее время практически лишь охотничьи организации владеют, пользуются и распоряжаются животными. Однако, как и рыболовецкие колхозы, они в основном имеют дело с отношениями товарно-денежного характера.

Иногда говорят, что признание животного мира исключительной государственной собственностью необходимо для обеспечения его надлежащей охраны. Может создаться впечатление, будто у Советского государства нет достаточных средств для охраны объектов, признанных товарами. Право государственной собственности на любые предметы материального мира по своей природе носит абсолютный характер. Это значит, что государство может требовать от всех лиц уважать и соблюдать данное право и не препятствовать его осуществлению. Посягательство на государственную собственность квалифицируется как серьезное, правонарушение со всеми вытекающими отсюда последствиями. Кроме того, животный мир как особый природный объект подлежит охране специфическими мерами. Согласно действующему законодательству, охрана животного мира обеспечивается путем установления

[392] П е т р о в В.В. Экология и право. М., 1981, с 19-20; К о л б а с о в О.С. Право собственности на животный мир. – В кн.: Развитие аграрно-правовых наук. М., 1980, с. 697.

правил и норм по его охране, рациональному использованию и воспроизводству; установления запретов и ограничений в пользовании; охраны от самовольного пользования и других нарушений установленного порядка пользования; охраны среды обитания, условий размножения и путей миграции животных; предотвращения гибели животных при осуществлении производственных процессов; создания заповедников, заказников и выделения других особо охраняемых территорий; разведения в неволе редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных; ограничения изъятия животных для зоологических коллекций; оказания помощи животным в случае заболеваний, угрозы их гибели при стихийных бедствиях и вследствие других причин; организации научных исследований, направленных на обоснование мер по охране животного мира, и т. д. За нарушение законодательства об охране и использовании животного мира лица несут уголовную, административную и иную ответственность. Кроме того, предприятия, учреждения, организации, а также граждане обязаны возместить причиненный вред. Таким образом, меры охраны, способы и пределы защиты субъективных прав на природные богатства не зависят от отрицания или признания их объектами исключительной государственной собственности. Действия, в прямой или скрытой форме нарушающие право государственной собственности на любой объект, запрещаются в одинаковой мере. Вместе с тем совершенно очевидно, что порядок владения, пользования и распоряжения животным миром и землей, недрами, лесами и водами различен. Если, например, пользование объектами исключительной собственности в основном означает изъятие ренты, распоряжение (предоставление или изъятие из владения предприятий, учреждений, организаций и граждан) соответствующими природными богатствами, то содержание правомочий пользования и распоряжения животным миром несколько шире. Они включают промысловое добывание диких зверей и птиц, регулирование численности в целях охраны здоровья населения и предотвращения ущерба народному хозяйству и т. д. Органы государственного управления не могут не учитывать их в своей деятельности. Следовательно, отнесение того или иного вида природного богатства к исключительному и неисключительному объекту собственности главным образом необходимо для обеспечения правильного выбора соответствующих средств воздействия на отношения по использованию, на охрану и учет особенностей того или иного природного объекта.

Сущность и характерные черты государственного управления рациональным природопользованием

Государственное управление рациональным природопользованием, будучи целостным социальным явлением, представляет собой подсистему более широкой, многогранной системы государственного управления обществом. Поэтому если возникновение и развитие органов управления в области использования и охраны природных богатств связано с потребностями своеобразного и вместе с тем такого сложного объекта, как природа, то их

надлежащее функционирование и дальнейшее совершенствование в значительной мере зависят от реализации целей и задач управления общественными процессами. На эту сторону проблемы не всегда обращается внимание. Многие исследователи, рассматривая основы государственного управления в области использования и охраны земельных, горных, лесных и водных ресурсов, ограничиваются указанием на то, что проблемы управления природопользованием предопределяются характером и особенностями природы как своеобразной целостной системы. В соответствии с этим вывод о необходимости государственного управления в области использования и охраны природных ресурсов как бы основывается только на потребности этой управляемой системы. Такой подход, в принципе правильный, несколько односторонне отображает управление рациональным природопользованием. Между тем в рассматриваемой области общественных отношений, как и во всех других сферах жизнедеятельности социалистического общества, управление непосредственным образом связано с политической системой, волей и интересами советского народа. Как справедливо отмечает В. Г. Афанасьев, высшей формой комплексного управления развитием социалистического общества как единым целым является партийное, политическое руководство, смысл которого состоит в том, чтобы «обеспечить нерушимое идейно-политическое и социальное единство общества, целенаправленное скоординированное развитие всех составных частей общественной системы»[393].

В условиях развитого социалистического общества особенно возрастает влияние политики и интересов народа на организацию рационального использования и охраны природных ресурсов. Не случайно принципы охраны природы в нашей стране получили закрепление в разделе «Основы общественного строя и политики СССР» Конституции СССР. Поэтому будет более правильным при характеристике государственного управления указать на его двуединую сущность: во-первых, зависимость от объекта, большую роль последнего в детерминации субъекта и необходимость учета этой роли при определении форм и методов управления рациональным природопользованием; во-вторых, связь управления использованием и охраной окружающей среды с политической системой общества.

Что же следует понимать под государственным управлением? Каковы особенности государственного управления рациональным природопользованием?

В литературе кроме понятия «управление» использованием и охраной природных ресурсов нередко встречается понятие «руководство». Эти понятия синонимичны, но не тождественны. На наш взгляд, различия между ними связаны с характером правомочия распоряжения имуществом. Понятие «управление» применяется в тех случаях, когда имеет место распоряжение собственностью, там, где нет такого распоряжения, оперативной деятельности,

[393] А ф а н а с ь е в В.Г. Общество: системность, познание и управление. М., 1981.

речь должна идти не об управлении, а о руководстве[394]. Поскольку природные ресурсы являются государственной собственностью, для характеристики организации их использования и охраны более приемлем термин «управление».

В юридической литературе по-разному трактуется понятие государственного управления. В одних случаях под управлением подразумевается организационно-правовая деятельность всей системы представительных и исполнительных органов по упорядочению общественных отношений, властная деятельность государства по руководству поступками и действиями людей. Иногда государственное управление рассматривается как одна из форм деятельности Советского государства, состоящая в практической организации осуществления его функций на основе и во исполнение законов в целях построения коммунистического общества[395].

Указанные определения в целом правильно раскрывают содержание управления. Однако они слишком общие, и исходя из них трудно учесть особенности управления конкретными отраслями народного хозяйства.

В исследованиях последних лет наметилась тенденция обозначать управленческую активность Советского государства термином «воздействие», а не «деятельность». Так, Г. В. Атаманчук считает, что советское государственное управление — это научно обоснованное, планомерное, непрерывное, властное воздействие Советского государства на общественную систему в целях построения коммунизма, осуществляемое преимущественно в правовой форме и направленное на непосредственную практическую организацию и регулирование поведения и деятельности людей, их коллективов, общества в целом[396].

Такой подход позволяет, с одной стороны, показать, что государственное управление по своей природе — составная часть системы управления и что оно является как бы соисполнителем стоящих перед данной системой общих задач, а с другой — использовать все выработанные в этой области научные достижения для раскрытия содержания государственного управления. Однако, выделение воздействия в качестве единственного свойства государственного управления вызывает некоторые возражения. Бесспорно, что для государственного управления прежде всего характерно осуществление властных функций. Соответствующие государственные органы в процессе управления посредством предоставленных им особых полномочий направляют деятельность предприятий, организаций, учреждений и граждан в желательное для общества русло. Такое направление обеспечивается путем организующего воздействия субъектов управления на поведение управляемых объектов. Поэтому управленческие отношения иногда называют властеотношениями, но здесь необходимо иметь в виду следующие положения.

---

[394] П а н к р а т о в И.Ф. Государственное руководство сельским хозяйством в СССР. М., 1969, с. 56-57.

[395] Советское государство и право 1966, №7, с. 22; П е т р о в Г.И. Советское административное право. Л.. 1960, с. 6.

[396] А т а м а н ч у к Г.В. Сущность советского государственного управления, с. 24.

Во-первых, управленческие отношения в основном возникают между самостоятельными лицами; скажем, субъекты земельных отношений, получая землю в свое пользование; в административно-правовом порядке, в дальнейшем выступают в правовых отношениях как полномочные организации, право которых охраняется не только от посягательства других предприятий и организаций, но и в законом установленных случаях от посягательства самих государственных органов. Органы земельного управления не вправе наделять предприятия землями помимо их воли. Они не могут также изъять земельные участки, если пользование ими производится с соблюдением правил земельного законодательства.

Далее, управленческие правоотношения, как и всякие общественные отношения, представляют собой единство прав и обязанностей. Нельзя представить дело таким образом, что субъекты управления имеют только права, а объекты — только обязанности. Как на участника правоотношений па органы государственного управления возлагаются корреспондирующие их правомочиям обязанности, координация действий управляющей и управляемой систем достигается посредством выполнения вытекающих из управленческих отношений прав и обязанностей. Поэтому следует говорить не только о воздействии, но и о взаимодействии субъектов и объектов управления.

Во-вторых, при социалистической системе хозяйства в своевременном и качественном выполнении возложенных на управляемую систему целей и задач заинтересованы не только исполнители, но и само Советское государство, а следовательно, его органы управления. Советскому государству не безразлично, насколько правильно и эффективно используют предприятия и организации закрепленные за ними средства для выполнения плановых заданий. Поэтому, закрепляя части единого фонда социалистической собственности за предприятиями и иными хозяйственными организациями, государство создает благоприятные условия для лучшей организации использования вверенного имущества. С этой целью государство разрабатывает меры, помогающие предприятиям изыскать наиболее прогрессивные формы хозяйствования. Оно снабжает их техникой, выделяет значительные материальные и денежные ресурсы, с другой стороны, органы государственного управления систематически, в организованном порядке контролируют деятельность предприятий и организаций по выполнению поставленных задач, не вмешиваясь в их оперативно-хозяйственную деятельность.

Таким образом, в управлении воздействие — главный, но не единственный метод. В литературе правильно отмечается, что такие административные методы управления, как оперативная организационная деятельность, убеждение, контроль и проверка исполнения, дисциплинарное и административное принуждение, проявляемое в дозволенных законом случаях, следует совершенствовать на основе общих закономерностей развития советской государственности. Вместе с тем управление предполагает и другие средства и способы достижения поставленных целей. Поэтому в этой области общественных отношений для обозначения управленческой активности

государства целесообразно применять термин «исполнительно-распорядительная деятельность», более широкий, чем «воздействие».

Этот термин довольно давно и успешно применяют исследователи административного права, которые в одних случаях управление определяют в качестве исполнительной и распорядительной деятельности всех органов государства, в других — в качестве исполнительно-распорядительной деятельности органов власти, в третьих — в качестве исполнительно-распорядительной деятельности органов государственного управления. Широко пользуются этим термином и в аграрно-правовой литературе. Так, по мнению Б. В. Ерофеева, под государственным управлением земельным фондом следует понимать право социалистического государства организовывать правильное и наиболее целесообразное использование всех земель через исполнительно-распорядительную деятельность своих органов[397].

Думается, нет серьезных оснований отказываться от этого термина и в будущем. Сущность государственного управления заключается прежде всего в организующей роли Советского государства, а эта роль лучше всего раскрывается исполнительно-распорядительной деятельностью органов государства.

Нельзя согласиться с учеными, которые ограничивают круг субъектов управленческих отношений только органами государственного управления. В действительности субъектами управления являются все органы государства. Другое дело, что одни из них в управленческих отношениях могут участвовать в большей мере. Это зависит от характера отношений по управлению, особенностей управляемой системы.

Неправильным представляется и расширение круга субъектов государственного управления за счет включения в него общественных организаций. Безусловно, добровольные объединения граждан создаются не только для управления общественными делами. Согласно Конституции СССР, общественные организации в соответствии со своими уставными задачами участвуют также в управлении государственными делами, в решении политических, хозяйственных и социально-культурных вопросов в отличие от государственных органов. Они действуют от имени создавших их граждан. Различны у них формы и методы осуществления управленческой деятельности. Поэтому общественные организации должны быть отнесены к числу субъектов социального управления обществом наравне с органами государства. Социальное управление по масштабам своего действия значительно шире, чем государственное управление. Оно воздействует на общество в целом, способствует упрочению и развитию основных политических и социально-экономических принципов его устройства, использованию главных закономерностей его развития и обеспечению связи между всеми сторонами общественной жизни[398].

---

[397] Ерофеев Б.В. Основы земельного права. М., 1971, с. 115. См. также: Тагиров Т. Т. Правовая охрана земель сельскохозяйственного назначения. Волгоград, 1979, с. 53; Земельное право. М., 1964, с. 178.

[398] Тихомиров Ю.А. Механизм управления в развитом социалистическом обществе. М., 1978, с. 11.

Под государственным управлением в области использования и охраны природных ресурсов мы понимаем исполнительно-распорядительную деятельность государственных органов по осуществлению природоохранительной функции Советского государства, вытекающей из его права территориального верховенства и права собственности на природные богатства. Данное определение в полной мере не раскрывает содержание государственного управления в области охраны и использования природных богатств, но важно подчеркнуть, что, во-первых, управление — это исполнительно-распорядительная деятельность органов государства; во-вторых, эта деятельность направлена на осуществление функции по охране природы. В этом смысле предлагаемое определение в целом соответствует выдвигаемой в литературе идее о переходе в условиях развитого социалистического общества к государственному управлению качеством окружающей природной среды. Ибо обеспечение качества — главное и основное в функции по охране природы.

Качество окружающей природной среды — это совокупность свойств, присущих любым объектам природной среды, отвечающих требованиям социальных, эстетических, правовых, санитарно-гигиенических, медицинских, экологических и других норм и стандартов[399]. Иногда под качеством окружающей среды понимают такое ее состояние, которое дает возможность удовлетворять разнообразные потребности человека и общества и соответствует установленным в правовом порядке критериям и нормативам природопользования[400]. Иначе говоря, качество природной среды — это прежде всего такое ее состояние, которое может обеспечить жизнедеятельность человека. В соответствии с этим под управлением качеством окружающей среды следует понимать такой уровень развития природоохранительной деятельности Советского государства, при котором возможно комплексно, с учетом всех связей и отношений общества и природы, в настоящем и на перспективу осуществлять наиболее гармоничное удовлетворение биологических, экологических, социально-культурных потребностей как отдельной личности, так и всего общества[401].

Государственное управление рациональным природопользованием соотносится с управлением качеством окружающей природной среды, как часть с целым. Следовательно, будучи системой управления рациональным природопользованием, в системах более высокого уровня оно выступает как подсистема. Поэтому управление рациональным землепользованием, водопользованием, лесопользованием как конкретные управленческие отношения одновременно являются и системой и подсистемой более высокого порядка — управления рациональным природопользованием. Как подсистема,

---

Шемшученко Ю.С. Организационно-правовые вопросы охраны окружающей среды в СССР. Киев, 1976.

[399] Проблемы взаимодействия общества и природы. М., 1978, с. 91.

[400] Шемшученко Ю.С. Организационно-правовые вопросы охраны окружающей среды в СССР. Киев, 1976.

[401] Государственно-правовое управление качеством окружающей среды, с. 68.

они находятся во взаимосвязи, в постоянном взаимодействии, взаимозависимости с системой.

Таким образом, в государственном управлении в области использования и охраны природных богатств можно вычленить три главных уровня: государственное управление качеством природной среды; государственное управление рациональным природопользованием; государственное управление рациональным использованием отдельных видов природных богатств. Отсюда отношения по управлению рациональным природопользованием представляют собой отношения по управлению внутри системы, а также между подсистемами и системами более высокого уровня. Характер и содержание управленческих отношений внутри подсистем зависят от особенностей управляемого объекта и возможностей управляющего воздействия самой системы. Причем эти отношения, с одной стороны, испытывают влияние системы, в составе которой они находятся, а с другой — сами оказывают воздействие на эту систему. Именно в процессе этого взаимодействия обеспечивается решение основной задачи управления качеством окружающей природной среды — сохранение и улучшение природных богатств в интересах настоящего и будущих поколений[402].

Управление в области использования и охраны природных богатств как исполнительно-распорядительная деятельность государственных органов в процессе своего осуществления сталкивается со множеством целей. Поэтому для обеспечения надлежащего функционирования всей управляющей системы необходимо нахождение главной цели управления, которая определяется прежде всего с учетом специфики объекта[403]. Поскольку объектом

---

[402] Нельзя согласиться с встречающимся иногда в литературе мнением, что управление осуществляется не только по отношению к пользователям природных богатств, но и к недрам, земельному фонду и т. д. Государственное управление как вид социального управления всегда проявляется как общественные отношения, которые складываются между соответствующими государственными органами и предприятиями, организациями, учреждениями, а также заповедниками по поводу того или иного блага, в рассматриваемом случае — природных богатств. Ибо в советском праве правовой режим устанавливается не для имущества, а для связанного с ним поведения людей. Вместе с тем в ряде случаев термин «управление» применяется по отношению к имуществу, например, «управление землей», «управление машиной» и т. д. Здесь речь идет не о социальном, а о техническом управлении. В аграрно-правовой литературе понятия «управление земельным фондом», «управление недрами», «управление водным фондом» по своему значению соответствуют установленным Основами земельного, водного и т. д. законодательства формулам «государственное управление в области использования и охраны земель», «... недр», «...вод» и т. д.

[403] В литературе высказаны различные мнения о том, в какой мере проблема государственного управления в области использования и охраны природных богатств составляет предмет административного права. На наш взгляд, предмет административного права и природоресурсовых отраслей (земельное, горное, лесное и водное право) необходимо определить следующим образом: административное право изучает вопросы организации государственного управления (определение структуры, формы и методы работы аппарата государственного органа, комплектования кадров, взаимоотношение между структурными подразделениями и т. п.); земельное, лесное и водное право — вопросы организации пользования и охраны природных богатств (ведение кадастра, планирование, предоставление и изъятие, контроль и т. д.); специфику управленческих отношений в сфере природопользования определяет исключительный характер права государственной собственности на землю, недра, леса и воды. Не случайно ни в одном из учебников административного права мы не находим хотя бы небольшого раздела, посвященного

государственного управления в области использования и охраны природных богатств являются земля, недра, леса и воды и другие природные ресурсы как своеобразные объекты собственности и хозяйствования, постольку главная цель управления состоит в организации такого их использования и охраны, которые соответствуют интересам настоящего и будущих поколений, способствуют удовлетворению их потребностей в минеральном сырье, лесных и водных ресурсах, в чистом воздухе и т. д. В этом самая существенная особенность советского государственного управления в рассматриваемой области. Остальные особенности носят подчиненный, вспомогательный характер.

Вместе с тем применительно к конкретным объектам основная цель управления проявляется по-разному. Так, главная цель государственного управления в области использования и охраны недр — обеспечение наиболее полного извлечения полезных ископаемых. Даже когда некоторые месторождения по тем или иным хозяйственным соображениям не передаются для разработки или изымаются из эксплуатации, основной целью государственного управления является создание условий для ограждения недр от возможных потерь полезных ископаемых.

Главная цель управления водными ресурсами состоит в обеспечении наиболее эффективного, научно обоснованного использования вод, охраны их от загрязнения, засорения и истощения.

Особенностью задачи государственного управления в области охраны и использования животного мира является то, что она включает обеспечение существования диких животных в естественных условиях и сохранения целостности их естественных сообществ. Управление лесными ресурсами направлено на обеспечение рационального использования лесов, их охраны и защиты, воспроизводства и повышения продуктивности для удовлетворения потребностей народного хозяйства и населения в древесине, другой лесной продукции и усиления водоохранных, защитных, климаторегулирующих, санитарно-гигиенических, оздоровительных и иных полезных свойств лесов.

Главная задача государственного управления по отдельным объектам названа в соответствующих Основах. В них же формулируются конкретные цели решения этой задачи. Выявление конкретных целей способствует правильному распределению функции управления между соответствующими государственными органами, позволяет более точно определить сроки осуществления работ и т. д.

государственному управлению в области использования и охраны природных богатств. По мнению Н. И. Краснова, «управление земельным фондом как определенная часть государственного управления в целом одновременно входит в системы административного права и земельного права» .(См.: Земельное право. Общая теория советского земельного права, с. 213). С этим нельзя согласиться. Одно и то же отношение (а также регулирующий его порядок) одновременно не может быть и административно-правовым и земельно-правовым. Надо учесть и то. что содержание и функционирование отношений по управлению земельным фондом связаны с землей — своеобразным объектом права. А согласно теории земельного права, все отношения, объектом которых является земля, составляют предмет только земельного права.

Управление в области использования и охраны природных богатств как фактор социального характера для достижения стоящих перед ним целей использует все имеющиеся средства воздействия на общественные отношения, которые обусловлены задачами социалистического и коммунистического строительства. Наиболее важными из них являются идеологические, организационные, правовые, культурно-просветительские и научные. Так, согласно постановлению ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 1 декабря 1978 г. «О дополнительных мерах по усилению охраны природы и улучшению использования природных ресурсов»[404] применяются такие средства, как учет выполнения планов и мероприятий по охране природы при подведении итогов социалистического соревнования предприятий, лишение премии по основным результатам хозяйственной деятельности в случае невыполнения природоохранительных планов и мероприятий, разработка территориальных комплексных схем охраны природы, определение методики подсчета экономической эффективности планов мероприятий по охране природы и ущерба, причиняемого народному хозяйству загрязнением окружающей среды. Для дальнейшего развития и совершенствования общественных отношений по использованию и охране природных ресурсов органы государственного управления широко пользуются правовыми средствами. Согласно действующему законодательству, за нарушение правил природопользования участники природоохранительных отношений несут уголовную, административную и материальную ответственность. Предприятия, организации, учреждения и граждане обязаны возместить убытки, причиненные нарушением законодательства о недрах. Должностные лица и другие работники, по вине которых предприятия понесли расходы, связанные с возмещением убытков, несут в установленном порядке материальную ответственность.

Говоря о средствах воздействия на природоохранительные отношения, надо иметь в виду, что «социалистическое управление несовместимо с принципом: для достижения цели все средства хороши, цель оправдывает средства. Для достижения цели необходимо выбирать средства, согласующиеся с интересами людей, для которых поставлена цель и которые добиваются ее достижения»[405]. Социалистическая собственность на средства производства и государственная собственность на природные ресурсы, которые образуют социально-экономическую основу государственного управления в области использования и охраны природы, требуют применения средств, которые, с одной стороны, обеспечивают развитие народного хозяйства, а с другой — способствуют развитию и совершенствованию природоохранительных отношений. Отсюда критерием эффективности государственного управления является правильное сочетание экологических и экономических интересов общества. Нельзя допустить под видом защиты окружающей природной среды ущемление интересов народного хозяйства. Нельзя также открывать широкий

[404] СП СССР, 1979, № 2, ст. 6

[405] А ф а н а с ь е в В.Г. Общество: системность, познание и управление, с. 259.

простор для интенсивного использования природных ресурсов под видом развития экономики, противопоставлять экономические и экологические интересы, отрывать их друг от друга. Обеспечить своевременное и качественное выполнение планов индустриального, сельскохозяйственного и социально-культурного развития советского общества на основе правильного, всестороннего решения задач, связанных с охраной природы и ее рациональным использованием, — вот основное требование современности, которое предъявляется органам советского государственного управления.

Принцип сочетания экологических и экономических интересов на разных этапах развития Советского государства проявляется по-разному. Большое влияние на него оказывают уровень развития производительных сил и соответствующих производственных отношений, степень подготовленности общества, характер решаемых на данном этапе развития задач и т. д. Так, в первые годы Советской власти, в периоды восстановления разрушенного войнами хозяйства, несмотря на то, что в стране делалось многое для сохранения окружающей среды, обеспечения рационального и комплексного использования природных богатств, государственное управление в целом делало акцент в сторону утверждения первенства экономики над экологией. Не всегда можно было уравновесить экологические и экономические интересы и в периоды перехода к социализму, завершения строительства социализма и обеспечения условий для постепенного перехода к социализму. До принятия Основ водного законодательства Союза ССР и союзных республик, например, у нас не было актов, четко регулирующих спуск сточных вод, а до принятия Основ законодательства о недрах, по существу, не ставилась проблема комплексного геологического изучения месторождений полезных ископаемых.

В условиях зрелого социализма сама жизнь требует, чтобы правовая регламентация различных видов общественных отношений производилась на основе строгого учета интересов и экономики, и экологии.

Практически организующая деятельность государственного управления по реализации природоохранительной функции государства носит характер определенного комплекса действий, которые называются функциями управления. Содержание функции определяется требованиями организации рационального использования и охраны природных ресурсов. С учетом особенностей природных богатств можно выделить следующие функции государственного управления: планирование использования и охраны объектов природы и ведение государственных кадастров, распределение объектов природы, надзор и контроль за использованием и охраной объектов природы, разрешение споров по вопросам пользования объектами природы.

Названные функции государственного управления в одинаковой мере распространяются на управленческие отношения по организации использования и охраны земли, недр, лесов, вод и других объектов природы. Вместе с тем отдельные виды природных ресурсов имеют специфическую форму проявления. Например, в области использования и охраны вод государственный контроль охватывает осуществление обязанности по предупреждению и ликвидации вредного воздействия вод, а в соответствии с

лесным законодательством он распространяется на порядок выполнения правил ведения лесного хозяйства, воспроизводства лесов и т. д. Кроме того, процесс управления пользованием и охраной некоторых объектов включает в себя ряд новых функций. Так, горное законодательство устанавливает такие функции, как регистрация и учет работ по геологическому изучению недр, определение кондиций на минеральное сырье, утверждение и списание балансовых запасов полезных ископаемых и т. д.

Функции управления объектами природы тесно взаимосвязаны. В то же время каждая из них относительно самостоятельна и обеспечивает решение той или иной части общей задачи организации рационального использования и охраны природных ресурсов. Поэтому все они важны. Так, посредством плана устанавливается очередность эксплуатации природных богатств и определяются перспективы развития горной промышленности, сельского, лесного хозяйства и т. д. Отсюда, целесообразное и эффективное размещение производительных сил невозможно без планирования работ по использованию и охране природных объектов. Этой проблеме действующее законодательство уделяет большое внимание. Начиная с 1975 года основные задания по охране и рациональному использованию природных богатств предусматриваются в государственных планах развития народного хозяйства СССР.

Некоторые функции в этой области выполняют одновременно несколько задач. Например, разрешение споров по вопросам пользования и охраны природных богатств, надзор и контроль за их использованием являются элементами не только управления, но и правоохранительной деятельности государства. С точки зрения реализации права государственной собственности на объекты природы особо выделяется функция по распределению и перераспределению природных ресурсов. Посредством этой функции Советское государство определяет юридическую судьбу природных объектов и как собственник осуществляет свое правомочие распоряжением. Все остальные действия органов управления по организации рационального использования природных богатств могут быть претворены в жизнь, как правило, после предоставления их тому или иному предприятию для эксплуатации. С другой стороны, данная функция является основанием возникновения отношения по пользованию природными ресурсами. Поскольку природные ресурсы являются собственностью государства, субъективные права на них могут возникнуть только после того, как управомоченные на то государственные органы предоставят предприятиям, организациям в установленном законом порядке соответствующую часть природных богатств для освоения. В этом состоит одна из характерных особенностей права на землю, недра, леса и воды и другие объекты природы. Поэтому функция по распределению и перераспределению природных ресурсов служит исходной базой для правового регулирования отношений, возникающих в сфере освоения природных богатств, и в большей степени носит правовой характер, чем остальные элементы государственного управления.

Своеобразное положение занимает функция по учету и ведению государственных кадастров фондов природных богатств. Учет производится с

целью установления количества и качества природных богатств, данных об использовании их для нужд народного хозяйства, поэтому он имеет важное значение для обеспечения охраны и организации рационального использования земли, недр, лесов, вод и других объектов природы. Основным элементом учета является кадастр.

Кадастр животного мира содержит совокупность сведений о географическом распространении видов (групп видов) животных, их численности, характеристику необходимых им угодий, характеристику современного хозяйственного использования животных и другие необходимые данные. Государственный водный кадастр включает данные учета вод по количественным и качественным показателям, регистрации водопользования, а также данные учета использования вод. Кадастр месторождений полезных ископаемых должен содержать сведения по каждому месторождению о количестве и качестве запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и содержащихся в них компонентов, о горнотехнических, гидрогеологических и других условиях разработки месторождения и его геолого-экономическую оценку, а также сведения по каждому проявлению полезных ископаемых. Правовое значение учета и кадастров фондов природных ресурсов состоит в том, что они служат основанием для планирования использования и охраны природных богатств, распределения и перераспределения их между предприятиями, организациями, учреждениями, а также между гражданами. Анализируя функции государственного управления в области использования и охраны природных богатств, необходимо обратить внимание на следующие положения.

Во-первых, в силу того, что управляемая система в области использования и охраны природных богатств представлена объектами исключительной и неисключительной государственной собственности, возобновляемыми и невозобновляемыми ресурсами, в реальной жизни функции управления проявляются по-разному. Так, организация использования и охраны животного мира отличается от содержания аналогичных же действий, осуществляемых в отношении земли, недр, лесов и вод. Охрана животного мира обеспечивается путем охраны среды обитания, условий размножения и путей миграции животных, предотвращения гибели животных, создания заповедников, заказников, разведения в неволе редких и находящихся под угрозой исчезновения животных и другими специфическими мерами. Имеются отличия в содержании управления объектами, являющимися исключительной собственностью государства. Управление земельным фондом отличается от управления лесным, водным фондами. Управление в области использования и охраны недр обладает многими существенными особенностями по сравнению с другими природными ресурсами.

Во-вторых, функции государственного управления в области использования и охраны природных богатств в целом стабильны и устойчивы. Благодаря этому Советское государство имеет возможность обеспечить развитие природоохранительных отношений в стране. Но с изменением социально-экономической обстановки, ростом производительных сил и

соответствующих им производственных отношений могут изменяться характер и содержание функций, совершенствоваться формы и методы их осуществления и т. д. При этом некоторые функции на том или ином этапе развития Советского государства могут исчезать, а вместо них появляться другие, более точно отражающие объективные законы развития социалистических производственных отношений. Так, возникновение функции ведения кадастров и экономической оценки природных богатств стало возможным лишь после того, как укрепилась хозяйственная самостоятельность природопользователей и во весь рост встала проблема развития и совершенствования природоохранительной функции государства. В последние годы претерпела существенное изменение функция планирования использования и охраны природных ресурсов.

В-третьих, функции управления в области использования и охраны природных богатств носят всесторонний и всеобъемлющий характер и осуществляются от имени государства. Этим они существенным образом отличаются от соответствующих функций по внутрихозяйственному управлению природными богатствами, которые основываются на праве пользования. Последние осуществляются от имени самих природопользователей и распространяются только на тех лиц, которые подчинены этим пользователям. Имеются различия в порядке их возникновения, в методах и формах осуществления и т. д.

В-четвертых, функции государственного управления отражают объективные условия развития и совершенствования общественных отношений в области использования и охраны природных ресурсов, поэтому они имеют важное значение при образовании органов управления, установлении форм и методов их работы. Научное управление происходящими в сфере использования и охраны природных ресурсов процессами невозможно без точного и полного определения перечня функций органов государственного управления природными богатствами.

Основные пути совершенствования государственного управления рациональным природопользованием

«Со всей остротой партия ставит и вопрос о том, чтобы широким фронтом развернуть совершенствование управления экономикой, перестройку хозяйственного механизма. Основные направления этой работы определены. Они полностью соответствуют ленинскому принципу демократического централизма.

Мы должны, безусловно, укреплять централизованное управление и планирование, добиваться их большей действенности и гибкости. Надо поставить дело так, чтобы общегосударственные хозяйственные органы все свои силы направляли на решение вопросов действительно ключевого для страны значения»[406]. Реализация этих принципиальных указаний партии

[406] Правда, 1984, 3 марта.

требует дальнейшего развития и совершенствования планомерного целенаправленного управления процессами природопользования. Речь идет о проведении комплекса мероприятий, способных поднять на качественно новый уровень взаимодействие общества и природы.

Признание того, что общество и природа — элементы одной общей системы, является важным достижением науки, в результате которого процесс взаимодействия общества с природной средой понимается как функционирование единой эколого-экономической системы: природа — человек — общество — производство[407]. Во-первых, развитие производственной деятельности требует все большего вовлечения в хозяйственный оборот природных богатств. В конечном счете уровень развития производства зависит от уровня использования земли, недр, лесов и вод. Изменения в обществе будут тем ощутимее, чем активнее его воздействие на природные богатства. Во-вторых, сохранение, восстановление благоприятных природных условий и их улучшение зависят от характера производственной и личной деятельности. Связь и зависимость природы и общества особенно проявляются в условиях научно-технического прогресса. Ныне они достигли такого уровня, что невозможно нанести существенный вред обществу, не нанося одновременно вреда и взаимодействующей с ним природе. В свою очередь, вред, наносимый природе, в конечном счете наносит вред обществу. Земная природа стала неотделимой от общества[408].

В процессе взаимодействия общества и природы происходит дальнейшее изменение материальных основ общественного развития. Условием такого изменения является производство, которое, будучи самостоятельной подсистемой в единой эколого-экономической системе, выступает как своеобразная форма взаимодействия общества с природой. Именно в конкретных проявлениях общественного производства осуществляется взаимное проникновение общественных и природных явлений. Рассматривая проблему взаимодействия человека и природы, К. Маркс указывал, что «в производстве люди вступают в отношение не только к природе. Они не могут производить, не соединяясь известным образом для совместной деятельности и для взаимного обмена своей деятельностью. Чтобы производить, люди вступают в определенные связи и отношения, и только в рамках этих общественных связей и отношений существует их отношение к природе, имеет место производство»[409].

Следовательно, для совершенствования государственного управления рациональным природопользованием и повышения его эффективности необходимо:

---

[407] Под эколого-экономической системой понимается интеграция экономики и природы, представляющая собой взаимообусловленное функционирование общественного производства и естественных процессов в природе, в биосфере в особенности. (См.: Социализм и природа. М.. 1982, с. 48.)

[408] Социализм и природа, с. 19.

[409] М а р к с К., Э н г е л ь с Ф. Соч., т. 6, с. 441.

во-первых, обстоятельно изучать и совершенствовать принципы и методы управления как средства, с помощью которых достигаются цели рационального природопользования. В соответствии с этим необходимо выявить специфические способы воздействия на отношения по использованию природных богатств и ведущие начала в деятельности как органов управления, так и природопользователей, разработать меры для их совершенствования;

во-вторых, совершенствовать систему, структуру и компетенцию органов государственного управления. Каждый из элементов системы «природа — человек — общество — производство» самостоятелен, но в составе единой эколого-экономической системы они воздействуют друг на друга. Это предполагает создание такой системы органов, которая в одинаковой мере учитывала бы как экономические, так и экологические интересы развития общества. Значит, надо определить наиболее важные права и обязанности, которые будут возложены на эти органы;

в-третьих, проводить дальнейшую экологизацию государственного управления в области использования и охраны природных богатств, т. е. внедрять экологические требования в нормативные акты, регламентирующие деятельность органов государственного управления.

Эффективность государственного управления в области охраны и использования природных богатств обеспечивается социалистической системой хозяйства, наличием общенародной собственности на основные средства производства. Однако преимущества, созданные социалистическим строем, не проявляются автоматически. Для этого необходимо научно обоснованное плановое руководство общественным производством. В конечном счете рациональность и эффективность природопользования зависят от системы мероприятий органов власти и управления.

Советское государственное управление рациональным природопользованием базируется как на общих, так и на специфических принципах отношений по использованию и охране природных богатств. К общим принципам относятся руководящая роль Коммунистической партии, демократический централизм, широкое участие трудящихся в управлении, плановость, социалистическая законность. Эти принципы получают своеобразное преломление в специфических началах деятельности органов управления как субъектов природоохранительных отношений. По мнению многих ученых, к специфическим принципам управления в области использования и охраны природных богатств могут быть отнесены комплексный подход к управлению, соответствие управляющей системы характеру ее функции, организация управления с учетом не только административно-территориального деления, но и природно-географического районирования. Наиболее важным с точки зрения обеспечения рационального использования природных богатств является комплексный подход к управлению природопользованием. Это означает прежде всего учет единства и взаимосвязи природных явлений и элементов окружающей природной среды. В своем естественном состоянии все природные богатства связаны между собой и в процессе использования оказывают друг на друга как полезное, так и

отрицательное воздействие. Неправильная разработка недр, хотя и обеспечивает полное извлечение ископаемых, может вызвать, например, понижение уровня грунтовых вод, обрушение земной поверхности, разрушение плодородного почвенного слоя. В свою очередь, неправильное планирование использования земельного участка водных, лесных и других природных ресурсов может задержать освоение месторождений либо сделать вообще невозможной его разработку. Поэтому государственное управление в области использования и охраны природных богатств может быть признано рациональным и эффективным только в том случае, если оно учитывает взаимодействие различных видов природных ресурсов. Эти требования выражены в действующем законодательстве. Так, согласно Основам лесного законодательства Союза ССР и союзных республик, при размещении, проектировании, строительстве и вводе в эксплуатацию новых и реконструированных предприятий, сооружений и других объектов, а также при внедрении новых технологических процессов, влияющих на состояние и воспроизводство лесов, должны предусматриваться и осуществляться мероприятия, обеспечивающие охрану лесов от отрицательного воздействия на них сточных вод, химических веществ, промышленных и коммунально-бытовых выбросов, отходов и отбросов. Запрещается ввод в эксплуатацию новых и реконструированных предприятий, цехов, агрегатов, транспортных путей, коммунальных и других объектов, не обеспеченных устройствами, предотвращающими вредное воздействие на состояние и воспроизводство лесов.

В соответствии с Основами законодательства о недрах пользователи недр обязаны обеспечить охрану атмосферного воздуха, земель, лесов, вод и других объектов окружающей природной среды, а также зданий и сооружений от вредного влияния работ, связанных с пользованием недрами; сохранность заповедников, памятников природы и культуры от вредного влияния работ, связанных с пользованием недрами; приведение земельных участков, нарушенных при пользовании недрами, в безопасное состояние, а также в состояние, пригодное для использования их в народном хозяйстве. Закон об охране и использовании животного мира устанавливает, что всякая деятельность, влияющая на состояние животного мира, вследствие нарушения среды обитания, условий размножения и путей миграции животных должна осуществляться с соблюдением требований, обеспечивающих охрану животного мира. Предприятия, учреждения, организации и граждане обязаны принимать меры по предотвращению гибели животных при проведении сельскохозяйственных, лесозаготовительных и других работ, а также при эксплуатации транспортных средств.

Аналогичные нормы содержатся в Основах земельного законодательства, Основах законодательства о здравоохранении, Законе об охране атмосферного воздуха и некоторых других правовых актах. Они уже дают положительные результаты. Можно привести немало примеров хозяйского отношения предприятий, организаций, министерств и ведомств к природным ресурсам. В результате внедрения прогрессивных технологий добычи, улучшения геолого-

маркшейдерского контроля за ведением горных работ происходит снижение потерь при добыче на рудниках Балхашского, Соколовско-Сарбайского комбинатов, в Краснооктябрьском рудоуправлении, на шахтах объединения «Карагандауголь», углеразрезах Экибастуза. На шахте им. В. И. Ленина Карагандинского производственного объединения по добыче угля «Карагандауголь» создан искусственный водоем общей площадью 3 000 000 $м^3$, и шахтная вода используется для полива зеленых насаждений.

Большая работа проводится по восстановлению земель, нарушенных горными выработками. На площади около 3 тыс. гектаров убрано почти 5 млн. $м^3$ шахтной породы, которая пошла на засыпку болотистых участков, оврагов, строительство дороги и благоустройство территории. На восстановленных землях созданы защитные зеленые зоны, выращиваются зерновые культуры, овощи и фрукты. На базе подсобного хозяйства шахты им. В. И. Ленина организован совхоз «Шахтинский».

Однако проблему комплексного подхода к окружающей природной среде считать решенной еще нельзя. Многие министерства и ведомства, предприятия и организации из-за нежелания браться за производство «не своего профиля» допускают серьезные нарушения принципа комплексного использования природных богатств. Так, породы внутренней вскрыши Экибастузского угольного месторождения, которые могут быть использованы в ферросплавном, глиноземном производстве, для изготовления строительных материалов, в настоящее время вывозятся в отвалы. В то же время Ермаковский ферросплавный завод завозит флюсы из Кемеровской области, дефицит в глиноземном сырье испытывает Павлодарский алюминиевый завод. Установлено, что кварцево-глауконитовые пески могут быть использованы для приготовления кладочных и штукатурных растворов, олигоценовые и четвертичные пески — для формовочных работ, приготовления бетона, скальные породы — в качестве строительного камня, щебня и заполнителя бетона, геганские глины — для получения керамзита. Но все эти отходы, по существу, не используются в народном хозяйстве. В то же время в Кустанайской области эксплуатируются небольшими карьерами Даниловское и Боровское месторождения керамзитовых глин. На Джетыгаринском месторождении асбеста в процессе детальной разведки было установлено, что вмещающие породы пригодны для производства строительного щебня, внесение полеводной фракции асбестовых отходов в почву повышает урожайность некоторых сельскохозяйственных культур на 30-40 процентов. Однако эти резервы не используются.

В дальнейшем развитии общества важное значение имеют минерально-сырьевые ресурсы. На XXVI съезде КПСС указывалось: «...успехи всего народного хозяйства во многом будут зависеть от повышения эффективности добывающей промышленности. Путь к этому — ускорение научно-технического прогресса, комплексная, глубокая переработка полезных ископаемых...»[410]. Однако в настоящее время идея комплексного использования

[410] Материалы XXVI съезда КПСС. М., 1981, с. 41.

богатств недр в деятельность большинства горных предприятий все еще не внедрена. На Соколовско-Сарбайском горно-обогатительном комбинате в товарную продукцию извлекается только магнитное железо, а сопутствующие элементы (железо немагнитное, сера, кобальт, медь, никель, цинк), несмотря на отработанную технологию их извлечения, продолжают уходить в хвосты обогащения. При установленной экономической целесообразности получения на Лисаковском комбинате фосфорных удобрений и строительных материалов здесь реализуется только железный концентрат невысокого качества. При среднем содержании железа в руде по месторождению 35 процентов планируется к добыче руда с содержанием 41-42 процентов.

Не все благополучно с комплексным использованием других природных богатств. Многие предприятия, организации и учреждения при разработке месторождений полезных ископаемых и торфа, проведении геологоразведочных, строительных и других работ, связанных с нарушением почвенного покрова, не выполняют требований действующего законодательства по сохранению плодородного слоя почвы и использованию его для рекультивации земель или нанесения на малопродуктивные угодья. Плодородный слой почвы зачастую уничтожается, а значительные площади земель, которые могут быть возвращены для использования в сельском, лесном или рыбном хозяйстве, приводятся в негодное состояние. Такие земли во многих случаях являются источником загрязнения окружающей среды и ухудшают санитарно-гигиенические условия жизни населения.

Причины некомплексного подхода к использованию природных богатств разные. Но основной является ведомственный подход к решению вопросов охраны окружающей среды. Поскольку государственное управление в области охраны и использования природных ресурсов осуществляется по отраслевому принципу и между системой органов управления в настоящее время нет должной координации, многие министерства и ведомства объективно не заинтересованы в обеспечении комплексного использования земли, недр, лесов и вод. Вступая в природоохранительные отношения, они преследуют свои узковедомственные интересы: любой ценой стараются выполнять свои ведомственные плановые задания. В добывающей промышленности ведомственный подход ныне достиг критической точки, так как управление в этой области строго специализировано, а большинство богатств недр по своей природе требует только комплексной разработки. В результате зачастую из недр добывают один вид сырья, а остальное идет в отвалы[411]. Ярким примером того служит разработка минерально-сырьевых запасов Кольского полуострова. В рудах этих месторождений помимо основного сырья — апатита — заключены также запасы нефелина, сфена, титаномагнетита, эгирина, редких металлов. Такие месторождения — поистине клад, и использовать их надо полностью. Но из-за узковедомственных позиций министерств, имеющих предприятия на Кольском полуострове, до настоящего времени из хибинских руд извлекают лишь апатит и менее 12 процентов нефелина. Остальное идет в

[411] Правда, 1982, 22 января; 1983, 16 февраля.

отвалы. Минцветмет СССР, пренебрегая нефелином, ссылается на то, что получаемые из этого сырья побочные продукты не вписываются в номенклатуру отрасли. Министерство по производству минеральных удобрений не заинтересовано в производстве глинозема и цемента. Таким образом, ведомственный подход задерживает практическое использование нефелина — второго компонента хибинских руд. А это, в свою очередь, не позволяет наладить извлечение и использование других полезных минералов и решить проблему в целом. Ведомственная разобщенность Минчермета, Минцветмета, Минхимпрома СССР мешает также комплексной разработке других ценных видов сырья на Кольском полуострове. Оловодобывающие комбинаты Министерства цветной металлургии, например, не извлекают попутно свинец, цинк и медь[412]. Для устранения таких фактов и повышения эффективности государственного управления необходимо решить ряд взаимосвязанных проблем. Первая из них состоит в решительном улучшении порядка планирования природоохранительных мероприятий.

Выделение в годовых и пятилетних планах социально-экономического развития специального раздела об охране природы имеет исключительно важное значение для обеспечения рационального использования природных богатств. Ныне при подведении итогов социалистического соревнования предприятий и организаций обязательно учитывается выполнение ими планов и мероприятий по охране природы, соблюдение норм и правил использования природных ресурсов, очистки и переработки производственных отходов. За невыполнение этих планов и мероприятий директора (начальники, управляющие), их заместители и главные инженеры предприятий и организаций, а также виновные в этом работники лишаются полностью или частично премий по основным результатам хозяйственной деятельности.

Однако действующая система планирования процессов природопользования все еще носит отраслевой характер и ограничивается организацией отдельных природоохранительных мероприятий (лесовосстановление, очистка сточных вод и т. д.). Причем проведение этих мероприятий не признается одним из основных видов их деятельности и может привести к повышению себестоимости выпускаемой продукции и соответственно снижению рентабельности предприятий. Так, согласно действующему законодательству, затраты на рекультивацию земель, восстановление плодородия рекультивируемых земель, а также на снятие плодородного слоя почвы, хранение и перенесение его на рекультивируемые земли или малопродуктивные угодья при разработке месторождений полезных ископаемых и торфа относят на себестоимость продукции предприятия, а при проведении геологоразведочных, геологосъемочных, поисковых, геодезических и других работ — на стоимость этих работ. Отсюда экономические интересы предприятий постоянно находятся в противоречии с их экологическими интересами.

[412] Известия, 1981, 14 июля.

Для устранения этого недостатка необходимо обеспечить оптимальное сочетание народнохозяйственного, регионального и отраслевого принципов планирования и совершенствовать механизм экономического стимулирования и финансирования природоохранительной деятельности. Нужно добиться, чтобы главным стало планирование эффективного и комплексного использования природных ресурсов. С этой точки зрения проведение природоохранительных мероприятий следует рассматривать в качестве не дополнительного, а одного из основных видов деятельности предприятий и организаций. При этом целесообразно несколько по-другому решить вопрос о порядке возмещения затрат, связанных с выполнением природоохранительных мероприятий. Безусловно, природопользователи не могут быть освобождены от участия в экологических проблемах. Но такое участие не должно находиться в противоречии с ближайшими экономическими интересами предприятий и организаций.

Важным условием повышения эффективности государственного управления рациональным природопользованием является совершенствование стандартизации в области охраны окружающей среды и проектирования соответствующих объектов. Стандарты в области охраны окружающей среды — это утвержденные в установленном порядке уполномоченными на то государственными органами обязательные к исполнению показатели и нормативы, рассчитанные на многократное применение к повторяющимся ситуациям и направленные на обеспечение для человека высокого качества окружающей среды и на рациональное использование природных ресурсов[413].

В соответствии с ГОСТом 17.0.0.01—76 «Системы стандартов в области охраны природы и улучшения использования природных ресурсов»[414] стандартизация имеет целью обеспечить сохранность природных комплексов, содействовать восстановлению и рациональному использованию природных богатств, сохранить равновесие между развитием производства и устойчивостью окружающей природной сферы и т. д. Система стандартов предусматривает подготовку комплексных стандартов по охране и использованию почв, улучшению использования земель, охране флоры и фауны, охране и преобразованию ландшафтов, рациональному использованию и охране недр.

Стандартизация качества окружающей среды применяется в нашей стране с середины 70-х годов. Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 29 декабря 1972 г. «Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов»[415] было признано целесообразным разработать комплекс общетехнических государственных стандартов в области рационального использования и охраны природных богатств. На Государственный комитет стандартов Совета Министров СССР возложена

---

[413] Ш е м ш у ч е н к о Ю.С. Организационно-правовые вопросы охраны окружающей среды в СССР, с. 70.

[414] Стандартизация в области охраны окружающей среды: Обзорная информация ВНИИКИ. М., 1976, с. 45.

[415] СП СССР, 1973, № 2, ст. 6.

обязанность подготовить совместно с Советами Министров союзных республик, министерствами и ведомствами СССР проект координационного плана работ по стандартизации в области охраны водных ресурсов и защиты атмосферы от вредных промышленных отходов и выхлопных газов автотранспорта. В результате Госстандартом СССР утверждены «Правила установления допустимых выбросов вредных веществ промышленными предприятиями» (ГОСТ 17.2,3.02—78), «Правила охраны водных объектов при лесосплаве» (ГОСТ 17.1.3.01—76), «Правила охраны вод от загрязнения при бурении и освоении морских скважин на нефть и газ» (ГОСТ 17.1.3.02-77) «Правила контроля качества воздуха населенных пунктов» (ГОСТ 17.2.3.01—77) и т. д.

Стандарты обязательны для исполнения. За их нарушение и за отказ от их внедрения участники хозяйственных и природоохранительных отношений несут юридическую ответственность. Такой вывод вытекает из того, что, во-первых, стандарты утверждаются управомоченным на то государственным органом; во-вторых, необходимость выполнения требований стандартов предусматривается в актах, регулирующих конкретные природоохранительные отношения. Однако на практике все еще часты случаи отклонения от требований стандартов, взаимного амнистрирования предприятий и организаций. В районах и областях, по существу, не осуществляется надзор за внедрением стандартов, так как нет специальных органов, которые занимались бы этими вопросами. В результате, нормы действующего законодательства о материальной, дисциплинарной и административной ответственности лиц, виновных в нарушении стандартов качества окружающей природной среды, как правило, не применяются.

Качественному внедрению стандартов мешает также неупорядоченность законодательства о проектировании производственных и иных объектов. К сожалению, мало уделяется внимания возможному влиянию проектируемых объектов на окружающую природную среду. Проектные организации не несут какой-либо ответственности за ошибки и просчеты при разработке проектной документации, не способствующей надлежащей охране и рациональному использованию природных богатств. При этом во многих случаях удешевление проектов производится за счет мер по охране природных ресурсов (например, упрощение очистных сооружений).

Для устранения подобных недостатков прежде всего необходимо разработать соответствующий правовой акт о стандартизации окружающей среды, в котором следует подробно регламентировать все основные вопросы, связанные с применением стандартов. В нем должны найти отражение не только порядок внедрения, но и способы стимулирования выполнения требований стандартов (ответственность за нарушение, меры поощрения за качественные показатели и т. д.).

С целью усиления экологизации проектирования тех или иных объектов желательно предусмотреть авторский надзор проектных организаций за выполнением требований по охране природы при строительстве и вводе в эксплуатацию промышленных предприятий, подземных и других сооружений.

Согласно Основам земельного, лесного и водного законодательства, законодательства о недрах, в проектах объектов должны быть предусмотрены меры, обеспечивающие охрану окружающей среды. Для обеспечения выполнения этих требований кредитным учреждениям необходимо предоставить право приостановить финансирование производства проектных работ в случае отступления от указанных правил.

Дальнейшему развитию отношений по использованию и охране природных богатств должно способствовать совершенствование системы органов государственного управления.

Управление природопользованием и охрану природы в настоящее время осуществляет большое количество государственных органов. Все они обладают определенными правами и обязанностями по организации рационального использования и охраны природных богатств. Но одни из них наделены природоохранительными полномочиями в большей мере, а другие — в меньшей. При этом если для некоторых органов осуществление управленческой функции в области использования и охраны природных ресурсов составляет основную сторону деятельности, то для определенной части государственных органов она является важной, но не единственной функцией. Исходя из этого всю систему органов государственного управления природопользованием и охраны природы можно классифицировать на органы общего, специального и ведомственного управления[416].

К органам общего управления относятся правительства СССР, союзных и автономных республик, исполнительные комитеты областных, краевых, районных, городских, поселковых и сельских Советов народных депутатов. Полномочия этих органов распространяются на всех участников общественных отношений по использованию и охране природных богатств в пределах соответствующего административно-территориального деления независимо от их подчиненности.

Органы специального управления в своей работе используют властные правовые средства надведомственного характера. Например, Госгортехнадзор

---

[416] В литературе органы государственного управления в области использования и охраны природных богатств классифицируются по различным основаниям. Некоторые авторы делят эти органы на союзные, республиканские и местные. С. Б. Байсалов группирует их так: 1) органы общей компетенции; 2) органы ведомственной компетенции; 3) органы специальной компетенции (См.: Правовая охрана природы в Казахской ССР, с. 76). По мнению О. А. Кичатовой, органы государственного управления охраной окружающей природной среды следует делить на две группы: 1) органы общей компетенции; 2) органы специальной компетенции (См.: Проблемы правовой охраны окружающей среды в СССР. Л., 1979, с. 64).

Основной недостаток указанной классификации органов управления состоит в том, что в ее основу положен объем и характер соответствующих государственных органов не по отношению к природным богатствам, а к действующим органам государственного управления. Такой критерий, который удовлетворяет науку административного права, не в полной мере раскрывает особенности государственных органов как участников земельных, горных, лесных и водных отношений. Не случайно в классификации, предложенной О. А. Кичатовой, органы ведомственного управления выделены в самостоятельную систему, а в схеме С. Б. Байсалова одинаковые по своему правовому положению органы оказались в разных системах (Госплан СССР — в числе органов общей компетенции, Госкомитет СССР по науке и технике — в составе органов специальной компетенции).

СССР, Государственная комиссия по запасам полезных ископаемых при Совете Министров СССР, Министерство геологии СССР, Министерство мелиорации и водного хозяйства СССР, Министерство сельского хозяйства СССР, Государственный комитет СССР по делам строительства (Госстрой СССР), Государственный комитет по лесному хозяйству и т. д., а также их органы на местах могут издавать обязательные правила и нормы по вопросам использования и охраны тех или иных природных богатств, осуществлять некоторые, надзорно-контрольные функции в отношении ряда министерств и ведомств. Взаимосвязь между органами специального государственного управления и отраслевыми органами по вопросам использования и охраны природных богатств, как правило, носит административно-правовой характер.

Ведомственное управление природными богатствами осуществляют различные министерства и ведомства, которым природные ресурсы переданы для выполнения специальных задач. Компетенция этих органов значительно отличается от компетенции органов общего и специального управления. Она почти не включает в себя право распоряжаться землей, недрами, лесами и т. д., так как ведомственные органы осуществляют управление уже предоставленными им природными ресурсами и призваны обеспечить надлежащее природопользование предприятиями и организациями своей системы. Поэтому по отношению к общему управлению ведомственное управление занимает подчиненное положение.

Современная система органов государственного управления сложилась не сразу. Она развивалась и совершенствовалась вместе с Советским государством, с учетом стоящих перед ним задач и соответствующих социально-экономических условий.

Характерной особенностью действующей системы органов государственного управления является то, что она построена с учетом особенностей отдельных объектов управления — земли, недр, лесов, вод и животного мира. Организация использования и охраны каждого вида природных богатств составляет предмет деятельности определенной подсистемы государственных органов. Так, основными органами управления являются: земельными ресурсами — Главное управление землепользования и землеустройства Министерства сельского хозяйства СССР и землеустроительные органы союзных, автономных республик, краев, областей и районов; недр — Госгортехнадзор СССР, Министерство геологии СССР, Государственная комиссия по запасам полезных ископаемых при Совете Министров СССР, министерства добывающей промышленности и их органы; лесов — Государственный комитет лесного хозяйства Совета Министров СССР, министерства или комитеты лесного хозяйства союзных республик; вод — Министерство мелиорации и водного хозяйства СССР и его органы; рыб — Министерство рыбного хозяйства СССР и его органы; животного мира — Главное управление по охране природы, заповедников и охотничьего хозяйства[417].

[417] СП СССР, 1970, № 9, ст. 71; 1982, № 11, ст. 64; 1968, №20, ст 144; 1972, № 7, ст. 36; 1969, № 5, ст. 25; 1969, № 23, ст. 134; 1971, № 6, ст. 49; 1958, № 16, ст. 127.

Спецификой современной системы органов управления в области использования и охраны природных богатств является также расширение прав местных Советов народных депутатов и органов ведомственного управления. Согласно статье 147 Конституции СССР, в пределах полномочий местные Советы народных депутатов обеспечивают комплексное экономическое и социальное развитие на их территории, осуществляют контроль за соблюдением законодательства расположенными на этой территории предприятиями, учреждениями и организациями вышестоящего подчинения; координируют и контролируют их деятельность в области землепользования, охраны природы, строительства, использования трудовых ресурсов, производства товаров народного потребления, социально-культурного, бытового и иного обслуживания населения. В соответствии с действующим законодательством, решения местных Советов народных депутатов обязательны для исполнения всеми расположенными на их территории предприятиями, учреждениями и организациями, в том числе вышестоящего подчинения, а также должностными лицами и гражданами. Совет и его исполнительный комитет в случае невыполнения их решений руководителями указанных предприятий и организаций имеют право входить в соответствующие вышестоящие органы с предложением о наложении на этих руководителей дисциплинарных взысканий, вплоть до освобождения их от занимаемых должностей.

Для обеспечения проведения на своей территории мероприятий по охране природы местные Советы создают постоянные комиссии по охране природы, которые участвуют в осуществлении контроля за соблюдением законодательства об охране природы, содействуют Совету и его исполкому в обеспечении охраны расположенных на его территории государственных заповедников и заказников, принимают участие в разработке и осуществлении мероприятий по охране и рациональному использованию земли, недр, лесов и других объектов природы. Это дает возможность местным Советам своевременно и качественно осуществлять контроль за использованием всех земель и других природных богатств, предоставлением и изъятием горных отводов на разработку месторождений полезных ископаемых и т. д.

Большими полномочиями в области использования и охраны природных богатств обладают органы ведомственного управления, которые несут полную ответственность за охрану природы, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов и своевременное осуществление соответствующих природоохранных мероприятий. Во всех министерствах и ведомствах СССР, предприятия, учреждения и организации которых являются источниками загрязнения природной среды, в настоящее время организованы структурные подразделения по охране природы и рациональному использованию ее ресурсов.

Для развития и совершенствования природоохранительных отношений важное значение имеет деятельность Государственного комитета СССР по науке и технике, Государственного планового комитета СССР (Госплана), Государственного комитета СССР по гидрометеорологии и контролю

природной среды[418], Государственного комитета СССР по стандартизации. Государственный комитет СССР по науке и технике разрабатывает и утверждает совместно с соответствующими министерствами и ведомствами планы исследований по научным основам рационального использования природных ресурсов и охраны природы, координирует деятельность научных учреждений по разработке важнейших проблем рационального использования природных ресурсов и охране природы, обеспечивает финансирование предусмотренных планом важнейших научно-исследовательских работ по рациональному использованию природных ресурсов и охране природы и контролирует их выполнение.

В соответствии с постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 29 декабря 1972 г. «Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов»[419] при Комитете создан междуведомственный научно-технический Совет по комплексным проблемам охраны окружающей природной среды и рациональному использованию природных ресурсов. Совет анализирует современное состояние охраны окружающей природной среды и рационального использования природных ресурсов в СССР и за рубежом, разрабатывает совместно с компетентными органами предложения, направленные на улучшение использования, сохранение и восстановление природных ресурсов и охрану окружающей природной среды, рассматривает предложения об установлении норм и прав по рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов, охране окружающей природной среды, контролю за уровнем ее загрязнения и т. д. В составе Государственного комитета Совета Министров СССР по науке и технике имеется также Отдел природопользования и защиты окружающей среды, в функцию которого входят координация научно-исследовательских работ в области охраны окружающей среды во всех научно-исследовательских учреждениях, организация выполнения решений межведомственного научно-технического Совета и т. д.

Большую работу по управлению природными богатствами проводит Государственный плановый комитет СССР (Госплан), который осуществляет общегосударственное планирование экономического и социального развития СССР. В составе Госплана СССР и Госпланов союзных республик созданы самостоятельные структурные подразделения — отделы охраны природы[420]. В плановых комиссиях автономных республик, краев и областей введены соответствующие должности по охране природы.

Отделы выполняют плановую и организационно-координирующую работу, которая призвана содействовать реализации природоохранительного законодательства и осуществлению министерствами и ведомствами мер по охране природы и рациональному использованию природных ресурсов,

---

[418] СП СССР, 1966, № 21, ст. 193; 1968, № 17, ст. 113; 1979, № 2, ст. 6.

[419] СП СССР, 1973, № 2, ст. 6.

[420] Отдел охраны природы Госплана СССР создан в соответствии с постановлением от 29 декабря 1972 г., а отделы союзных республик — в соответствии с постановлением от 1 декабря 1978 г. (СП СССР, 1979, № 2, ст. 6).

разрабатывают проекты сводных перспективных планов, которые по своим целям, содержанию, научной обоснованности и учету материально-технических и других возможностей должны обеспечивать проведение органами отраслевого и территориального управления, а также природоохранительными органами эффективных мероприятий по охране и рациональному использованию земель, недр, вод и лесных ресурсов.

Для дальнейшего совершенствования государственной системы наблюдения и контроля за состоянием окружающей природной среды, уровнем и источниками ее загрязнения на Государственный комитет СССР по гидрометеорологии и контролю природной среды была возложена ответственность за организацию и деятельность государственной системы наблюдения и контроля за состоянием природной среды, за использованием воздушного бассейна городов и промышленных центров, за источниками его загрязнения, соблюдением норм предельных выбросов загрязняющих веществ в атмосферу и т. д.[421]. В системе Госкомитета образованы Государственная инспекция по охране атмосферного воздуха от загрязнения. Она может вносить предложения о запрещении или приостановлении до проведения необходимых мероприятий эксплуатации действующих производственных объектов промышленности, транспорта и сельского хозяйства, коммунальных сооружений и других объектов, которые нарушают установленные нормы и правила в области охраны атмосферного воздуха.

Таким образом, в настоящее время в нашей стране имеется довольно разветвленная система органов государственного управления в области использования и охраны природных богатств. Они обладают большими полномочиями и функциями по охране природы. Однако основной недостаток действующей системы состоит в том, что она в полной мере не учитывает единство и взаимосвязь всех элементов природы. С одной стороны, такая специализация полезна и необходима, поскольку она учитывает различия в формах и методах управления отдельных объектов природы, с другой стороны, очень часто использование одного природного ресурса ведется такими способами и приемами, которые влекут за собой отрицательные, сплошь и рядом разрушительные последствия для других элементов природы[422]. Органы охраны специальной компетенции не обязаны и не могут одновременно обеспечивать охрану вод, лесов, недр, животного мира и атмосферного воздуха. Для устранения подобного положения в литературе выдвигается предложение о создании Государственного комитета Совета Министров СССР по охране природы[423]. Он мыслится как надведомственный орган, способный подняться выше экономических интересов любой отрасли производства и любого ведомства. При этом ряд авторов предлагает передать все ведомственные инспекции Государственному комитету с тем, чтобы он полностью осуществлял контроль за использованием природных ресурсов.

---

[421] СП СССР, 1979, № 2, ст. 6.

[422] К о л б а с о в О.С. Экология: политика, право, с. 216.

[423] См.: Ш е м ш у ч е н к о Ю.С. Организационно-правовые вопросы охраны окружающей среды в СССР. Киев, 1976; М у х и т д и н о в Н.Б. Основы горного права. Алма-Ата, 1983, с. 186.

Безусловно, в настоящее время нельзя сказать, что в нашей стране нет соответствующих государственных органов, занимающихся вопросами охраны природных богатств с надведомственных позиций. Это, как уже отмечалось. Госплан СССР, Госкомитет по науке и технике и т. д. Значительную работу по координации всех мероприятий по сохранению, восстановлению и улучшению природных условий проводят комиссии Президиума Совета Министров СССР по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов и советов министров союзных республик. Однако для названных надведомственных органов вопросы охраны природы не являются главными в их деятельности. В силу этого они не в состоянии полностью решить проблему развития природоохранительных отношений. Что же касается комиссий по охране окружающей среды, то они не являются полновластными органами государственного управления, собираются для рассмотрения вопросов охраны природы периодически и не могут заменить постоянно действующие органы. Поэтому, как нам кажется, образование специальной системы союзно-республиканского Государственного комитета Совета Министров СССР по охране природы имело бы огромное значение для решения проблемы обеспечения хозяйского отношения к природным богатствам.

Нельзя согласиться с мнением о том, что оградить государство от ведомственных злоупотреблений могут не специально созданные органы охраны природы, а органы народного контроля[424]. Дело в том, что, во-первых, органы народного контроля, согласно действующему законодательству, занимаются проверкой «фактического исполнения директив партии и правительства советскими, хозяйственными и другими организациями» не постоянно, а систематически[425]. Во-вторых, и это главное, контроль за использованием и охраной природных богатств ныне требует глубоких технических знаний и достаточного количества специалистов для повседневной проверки выполнения научно-технических правил пользования объектами природы, особенно теми, освоение которых связано с решением сложных технических задач. Это не под силу органам народного контроля.

Лишено также основания высказывание, будто образование Государственного комитета по охране природы может породить безответственность тех государственных органов, от деятельности которых зависит осуществление природоохранительных мероприятий[426].

Министерства и Государственные комитеты СССР несут ответственность за состояние и развитие порученных им сфер управления (статья 135 Конституции СССР). Отсюда создание каких-то новых подразделений или реорганизация существующих не может повлечь за собой ослабление требовательности к действующим органам управления. Надо учесть и то, что в связи с функционированием Государственного комитета по охране природы министерства и ведомства, ответственные за использование природных

[424] Ю р г е ж а н П. Принципиальный вопрос. — Коммунист, 1969, № 2, с. 88.
[425] СП СССР, 1969, №1, ст. 2.
[426] См.: Коммунист, 1968, № 5, с. 115-116.

богатств, не будут лишены соответствующих инспекций, способных осуществлять ведомственный контроль. Трудно, например, представить рациональную организацию геологического изучения недр органами министерства геологии без соответствующих служб, осуществляющих геологический контроль за поисками и разведкой месторождений. Другое дело, что указания Государственного комитета по охране природы должны быть обязательными для всех министерств и ведомств, которые занимаются освоением природных богатств. Это вытекает из того, что Госкомитет будет надведомственным органом. Но данное обстоятельство не затронет самостоятельность министерств и ведомств в сфере природопользования и, следовательно, не снимет с них ответственности за состояние предоставленных им природных богатств.

(В кн.: «Правовое обеспечение рационального природопользования». Глава 2.— Алма-Ата: «Наука» Казахской ССР, 1985. – С. 35-99.)

***

Н. Б. МУХИТДИНОВ,
С. Ж. ШАЛТАКБАЕВ

ПРАВО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ АГРАРНО-ПРОМЫШЛЕННЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ И ОБЪЕДИНЕНИЙ

Аграрно-промышленные предприятия и их объединения вступают в различные общественные отношения по использованию и охране природных богатств. Однако действующее природоохранительное законодательство не вводит их в число субъектов права природопользования. Более того, в законодательном порядке не решены проблемы правового регулирования земельных, горных, лесных и водных отношений с участием аграрно-промышленных предприятий и их объединений, определения правового режима предоставленных им земель, недр, лесов, вод и т.д. Такое положение создает некоторые трудности в процессе организации выполнения основной задачи АПК – решения Продовольственной программы СССР.

Агропромышленные предприятия и их объединения получают в свое пользование землю, недра, леса и воды в общем порядке, установленном для других субъектов права природопользования Основами земельного, водного, лесного, горного законодательства Союза ССР и союзных республик. Однако это не исключает исследования вопроса о том, имеются ли в данной области особенности, требующие специальной законодательной регламентации. С этой точки зрения, наиболее важной проблемой является вопрос о правосубъектности агропромышленных предприятий и их объединений как участников природоохранительных отношений. Исходя из общего правила, для

того чтобы те или иные предприятия и организации могли быть носителями прав и обязанностей в любой области общественных отношений, они должны быть признаны способными иметь такие права и обязанности, т.е. обладать качеством правоспособности. Правоспособность возникает с момента утверждения Устава предприятия и организации, а это относится и к агропромышленным предприятиям и их объединениям. Однако непосредственно из правоспособности субъектные права на природные объекты еще не вытекают. Предприятие только тогда считается действительным субъектом права природопользования, когда оно наделено соответствующими природными объектами и выступает в качестве носителя определенных прав и обязанностей по отношению к землям, недрам, лесам и водам.

Характер земельной, горной, лесной и водной правосубъектности аграрно-промышленных предприятий и их объединений зависит от того, входят ли в их состав самостоятельные организации, пользующиеся правами юридического лица, или предприятия, лишенные хозяйственной самостоятельности. Последние не могут быть субъектами природоохранных правоотношений, ими выступают агропромышленные объединения в целом.

Агропромышленные предприятия и объединения как субъекты земельных правоотношений одновременно могут выступать и субъектами горных и водных правоотношений. Действующие горное и водное законодательства допускают возможность использования недр и вод для хозяйственных нужд без оформления горного отвода и права на водопользование. Достаточен факт нахождения этих объектов на земельных участках предприятий. Следовательно, в этой области общественных отношений земельная правосубъектность агропромышленных предприятий является предпосылкой их горной и водной правосубъектности. Утрата права на земельный участок автоматически влечет за собой и потерю права на недра и водные ресурсы. Однако из этого вовсе не следует, что право на пользование недрами и водами для удовлетворения хозяйственных нужд представляет собой дополнительное правомочие, включенное в содержание права землепользования агропромышленных предприятий, когда они самостоятельны. Речь может идти лишь о взаимопроникновении права землепользования, недропользования и водопользования, если агропромышленным предприятиям или объединениям для хозяйственных нужд требуются недра или водоем, расположенные за пределами их земельных участков или на границе их землепользования, то они должны возбудить ходатайство о предоставлении природных объектов с необходимыми обоснованиями, указанием местонахождения объекта, цели, условий и сроков природопользования.

Дальнейшее развитие агропромышленных предприятий и их объединений требует использования земель не только для сельскохозяйственных, но и для несельскохозяйственных целей, что актуализирует проблему правового регулирования предварительного согласования места расположения соответствующих объектов, выбора земельных участников в натуре,

предоставления земель и т.д. Однако эти вопросы в законодательстве в достаточной мере не решены.

Между тем в интересах совершенствования природоохранных отношений и обеспечения рационального использования земель заслуживает внимания законодателя вопрос о критериях определения оптимального размера земельного пользования для несельскохозяйственных нужд. Установлено, что размер предоставляемых агропромышленным предприятиям земель служит важным ориентиром для разумного и компактного размещения населенных пунктов и предприятий, обслуживающих сельское хозяйство. Поэтому некоторые аспекты этой проблемы целесообразнее решать в законодательном порядке. Разумеется, речь идет не о способах точного установления размеров земель, а о необходимости разработки определенных принципов, которые содействовали бы правильному осуществлению органами земельного управления своей функции по предоставлению земельных участков.

В сб.: «Актуальные проблемы аграрно-промышленных комплексов»: Алма-Ата, 1985. – С. 96-98.)

***

Н. Б. МУХИТДИНОВ*

ЗАКОН РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН ОБ ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ: ПРОБЛЕМЫ И ОСОБЕННОСТИ ИХ РЕШЕНИЯ

Четкое регулирование отношений по охране природных ресурсов - важнейшая гарантия обеспечения их развития и совершенствования. Действовавшие в данной области законодательные и другие акты не только не способствовали преодолению экологического кризиса, но во многих случаях явились причиной его наступления и расширения. В основном они носили декларативный характер без соответствующего механизма реализации провозглашенных положений. Существенный недостаток законов природоохранительных отношений, заключался также в том, что в них не в достаточной мере учитывались особенности отдельных регионов, природно-географические, экономические условия, быт и обычаи народов Республики Казахстан как независимого государства. Унитарный по существу характер Советского государства заранее обусловливал необходимость текстуального воспроизведения норм союзных законов без каких-либо изменений. В этих условиях сама жизнь выдвинула задачу разработки и принятия нового Закона Республики Казахстан об охране окружающей природной среды[427].

* Заведующий кафедрой Казахского государственного университета им. аль-Фараби, доктор юридических наук, профессор.

Создание любого закона, тем более акта, регулирующего природоохранительные отношения, – сложный процесс. Природа не признает национальных границ. Оздоровление окружающей среды, повышение плодородия земель, уменьшение потерь полезных ископаемых при их добыче и переработке – задача, в одинаковой мере стоящая перед всеми государствами мира. Немало идей и положений, которые могут быть успешно реализованы (хотя и разными способами и средствами) лишь общими усилиями. Неслучайно, отдавая приоритет общечеловеческим ценностям в обеспечении экологической безопасности и охране природы Земли, Закон Казахстана устанавливает, что, если в международном договоре, заключенном республикой, закреплены иные правила, тем те, которые содержатся в настоящем Законе, то применяются правила международного договора (ст. 83). Поэтому в процессе подготовки проекта был учтен опыт создания аналогичного акта зарубежными странами и государствами СНГ.

Следует отметить, что в юридической литературе почти не исследованы проблемы теории разработки природоохранительного законодательства, его соотношения с отраслевыми актами. Нет четкой ясности и в вопросах об основных идеях, целях и мотивах (концепция), которые должны быть положены в основу нового природоохранительго законодательства. Встает проблема о выявлении назревших потребностей общества в необходимости данного Закона в условиях формирования правового государства.

По моему мнению, в системе «Закон об охране природы и отраслевые акты (земельный, водный, лесной кодексы и т.д.)» первенство должно принадлежать первому, ибо закон об охране окружающей природной среды есть комплексный нормативный акт, признанный охватить наиболее общие вопросы пользования и охраны всех видов природных ресурсов: земель, недр, лесов, вод и животного мира. Его основные положения должны найти отражение в отраслевых актах, регулирующих отношения по использованию и охране отдельных видов природных ресурсов.

В литературе неоднократно делались попытки образовать в системе права две самостоятельные отрасли: природоохранительную и природоресурсовую и, соответственно, две самостоятельные, аналогичные по названию, отрасли законодательства. Однако это не получило широкой поддержки, ибо охрана и пользование настолько тесно связаны друг с другом, что существование одного немыслимо без другого. Охранять природу, если понимать диалектически, – значит рационально, комплексно и научно обоснованно ее использовать. В соответствии с этим в Законе Республики Казахстан получили решение такие вопросы, как виды и условия природопользования, порядок предоставления природных ресурсов в пользование и т.д. (ст. 17, 18, 20). Указанный, как мне кажется, правильный методологический подход позволил четче определить и основную концепцию Закона. Впервые в правотворческой практике в области охраны природы в качестве главной идеи закреплено положение о том, что

---

[427] См.: Закон об охране окружающей природной среды Казахской ССР от 18 июня 1991 г. – ЭКО курьер, 1991, 19 сент.

настоящий Закон прежде всего призван обеспечить защиту прав человека на благоприятную для его жизни и здоровья окружающую природную среду (преамбула). Без признания диалектической взаимосвязи пользования и охраны природных ресурсов трудно решить эту проблему.

В прежней системе природоохранительного законодательства характерным являлся принцип подчинения интересов человека и гражданина интересам государства и его органов, ведающих вопросами освоения природных богатств. Соответственно, в эколого-экономической системе пользование природой и ее ресурсами рассматривалось как главный, а их охрана - как второстепенный элемент. В этих условиях проблемы приоритета охраны жизни и здоровья человека над другими видами деятельности, обеспечения реальных гарантий прав граждан на благоприятную для труда и отдыха окружающую природную среду не могли не отодвигаться на второй план. Трагедия жителей Аральского, Семипалатинского и других регионов Республики Казахстан - результат такой политики.

Изменение акцента природоохранительного законодательства в сторону обеспечения приоритета прав человека во взаимоотношениях с государством, его органами не отрицает необходимости выполнения гражданином своих обязанностей по охране окружающей природной среды. Взаимосвязь прав и обязанностей – важное условие нормального функционирования любого правоотношения, но в правовом государстве права человека и гражданина (высшая ценность, вытекающая из его первоначальной природы) как мера возможного поведения при известных условиях будут противостоять его обязанностям, конкурировать с ними как мерой должного поведения и его ответственности перед обществом[428]. Данное обстоятельство, в отличие от законов других государств – членов СНГ, в Законе об охране окружающей природной среды Республики Казахстан получило свое воплощение. Во-первых, в нем сначала в ст. 7 сразу после общих положений зафиксированы права гражданина, а затем, отдельно, его обязанности (ст. 8); во-вторых, права гражданина в области охраны окружающей природной среды определены с указанием основных гарантий их осуществления.

Весьма существенный аспект рассматриваемой проблемы – обеспечение оптимального соотношения между экологическими и экономическими интересами общества. К сожалению, наука еще не выработала соответствующих критериев для ее решения. Практика правового регулирования отношений по использованию и охране природных ресурсов до недавнего времени шла по пути утверждения первенства экономики над экологией. Отдельные попытки уравновесить эти категории не давали желаемого результата. На данном этапе развития нашего общества было бы, по-моему, некорректно в законодательном порядке объявить безусловный приоритет экологии над экономикой. Степень подготовленности государства в период перехода к рыночным отношениям, характер решаемых им задач по

[428] См.: Р у д и н с к и й Ф.М. Советские Конституции: права человека и гражданина. – Сов. гос. и право, 1991, №9, с. 11.

удовлетворению материальных потребностей народа не позволяют нам сделать это. Нужно найти и применять такие средства, которые, с одной стороны, обеспечивали бы развитие хозяйственной деятельности, с другой - способствовали бы развитию и совершенствованию природоохранительных отношений. Нельзя допустить под видом охраны природы серьезное ущемление интересов народного хозяйства. Нельзя также открывать широкий простор для интенсивного использования природных ресурсов под видом развития экономики, противопоставлять экономические и экологические интересы, отрывать их друг от друга. Обеспечить своевременное и качественное развитие промышленности, сельского хозяйства, транспорта, капитального строительства на основе правильного, всестороннего решения задач по охране окружающей природной среды и ее рационального использования – вот основное требование современности. В соответствии с этим в Законе Республики Казахстан сформулирован принцип «научно обоснованного сочетания экономических и экологических интересов общества при приоритете последних» (ст. 4). Такое решение проблемы представляется правильным, ибо здесь, во-первых, при решении вопроса о пользовании природной средой подчеркивается необходимость учета интересов как экологии, так и экономики; во-вторых, когда уже становится невозможным их сочетание, отдается приоритет экологии. Юридическим выражением этого являются нормы об экологической экспертизе, экологических требованиях к хозяйственной и иной деятельности и т.д. (ст. 37-45). Согласно Закону, государственная экологическая экспертиза носит обязательный характер и должна предшествовать принятию хозяйственных решений. При этом запрещается ввод в эксплуатацию предприятий, сооружений и объектов, не отвечающих экологическим требованиям, а также с незавершенными природоохранными сооружениями. Впервые в правотворческой практике в Закон вводится термин «экологическая безопасность» и раскрывается его содержание. Нарушение требований экологической безопасности влечет за собой приостановление, ограничение или прекращение противоправной деятельности по решениям специально уполномоченных органов охраны окружающей среды, санитарного, горного надзора и прекращение финансирования запрещенных работ до устранения нарушений.

При обсуждении и принятии Закона об охране окружающей природной среды одним из наиболее дискуссионных вопросов стал вопрос о праве собственности. Он оставался по наследству еще с тех времен, когда принимались Декларация о государственном суверенитете Республики Казахстан[429], Закон о собственности[430] и другие акты, определившие правовой режим средств производства на территории республики. Высказывались разные мнения. Наиболее важным из них следует считать возможность допущения права частной собственности на товарно-материальные ценности и основные

[429] См.: Законы и постановления, принятые на второй сессии Верховного Совета Казахской ССР двенадцатого созыва. Алма-Ата, 1991, с. 19.
[430] См.: Там же, с. 435.

средства производства. Если в отношении первых вопрос был решен однозначно: да, право частной собственности при известных обстоятельствах допускается, то применительно к природным ресурсам взгляды разделились. Положение обострялось еще и тем, что Российская Федерация, Украина и другие республики - члены СНГ ввели их в торговый оборот и признали объектами права частной собственности. Тем не менее ст. 3 Закона установила, что земля, недра, леса, воды, растительный и животный мир, а также иные природные ресурсы есть исключительная собственность республики, составляющая материальную основу ее суверенитета. Право собственности осуществляется Верховным и местными Советами народных депутатов в пределах их компетенции. Предоставление природных ресурсов в пользование другим республикам, иностранным юридическим лицам и гражданам осуществляется по соглашению между ними и Республикой Казахстан. При этом в соответствии с данным Законом предоставление конкретных видов природных ресурсов гражданам определяется специальными законодательными актами. Согласно ст. 8 Земельного кодекса Казахской ССР, например, земля предоставляется гражданам не на праве частной собственности, а в пожизненное наследуемое владение.

Какие мотивы были положены в основу такого решения? Во-первых, общенародная собственность на землю и другие природные ресурсы соответствует национальным традициям казахского народа, который никогда не знал права частной собственности на основные средства производства. Земля, недра, леса и воды, растительный и животный мир, атмосферный воздух рассматривались им как дар божий и не признавались объектами купли-продажи. Правда, история знает немало случаев, когда между представителями отдельных родов и племен возникали споры относительно принадлежности тех или иных пастбищ (джайлау), участков земель, водоемов и т.д. Последние иногда переходили из одного рода в другой, при этом в случае неправомерного захвата допускалась возможность возмещения причиненного ущерба. Однако, анализируя эти явления с позиции сегодняшнего дня, можно сделать вывод, что речь тогда шла о восстановлении нарушенных прав владения и пользования, а не собственности.

Вместе с тем известно, что Казахстан более 200 лет находился в составе Российской империи, законодательство которой допускало частную собственность на землю и другие основные средства производства. Но око на территории Казахстана фактически не применялось.

Во-вторых, отказ от частной собственности на землю, недра, леса, воды и другие природные ресурсы обусловлен необходимостью обеспечить всем гражданам республики равные возможности в использовании богатств природы при переходе к рыночным отношениям. Высказывались опасения, что введение купли-продажи способно привести к экономическому хаосу и процветанию спекуляции. Такое тоже не исключено. Главное же с допущением частной собственности, несмотря на отдельные законодательные ограничения, не все граждане смогут иметь одинаковые стартовые условия для покупки земель и других ресурсов.

Сказанное многим покажется продиктованным лишь политическими соображениями. Отнюдь не отрицая этого, поскольку они также немаловажны в условиях пробуждения национального самосознания и обострения различных конфликтных ситуаций на этапе перехода к рынку, рассмотрим доводы, приводимые в пользу частной собственности.

Сторонники введения частной собственности на землю и другие природные ресурсы полагают, что это обеспечивает производителю сельскохозяйственной продукции экономическую свободу, соединив в одном лице и собственника, и производителя, тем самым крестьянин становится настоящим хозяином земли. По их мнению, государственная собственность не способствует использованию природных ресурсов в интересах всего народа и не обеспечивает их надлежащей охраны[431].

Насколько оправдана такая постановка вопроса? Реалии таковы, что, действительно, необходим коренной пересмотр самого подхода к формам собственности на природные богатства. При этом, однако, упускается из виду, что в прежней системе управления правовой режим государственной собственности был таков, что она не могла не обслуживать интересы административно-командной системы. Правовая форма, в которую была облечена эта собственность, сдерживала проявление инициативы со стороны производителей и как следствие этого – привела их к отчуждению от средств производства. При этом субъектом права собственности выступало не государство как таковое. Действительными хозяевами природных ресурсов являлись министерства, ведомства, крупные промышленные и сельскохозяйственные объединения и предприятия, названные в годы перестройки «монстрами-монополистами».

Не случайно ни один из законодательных актов, регламентировавших природопользование, до объявления независимости республиками четко не определял конкретного субъекта права собственности, ограничившись общей формулой «земля (недра, леса и воды) - общенародное достояние».

Таким образом, дело не в изменении форм собственности, а в совершенствовании правового механизма реализации требований, предъявляемых к использованию и охране природных ресурсов, ибо доказано, что без определенных правовых установлений не способна обеспечить рациональное использование природных ресурсов и частная собственность на средства производства. Об этом свидетельствует опыт зарубежных стран, где основные средства производства давно признаны объектами товарно-денежных отношений. Поэтому правовое регулирование отношений частной собственности в государствах СНГ в настоящее время осуществляется путем как закрепления определенных законодательных гарантий, так и применения различных запретов и ограничений субъективных прав граждан в интересах государства и других лиц. В РСФСР, например, земельные участки в

[431] См.: К у л и н и ч П.Ф., С т р е т о в и ч В.Я. Демонополизация земельной собственности и обеспечение общенародных интересов: правовой аспект; Б о б ы л е в А.И. Некоторые вопросы регулирования права собственности на землю и другие природные ресурсы; М о р о з Л.Н. О формах и видах права собственности на природные ресурсы. - Сов. гос. и право, 1991, № 9, с. 66-78.

собственность граждан передаются лишь для их использования в сельскохозяйственных целях. Они не могут передаваться в дар. Продажа допускается лишь по истечении 10 лет, причем только местному Совету народных депутатов, на территории которого они находятся. Государство активно вмешивается и в процесс пользования собственниками земельными участками. Так, согласно ст. 39 Земельного кодекса Российской Федерации право частной собственности прекращается в случае использования земли не по целевому назначению, использования земельного участка способами, приводящими к снижению плодородия почв, систематической неуплаты земельного налога, неиспользования в течение одного года земельного участка, предоставленного для сельскохозяйственного производства. Прекращение права собственности в этих случаях производится без возмещения стоимости земли и произведенных на ее улучшение затрат.

Аналогичные по своему содержанию запреты и ограничения субъективных прав граждан и определенные законодательные гарантии характерны и для права пожизненного наследуемого владения, предусмотренного законодательством Казахстана и ряда других государств СНГ. Как справедливо отмечает И.А. Иконицкая, «все это позволяет фактически поставить знак равенства между правом пожизненного наследуемого владения и правом ограниченной частной собственности». Но отсюда она делает неожиданный вывод, что следовало бы назвать вещи своими именами (т.е. правом частной собственности. - М.Н.) и не скрываться за термином «пожизненное наследуемое владение»[432]. Поскольку правовой режим того и другого институтов одинаков, спрашивается, почему бы не сделать наоборот? Однако, мне кажется, проблема более серьезна. Причины коренятся в глубинных чертах самой собственности на природные богатства и в особенностях этих богатств как своеобразных объектов права.

Сущностный признак собственности заключается в возможности субъекта по своему усмотрению владеть, пользоваться и распоряжаться своим имуществом. Поэтому собственность предполагает невмешательство в его хозяйственную или иную деятельность по осуществлению своих правомочий со стороны других лиц. Отсюда, однако, не следует, что субъект права собственности ни от чего не зависит и что он управомочен совершать любые возможные акты владения, пользования и распоряжения имуществом. Нормы о праве собственности тогда могут направлять деятельность предприятий, организаций и граждан в желательном для общества направлении, когда осуществление их реально обеспечивается экономическими условиями и адекватно отражает характер объекта собственности. Поэтому собственник может и должен иметь столько прав, сколько необходимо для эффективного использования принадлежащего ему конкретного имущества. В противном случае собственность теряет всякий смысл и рано или поздно приводит к отчуждению субъекта от объекта. Для определения экономического и

[432] И к о н и ц к а я И.А. О частной собственности на землю. - Сов. гос. и право, 1991, № 6, с. 43.

экологического потенциала права собственности и возможности признания природных ресурсов товарами данное обстоятельство имеет важное значение.

Как же определить границы правомочий владения, пользования и распоряжения? Общеизвестно, что внешний мир состоит из материальных предметов, существующих независимо от приложения к ним человеческого труда, а также представляющих соединение этих предметов с человеческим трудом. К первому виду относятся природные ресурсы, а ко второму – товарно-материальные ценности. В Законе Казахстана об охране окружающей природной среды это деление зафиксировано четко. В известной мере признание объектов природы исключительной государственной собственностью объясняется этим.

Экологическая и экономическая значимость земель, недр, лесов и вод такова, что их нельзя ставить в один ряд с товарно-материальными ценностями – результатами труда человека. В развитии и совершенствовании общественных отношений они играют иную, чем результаты труда, роль. В сельском хозяйстве, например, земля первоначально обеспечивает человека пищей, готовыми жизненными средствами и действует как орудие производства. В других отраслях она «является... первоначальным арсеналом его средств труда»[433]. Земля – собственность не одного, но ряда сменяющихся поколений. Поэтому всякие рассуждения «о целесообразности формирования единого правового режима всех средств производства и иного имущества»[434] не правомерны и лишены серьезных оснований. Собственник «иного имущества» свободен в выборе форм и методов осуществления своего права и свободно реализует правомочия по владению, пользованию и распоряжению этим имуществом, разумеется, в соответствии с его назначением. Принцип «частная собственность священна» применим именно к данному виду имущества. Другое дело – природные ресурсы. Состав и объемы правомочий по владению, пользованию и распоряжению основными средствами производства, предоставляемыми гражданам в силу указанного выше характера этих объектов и вытекающих отсюда запретов и ограничений, никогда не превращают их в собственников в классическом смысле слова. С этой точки зрения можно признать, что допущение частной собственности на землю в Российской Федерации, на Украине и в ряде других государств – членов СНГ имеет скорее психологическую окраску, нежели правовую.

Введение института пожизненного наследуемого землевладения не противоречит праву исключительной государственной собственности, ибо контроль за использованием земель и эффективностью осуществления права владения остается в руках государства и его органов. Оно также определяет объем правомочий владельцев применительно к конкретному природному ресурсу, устанавливает меры материального стимулирования и решает другие вопросы, связанные с пользованием и охраной окружающей природной среды. При этом государство оставляет за собой право на изъятие земель и других

[433] Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд., т. 23, с. 189-190.
[434] Иконицкая И.А. Указ. соч. - Сов. гос. и право, 1991, №6, с. 42.

природных ресурсов в случае их нерационального использования, что в принципе не должно иметь места в условиях частной собственности.

Гарантией для практической реализации как права пожизненного наследуемого владения, так и права исключительной государственной собственности является также и то, что в Казахстане, как уже отмечалось, осуществление права собственности возложено непосредственно на представительные органы власти – Советы народных депутатов снизу доверху.

Надо отметить, что законодательство об охране и использовании природных ресурсов зарубежных стран и некоторых государств СНГ в числе объектов права собственности называет атмосферный воздух. В Законе Республики Казахстан атмосферный воздух не назван собственностью государства, что, на мой взгляд, не противоречит Декларации о государственном суверенитете республики, где указанный ресурс признан объектом исключительной государственной собственности. Декларация – прежде всего документ политический.

Исключение атмосферного воздуха из числа объектов права исключительной государственной собственности объясняется, во-первых, тем, что право собственности – имущественное вещное право, соответственно отношения собственности отношения имущественные. Поэтому оно распространяется только на предметы материального мира, которые можно потрогать, продать, купить и т.д. Атмосферный воздух не может быть признан имуществом. Им нельзя владеть и распоряжаться, это – достояние человечества; во-вторых, на воздушное пространство распространяется право территориального верховенства того или иного государства в пределах его границ, поэтому не допускается его нарушение.

Закон жестко регламентирует предельно допустимые концентрации вредных веществ в атмосферном воздухе. Нарушение требований, установленных в этой области нормативов, влечет за собой ограничение, приостановление или прекращение деятельности предприятий, организаций и граждан.

Серьезным новшеством Закона об охране окружающей природной среды является создание специальной системы экономического стимулирования и финансирования мероприятий по снижению загрязнения окружающей среды (разд. IV). Ее основные задачи – всесторонняя экологизация хозяйственной деятельности предприятий и формирование надежных источников финансирования природоохранных мероприятий. Данная система включает различные платежи за пользование природными ресурсами, штрафы, льготы и т.д.

Хотя прежнее законодательство закрепляло принципы бесплатности природопользования, фактически в той или иной форме плата производилась. Она осуществлялась через закупочные цены, различные налоги и т.д. Однако отсутствие прямой зависимости производимой природоэксплуатирующими отраслями продукции от общественно необходимых затрат и экологических последствий их производства не заинтересовывало предприятия в эффективном использовании природных ресурсов.

Рыночный механизм несовместим с искусственной дешевизной природных ресурсов, культивировавшейся административно-командной системой. Законы рынка диктуют более высокий уровень цен на природное сырье относительно цен конечной продукции. Рыночный механизм расширяет границы прибыльных вложений в сбережение природных ресурсов с ростом их дефицитности, чем и объясняются достижения многих зарубежных стран с развитой экономикой в области снижения природоемкости общественного производства. Поэтому, как мне кажется, введение прямых фиксированных платежей объективно заинтересует природопользователей в сохранении и улучшении качества окружающей среды, рациональном использовании и воспроизводстве ее ресурсного потенциала. Конечные результаты работы предприятий получают прямую зависимость от эффективности проводимых ими природоохранных мероприятий.

Плата за право пользования природными ресурсами взимается в составе арендной платы или в иных формах, предусмотренных законодательством Казахстана. Нормативы платы устанавливаются кабинетом министров и местными Советами народных депутатов на основе кадастровых оценок соответствующих природных ресурсов с учетом их распространенности, возможности воспроизводства, доступности, комплексности, местонахождения и других факторов. При отсутствии кадастровых оценок указанные нормативы устанавливаются на договорной основе с учетом различий в качестве естественной продуктивности, местонахождения и условий использования этих природных ресурсов.

Плата за пользование природными ресурсами включается в себестоимость продукции (работ и услуг) предприятий природопользователей, поступает в бюджеты местных Советов и учитывается отдельной строкой.

Другая форма платежей – плата за охрану и воспроизводство природных ресурсов как компенсационная форма возмещения бюджетных ассигнований и затрат на осуществление указанной деятельности. Взимается путем установления ставок и других нормативов. Последние устанавливаются, исходя из затрат на восстановление возобновляемых природных ресурсов, рекультивацию земель и проведение мероприятий по их охране, подготовку минерально-сырьевой базы, создание и ведение систем государственного контроля за состоянием природных ресурсов и т.д. Указанные платежи частично централизуются по нормативам в республиканском фонде охраны природы.

В новых условиях хозяйствования, когда основным показателем, характеризующим конечные результаты хозяйственной деятельности, становится прибыль, предприятия неохотно осуществляют строительство и эксплуатацию природоохранных систем в составе действующих предприятий. Серьезный стимулятор для решения этой проблемы - введение платежей за выбросы (сбросы, размещение) загрязняющих веществ как в пределах установленных лимитов, так и сверх них. Платежи в пределах лимитов включаются в себестоимость продукции (работ, услуг) и потребления, а платежи за сверхнормативное использование природных ресурсов взимаются

из прибыли или хозрасчетного дохода предприятий. В отличие от других видов, эти платежи направляются в местные фонды охраны природы, создаваемые в составе внебюджетных фондов местных Советов с целью формирования, накопления, перераспределения и эффективного использования средств на финансирование только природоохранных и оздоровительных мероприятий. Для усиления имущественной ответственности предприятий за нарушение норм и правил рационального природопользования значительно расширено также применение штрафов за сверхнормативное использование и загрязнение окружающей среды.

В настоящее время в республике проводится большая работа по разработке и принятию новых и внесению соответствующих изменений в действующие законодательные акты, регулирующие отношения по использованию и охране природных ресурсов. Определяются размеры платежей и штрафных санкций, порядок поступления взимаемых средств, разрабатываются методики определения и компенсации экономического ущерба от нарушения правил и норм природопользования. Все это требует решения конкретных теоретических и практических проблем. Природоохранительное законодательство должно ориентироваться не на борьбу с последствиями, как это практиковалось в прежней системе законов, но с источниками загрязнения и нерационального использования природных ресурсов, с причинами, порождающими эти явления. Причем в соответствии с законами рынка уровень штрафов и платежей должен обеспечивать условия, при которых нарушения природоохранительного законодательства невыгодны с позиции хозрасчетных интересов предприятий. Что же касается возмещения ущерба, причиненного таким объектам, как земля, недра, вода, атмосферный воздух, то, руководствуясь гражданско-правовым способом его возмещения, с виновных лиц следует взыскивать фактически причиненный ущерб, вынужденные расходы и недополученные доходы. При возмещении ущерба, нанесенного растительному и животному миру, целесообразно применить материально-таксовую ответственность.

Вместе с тем при решении вопроса об экономическом стимулировании природопользователей необходимо иметь в виду и то, что чрезмерное увеличение размера платежей может дать обратный эффект. В этом случае происходит практически полное отчуждение предприятий и граждан от объектов хозяйствования. Так, в соответствии с российским Законом о плате за землю от 11 октября 1991 г., который вступил в силу 1 января 1992 г., земельные участки, занимаемые дачными кооперативами, приравнены к городским землям. Отсюда за дачный участок в 20 соток в районе подмосковного Калининграда придется ежегодно платить 11,2 тыс. руб., что не под силу многим гражданам. Причем эта сумма не учитывает пока коэффициентов земельного кадастра, введение которого еще больше увеличит общую сумму земельного налога[435].

[435] См.: Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР 1991, № 44, ст. 1424.

На мой взгляд, величина платежей за право пользования природными ресурсами и за выбросы загрязняющих веществ в окружающую среду не должна превышать предельного размера изъятия прибыли в республиканский и местный бюджеты. При соблюдении предприятием экологического режима работы оно должно быть полностью освобождено от платы.

В условиях перехода к рыночной экономике и децентрализации функции государственного управления особую остроту приобретают разработка правовых основ управления использованием и охраной окружающей природной среды, четкое разграничение компетенции органов управления как по «горизонтали», так и по «вертикали». Дело в том, что управление природопользованием осуществляет большое количество государственных органов, обладающих определенными правами и обязанностями. Но одни из них в силу своего характера могут быть наделены природоохранительными полномочиями в большей мере, а другие - в меньшей, ибо если для некоторых органов осуществление управленческой функции в области использования и охраны природных ресурсов составляет основную, а в ряде случаев единственную сторону деятельности, то для определенной части государственных органов оно является важной, но не единственной функцией. Исходя из этого, Закон об охране окружающей природной среды Республики Казахстан разделил все органы на три блока: а) органы общего управления; б) органы специального управления; в) иные органы. Взаимоотношения их строятся на основе принципа разделения функций, наделения каждого из них присущими им и установленными Законом полномочиями.

На сессии Верховного Совета дискуссию вызвал вопрос о правовом положении Государственного комитета по экологии и природопользованию Казахстана. Отныне комитет становится надведомственным органом управления и контроля в области охраны окружающей природной среды. Он должен проводить единую и приоритетную научно-техническую политику в области экологии и рационального природопользования. Решения комитета по охране окружающей природной среды являются обязательными для исполнения всеми министерствами, ведомствами, предприятиями, объединениями, организациями и учреждениями. Комитет наделен также правом наложения экономических и административных санкций за нарушение природоохранительного законодательства (ст. 12).

Таковы некоторые особенности Закона Республики Казахстан об охране окружающей природной среды. Последовательная реализация его норм призвана смягчить, а по возможности полностью устранить последствия экологического кризиса и обеспечить необходимые гарантии для осуществления прав человека на благоприятную окружающую природную среду. Вместе с тем законотворческий процесс в этой области продолжается, ибо переход к рынку, разгосударствление собственности, демонополизация, развитие частного предпринимательства, во многом для нас новые, могут стать серьезным фактором дальнейшего обострения экологической обстановки в государствах СНГ. Поэтому целесообразно заключение между ними соответствующего договора об охране природной среды. Одна из задач этого

договора – сближение позиции республик по экологическому законодательству, нахождение совместных путей и средств для решения проблемы рационального природопользования.

(Государство и право. – 1992. – №8. – С.89-97.)

***

Н.Б. МУХИТДИНОВ
С.П. МОРОЗ
С. Ж. СУЛЕЙМЕНОВА

МОДЕЛЬНЫЙ ЗАКОН О ВОЗМЕЩЕНИИ УЩЕРБА ПРИ НАРУШЕНИИ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ
(основные принципы и содержание)

Нарушение экологической безопасности чревато серьезными последствиями для окружающей природной среды, здоровья и жизни людей, в целом для народного хозяйства.

Учитывая серьезность данной проблемы, Межпарламентская ассамблея стран СНГ поручила разработать модельный закон о возмещении ущерба при нарушении экологической безопасности в декабре 1992 г.

При разработке модельного закона о возмещении ущерба необходимо обратить внимание на следующие важные моменты:

- виновным следует возмещать нанесенный прямой материальный ущерб, связанный с нарушением экологической безопасности;

- нужно взыскивать вместе с прямым ущербом и упущенную выгоду, т.е. то, что предприятия, регион или республика получили бы при нарушении экологической безопасности. При решении этого вопроса можно было бы руководствоваться нормами действующего гражданского законодательства стран СНГ;

- при исчислении размера ущерба необходимо прежде всего учитывать характер последствий нарушения экологической безопасности. При наступлении необратимого процесса размер возмещения должен быть выше;

- для взыскания прямого ущерба и упущенной выгоды должны быть разработаны соответствующие методические указания по исчислению причиненного ущерба. При этом необходимо учитывать особенности отдельных природных ресурсов. Так, земля – собственность не одного, а ряда меняющихся поколений людей.

При правильном обращении она всегда улучшается. Полезные ископаемые – объект невозобновляемый. Их количественная ограниченность – явление всеобщее. Если пользование лесными ресурсами можно рассматривать как владение процентами на капитал, то полезными ископаемыми – как пользование самим капиталом.

В связи с этим проблема возмещения экологического ущерба, с нашей точки зрения, может быть решена следующим образом:

- путем таксового исчисления размера возмещения ущерба – такой метод применим в отношении животного мира, лесных и некоторых других видов природных ресурсов;

- исходя из цен, установленных для отдельных ресурсов (земель, атмосферного воздуха и т.д.) на основе принятых кадастров в странах СНГ;

- исходя из твердых цен мирового рынка на отдельные виды полезных ископаемых;

- возмещением ущерба, нанесенного здоровью и имуществу граждан, вследствие нарушения экологической безопасности антропогенной деятельностью за счет государства в порядке, установленном национальным законодательством с последующей компенсацией. При этом в целях компенсации расходов, понесенных государством, специально уполномоченные органы государственной системы экологической безопасности предъявляют иск виновному от имени государства.

При решении указанных проблем необходимо учитывать международный опыт регулирования отношений по охране природы и возмещению ущерба, нанесенного природной среде, здоровью людей. Многие зарубежные государства в этом плане обладают большой практикой и развитым природоохранительным законодательством. На их основе в качестве основополагающих норм международного природоохранительного права сформулировались следующие принципы: признание равной для всех членов международного сообщества экологической безопасности; предотвращение нанесения ущерба окружающей природной среде за пределами национальной юрисдикции; запрещение использования средств воздействия на природную среду в военных или иных враждебных целях; обмен информацией о состоянии окружающей природной среды; сотрудничество в чрезвычайных экологических ситуациях; добросовестное выполнение обязательств, вытекающих из международно-правовых договоренностей; мирное разрешение споров между государствами по поводу использования природных ресурсов или воздействия на природную среду; возмещение ущерба, нанесенного окружающей среде других государств.

Полный ущерб, нанесенный охраняемым объектам природы, пока не поддается определению из-за сложности количественного и стоимостного учета всего комплекса неблагоприятных факторов, а также вторичных последствий, проявляющихся в течение длительного времени. Принцип полного возмещения экологического вреда не всегда может быть реализован. На наш взгляд, в отношении физических лиц принцип полного возмещения ущерба должен применяться неукоснительно, но когда речь идет о государственных предприятиях, организациях, учреждениях, которые нанесли невосполнимый ущерб окружающей природной среде, не всегда возможно полное возмещение ущерба. Здесь должен быть разработан соответствующий механизм, который отвечал бы требованиям законов рынка. Разумеется, экологические и экономические интересы всегда должны совпадать между собой. Развивать

экономику и обеспечить охрану окружающей среды - вот главное требование сегодняшнего дня.

Мы понимаем, что разработка модельного закона для всех стран СНГ является сложной. Тем не менее, с нашей точки зрения, мы могли бы предложить следующую примерную структуру закона:

1. Преамбула.

2. Задачи законодательства о возмещении ущерба при нарушении экологической безопасности.

3. Понятия нарушения экологической безопасности и экологического ущерба.

4. Общие принципы возмещения ущерба, нанесенного окружающей природной среде.

5. Объекты окружающей природной среды, которым может быть причинен вред.

6. Законодательные основы возмещения ущерба, нанесенного окружающей природной среде.

7. Государственная система обеспечения возмещения причиненного вреда.

8. Обязанности государства – члена СНГ по обеспечению возмещения ущерба.

9. Открытость информации о причиненном вреде окружающей природной среде.

10. Порядок возмещения ущерба, нанесенного окружающей природной среде.

11. Возмещение ущерба гражданам, потерявшим здоровье вследствие нарушения экологической безопасности.

12. Социальная реабилитация населения, пострадавшего в результате нарушения экологической безопасности.

13. Возмещение ущерба, наступившего в результате воздействия источника повышенной экологической безопасности.

14. Общественная система обеспечения возмещения ущерба, нанесенного окружающей природной среде.

15. Ответственность государства и должностных лиц.

16. Исковые требования о прекращении экологически опасной деятельности.

17. Ответственность за достоверность информации о вреде, причиненном окружающей природной среде.

18. Разрешение споров по вопросам возмещения ущерба, нанесенного окружающей природной среде.

19. Возмещение ущерба в результате трансграничных антропогенных воздействий на окружающую природную среду.

20. Международные договоры.

Из предлагаемой структуры видно, что на этапе перехода к рыночным отношениям, да и в условиях рынка, основным принципом выступает платность природопользования. Принцип «загрязнитель платит» должен быть всеобщим.

Наряду с принятием данного модельного закона, который, мы надеемся, будет ратифицирован высшими органами власти всех стран Содружества, должен быть заключен договор между странами СНГ о принципах соблюдения экологической безопасности. В данном договоре можно было бы предусмотреть положения о взаимных обязательствах стран СНГ, о мерах по охране окружающей природной среды, о комплексном и эффективном использовании природных богатств нашей планеты.

Ущерб, нанесенный сопредельным государством, должен возмещаться этим государством полностью, на основе межгосударственных соглашений по расчетам потерпевшей стороны, рассчитанный по мировым ценам и согласованной методике. В случае возникновения спора о размере возмещения вопрос решается международным судом.

В причинении экологического ущерба в районах Семипалатинска, Чернобыля, Аральского моря и других регионов в одинаковой мере повинны все республики бывшего Союза. Поэтому справедливым было бы возмещение ущерба всеми государствами СНГ, исходя из объема их национального дохода, размера территории и количества жителей.

(Бизнес и право. – 1993. – №2. – С. 16-17.)

***

Н. МУХИТДИНОВ
С. МОРОЗ
К. КОСДАВЛЕТОВ

ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ. ЧЬЯ ЭТО ЗАБОТА?

Долгие годы развитие производства в нашей стране сопровождалось хищническим отношением к использованию природных ресурсов. Их хозяевами были министерства и ведомства, крупные промышленные предприятия, которые, сосредоточив в своих руках огромную власть и большие материально-технические средства, повсеместно уничтожали природу.

Все это привело к экологическому кризису в стране, созданию тяжелейших условий для жизнедеятельности человека. Зараженные и загрязненные водоемы, уничтоженная плодородная земля, истребленные на огромных площадях леса, исчезнувшие виды многих ценных животных, испорченный атмосферный воздух — таков итог экологической политики или скорее ее отсутствия в бывшем Союзе.

Независимый Казахстан принял Закон «Об охране окружающей природной среды в Казахской ССР», Земельный, Лесной, Водный кодексы, Кодекс о недрах и переработке минерального сырья и другие нормативные акты, которые регулируют общественные отношения в области обеспечения экологической безопасности. Но экологическое благополучие народа все же не

улучшается. Более того, оно ухудшается. Поэтому перед государством стоит задача: совершенствовать законодательство по обеспечению экологической безопасности, которую следует признать приоритетной и разработать эффективные механизмы по ее реализации.

Экологическая безопасность Республики Казахстан обусловливает необходимость разработки и реализации экологической политики для предотвращения дальнейшего ухудшения ситуации, для создания основ социально-экономического развития на долгосрочную перспективу.

Экологическая политика Республики Казахстан, как нам представляется, должна включать следующие направления:

1) разработку системы законодательных актов, устанавливающих правовую ответственность ресурсопользования, обеспечивающих права человека на проживание в чистой окружающей среде и доступ к информации о состоянии природной среды; нормы допустимого воздействия на окружающую среду и использования ресурсов; экологическую экспертизу;

2) государственное регулирование отношений собственности в сфере природопользования, в том числе по ценообразованию и налогообложению, повышению платного пользования природными ресурсами, стимулированию природоохранительной деятельности;

3) укрепление государственной системы контроля и управления природопользованием.

Первоочередными мерами по укреплению экологической безопасности Республики Казахстан, на наш взгляд, должны быть: экономическое стимулирование разработки и внедрения энергоресурсосберегающих технологий в промышленности и сельском хозяйстве, широкого использования вторичных ресурсов; введение экономически обоснованной платы за использование природных ресурсов (и пересмотр существующей); установление местных и региональных квот и лимитов на загрязнение окружающей среды; действенный механизм реализации программ по оздоровлению экологической обстановки в зонах экологического бедствия и чрезвычайной экологической обстановки; наблюдение за качеством природной среды, здоровьем населения, их оценка и прогноз: формирование экологического фонда; законодательное разграничение полномочий исполнительных органов власти на местах и в центре для исключения условий решения текущих социальных задач за счет разрушения природы. Среди других мер по обеспечению экологической безопасности Республики Казахстан необходимо: завершить разработку экологического законодательства Республики Казахстан; ввести в практику декларирование предпринимателями предельных экологических, энерго- и ресурсоемкостных параметров предполагаемой к выпуску продукции и применение экономических санкций за их превышение; создать систему государственной экологической сертификации выпускаемой продукции, а также продукции, перевозимой по импорту и экспорту; сформировать государственную эколого-демографическую политику защиты лиц, отселяемых из зон экологического бедствия; проводить научные исследования в области обеспечения экологической безопасности Республики

Казахстан; совершенствовать систему воспитания, просвещения и образования с целью выработки экологического мышления и сознания населения Республики Казахстан; обеспечить выполнение международных экологических обязательств Республики Казахстан; разработать специальные государственные программы, в том числе по восстановлению плодородия почв, улучшению качества продуктов питания и питьевой воды, переработке, транспортировке и захоронению опасных токсичных отходов, расширению сети особо охраняемых природных территорий, курортных и лечебных местностей. Непринятие этих мер снизит качество окружающей среды, приведет к крупным техногенным авариям, к ухудшению здоровья населения, потерям в экономике и деградации природы Республики Казахстан. Экологическая опасность становится препятствием на пути устойчивого социально-экономического развития страны.

Достижение нулевой или абсолютной безопасности в реальном мире невозможно. Не бывает абсолютно надежных технологических систем, абсолютно безвредных продуктов и т.д. Возможно лишь устанавливать и «добиваться приемлемого для общества уровня опасности. Отсутствие фатальной предопределенности свидетельствует о принципиальной возможности общества направлять этот процесс путем ограничения и снятия опасности.

В ближайшее время было бы желательно разработать и принять комплексную научно-техническую программу «Экологическая безопасность», а также законы «О зонах экологической катастрофы» и «Об экологическом контроле». Это способствовало бы дальнейшему развитию и совершенствованию природоохранительных отношений в стране.

(Фемида. – 1996. – № 5. – С. 24-25.)

***

С. Б. БАЙСАЛОВ,
Н. Б. МУХИТДИНОВ

ОСНОВЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

Экологическое право — отрасль права, которой регулируют общественные отношения в области взаимодействия общества и природы, т. е. отношения, связанные с использованием и охраной природных ресурсов. Характеризуя экологическое право как отрасль права, необходимо прежде всего подчеркнуть его единство со всеми другими отраслями права. Экологическое право обладает всеми теми признаками, которые присущи праву в целом. Эти признаки относятся к сущности права и свойствам позитивности и т. д.

Особенности экологического права вытекают из предмета его регулирования, иначе говоря,— из регулируемых им общественных отношений.

Отношения в области взаимодействия общества и природы имеют своеобразный характер. Своеобразие этих отношений определяется тем, что природные ресурсы не созданы трудом человека, даются ему в готовом виде; при правильном и эффективном их использовании способны умножить богатства человеческого общества. Правовой режим природных ресурсов всецело определяется их экономическим значением как основными средствами производства.

Экологические правоотношения возникают и развиваются по поводу владения, пользования, распоряжения и охраны природных ресурсов как основными средствами производства во всех сферах хозяйственной жизни. В основе развития экологических отношений лежит требование эффективного использования и охраны природных ресурсов. Все это не может не учитываться при решении вопроса о правовом режиме природных ресурсов в условиях перехода к рыночным отношениям.

Экологическое право Республики Казахстан — сравнительно новое и молодое право. Оно быстро развивается, всесторонне совершенствуется и углубляется. Появляются все новые и новые нормативно-правовые акты и документы, содержащие общие и конкретные, прямые и непосредственные нормы и требования чисто экологического, природоохранного направления и характера. Созданы специально уполномоченные органы, службы-механизмы обеспечения экологического оздоровления, рационального использования и надлежащей охраны природных ресурсов.

Экологическое право Республики Казахстан, как и любое другое право в нашей республике, имеет свои собственные источники, благодаря которым обеспечивается правовое регулирование общественных экологических, природоохранных отношений.

Устанавливая меры должного поведения людей в окружающей природной среде, они призваны содействовать экологическому оздоровлению и обеспечению экологического равновесия и гармонии в мире растений и животных. В них определяются порядок и условия предоставления в пользование природных ресурсов и изъятия их в случае необходимости из использования с указанием оснований возникновения, изменения и прекращения права природопользования. Они содержат меры ограничений, запретов и поощрений при сочетании их с дисциплинарной, административной, гражданско-правовой и уголовно-правовой ответственностью.

Отсюда следует такой вывод — источниками экологического права Республики Казахстан могут быть лишь такие нормативно-правовые акты, которые содержат эколого-правовые нормы и требования или носят чисто экологическую, природоохранную направленность и характер. Но это не исключает, а напротив, предполагает возможность и даже целесообразность использования и международно-правовых средств-механизмов.

К источникам экологического права Республики Казахстан относятся нормативно-правовые акты и документы:

Конституция Республики Казахстан. Принята 30 августа 1995 г. на республиканском референдуме. Эколого-правовой характер имеют ст.ст. 6, 31 и

38. Она впервые утвердила и ввела в действие новую экологическую, природоохранную концепцию, суть которой состоит в том, что «государство ставит целью охрану окружающей среды, благоприятной для жизни и здоровья человека», что «сокрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, угрожающих жизни и здоровью людей, влечет ответственность в соответствии с законом» (ст. 31). В ней есть и такая основополагающая норма: «Граждане Республики Казахстан обязаны сохранять природу и бережно относиться к природным богатствам» (ст. 38).

Новая Конституция по новому ставит и решает вопрос о праве собственности на землю и другие природные ресурсы. Так, в ст. 6 (п. 3) записано: «Земля и ее недра, воды, растительный и животный мир, другие природные ресурсы находятся в государственной собственности.

Земля может находиться также в частной собственности на основаниях, условиях и в пределах, установленных законом». Отсюда логически вытекает, что недра земли, воды, растительный и животный мир, а также другие природные ресурсы составляют объекты права государственной собственности.

Это на сегодня является единственно правильным, оптимально приемлемым вариантом решения вопроса о праве собственности на землю и др. объекты природы. Тут нельзя не привести слова Президента Республики Казахстан Н. А. Назарбаева, высказанные им на 2-й сессии Ассамблеи народов Казахстана 30 июня 1995 г. при обсуждении проекта будущего главного закона страны: «Земля — начало всех начал в любом государстве. В процессе работы над Конституцией изучена практика многих стран. Да, земля у них продается и перепродается, но эти процессы заключены в такие рамки и процедуры, которые не позволяют ущемлять жизненно важные национальные интересы. Наше общество, его управляющие органы и хозяйствующие субъекты еще не вышли на такой уровень знания и понимания проблемы, а потому мы рискуем в один миг растранжирить наше главное богатство, принадлежащее не только нам, но и будущим поколениям граждан страны.

Именно поэтому Конституция «идет» по принципу «поспешай медленно» и предусматривает решение этих вопросов в будущем, а сейчас допускает возможность нахождения ее в частной собственности на основаниях, условиях и в пределах, установленных законом.

Опираясь на это положение, будет введена частная собственность на садово-огородные и приусадебные участки, а также на землю, которая нужна для технологической деятельности предприятия. Последнее открывает отечественному и иностранному инвестору возможность смело строить у нас собственные предприятия. Право собственности на производственную территорию ограждает его от произвола местных властей и всевозможных вымогателей»[436].

Надо сказать, что эти слова целиком и полностью выражают волю абсолютного большинства народа — единственного источника государственной власти, отвечая интересам не только нынешнего, но и

[436] Казахстанская правда, 1995, 1 июля.

будущих поколений нашего многомиллионного народа. Потому они должны лечь в основу не только нового Земельного кодекса, но и всей системы экологического, природоохранного законодательства.

Новая Конституция требует коренного обновления, пересмотра не только этого, а всей системы республиканского законодательства. Этому обязывает следующее конституционное требование: «Действующее на момент вступления в силу Конституции законодательство Республики Казахстан применяется в части, не противоречащей ей, и в течение двух лет со дня принятия Конституции должно быть приведено в соответствие с нею» (ст. 92). Правда, это далеко не реальный срок для того, чтобы пересмотреть и привести в соответствие с новой Конституцией все более чем 300 законов и подзаконных актов по различным вопросам общественно-политической, хозяйственно-экономической и эколого-правовой жизни республики, принятых в 1989—1995 гг. органами государственной власти и управления.

Тем более тут речь идет о кодексах и законах, регулирующих социально-экономические, хозяйственные, управленческие, экологические, природоохранные и иные общественно-производственные отношения.

В частности, должно быть ускорено составление нового варианта Закона «Об охране окружающей природной среды».

Надо сказать, что по линии Министерства экологии и биоресурсов республики уже подготовлен проект такого закона. Он резко отличается от ныне действующего одноименного закона своей зрелостью, большей сбалансированностью и научной обоснованностью. В нем учтены достаточно полно новейшие направления и тенденции экологической, природоохранной деятельности государства и всего нашего общества.

Разработчики проекта закона воспользовались тем, что было наработано в самой республике, и за рубежом, и в странах СНГ (прежде всего в Российской Федерации).

Но он, будучи вполне зрелым и солидным государственно-правовым документом, до своего окончательного рассмотрения и принятия в качестве Закона «Об охране окружающей природной среды» в обязательном порядке должен быть сверен с новой эколого-правовой концепцией, провозглашенной новой Конституцией республики.

Пока действует Закон «Об охране окружающей природной среды» от 18 июня 1991 г. В нем 16 разделов, 83 статьи, 200 норм и требований, с помощью и через посредство которых обеспечивается правовое регулирование тех общественных отношений, которые сегодня возникают в республике в области экологии, природопользования и охраны окружающей природной среды. Значение его велико в деле правовой регламентации экологических, природоохранных отношений, в укреплении правопорядка в этой области и ведении борьбы с экологическими правонарушениями.

В системе Закон «Об охране окружающей среды» и отраслевые акты (земельный, водный, лесной и т. д.)» первенство принадлежит первому, ибо закон об охране окружающей среды есть комплексный нормативный акт, призванный охватить шире вопросы пользования и охраны всех видов

природных ресурсов: земель, недр, лесов, вод и животного мира. Его основные положения должны найти отражение по использованию и охране отдельных видов природных ресурсов.

В законе впервые в правотворческой практике в области охраны природы в качестве главной идеи закреплено положение о том, что он прежде всего призван обеспечить защиту прав человека и благоприятную для его жизни и здоровья окружающую природную среду. Это положение получило отражение в Конституции Республики Казахстан 1995 г.

В прежней системе природоохранительного законодательства характерным являлся принцип подчинения интересов человека и гражданина интересам государства и его органов, ведающих вопросами освоения природных богатств. Соответственно в эколого-экономической системе пользования природа и ее ресурсы рассматриваются как главный, а их охрана — как второстепенный элемент. В этих условиях проблема приоритета охраны жизни и здоровья человека над другими видами деятельности, обеспечения реальных гарантий прав граждан на благоприятную для труда и отдыха окружающую природную среду не могли не отойти на второй план: трагедия живущих близ Аральского моря, в Семипалатинске и др. регионах Республики Казахстан — результат такой политики.

Весьма существенный аспект данного вопроса — обеспечение оптимального соотношения между экологическими и экономическими интересами общества. Экологическое право еще не выработало соответствующих критериев для его решения. Практика правового регулирования отношений по использованию и охране природных ресурсов до недавнего времени шла по пути утверждения первенства экономики над экологией. Отдельные попытки уравновесить эти категории не давали желаемых результатов. На данном этапе развития нашего общества было бы неправильно в законодательном порядке объявить безусловный приоритет экологии над экономикой. Степень подготовленности государства в период перехода к рыночным отношениям, характер решаемых им задач по удовлетворению материальных потребностей народа не позволяет сделать это. Нужно найти и применять такие средства, которые, с одной стороны, обеспечивали бы развитие хозяйственной деятельности, с другой стороны, способствовали бы развитию и совершенствованию экологических отношений. Нельзя допустить под видом охраны природы серьезное ущемление интересов народного хозяйства. Нельзя также открывать широкий простор для интенсивного использования природных ресурсов под видом развития экономики, противопоставлять экологические и экономические интересы, отрывать их друг от друга.

Обеспечить своевременное и качественное развитие промышленности, сельского хозяйства, транспорта, капитального строительства на основе правильного всестороннего решения задач по охране окружающей природной среды и рационального использования — вот основные требования современности. В соответствии с этим в законе сформулирован принцип «научно обоснованного сочетания экономических и экологических интересов

общества при приоритете последних». Такое решение является правильным, ибо здесь, во-первых, подчеркивается необходимость учета интересов как экологии, так и экономики; во-вторых, когда уже становится невозможным их сочетание, отдается приоритет экологии. Юридическим выражением этого являются нормы об экологической экспертизе, экологических требованиях к хозяйственной и иной деятельности и так далее. Согласно закону, государственная экологическая экспертиза носит обязательный характер и должна предшествовать принятию хозяйственных решений. При этом запрещается ввод в эксплуатацию предприятий, сооружений и объектов, не отвечающих экологическим требованиям, а также с незавершенными природоохранными сооружениями. Впервые в правотворческой практике в закон вводится термин «экологическая безопасность» и раскрывается его содержание. Нарушение требований экологической безопасности влечет за собой приостановление, ограничение или прекращение противоправной деятельности по решениям специально уполномоченных органов охраны окружающей среды.

Важнейшая составная часть природоохранительного законодательства — земельное законодательство, которое состоит из множества нормативно-правовых актов, призванных регламентировать земельные отношения в республике. К их числу прежде всего относится Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу Закона, «О земле» от 22 декабря 1995 г. В нем 123 статьи, 19 глав, 6 разделов. Согласно указу, задачами земельного законодательства Республики Казахстан является регулирование земельных отношений в целях обеспечения рационального использования и охраны земель, воспроизводства плодородия почв, сохранения и улучшения природной среды, создания условий для равноправного развития всех форм хозяйствования, охраны прав на землю граждан и юридических лиц, создание и развитие рынка недвижимости, укрепление законности в области земельных отношений.

Земля — главное богатство страны. В развитии и совершенствовании общественных отношений она играет иную, чем результаты труда, роль. В сельском хозяйстве, например, земля первоначально обеспечивает человека пищей, полезными ископаемыми. В других отраслях она является арсеналом средств труда. Поэтому указ подробно регулирует отношения по использованию и охране земельных ресурсов.

Впервые в земельном законодательстве указ предусматривает возможность передачи гражданам права частной собственности на земельный участок. Однако в частной собственности граждан могут находиться участки, предоставленные для ведения личного подсобного хозяйства, садоводства и дачного строительства. В частной собственности не могут находиться земельные участки сельскохозяйственного назначения, обороны, особо охраняемых природных территорий, лесного и водного фондов, земли общего пользования на землях населенных пунктов.

Указ определяет компетенцию государственных органов в области регулирования земельных отношений, права и обязанности

землепользователей, основные пути охраны земель и т. д. Однако Указ «О земле» не решает многие вопросы, связанные с регулированием земельных отношений. Между тем, в условиях перехода к рынку все земельно-правовые акты и их нормы должны быть сформулированы таким образом, чтобы они как можно лучше обслуживали интересы и нужды дальнейшего социально-экономического развития и демократического реформирования общества. В них целесообразно соответствующим образом отразить конкретные механизмы введения института ограниченной частной собственности на определенные земли Казахстана.

Корректировки требуют не только и даже не столько механизмы реализации права собственности на землю, а сколько пути и средства обеспечения более рационального использования и охраны земель сельскохозяйственного и иного назначения. Нужны более действенные меры коренного реформирования всей системы земельных отношений (особенно организации и проведения земельной реформы), земельного налога, землеустроительного процесса, рассмотрения и разрешения земельных споров, возникающих как внутри самой республики, так и с сопредельными странами и их землепользователями на территории Казахстана.

Совершенствование земельного законодательства и повышение его эффективности во многом облегчается тем, что в нашем распоряжении имеется концепция рационального использования и охраны земельных ресурсов Республики Казахстан на 1994—1995 гг. и на период до 2010 г. Эта концепция разработана Государственным комитетом Республики Казахстан по земельным отношениям и землеустройству с учетом предложений и замечаний заинтересованных министерств и ведомств республики и одобрена постановлением правительства от 11 октября 1994 г.

Это весьма серьезный и солидный государственно-правовой документ, определяющий основные направления, задачи и методологические подходы рационального использования и охраны земельных ресурсов — первоосновы жизнедеятельности народа, государства и общества путем совершенствования земельных отношений на основе углубления и развития земельной реформы, создания новой системы землевладения и землепользования в условиях многоукладной экономики и рыночных отношений, разработки и осуществления организационно-хозяйственных и государственно-правовых мер рационального использования и строгой охраны земельных богатств.

Среди природных объектов важное место занимают недра, которые составляют материальную основу суверенитета Республики Казахстан. От правильного и эффективного их использования во многом зависит развитие рыночных отношений, обеспечение благосостояния народа. (Недра — часть земной коры, расположенная ниже земной поверхности и дна водоемов, простирающаяся до глубин, доступных для проведения операции по недроиспользованию с учетом научно-технического прогресса).

Республика Казахстан занимает одно из первых мест в мире по запасам многих видов полезных ископаемых. По некоторым данным, общесуммарные запасы разведанных полезных ископаемых оцениваются приблизительно в 10

трлн. долл. США. Задача законодательства о недрах — обеспечение их эффективного и комплексного использования.

Отношения по использованию и охране недр регулируются Указом Президента Республики Казахстан, имеющим силу Закона, «О недрах и недропользовании» от 27 января 1996 г. В нем 10 глав и 76 статей. Указ по-новому решает ряд взаимосвязанных между собой вопросов о недрах и недропользовании, таких, как субъект права собственности на недра, о компетенции исполнительных органов в области недропользования; о праве недропользования и лицензирования разведки и добычи; о контрактах на разведку и добычу; об охране недр и окружающей природной среды.

Вместе с тем указ о недрах и недропользовании рассчитан на этап перехода нашего государства к рыночным отношениям, поэтому он не решает проблем, связанных с охраной и рациональным использованием недр. В частности, в указе не нашли отражения такие вопросы, как ответственность недропользователей за нарушение действующего законодательства; порядок споров о недропользовании и т. д. Поэтому ныне ставится вопрос о принятии Кодекса о недрах.

В связи с введением новой Конституции требуется пересмотреть и содержание *Водного кодекса РК*, принятого 31 марта 1993 г. В нем 123 статьи, 6 разделов, 300 норм и требований, с помощью и посредством которых обеспечивается регулирование общественных водных отношений в интересах наиболее рационального использования и строжайшей охраны водных ресурсов. Значение его велико для охраны не только этого природного компонента, а и всей окружающей природной среды. Он служит в качестве базового, заглавного акта всей системы республиканского водного законодательства[437].

Но сегодня и этот нормативно-правовой акт, содержащий много эколого-правовых норм и требований, также нуждается в серьезной корректировке, особенно в плане полного отражения в нем интересов развития рыночной экономики, социального развития и демократического реформирования общества, не забывая при всем при том существенных особенностей тех общественных отношений, которые возникают у нас в процессе водопользования и охраны водных ресурсов от всевозможных отрицательных, негативных факторов и явлений.

Новый Водный кодекс республики будет переработан с учетом всех этих моментов, особенно касательно порядка реализации права совместного и комплексного водопользования, потому что совместное водопользование имеет довольно-таки широкое распространение в республике; в связи с этим на практике у нас между отдельными областями, районами и др. административно-территориальными единицами часто возникают всевозможные споры с далеко идущими последствиями. Поэтому при правовом регулировании всех этих и других моментов общего и совместного водопользования в новом водном законодательстве республики вообще было

[437] Подробнее см.: Вестник Министерства юстиции Республики Казахстан, 1995, № 3.

бы целесообразно разработать проект специального нормативно-правового акта о порядке и условиях совместного водопользования из рек и др. водоисточников межобластного, межрайонного значения. Это способствовало бы исключению из нашей практики всевозможных трений вокруг водопользования между областями и районами. А самое главное — обеспечило бы наведение должного государственно-правового порядка в деле межобластного, межрайонного вододеления и водопользования.

В сторону резкого расширения сферы рыночных отношений в лесном хозяйстве и усиления юридической ответственности за лесонарушения должны быть переориентированы положения и *Лесного кодекса РК* (принят 23 января 1993 г.). В нем 78 статей, 9 разделов, 200 норм и требований, призванных обеспечить правовое регулирование общественных лесных отношений в целях более рационального использования, воспроизводства, защиты и охраны лесных богатств. Это базовый, заглавный акт всей системы республиканского лесного законодательства[438]. В новой его редакции должно присутствовать как можно больше конкретных прав граждан на пребывание в лесу и пользование лесными ресурсами. С учетом требований новой Конституции РК следует вместе с тем сформулировать ряд конкретных, но более жестких мер юридической (в первую очередь — материальной) ответственности за совершение лесонарушений с серьезными материальными и экологическими последствиями. Почему бы не усилить, ужесточить административную и уголовно-правовую ответственность за незаконную рубку леса, лесные пожары и др. виды нарушений лесного законодательства? Тем более все это крайне необходимо, если иметь в виду, что у нас из года в год резко ухудшается экологическое состояние лесной среды.

В состав экологического, природоохранного законодательства республики входит также *«Закон об охране, воспроизводстве и использовании животного мира»*, принятый 21 октября и введенный в действие с 7 декабря 1993 г. Он является базовым, заглавным актом всей системы республиканского законодательства об охране, воспроизводстве и использовании животного мира. В нем 66 статей, 200 норм и требований, 15 разделов, с помощью и через посредство которых обеспечивается правовая регламентация тех общественных отношений, которые возникают у нас в республике по поводу и в связи с охраной, воспроизводством и использованием животного мира. Круг вопросов, охватываемых сферой этого закона, весьма широк и разнообразен. Он определяет порядок и условия организации и ведения охоты и охотничьего хозяйства, рыболовства и рыбного хозяйства. В нем впервые в законодательном порядке решены все важнейшие вопросы охраны, воспроизводства и использования не только самих диких животных (водной и наземной фауны), но и среды их обитания[439].

Существуют законы с эколого-правовыми нормами и требованиями: это Закон «Об охране атмосферного воздуха» от 12 июня 1981 г. Создана

[438] Подробнее см.: Вестник Министерства юстиции Республики Казахстан, 1995, № 2.
[439] Подробнее см.: Вестник Министерства юстиции Республики Казахстан, 1995, № 7.

специальная рабочая группа из числа ученых-специалистов и практических работников по подготовке новой его редакции. Это также жизненно важный, весьма нужный государственно-правовой документ. Есть отдельные нормативно-правовые акты по вопросам организации и обеспечения охраны атмосферного воздуха. Имеются специально уполномоченные на то органы, службы с соответствующим правовым статусом; Закон «О земельной реформе» от 23 июня 1991 г.; Закон «О земельном налоге» от 17 декабря 1991 г.; Закон «О приоритетности развития аула, села и агропромышленного комплекса»; Закон «Об архитектуре и градостроительстве» от 22 октября 1993 г.; Закон «Об индивидуальном жилищном строительстве» от 3 ноября 1994 г.; Закон «О государственной границе» от 13 января 1993 г.; «О пограничных войсках» от 13 января 1993 г.; «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 8 июля 1994 г. Во всех этих законах республики содержатся нормы и требования эколого-правового направления и характера.

Своеобразные источники экологического права Республики Казахстан — это законы «О социальной защите граждан, пострадавших вследствие экологического бедствия в Приаралье» от 30 июня 1992 г. и «О социальной защите граждан, пострадавших вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском испытательном ядерном полигоне» от 18 декабря 1992 г. В них есть специальные нормы и требования, касающиеся вопросов экологического оздоровления, улучшения использования и охраны природных комплексов, о правовом режиме зон экологического бедствия в названных регионах[440].

В результате ядерных испытаний, произведенных в разное время (1949—1990 гг.) в Уральской области (Нарынская степь, Азгырский полигон), огромный вред причинен природе, ее важнейшим объектам, местному населению[441]. Чтобы в какой-то степени восполнить этот ущерб, следует разработать специальный законопроект «О социальной защите населения, пострадавшего вследствие ядерных испытаний на Азгырском полигоне». Это явилось бы более чем своевременным и конкретным ответом на новую экологическую концепцию-политику, провозглашенную нашим новым главным законом. Благодаря ему мы получим еще один государственно-правовой механизм — источник экологического права.

Особые эколого-правовые нормы и требования предусмотрены в следующих законах: «О стандартизации и сертификации» от 18 января 1993 г.; «О транспорте в Республике Казахстан» от 21 сентября 1994 г.; «О туризме» от 3 июля 1992 г. Так, например, Закон «О транспорте» содержит конкретные нормы-предписания о землях транспорта и их правовом положении (ст. 41), об экологических принципах-правилах (ст. 23).

Весьма своеобразны акты-постановления Верховного Совета Республики Казахстан по вопросам экологии, природопользования и охраны окружающей

---

[440] Подробнее см.: Юридическая газета, № 14, 19, 32 за 1985 г.; Вестник Министерства юстиции Республики Казахстан, 1995, № 14.

[441] См.: Советы Казахстана, 1993, 27 февраля.

природной среды. Это, в частности, постановления «О перечне особо ценных земель, а также земель, занятых особо охраняемыми природными и историко-культурными объектами, не подлежащих изъятию для государственных или общественных нужд» от 3 июля 1992 г.; Положение «О порядке предоставления земель в пользование совместным предприятиям, международным объединениям и организациям, иностранным юридическим лицам и гражданам для осуществления деятельности на территории Республики Казахстан», утвержденное постановлением парламента от 3 июля 1992 г.; «Об организации Западно-Алтайского государственного заповедника» от 3 июля 1992 г.

Надо полагать, что современная экологическая концепция-политика, провозглашенная новой Конституцией РК, найдет должное отражение в разрабатываемых законопроектах «Об охране атмосферного воздуха», «О правовом статусе природных ресурсов в зонах экологического бедствия», «Об особо охраняемых объектах природы и их режиме», «Об экологической безопасности», «Об экологическом контроле», «Об экологической экспертизе» и «Об экологическом мониторинге».

Важнейший источник экологического права Республики Казахстан — *Гражданский кодекс РК*. Его общая часть принята 27 декабря 1994 г. Указом Президента Республики Казахстан, имеющим силу Закона, от 23 марта 1995 г. После роспуска парламента признан действующим и обладающим юридической силой со дня введения в действие — с 1 марта 1995 г. Он обеспечивает регулирование общественных экологических отношений, особенно по использованию природных ресурсов и охране окружающей природной среды с учетом их своеобразий и особенностей в части права собственности на природные ресурсы и защиты прав и законных интересов субъектов — участников экологических, природоохранных отношений. Это вытекает из смысла ч. 3 ст. 1 кодекса, где записано: «К отношениям по использованию природных ресурсов и охране окружающей среды, отвечающим признакам, указанным в пункте 1 настоящей (т. е. первой) статьи, гражданское законодательство применяется в случаях, когда эти отношения не регулируются... законодательством об использовании и охране окружающей среды». А там указано: «Гражданским законодательством регулируются товарно-денежные и иные основанные на равенстве участников имущественные отношения, а также связанные с имущественными личные неимущественные отношения».

Используя и применяя правила Гражданского кодекса к экологическим, природоохранным отношениям, следует иметь в виду то, что большая часть земельных ресурсов, недра, воды, растительный и животный мир, другие природные ресурсы находятся в государственной собственности. Это, во-первых. Далее, указанные объекты — не имущество, не товары, а дары природы, сама природа — имеют естественно-природное начало. И не случайно поэтому они исключены из гражданского, имущественного, товарно-денежного оборота. В силу этого к ним и к тем отношениям, которые возникают по поводу и в связи с ними, нельзя подходить с позиций сугубо гражданского права, гражданско-правовых, имущественных, товаро-денежных отношений.

Как видно из названий приведенных выше кодексов и законов, экологические законы, законы в области экологии, природопользования и охраны окружающей природной среды разные: одни общие, универсальные, глобальные (о всех объектах природы, с охватом сферой своего регулирования всей экологии, экологической среды, окружающей природной среды), другие — по отдельным объектам природы, об отдельных аспектах, формах природопользования и охраны окружающей природной среды.

В состав экологического законодательства республики входят также подзаконные акты и документы в качестве источников правового регулирования общественных экологических отношений. Это — указы Президента Республики Казахстан, постановления и распоряжения Правительства республики, приказы министерств, государственных комитетов, ведомств и др. центральных органов государственного управления республики, акты и документы местных представительных органов — маслихатов и акимов. Все эти нормативно-правовые акты и документы, содержащие, эколого-правовые нормы, правила и требования, принимаются указанными органами в пределах их компетенции, определенных в законах и положениях о них.

Но в качестве источников экологического права Республики Казахстан наиболее часто выступают правительственные акты и указы Президента. Они принимаются по всем вопросам экологии, природопользования и охраны окружающей природной среды, а иногда — об отдельных сферах экологической, природоохранной деятельности. Больше в порядке обеспечения реализации законов об охране и использовании природных ресурсов, для определения более конкретно правового статуса специально уполномоченных органов, служб в области экологии, природопользования и охраны окружающей природной среды. Например, об утверждении положений о Министерстве экологии и биоресурсов, о Министерстве геологии и охраны недр, о Государственном комитете по земельным отношениям и землеустройству, о Комитете по водным ресурсам, о государственной экологической экспертизе, о государственном контроле за использованием и охраной земель, недр, вод, лесов, рыбных запасов и других объектов природы. Есть специальные правительственные акты и документы о материальной ответственности за ущерб природе и отдельным ее ресурсам, о формах государственных актов на право владения и пользования землей и порядке их выдачи, регистрации и хранения, о формах договора на право временного пользования и аренду земли и порядке их заключения, выдачи регистрации и хранения, о порядке возмещения убытков, потерь в области экологии, природопользования и охраны окружающей природной среды.

Подзаконные акты как источники экологического права бывают по общим вопросам экологии, природопользования и охраны окружающей природной среды, а иногда — об отдельных формах их проявления, частях и категориях, видах и подвидах, по отдельным регионам, областям, районам, городам. Но, в отличие от законов, они подразделяются на республиканские и местные.

Обеспечение правового регулирования экологических отношений немыслимо без участия правоохранительных, в т. ч. судебных органов. Есть постановления Пленума Верховного суда РК во вопросам экологии, природопользования и охраны природы.

Но они не содержат каких-либо новых эколого-правовых норм и требований. А поэтому их нельзя считать источниками экологического права. Они принимаются по результатам изучения и обобщения судебной практики применения экологического законодательства общего направления или по отдельным объектам природы. Отсюда их смысл главным образом в том и состоит, что они облегчают правоприменительную деятельность правоохранительных органов, улучшая защиту, права и охрану законных интересов собственника природных богатств, а также юридических и физических лиц — природопользователей.

(В кн.: «Основы государства и права». Т.2. Алматы: «Жеті Жарғы», 1999. – С. 230-247.)

****

Н.Б.МУХИТДИНОВ

ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Ускорен ный переход к рынку, происходящий без должного контроля за хозяйственной активностью со стороны государства, привел к резкому и неоправданному росту антропогенного воздействия на природу Республики Казахстан.

Кризисная экологическая обстановка требует разработки и реализации такой экологической политики, которая на основе мобилизации всех правовых, организационных и экономических средств, была бы способной предотвратить дальнейшее ухудшение экологической ситуации и создать основы экологически устойчивого социально-политического развития в долгосрочной перспективе. Поэтому для полной характеристики происходящих в сфере взаимодействия общества и природы изменений возникает необходимость в применении более широких понятий, чем понятия «охрана природы», «отношения по использованию природных ресурсов и охраны окружающей среды». Такими понятиями являются понятия «экологическая безопасность», «обеспечение экологической безопасности».

Экологическая безопасность — состояние защищенности личности, общества и государства от последствий антропогенного воздействия на окружающую природную среду, а также стихийных бедствий и катастроф. Угрозу экологической безопасности может представлять деятельность физических и юридических лиц, а также других государств, связанная с преднамеренным воздействием на окружающую природную среду, а также стихийные природные процессы и явления.

Обеспечение экологической безопасности – система действий по предотвращению возникновения и развития экологически опасных ситуаций и ликвидации их последствий, включая отдаленные.

Исходя из этих определений экологической безопасности, нельзя не отметить, что его содержание значительно шире, чем понятие охраны природы или окружающей среды. Это проявляется, во-первых, в том, что объектом экологической безопасности прежде всего выступает человек, интересы личности. Иначе говоря, речь идет об обеспечении экологической безопасности человека как главного феномена системы взаимодействия природы и общества. В возникающих в этой области общественных отношениях человек одновременно выступает и как объект и как субъект экологической безопасности. Иное дело охрана природы. Объектом охраны окружающей среды является «земля, недра, воды, атмосферный воздух, леса и иная растительность, животный мир, естественные экологические системы, климат и озоновый слой земли». Специфическими объектами выступают особо охраняемые территории (ст.4 Закона «Об охране окружающей среды»). В сфере охраны природы человек является только субъектом общественных отношений по использованию природных ресурсов и охраны окружающей среды.

Поэтому в последнее время к изучению принципов экологической безопасности обращаются многие ученые. Выявляются принципы, общие для системы отраслей, и принципы, свойственные отдельным институтам, изучается их генезис и тенденции развития. Естественно, познание принципов не самоцель. Будучи познанными наукой, они, в свою очередь, призваны помочь выявить основные закономерности развития характера и содержания отношений по обеспечению экологической безопасности в условиях рынка. Система этих принципов должна обладать непротиворечивостью и такой полнотой, которая в идеале позволяет с единых позиций объяснить всю совокупность явлений, изучаемых данной отраслью знаний.

В юридической литературе под «принципами» понимают главные руководящие положения, определяющие общую направленность и наиболее существенные черты содержания правового регулирования общественных отношений[442]. Они обладают высшей императивностью и общезначимостью, направляют и синхронизируют весь механизм регулирования общественных отношений. Иначе говоря, принципы права – это ведущие начала его формирования, развития и функционирования, которые имеют общеобязательный для всех характер и пронизывают не только всю правовую систему и систему правосубъектов общественных отношений, но и правовую реальность страны в целом. Они призваны обеспечивать органичное взаимодействие объективного и субъективного права, норм права и правовых отношений, единство действующих правовых норм, институтов и отраслей права.

---

[442] См.: А л е к с е е в С.С. Проблемы теории права. М., 1988. С. 108; А т а м а н ч у к Г.В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования. М. 1975. С.63; Е р е н о в А.Е., М у х и т д и н о в Н.Б., И л ь я ш е н к о Л.В. Предмет и система советского земельного права. Алма-Ата. 1984. С. 103-106;
М у х и т д и н о в Н.Б. Основы горного права. Алма-Ата, 1983.

Развитие и совершенствование правовых принципов идет в строго определенном направлении. Так же, как и само право, они определяются характером существующих в данном обществе производственных отношений, отражают объективные закономерности общественного развития и зависят от соотношения классовых сил. Они не могут быть сформулированы произвольно, вне зависимости от действующих в данном обществе экономических и политических закономерностей. Но экономические категории и экономические принципы не следует отождествлять с принципами права, в которых первые в определенной форме преломляются и конкретизируются в своем содержании[443]. Соотношение экономических законов и принципов права – это одна из сторон соотношения базиса и надстройки. Принципы права, имея объективное основание, формируются людьми и осуществляются в правовых формах и опосредствуемых этими формами общественных отношений.

Таким образом, принципы права являются не только отправными регуляторами, вносящими упорядоченность в развитие общественных отношений, но и, что весьма важно, элементами, входящими в состав основания построения права.

Принципы права действуют в течение определенно длительного периода времени и по своей природе не столь изменчивы, как нормы. Будучи категорией сущностного порядка, принципы по сравнению с нормами обладают большей стабильностью.

Однако принципы права не остаются неизменными. Как и само право, они развиваются, обогащаются новыми связями, свойствами по мере изменения содержания норм права. Когда количественные изменения приводят к качественным преобразованиям системы права, обновляются и его приоритеты.

Вопрос о характере правовых принципов в юридической литературе исследовался довольно широко. Однако многие авторы подходят к этой проблеме несколько односторонне и решают ее по принципу «или - или»:

или они носят объективный характер и неизменны для данной общественно-экономической формации, или являются субъективной категорией и создаются волей людей.

Такой подход к проблеме представляется неприемлемым. Правильным следует считать признание объективности основы принципов и возможности их развития и совершенствования в результате сознательной и целенаправленной деятельности государства, которое в этой деятельности опирается на экономические и политические закономерности общества. Поэтому проблему принципов права нельзя свести только к открытию и познанию их сущности. Юридическая наука должна и может участвовать в выявлении и формировании принципов права, важная особенность которых заключается и в реальности их действия. Разумеется, принципы как руководящие идеи правового регулирования не могут не быть стабильными и устойчивыми. Именно

---

[443] См.: Шейндлин Б.В. Сущность советского права. Л., 1959. С.65; Мухитдинов Н.Б. , Мороз С.П. Горное право. Алматы. 1999. С.53-54; Мухитдинов Н.Б., Куандыков К.Н. Право сельскохозяйственного водопользования. Туркестан, 1998. С.20-25.

благодаря этим качествам государство может обеспечивать нормальное единообразное развитие и функционирование всей правовой системы страны. Однако необходимо иметь в виду, что принципы права устойчивы и стабильны лишь постольку, поскольку таковыми являются лежащие в их основе экономические и политические закономерности. Изменение последних влечет за собой изменение правовых принципов, на которые в процессе своей деятельности опираются участники общественных отношений. До недавнего времени, например, в сфере взаимодействия общества и природы доминирующее положение имел принцип исключительной государственной собственности на природные богатства. В связи с переходом к рынку на первый план выдвигается принцип многообразия собственности.

Таким образом, принципы права объективны в том смысле, что они отражают существующие в обществе объективные закономерности. Но с точки зрения формирования и реализации это – субъективные категории. Поэтому процесс формирования правовых принципов представляет собой переход от объективного к субъективному факторам в законодательной деятельности государства. При этом принципами права выступают только те руководящие положения, которые уже воплотились в правовых нормах. Как правильно подчеркнул С.С.Алексеев «...те начала, которые еще не закреплены в правовых нормах, не могут быть отнесены к числу правовых принципов. Они являются лишь идеями (началами) правосознания, научными выводами, но не принципами права»[444].

Принципы права закрепляются в определенной системе норм и выполняют регулятивную функцию в динамике соответствующих общественных связей. Будучи нормативно-руководящими положениями, они пронизывают содержание права того или иного государства, становясь одним из факторов интеграции отдельных норм права в единую и целостную совокупность в виде его отраслей и институтов.

Вместе с тем принципы права по-разному закрепляются в нормах. Некоторые непосредственно в виде соответствующим образом сформулированных руководящих задач, другие – косвенно и выявляются только путем анализа конкретных институтов той или иной отрасли права, но все они в разной мере определяются существующими в обществе экономическими и политическими закономерностями и призваны проводить в жизнь волю законодателя, отличаясь лишь в смысле форм и способов реализации этой воли в жизнь. Интересные мысли о соотношении принципов, непосредственно закрепленных в нормах, и принципов, выводимых из норм, высказаны Р.З.Лившиц и В. И. Никитинским[445]. Они отмечают, что принципы-нормы (первую группу принципов они именуют так) характеризуют существенные черты правового материала, а применительно к каждой отрасли права предметную определённость законодательства. Они закрепляют также

---

[444] См.: А л е к с е е в С.С. Проблемы теории права. Свердловск, 1972, т. I. С. 103.

[445] См.: «Советское государство и право», 1974. № 8. С. 32. Более подробно о связи основных, межотраслевых и отраслевых принципов права см.: Я в и ч Л.С. Право развитого социалистического общества (сущность и принципы). М., 1978. С. 165-176.

основные черты прав и обязанностей субъектов правоотношений. В принципах-нормах содержатся ответы на вопросы о том, что и как решено по существу в той или иной области права (права в целом, отрасли, института и т.п.); их состав и содержание непосредственно определены законодателем. По мысли этих авторов, принципы, выводимые из правовых норм, не содержат конкретных правовых установлений. Они отражают тенденции и направления правового регулирования в той или иной области права и характеризуют правовые средства, с помощью которых осуществляется регулирование. Принципы-нормы той или иной области права дают характеристику в основном по предмету. Принципы, выводимые из норм, – главным образом, по методу регулирования. Эти общие теоретические соображения имеют прямое отношение к принципам обеспечения экологической безопасности.

Принципы экологической безопасности базируются на общих принципах взаимодействия природы и общества, которые содержатся в Конституции Республики Казахстан, Концепции экологической безопасности и конкретизируются в законодательных актах, регулирующих отношения по использованию природных ресурсов и охране окружающей среды.

В соответствии с этим принципам экологической безопасности характерны, во-первых, объективность, которая предполагает их максимальное соответствие потребностям обеспечения оптимального взаимодействия природы и человека; во-вторых, историчность, что означает учет происходящих в стране изменений в области экономики, политики и права в связи с обретением независимости и перехода к рынку; в-третьих, системность, предполагающая рассматривать принципы как упорядоченное целое, элементы которого объединены по содержательным признакам.

Исходя из сказанного, с нашей точки зрения, государственная политика экологической безопасности в настоящее время должна базироваться на:

- введении принципа «платит природопользователь и загрязнитель», обязательности компенсации ущерба, нанесенного здоровью человека и окружающей среде, и социальной защиты пострадавших по экологическим причинам;

- соблюдении установленных государством допустимых уровней воздействия на окружающую среду и человека и взаимной ответственности административно-территориальных единиц за состояние окружающей среды и трансграничный перенос загрязнений;

- разрешительном порядке осуществления производственной или иной деятельности, способной создать угрозу экологической безопасности населения или территории;

- обязательности государственной экологической и санитарно-эпидемиологической экспертизы проектов, программ строительства, реконструкции и производства любой продукции;

- своевременном выявлении и восстановлении нарушенных территорий (акваторий), экосистем и природных комплексов;

- обеспечении полной, достоверной и своевременной информации граждан и организации об экологической информации и осуществляемой деятельности в области экологической безопасности;

- соблюдении норм международного права, выполнении международных договоров Республики Казахстан, регулирующих охрану окружающей среды и природопользование;

- обязательном участии в международной деятельности в области обеспечения экологической безопасности.

Важнейшая черта названных принципов экологической безопасности заключается в том, что они выражают не только существующие отношения, но и прогрессивные тенденции развития общества в условиях рынка и обретения независимости Республикой Казахстан, а потому включают программные требования, отправные тенденции.

Направляющее влияние этих положений несомненно, ибо большинство из них заключают в себе модели прав и обязанностей правоотношений, составляющих непосредственное содержание конкретных правовых норм, предусмотренных в законе «Об охране окружающей среды» и других природоохранительных и природоресурсовых актах.

Вместе с тем принципы экологической безопасности не ограничиваются только названными выше положениями. Экологическая безопасность – сложная экономическая, политическая, социальная и правовая категория. Имея своим содержанием права человека на неблагоприятную окружающую среду, экологическая безопасность требует применения всего комплекса средств, которые могут дать личность, общество и государство как субъекты правоотношений. Поэтому в реальной жизни принципами экологической безопасности выступают самые разнообразные идеи и руководящие начала, которые отличаются между собой по характеру, месту, роли, субъектному составу, объекту и т.д. Так, поскольку цель охраны природы — это улучшение качества окружающей среды и обеспечение рационального использования и воспроизводства природных ресурсов в интересах человека, предусмотренные ст.3 Закона «Об охране окружающей среды» основные принципы по своей направленности являются принципами экологической безопасности. То же самое относится к принципам, предусмотренным в земельном, горном, лесном и водном законодательстве.

Таким образом, принципы экологической безопасности находятся в строго определенной системе, обусловленной спецификой правового регулирования общественных отношений. В качестве нормативно-регулирующей системы сложный комплексный институт экологической безопасности, обладая внутренним единством, в то же время распространяется на автономные области в зависимости от специфики регулируемых общественных отношений и средств воздействия на эти отношения. Различаются, например, экологическая безопасность в сельском хозяйстве, экологическая безопасность в промышленности, населенных пунктах, городах, продуктов питания и т.д. Поэтому принципы системы экологической безопасности как комплексного института делятся на: а) принципы экологической безопасности в общем; б) принципы входящих в эту систему

правовых институтов; в) принципы субинститутов. Все виды принципов тесно связаны между собой. В принципах каждого субинститута основные принципы экологической безопасности находят особую конкретизацию и специализацию. При этом один из основных принципов всегда имеет доминирующее значение, цементирует данный комплекс правоотношений. Таким принципом в сфере взаимодействия природы и общества является принцип охраны жизни и здоровья человека, сохранения и восстановления окружающей среды, благоприятной для жизни, труда и отдыха населения. Данный конституционный принцип в той или иной форме воспроизводится во всех природоресурсовых и природоохранительных актах, что придает четкость и завершенность всей системе эколого-правовых норм, свидетельствует о высоком уровне ее «органичности». С учетом всех указанных выше обстоятельств к числу основных принципов экологической безопасности следует отнести:

- приоритет безопасности для жизни и здоровья личности и общества в целом, общечеловеческих ценностей перед любыми другими сферами деятельности;
- отказ от принципа «абсолютной безопасности» и признание принципа «приемлемого уровня безопасности»;
- научно-обоснованное сочетание экологических и экономических интересов общества, обеспечивающих реальные гарантии прав человека на здоровую и благоприятную для жизни окружающую среду;
- обеспечение сохранения биологического разнообразия и объектов окружающей среды, имеющих особое экологическое, научное и культурное значение;
- предотвращение нанесения ущерба окружающей среде, оценки возможного воздействия на окружающую среду;
- рациональное использование природных ресурсов с учетом законов природы и необходимости воспроизводства природных ресурсов;
- целесообразность смещения приоритетов с оперативных действий на превентивные меры воздействия, восстановление нарушенных экосистем и т.д.;
- неотвратимость ответственности за нарушение законодательства и охраны окружающей среды (загрязнитель платит);
- платность природопользования, внедрение экономического стимулирования охраны окружающей среды;
- взаимопомощь административно-территориальных единиц при ликвидации последствий и предупреждении экологического бедствия;
- широкое участие в международной деятельности в области экологической безопасности;
- разрешительный порядок осуществления производственной и другой деятельности, способной создавать угрозу экологической безопасности населения или территории;
- обязательность государственной экологической и санитарно-эпидемиологической экспертизы всех проектов строительства, реконструкции и производства любой продукции;

- государственная поддержка мероприятий по оздоровлению среды обитания человека;

- организация системы государственного экологического мониторинга состояния окружающей природной среды;

- обеспечение полной, достоверной и своевременной информированности граждан, учреждений и организаций об угрозах экологической безопасности;

- гласность планов осуществления деятельности событий угрожать экологической безопасности личности, обществу или окружающей среде;

- переориентация текущей экологической политики (основанной на регистрации и контроле преимущественно одного вида воздействия – загрязнения) на выполнение всех функций, установленных действующим природоохранительным законодательством, и по всем видам воздействий, на выполнение международных обязательств;

- отказ от антропоцентрического принципа «Защищен человек - защищена природа» и признание Деиста существования более уязвимых по сравнению с социальными природными системами и их элементами;

- признание методологии количественной оценки опасности, основанной на учете интегрального риска;

- признание важности количественной оценки безопасности, основанной как на показателях здоровья населения, так и состояния природных систем и их подсистем и элементов с учетом их устойчивости к рассматриваемым воздействиям;

- необходимость управления жизненным циклом развития, включающим такие его стадии, как «изыскания – строительство – производство – распределение товаров и услуг – утилизация отходов – рекультивация и восстановление нарушенных природных и социальных систем и их элементов».

В сб.: Материалы междунар. научно-практ. конф. «Государственная независимость центрально-азиатских стран: итоги и перспективы», посв. десятилетию независимости РК. 29-30 сент. 2001 г. Алматы: «Нур-Принт». 2001. – С. 21-26.

***

Н.Б.МУХИТДИНОВ,
М.Д.НАДУОВ,
С.Ж.СУЛЕЙМЕНОВА

ПРОБЛЕМЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРАВА ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

В настоящее время одной из актуальных проблем юридической науки становится проблема обеспечения рационального пользования природных ресурсов. Право должно четко реагировать на то, каково состояние эксплуатируемых объектов природы и результаты этой эксплуатации. Оно

должно предусматривать достаточно конкретные меры за преступное отношение к земле, лесам и водам со стороны юридических и физических лиц, в том числе иностранных инвесторов.

Действующие нормативные акты, регулирующие отношения по охране природных ресурсов в основном были приняты на начальном этапе перехода нашего государства к рыночным отношениям. Поэтому они намного устарели и в должной мере не отражают специфику соответствия с требованиями сегодняшнего дня, внести в них такие нормы, которые отвечали бы интересам развития и совершенствования природоохранительных отношений.

Природные ресурсы – материальные основы суверенитета Республики Казахстан. Поэтому в законодательном порядке следует четко решить такие вопросы, как – во-первых, субъект права собственности на землю, недра, леса и воды на этапе перехода к рыночным отношениям; во-вторых, содержание права собственности; в-третьих, управление природными ресурсами; в-четвёртых, ответственность природопользователей за нарушение природоохранительного законодательства.

Право собственности представляет собой признаваемое и охраняемое законом право субъекта по своему усмотрению владеть, пользоваться и распоряжаться принадлежащим ему имуществом.

В последние годы в юридической литературе высказывается мнение о том, что право владения, пользования и распоряжения не в состоянии раскрыть во всем объеме содержание права государственной собственности на природные богатства. В право собственности входит еще одно правомочие – право управления. В него включается ведение кадастров природных ресурсов, контроль, учет объектов природы и т.д. С этим трудно согласиться. В силу отсутствия четких граней между владением, пользованием и распоряжением природными богатствами трудно установить, где кончается владение и начинается распоряжение, где кончается пользование и начинается распоряжение. Контроль и учет не входят в содержание одного какого-то правомочия. В зависимости от обстоятельств, как и многие другие функций государства, они могут быть способами осуществления либо владения, либо пользования и распоряжения. Так, если соответствующий государственный орган управления производит учет земель, то он прежде всего создает условия для осуществления права владения, ибо правомочие государства тогда будет реальным, когда точно известны его объем и границы.

До недавнего времени унитарный по своему характеру бывший Союз ССР исключал всякую возможность признания республик собственниками природных богатств. Речь могла идти о разграничении компетенций между Союзом ССР и союзными Республиками и в области регулирования отношений по использованию природных богатств. Ни одна из Конституций, ни один из законодательных актов бывшего Союза, признавая объекты природы государственной собственностью, конкретно не указывали, о каком государственном образовании речь идет. При этом решение наиболее

важных вопросов пользования и охраны природных богатств составляло компетенции Союза ССР. Только с получением подлинной независимости республики имели возможность выступать действительными хозяевами своих природных ресурсов. В Казахстане это положение получило отражение в Конституции Республики Казахстан от 28 января 1993 года, которая провозглашает землю, недра и воды исключительной собственностью Республики.

«... Исключительность означает, что в пределах государственных границ Республики Казахстан природные богатства могут принадлежать только государству. Они изымаются из гражданского оборота и не могут быть предметами купли-продажи. Предприятия, организации, учреждения и граждане получают их на праве пользования. Действия, в прямой или скрытой форме нарушающие право государственной собственности на природные богатства в Республике Казахстан, запрещаются.

Исключительность права государственной собственности на природные богатства в Республике Казахстан определяет и особенности их правового режима как объекта хозяйства и объекта права собственности.

При обсуждении проекта Новой Конституции одним из наиболее дискуссионных стал вопрос о праве собственности на природные богатства. Высказывались разные мнения. Но наиболее важным из них следует считать вопрос о возможности допущения права частной собственности на природные богатства. Конституция ответила на него отрицательно. Право собственности на землю, недра, леса и воды осуществляются Верховным Советом и местными исполнительными органами власти в пределах их компетенции. Предоставление природных ресурсов в пользование других республик, иностранных и юридических лиц и граждан осуществляется по соглашению между ними и Республикой Казахстан.

Сторонники введения частной собственности на природные богатства полагают, что это обеспечивает производителю экономическую свободу, соединив в одном лице и собственника и производителя, тем самым гражданин становится настоящим хозяином земли, недр и т.д. Государственная собственность не способствует использованию природных ресурсов в интересах всего народа и не обеспечивает их надлежащей охраны.

Насколько оправдана такая постановка вопроса? Сегодняшние реалии таковы, что, действительно, складывается впечатление о необходимости коренного пересмотра самого подхода к формам собственности ввиду того, что в прежней системе управления правовой режим государственной собственности был таков, что она не могла не обслуживать интересы командно-административной системы. Правовая форма, в которую была облечена эта собственность сдерживала проявление инициативы со стороны производителей и, как следствие этого, привела к отчуждению от средств производства. При этом в реальной жизни субъектом права собственности выступало не государство, а министерства и ведомства. Таким образом, дело заключается не в изменении формы собственности, а в совершенствовании

правового механизма реализации требований, предъявляемых к использованию и охране природных ресурсов.

В настоящее время законодательные акты, регламентирующие отношения по возмещению ущерба, причиненного окружающей среде и здоровью граждан в странах СНГ, в том числе и в Республике Казахстан, в основном носят декларативный характер. В них нет конкретных норм, направленных на обеспечение возмещения причиненного ущерба. Юридическая литература не располагает соответствующей концепцией по решению данной проблемы. Между тем, проблема обеспечения экологической безопасности является актуальной для всех стран СНГ. Неправильное ведение хозяйственной деятельности в одной стране не может отрицательно не сказаться на экологии другой страны. Поэтому четкое регламентирование отношений по охране окружающей среды и согласованное решение общих проблем имеют важное значение.

При решении этой проблемы необходимо учитывать международный опыт регулирования отношений по охране природы и возмещению ущерба, причиненного природной среде, здоровью людей. Многие зарубежные государства в этом плане обладают большой практикой и развитым природоохранительным законодательством. В основе их в качестве основополагающих норм международного природоохранительного права сформулировались следующие принципы: признание равной для всех членов мирового сообщества экологической безопасности; недопущение причинения ущерба окружающей природной среде за пределами национальной юрисдикции; недопущение использованных средств воздействия на природную среду в военных или иных враждебных целях; обмен информацией о состоянии окружающей природной среды; сотрудничество в чрезвычайных экологических ситуациях; добросовестное выполнение обязательств, вытекающих из международно-правовых договоренностей; мирное разрешение споров между государствами по поводу использования природных ресурсов или воздействия на природную среду; возмещение ущерба, причиненного окружающей среде других государств.

Во всех других цивилизованных государствах, как правило, действует принцип полного возмещения положительного ущерба и упущенной выгоды. Это правило запрещено в гражданском законодательстве всех стран. С учетом особенностей объектов природы данное правило можно было бы распространить и на природоохранительное законодательство нашей страны.

Решение этих и других проблем должно способствовать повышению эффективности права природопользования.

(Вестник КазНУ. Серия юридическая. – 1995. – №2. – С. 99-102.)

***

Н. Б. МҰХИТДИНОВ
М. Д. НАДУОВ
Е. Ш. ДУСИПОВ

МЕНШІК ҚҰҚЫҒЫ ЖӘНЕ ҚАЗІРГІ КЕЗЕҢДЕ ТАБИҒАТ БАЙЛЫҚТАРЫНЫҢ МЕҢГЕРІЛУІ

Меншік адамдар арасындағы материалдық игіліктерді тұтыну, иемдену шарттарын білдіретін қоғамдық қатынас, олай болса, табиғат байлықтарына меншіктілік, яғни айтқанда, жер, су, орман және жер қойнауы байлықтарына меншік адамдардың арасындағы қоғамдық қарым-қатынасты көрсету. Сонымен қатар, құқықтың реттелуі жөнінен бұл қатынастар құқықтық қатынастар екендігінде ешқандай күмән жоқ.

Табиғат байлықтарына меншік құқығы мәселесі, әсіресе еліміздің тәуелсіздік алып, нарықтық қатынасқа бет алған кезде кезеңінде аса өзекті болып отыр.

Аталған мәселе жөнінде Қазақстан Республикасы Жоғары Кеңесінің мәжілістерінде, мерзімді баспасөз беттерінде әртүрлі көзқарастардағы пікірлер айтылуы, айтылып та жүр және әлі де айтылмақ.

Жалпы алғанда бұл мәселе жөніндегі пікірлерге зер салсақ, қазірде белгілі үш бағыттағы көзқарастарың барлығын байқамыз.

Бұл проблема Қазақстан Республикасы Президентінің 1994 жылы 24 қаңтарында жарық көрген «Жер қатынастарын реттеудің кейбір мәселелері туралы» және «Жер қатынастарын одан әрі жетілдіру туралы» атты белгілі жарлықтарына кейін, сонымен қатар Министрлер Кабинетінің 1994 жылдың 9 наурызында қабылданған «Ауыл шаруашылық мақсатқа арналмаған жылжымайтын мүлікті жекешелендіру кезінде азаматтардың немесе заңды ұйымдардың жер учаскесін бекіту» туралы атты қаулы қабылдануынан кейін ушығып кеткен жайы бар.

Осы актілерге сот әрбір жеке тұлға немесе заңды тұлға жерді пайдалану құқығына ие бола алады. Оның тәртіп-реті төмендегідей: жеке тұлға аудан әкімшілігіне жерді пайдалану құқын сатып алу мақсаты көрсетілген өтініш қағазымен өз тілегін білдіреді. Жер кодексі бойынша, негізінен ол жердің көлемі 0,1000 гектар шамасында. Заңды тұлға үшін арнайы тәртіп қарастырылған, онда нақтылы өндірістік жобына іске асыру үшін қажетті қанша жер керек болса, соншалықты бөлінеді.

Бұл ережелерді ғылыми жұртшылық арқылы қабылдады.

Кейбір адамдар негізгі өндірістік жабдықтарға жеке меншік енгізу нарықтық қатынастарды одан әрі дамытуға бейімдейді деп есептейді. Осынысы дұрыс та шығар – бұл ғалымдардың пікірінше жерге, жер қойнауы байлықтарына, орман мен суға жеке меншік құқығын еңгізу еңбек адамның табиғат байлығын тиімді пайдалана отырып, өзін сол жердің қожасы екенін сезінуіне ықпал етеді деп есептейді.

Ал, басқа көзқарастағы ғалымдар керісінше, Қазақстан Республикасында жерге жеке меншік енгізуге әлі ертерек, ал Президент жарлықтары Қазақстан Ата заңына келеді деп есептейді.

Біздің ойымызша, табиғат байлықтарына меншік түрлерін енгізу проблемаларын шешу мәселесінде мына Ережелерді басшылыққа алу қажет деп білеміз.

Біріншіден, табиға байлықтарына жеке меншік қазақ халқының ұлттық дәстүріне сәйкес келмейді. Қазақ елінде жер, жер қойнауы байлықтары, орман мен су әрқашанда жалпы – халықтық меншік бөлігі қай руға қарайтыны жөнінде дау - айтыс болғаны тарихтан белгілі.

Сол дау-айтыстарды бүгінгі күн тұрғысынан қарастыра келіп, мынабір маңызды мәселені атап көрсеткеніміз жөн болар, ондағы айтыс жеке меншік құқық тұрғысында емес, сол жерді, жер қойнауы байлықтарын, орман мен суды пайдалану және иелік құқығы жайында болатын.

Екіншіден, табиғат байлықтарына жеке меншікті енгізу барлық азаматтар үшін бірдей және тең дәрежеде жүзеге асырылуы мүмкін емес. Ол белгілі де жағдай. Бұған көршілес Ресей мемлекетінің тәжірбиесі негіз бола алады. Онда жер учаскелерін тек қана ірі коммерциялық құрылысында сатып алып отыр.

Осыған сәйкес біздің қоғамның қазіргі даму деңгейінде меншік қатынасы жерді, жер байлықтарын тиімді пайдалануды қамтамасыз ете алмайды.

Мәселе, меншіктің түріне емес, мәселе оның тиімді пайдаланудың қандай негізгі жолдары бар екендігінде болып отыр. Міне осы тұрғыдан алып қарағанда, мемлекеттік меншік қатынасы өзінің барлық мүмкіншіліктерін әлі тауыса қойған жоқ.

Өзімізді қоршаған әлемді материалдық тұрғыдан екі үлкен сатыға бөлуге болады:

1) адам еңбегінің нәтижесінде дүниеге келген материалдық жетістіктері;

2) адам еңбегінің нәтижесінде дүниеге келмеген матеиралдық әлем, басқаша айтқанда, Құдайдың өзі берген сыйы, яғни, табиғи байлықтар.

Олардың құқылық мәні бірдей бола алмайды, тіпті экономикасы жоғары дәрежеге жеткен мемлекеттердің өзінде жерге, жер қойнауларына, суға жеке меншік құқығына жоспарлы түрде мемлекет тарапынан тежегіш реттеу қолданылып отыр.

Сондықтан, қазіргі нарықтық кезеңде табиғат байлықтарын пайдаланушы субъектілердің пайдалану құқығына кепілдік беру проблемасына көңіл бөлінгені жөн. Бұл дегеніміз, жерді, суды және басқа да табиғи байлықтарды пайдалануда олардың сұранысына қарай ақылға сияр ретті төлемін енгізу. Бұл жер, тау, орман және тиімді пайдалана білуге мүмкіндік туғызады. Осы салада екінші мәселе – бұл көрсетілген табиғат байлықтары пайдалану процесіндегі мемлекеттік басқаруды дұрыс жолға қоя білу.

Осы бағытта соңғы уақытта жақсы қадамдар жасалуда. Қазақ ССР-інің «Қазақ ССР-інің қоршаған ортаны қорғау туралы» Заңына сәйкес мемлекеттік басқару мекемелерінде осы үш тармаққа бөлініп басқарылуда:

1. Жалпы басқару органдары;
2. Арнайы басқару органдары;
3. Мемлекеттік басқару органдары.

Қазақстан Республикасы экология және биоресурс Министрлігі табиғат байлықтарын пайдалану және қорғау саласындағы үйлестіруші орган ретінде танылып және осы салада біраз жұмыстар атқаруда.

Заң бұл органды заңда көрсетілген өз міндеттерін жүзеге асыру жолында көптеген құқықтармен қамтамасыз еткен.

Сонымен қатар, табиғат байлықтарын пайдалану және қорғау саласындағы Министрліктің өзінің өкіметтігіне сай нұсқаулары барлық министрлікке, мекемелерге, ұйымдарға және азаматтарға міндетті болып саналады.

Бұл белгілі дәрежеде жер байлықтары тек орман, суды тиімді пайдалануға ықпалы тигізіп отыр. Солай бола тұрғанмен, аталған Министрліктің жұмысында кейбір кемшіліктердің барлығын байқаймыз. Олардың басқа министрліктер мен мекемелер арасындағы белгілі дәрежеде үндесе, тізе қосып жұмыс істеу байқала қоймайды. Қоршаған ортаны, табиғат байлықтарын қорғау мәселелерін шешу барысында кемшіліктер де жоқ емес.

Осы және басқа да проблемалар өзімізді қоршаған ортаны, табиғат байлықтарын қорғау туралы, Заңның жаңа редакциясында өзінің шешімін табуға тиіс.

Вестник КазНУ. Серия юридическая. – 1995, №2. – С. 96-99.)

***

Н. МУХИТДИНОВ
Зам.директора Института государства и права НАН РК

НЕ УЧТЕННЫЙ В КОНСТИТУЦИИ НЮАНС

Когда-то в литературе шла большая дискуссия по вопросу о том, каково соотношение природопользования и охраны природы. Высказывались предложения о необходимости принять два самостоятельных закона – Закон об охране окружающей природной среды и Закон о пользовании природными ресурсами. Предлагалось также в системе права образовать две самостоятельные отрасли — природоресурсовое и природоохранительное. Многие ученые с этим предложением не согласились, хотя оно и сегодня не потеряло своей актуальности.

Новая Конституция Республики Казахстан частично разрешила эту проблему. Стало понятно, что пользование природными ресурсами нельзя отрывать от вопросов их охраны. «Охранять» природные ресурсы — это в большой степени и означает комплексно, рационально, эффективно их использовать. Если государство является собственником земель, недр, лесов, вод и животного мира, то оно всегда будет выступать в качестве одного из участников правоотношений по пользованию природными ресурсами.

Впервые в истории нашего государства возможность передачи в собственность одного из важнейших природных ресурсов земли предусмотрена шестой статьей Конституции РК.

В связи с этим хотелось бы высказать ряд предложений. Прежде всего в основу права пользования природными ресурсами должен быть положен принцип признания природных объектов (земель, недр, лесов, вод, растительного и животного мира) самостоятельными объектами права.

Впервые в мире недра были признаны особым объектом права Декретом «О земле» от 26 октября 1917 г. То же самое было сделано в отношении вод, лесов и других природных ресурсов. Это имело большое значение для развития и совершенствования природоресурсовых и природоохранительных отношений.

На протяжении более двух тысячелетий недра и другие природные ресурсы рассматривались в качестве составных частей земли. Римскими юристами данное положение было сформулировано как принцип акцессии. Он оставался незыблемым вплоть до 1719 г. Постановлением Берг-коллегии Петр I указанный принцип заменил принципом горной свободы. Суть его заключалась в том, что на «казенных» землях любой желающий мог заниматься поиском, разведкой и разработкой месторождений полезных ископаемых. В данном законе есть одно положение, которое не встречается ни в одном аналогичном, принятом в других странах: «Тем, кто изобретенные руды утаят и доносить об этом не будут, или другим в сыскании, устроении и расширении тех заводов мешать будут, объявляется жестокий гнев, неотложное телесное наказание и смертная казнь, и лишение всех имений».

Принцип горной свободы имел огромное значение для развития горной промышленности царской России. Благодаря ему были построены крупные заводы, фабрики, которые выдвинули Россию в число передовых держав мира (Демидовские заводы, развитие горной промышленности на Урале и т.д.).

Вместе с тем принцип горной свободы не мог преодолеть зависимости горнопромышленников от хозяев земной поверхности. Горнопромышленник всегда натыкался на необходимость получения разрешения собственника земли на использование недр. Иногда это противоречие спокойно разрешалось большой прибылью, которую промышленнику давало горное дело.

Правда, и пользователи недрами не всегда могли удовлетворить интересы собственников земли. Нередко горнопромышленники, прикрываясь необходимостью освоения недр и получения высокой прибыли, откровенно прибегали к спекуляции, что шло вразрез с интересами государства. Например, Ухтинское месторождение нефти в Карелии было закуплено бакинскими нефтепромышленниками не для разработки, а чтобы удерживать монопольно высокие цены на бакинскую нефть.

Недостатки принципов акцессии и горной свободы были преодолены принципом отделения права на недра от права на поверхность земли. Согласно этому принципу нахождение нефти, газа, железной руды и других полезных ископаемых не обогащало собственника земли... Однако принцип акцессии в настоящее время остался действующим во многих развитых странах мира.

Некоторые из этих государств не знают, как от него избавиться, а другие путем установления различных ограничений и запретов стараются выхолащивать содержание права частной собственности на природные ресурсы.

В свете изложенного мы выражаем сомнение относительно правильности ряда норм Конституции РК и некоторых нормативных актов, направленных на регулирование природопользования. Вызывает серьезное возражение смысл первых трех слов п. 3 статьи 6 Конституции: «Земля и ее недра...». Создается впечатление, что недра являются принадлежностью земли (это верно, если речь идет о физико-географическом смысле этих слов). Между тем, на мой взгляд, право на недра является самостоятельным правом.

В некоторых законодательных актах, принятых или принимаемых в развитие Конституции, не делается попытка распространить принцип акцессии и горной свободы на реалии сегодняшнего дня. Так, в настоящее время право землевладельца (собственника земли) распространяется и на недра, с некоторыми ограничениями, и на атмосферный воздух, и на закрытые водоемы. Не приведет ли это впоследствии к противоречию интересов государства с интересами собственника? Нелишне вспомнить, что Наполеон гордился не столько своими победами над врагами, сколько своим Гражданским Кодексом. Он распространил право землевладельца вглубь земли и вверх до неба. Современный английский Гражданский Кодекс по существу воспринял нормы Гражданского Кодекса Наполеона, которые почти неизменно воспроизводятся в гражданских кодексах всех цивилизованных государств. Не возвращаемся ли мы обратно к тому, что исторически не оправдало себя и осуждается прогрессивными правоведами? Не воспринимаем ли мы пережитый уже странами Европы и Азии принцип соотношения поверхности земли и ее недр? Нам представляется, что да, воспринимаем, но только в более худших условиях. Об этом свидетельствуют почти все нормы нового Земельного кодекса РК.

Кроме того, прежде пути земельного и водного законодательства не перекрещивались. Законодательство Союза и современное водное законодательство никогда не рассматривали водные объекты принадлежностью земель.

Согласно статье 4 Водного кодекса РК подземные воды являются составной частью единого водного фонда страны. Причем «воды» после 1917 года всегда считались самостоятельным объектом права. Между тем, Земельный кодекс РК допускает возможность передачи права собственности на закрытый водоем собственнику земли.

Будет правильнее в статье 6 (3-й абзац) Конституции РК в словосочетании: «Земли и ее недра» исключить слова «и ее». После слова «земля» должна стоять запятая. Что этим достигается? Прежде всего то, что «земля и ее недра» не будут рассматриваться как единое целое: и земля, и недра должны стать объектами самостоятельного права. Собственник земли не может и не должен распространять свое право на ее недра, хотя его (собственника земли) интересы должны быть максимально защищены законодательством в

случае, если государству потребуется использовать недра какого-то участка земли.

В будущем, как мне думается, в Конституции следовало бы четко указать на то, что недра, воды, леса, растительный и животный мир находятся в исключительной собственности государства.

Исключительность государственной собственности означает нетоварность объектов природы. Недра, леса и воды, растительный и животный мир могут предоставляться лишь на праве пользования.

Таким образом, на современном этапе развития нашего общества право природопользования может опираться на два института: на право государственной собственности на природные ресурсы и на право частной собственности на землю. Если речь идет о праве природопользования, опирающемся на право собственности государства, все доходы и выгоды, связанные с освоением природных объектов, идут государству. Государство как собственник в данном случае получает определенную плату за пользование объектами природы. Например, при освоении недр может быть получена плата в виде бонусов, коммерческого обнаружения и добычи полезных ископаемых; при пользовании водными ресурсами — плата за специальное водопользование и т.д.

При пользовании природными ресурсами на основе права частной собственности на недра все извлекаемые полезные свойства вещей идут в доход собственника.

Желательно, чтобы при разработке и принятии новых законодательных актов, направленных на использование и охрану природных ресурсов, были учтены эти и другие особенности права природопользования как самостоятельного института в системе права на этапе перехода к рынку.

(Фемида. – 1996. – №5. – С. 54-56.)

***

Н. Б. МУХИТДИНОВ
С. П. МОРОЗ
К. Д. КУАНДЫКОВ

СОСТОЯНИЕ И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

В условиях перехода к рыночным отношениям значительно возрастает интенсивность использования природных богатств. Добыча многих полезных ископаемых с каждым годом удваивается. Происходит значительный рост водопотребления, использования земельных и лесных ресурсов. Поэтому требуется экономно расходовать богатства недр, лесов, вод, расширять необходимые природоохранные мероприятия, а также обеспечить надлежащую правовую регламентацию отношений по использованию и охране природных

ресурсов. Возникает необходимость четко определять предупредительные, запретительные, восстановительные, карательные и поощрительные меры, направляемые на обеспечение охраны окружающей природной среды. Во весь рост встает проблема дальнейшего развития и совершенствования природоохранительной функции государства.

Развитие правовых норм и совершенствование общественных отношений по охране и использованию природных ресурсов вносят определенные изменения в систему права — встает вопрос о новой отрасли права, призванной регламентировать использование и охрану природных богатств.

Процесс формирования экологического права начался в 60-е гг. и завершится с полной кодификацией природоохранительного законодательства. Основная задача этой отрасли права — комплексно регулировать наиболее общие и важные вопросы охраны и использования природных богатств. В его нормах получат отражение основные пути удовлетворения интересов настоящего и будущих поколений в необходимых для жизни природных ресурсах.

В настоящее время земельное, горное, лесное и водное право устанавливают приоритет использования и охраны одних объектов над другими. В земельном праве действует принцип приоритета сельскохозяйственного использования земель, в горном — принцип приоритета добычи полезных ископаемых и т. д. Одна из целей экологического права — не допустить подобной ситуации.

Вместе с тем наука экологического права все еще отстает от других отраслей права. Мало издается работ, посвященных общетеоретическим проблемам использования и охраны природных ресурсов. В полной мере еще не решен ряд аспектов проблемы регулирования природоохранительных отношений экологического права с родственными отраслями. Экологическое право в большом долгу перед общей теорией права в области исследования тех правовых понятий и категорий, которые имеют значение для всей правовой науки. Поэтому возникает настоятельная необходимость в глубоком изучении роли экологического права как регулятора отношений по использованию и охране природных богатств, в раскрытии социального механизма его действия.

Самостоятельность той или иной отрасли права обычно связывается с наличием специфического предмета правового регулирования общественных отношений, принципов регулирования и осознанной общественной необходимости в самостоятельном существовании такой отрасли права. Анализ системы правового регулирования показывает: экологическое право обладает всеми необходимыми признаками, которые характеризуют самостоятельные отрасли права.

Экологическое право есть отрасль права, нормы которой регулируют общественные отношения в области взаимодействия общества и природы, т. е. отношения, связанные с использованием и охраной природных ресурсов.

Характеризуя экологическое право как отрасль права, необходимо прежде всего подчеркнуть его единство и тесную взаимосвязь с другими отраслями права.

Связь административного права с экологическим правом имеет место в сфере государственного управления природными ресурсами, привлечения к административной ответственности лиц, виновных в совершении административно-правовых нарушений экологического законодательства. Институты административного права: управление, контроль, административное пресечение, административная ответственность — являются составными частями эколого-правового механизма охраны окружающей природной среды.

Гражданское право по отношению к экологическому выполняет охранительную и компенсационную функции. Поэтому для экологических правоотношений основополагающее значение имеет институт возмещения вреда. По мере совершенствования экологических правоотношений на базе рыночной экономики большую перспективу имеет гражданско-правовой договор как эффективная форма охраны и использования природных ресурсов.

Вместе с административным, гражданским охранительную функцию по отношению к экологическому праву выполняет уголовное право. Его нормы закрепляют составы экологических преступлений как видов общественно опасных деяний, причиняющих вред окружающей природной среде.

Особенности экологического права вытекают из предмета его регулирования, иначе говоря из регулируемых им общественных отношений. Предметом экологического права являются общественные отношения в области взаимодействия общества и природы. Названные общественные отношения имеют свою специфику, прежде всего в том, что они возникают и развиваются по поводу использования и охраны природных ресурсов. В целостном виде такого рода отношений не имеет в предмете своего регулирования ни одна из отраслей права.

Отношения в области взаимодействия общества и природы имеют своеобразный характер. Своеобразие этих отношений определяются тем, что природные ресурсы не созданы трудом человека, даются ему в готовом виде, при правильном и эффективном их использовании способны умножить богатства человеческого общества. Правовой режим природных ресурсов всецело определяется их экономическим значением как основных средств производства.

Экологические правоотношения возникают и развиваются по поводу владения, пользования, распоряжения и охраны природных ресурсов как основных средств производства во всех сферах хозяйственной жизни. В основе развития экологических отношений лежит требование эффективного использования и охраны природных ресурсов. Все это не может не учитываться при решении вопроса о правовом режиме природных ресурсов в условиях перехода к рыночным отношениям.

В настоящее время многие законодательные акты, регулирующие отношения по использованию и охране природных ресурсов, уже устарели и не отражают специфики регулируемых отношений. Они неэффективно реагируют на изменение состояния эксплуатируемых природных объектов и хозяйственные результаты этой эксплуатации. Законы и другие нормативные акты не предусматривают реальных, достаточно конкретных правовых

последствий в случаях нехозяйского отношения к природным ресурсам со стороны министерств, ведомств, предприятий, организаций и граждан. В результате экологическая обстановка в стране имеет тенденцию к дальнейшему ухудшению, что требует пристального внимания ученых. Положение усугубляется в связи с привлечением иностранных инвесторов к освоению природных богатств страны. Недостатки нашего законодательства в ряде случаев приводят к заключению с ними таких договоров, которые в достаточной мере не учитывают интересы народов Казахстана и не позволяют обеспечить надлежащую охрану окружающей природной среды.

В связи с этим возникает необходимость формирования нового экологического законодательства Республики Казахстан как целостной системы на базе нового закона «Об охране окружающей природной среды». При разработке нового экологического законодательства нужно обеспечить оптимальное сочетание административных и экономических мер охраны природы. Кроме того, немаловажную роль играет сближение (согласованное развитие) и гармонизация экологического законодательства РК с аналогичными законодательствами других государств СНГ на основе признанных мировым сообществом принципов охраны окружающей природной среды.

Следовательно, все это значительно повышает актуальность исследования теоретических правовых проблем природопользования и экологического права. Среди них наиболее значительны проблемы, направленные на:

1) обеспечение полной кодификации природоохранительного законодательства. Действующие в настоящее время законодательные акты, регулирующие отношения по природопользованию, в полной мере не охватывают весь объем требований к обеспечению комплексности использования и охраны природных богатств в целом по стране. Причем эти акты специализированы на регламентации отношений по использованию отдельных природных ресурсов, что мешает учету взаимозависимости и взаимообусловленности всех элементов природы;

2) совершенствование форм и методов деятельности органов государственного управления природными богатствами, повышение эффективности управленческой деятельности. Обеспечение охраны окружающей природной среды должно стать основной частью управленческой деятельности государственных органов. Однако действующая система органов управления природными ресурсами имеет серьезные недостатки и в полной мере не в состоянии выполнять соответствующие природоохранительные функции. Необходимо определить место и роль этих органов в решении проблемы рационального использования и охраны природных богатств, четко разобраться в их полномочиях и функциях;

3) совершенствование ответственности за нарушение природоохранительного законодательства. Ответственность является одним из важнейших средств обеспечения хозяйского отношения к природным ресурсам. Однако до настоящего времени слабо изучены причины экологических правонарушений, недостаточно систематизированы нормы

уголовной, гражданской и других видов ответственности за нарушение экологического законодательства. Не решен также вопрос о приведении в определенную систему всех норм об экологических посягательствах в уголовном кодексе. Между тем для правильной квалификации уголовных правонарушений это имеет важное значение.

Своевременное решение этих проблем — необходимое условие упорядочения взаимоотношения природы и общества.

(Известия МН – АН РК. Серия общественных наук. – 1997. – № 4. – С.55-58.)

***

Н.Б.МУХИТДИНОВ

ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ПРИРОДНЫХ БОГАТСТВ

1. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В УСЛОВИЯХ РАЗВИВАЮЩЕГОСЯ СОЦИАЛИЗМА

Стратегический курс партии на ускоренный перевод экономики страны на интенсивный путь развития обусловливает необходимость развития и дальнейшего совершенствования общественных отношений по рациональному природопользованию и охране окружающей среды. В Политическом докладе ЦК КПСС XXVII съезду партии указывается: «Психология значительной части руководителей разных уровней сформировалась в условиях изобилия ресурсов. Такое богатство многих избаловало, привело к расточительству. Но положение давно изменилось»[446]. Действительно, ныне природных богатств, не вовлеченных в хозяйственный оборот, становится все меньше и меньше. Почти все более или менее крупные месторождения уже открыты и переданы для освоения. Чтобы обнаружить новые, иногда приходится вести работу годами, причем в самых трудных горно-геологических условиях. Несмотря на кажущееся благополучие, не все в порядке с землями сельскохозяйственного назначения. Во-первых, все больше их по многим причинам объективного характера предоставляется промышленным предприятиям, транспортным организациям для строительства населенных пунктов и сооружения дорог; во-вторых, на сокращение сельскохозяйственных земель оказывают влияние и естественные факторы.

Поэтому в настоящее время в сфере природоохранительных отношений важное значение приобретает проблема обеспечения рационального природопользования, что, в свою очередь, значительно повышает роль государственного управления в области использования и охраны природных богатств.

---

[446] Материалы XXVII съезда КПСС. М., 1986. С. 42.

Рациональное природопользование — это прежде всего активная, созидательная творческая деятельность участников общественных отношений по эффективной эксплуатации природных богатств и по предотвращению отрицательных последствий воздействия человека на окружающую среду. В конечном счете обеспечение качества окружающей природной среды зависит от системы мероприятий Советского государства и его исполнительных органов, что обусловлено особым положением этих субъектов общественных отношений. Неправильное понимание этого положения может привести к серьезным последствиям.

Выполнение заданий одиннадцатой пятилетки проходило в сложных условиях. Неблагоприятные тенденции, проявившиеся в развитии экономики в 70-е годы, не только не смягчились, но и усилились в начале 80-х. И это отразилось на ходе выполнения планов одиннадцатой пятилетки. Нарастание трудностей в значительной степени повлияло и на решение проблем рационального природопользования и охраны окружающей среды. Такое положение объясняется разными факторами. «Коренные же причины недостатков заключаются в том, что в практической деятельности своевременно не была учтена изменившаяся экономическая ситуация, связанная с исчерпанием в основном возможностей экстенсивного роста, не проявлялось должной настойчивости в использовании достижений научно-технического прогресса, в перестройке народного хозяйства и управления в соответствии с требованиями времени»[447].

Серьезные изменения в экономике, в вопросах природопользования и охраны окружающей среды произошли после апрельского (1985 г.) Пленума ЦК КПСС, XXVII съезда партии и последующих пленумов ЦК КПСС. Впервые за много лет негативные тенденции в снижении темпов развития почти во всех отраслях сменились положительными сдвигами. По ряду важнейших направлений достигнуты, а в определенных случаях превышены среднегодовые темпы, намеченные на двенадцатую пятилетку. Это нашло отражение, прежде всего, в таких общеэкономических показателях, как рост национального дохода, превышающий плановый, повышение производительности общественного труда, улучшение использования природных богатств и охраны окружающей среды.

Все это результат того, что в настоящее время в экономике активнее, чем до сих пор, начали действовать такие рычаги интенсификации, как ускорение научно-технического прогресса, техническое перевооружение и реконструкция производства, более рациональное использование трудовых, материальных ресурсов, всего производственного персонала. После апрельского (1985 г.) Пленума ЦК КПСС в стране большое внимание стали уделять совершенствованию управления и хозяйственного механизма.

В 30-е годы, в самый трудный период в жизни нашего общества, Советское государство, находившееся один на один с капиталистическим миром, оказалось перед необходимостью быстро преодолеть технико-

[447] Материалы XXVII съезда КПСС. М., 1986. С. 224.

экономическое отставание, осуществить крупные структурные сдвиги в народном хозяйстве. Для решения этих задач была создана система управления, основанная на жестком централизме, детальном регламентировании работы, директивных адресных заданиях и бюджетных ассигнований. Централизованный характер управления еще более усилился в годы войны. В основном он был сохранен и в условиях послевоенного времени.

Для современного этапа развития государственного управления характерно стремление к учету всей совокупности связей и взаимодействий между управляемой и управляющей системами. До недавнего времени управление понималось только как властное воздействие государства на общественную систему, функционирующее «сверху вниз». Нынешнее понимание управления включает, кроме прочего, такие типы воздействия, как «снизу вверх» и взаимодействие в самой управляемой системе.

Это обстоятельство получило свое отражение в принятых на июньском (1987 г.) Пленуме ЦК КПСС «Основных положениях коренной перестройки управления экономикой». Как подчеркнул М. С. Горбачев, «предлагаемая в этом документе концепция перестройки управления имеет своей целью переориентировать экономический рост с промежуточных на конечные, социально значимые результаты, на удовлетворение общественных потребностей, всестороннее развитие человека, превратить научно-технический прогресс в главный фактор экономического роста, создать надежно действующий противозатратный механизм»[448].

Для достижения всего этого предлагается осуществить переход от преимущественно административных к преимущественно экономическим методам руководства на всех уровнях, к широкой демократизации управления, всемерной активизации человеческого фактора. Такой переход, как отмечалось на июньском (1987 г.) Пленуме ЦК КПСС, включает прежде всего резкое расширение границ самостоятельности объединений и предприятий, переход их на полный хозяйственный расчет и самофинансирование, повышение ответственности за наивысшие конечные результаты, коренную перестройку централизованного руководства экономикой, кардинальную реформу планирования, ценообразования, финансового кредитного механизма, создание новых организационных структур, переход от чрезмерной централизованной, командной системы управления к демократической, развитие самоуправления и т. д.

В современных условиях права природопользователей охраняются не только от посягательства других предприятий и организаций, но и от посягательства самих государственных органов. Поэтому на нынешнем этапе совершенствования социализма следует говорить не только о воздействии, но и о взаимодействии субъектов и объектов управления. Управление может быть эффективным лишь в том случае, если субъект управления учитывает особенности объекта и имеет возможность своевременно реагировать на действие различных факторов, видеть перспективы развития отношений по управлению.

---

[448] Правда. 1987. 26 июня.

Далее, при социалистической системе хозяйства в правильном и эффективном использовании объектов природы и охраны окружающей среды заинтересованы не только объединения и предприятия, но и само Советское государство, а следовательно, его органы управления. Советскому государству небезразлично, как обеспечивается развитие и совершенствование природоохранительных отношений. Поэтому, закрепляя части природных богатств за предприятиями и иными хозяйственными организациями, государство создает благоприятные условия для повышения эффективности их использования. Государство предоставляет природопользователям нужную технику, помогает им найти наиболее правильные способы освоения природных ресурсов. Оно ведет кадастр земель, недр и лесов, проводит экономическую оценку объектов природы. Наряду с этим министерства и ведомства осуществляют постоянный контроль за деятельностью предприятий и организаций как природопользователей, обеспечивают рациональное использование местных ресурсов — трудовых, природных, экономических, производственных и т. д.

Соотношение государственного управления в области использования и охраны природных богатств с государственным управлением народным хозяйством — это соотношение части и целого. Это означает, что оно, будучи самостоятельной системой управления в области природопользования и охраны окружающей среды, в системах более высокого порядка выступает как подсистема. Отсюда управление конкретными природными объектами одновременно является и системой и подсистемой более высокого порядка — управления в области использования и охраны природных богатств. Как подсистемы эти управления находятся во взаимосвязи, в постоянном взаимодействии, взаимозависимости с системой. Поэтому отношения по управлению природными богатствами представляют собой отношения по управлению внутри системы, а также между подсистемами н системами более высокого порядка.

Характер и содержание управленческих отношений внутри подсистем зависят от особенностей управляемого объекта и возможностей управляющего воздействия самой системы. Причем отношения, с одной стороны, испытывают влияние системы, в составе которой они находятся, а с другой — сами оказывают воздействие на эту систему. Именно в процессе этого взаимодействия решается основная задача управления — обеспечение правильного сочетания экономических и экологических интересов общества.

В условиях совершенствования социализма государственное управление призвано, с одной стороны, обеспечивать развитие народного хозяйства, а с другой — способствовать развитию и совершенствованию природоохранительных отношений. Нельзя допустить под видом| защиты окружающей природной среды ущемления интересов народного хозяйства. Нельзя также открывать широкий простор для интенсивного использования природных ресурсов под видом развития экономики. Не противопоставлять экономические и экологические интересы, не отрывать их друг от друга, а обеспечивать своевременное и качественное выполнение планов

индустриального, сельскохозяйственного и социально-культурного развития советского общества на основе правильного, всестороннего решения задач, связанных с охраной природы и ее рациональным использованием,— вот основное требование современности, которое предъявляется органам советского государственного управления.

Принцип сочетания экологических и экономических интересов на разных этапах развития Советского государства проявляется по-разному. Большое влияние на него оказывают уровень развития производительных сил и соответствующих им производственных отношений, степень подготовленности общества, характер решаемых на данном этапе его развития задач и т. д.

Так, в первые годы Советской власти, в периоды восстановления разрушенного гражданской и Великой Отечественной войнами хозяйства, несмотря на то, что в стране делалось многое для сохранения окружающей среды, обеспечения рационального и комплексного использования природных богатств, в государственном управлении в целом превалировало утверждение первенства экономики над экологией. Не всегда можно было уравновесить экологические и экономические интересы и в период перехода к социализму. До принятия Основ водного законодательства Союза ССР и союзных республик в 1970 г., например, у нас не было актов, четко регулирующих спуск сточных вод. До 1975 г., т. е. до принятия Основ законодательства о недрах, по существу, не ставилась проблема комплексного геологического изучения месторождений полезных ископаемых.

В настоящее время сама жизнь требует, чтобы правовая регламентация различных видов общественных отношений проводилась на основе строгого учета интересов и экономики, и экологии.

В условиях совершенствования социализма расширяется и обогащается содержание функций государственного управления, усложняется их внутренняя структура, появляются новые направления, усиливаются их взаимодействие и взаимозависимость. Иначе говоря, качественно новым становится централизованное руководство экономикой.

Как подчеркнул М. С. Горбачев на июньском (1987 г.) Пленуме ЦК КПСС, «по сути дела речь идет о выработке новой концепции централизма, опирающегося на активность трудящихся и самостоятельность предприятий, то есть подлинно демократического централизма в ленинском его понимании, обладающего неизмеримо большей мощью, чем централизм, погрязший в попытках регулировать все и вся»[449].

В сфере природоохранительных отношений ныне можно выделить следующие функции государственного управления: планирование использования и охраны объектов природы, учет и ведение государственных кадастров, распределение и перераспределение объектов природы, надзор и контроль за использованием и охраной объектов природы, разрешение споров по вопросам пользования объектами природы. Все эти функции в одинаковой

[449] Правда. 1987. 26 июня.

мере распространяются на управленческие отношения по организации использования и охраны земли, недр, лесов, вод и других объектов природы.

Разумеется, исходя из особенностей отдельных видов природных богатств, некоторые из функций могут иметь специфическую форму проявления. Например, в области использования и охраны вод, государственный контроль охватывает обязанности по предупреждению и ликвидации вредного воздействия вод. В области пользования недрами государственный контроль распространяется на обеспечение полноты выемки полезных ископаемых, предотвращение строительства сооружений на площадях залегания минерального сырья и т. д.

Причем иногда процесс управления пользованием некоторыми объектами и их охраной в соответствии с их особенностями включает в себя ряд новых функций. Так, горное законодательство устанавливает такие функции, как регистрация и учет работ по геологическому изучению недр, определение кондиций на минеральное сырье, утверждение и списание запасов полезных ископаемых.

В современных условиях серьезные изменения претерпевает функция планирования использования и охраны природных богатств. На этапе совершенствования социализма основной ее задачей является дальнейшее повышение эффективности эксплуатации объектов природы, осуществление крупных мероприятий по охране и рациональному использованию водных, земельных, лесных и минеральных ресурсов, по защите воздушного бассейна от загрязнения, воспроизводству диких животных и рыбных запасов. Развитие функции планирования ныне должно носить комплексный характер и включать меры как по совершенствованию охраны, так и по улучшению использования объектов природы.

В новых условиях имеется в виду поднять роль «задающей» части планирования, прежде всего концепции перспективного социально-экономического развития страны на 15 лет. Она должна впитать в себя все крупные программы, сбалансировать их, определить пути достижения стратегических целей.

Так, в связи с прекращением работ по переброске части стока северных и сибирских рек в районы юга европейской части страны, Средней Азии и Казахстана планируются мероприятия по более экономному использованию имеющихся водных ресурсов.

Роль функции планирования велика в решении проблемы охраны и рационального использования крупных, имеющих важное экологическое и экономическое значение объектов, таких, как озера Байкал, Балхаш, Каспийское, Аральское моря и т. д. Поэтому природоохранительное законодательство должно уделять ей самое серьезное внимание. В нем следует более четко решить порядок планирования использования природных объектов, ответственность министерств, ведомств и природопользователей за просчеты в планировании и т. д.

Для современного этапа развития функций управления характерно возрастание значения и масштабов деятельности органов государства по

воспроизводству природных богатств, по обеспечению качества окружающей природной среды в интересах настоящего и будущих поколений. Все более широкой становится цель государственного управления. Как указано в постановлении Верховного Совета СССР от 3 июля 1985 г. «О соблюдении требований законодательства об охране природы и рациональном использовании природных ресурсов», при решении проблем развития народного хозяйства необходимо прежде всего «исходить из приоритета охраны здоровья настоящего и будущих поколений советских людей, создания наилучших условий для их жизни, нацелить на это научно-технический прогресс, обеспечить переход на ресурсосберегающие технологии, наиболее полно и бережно использовать природные богатства, полученное из них сырье, материалы и продукцию»[450].

Проблема охраны здоровья и благополучия жизни советских людей является приоритетной и в разрабатываемой в настоящее время долгосрочной Государственной программе охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов СССР. Решение этого конкретного вопроса экологической и социальной политики партии требует качественных изменений всех функций государственного управления. Ныне признано целесообразным значительно усилить государственный контроль за соблюдением министерствами, государственными комитетами и ведомствами, предприятиями, организациями и учреждениями, совхозами, колхозами и гражданами законодательства об охране природы. Поднята требовательность к хозяйственным руководителям, не обеспечивающим своевременное и качественное осуществление мероприятий по охране природы и рациональному использованию природных ресурсов. Цель этих мероприятий — преодоление препятствий, встречающихся на пути выполнения программной задачи по развитию и совершенствованию природоохранительных отношений, предусмотренных ст. 18 Конституции СССР.

Одной из важнейших функций государственного управления является функция по распределению и перераспределению природных ресурсов. Посредством этой функции Советское государство определяет юридическую судьбу природных объектов и осуществляет свое правомочие распоряжения как собственник. Все остальные действия органов управления по организации рационального использования природных богатств могут быть претворены в жизнь, как правило, после предоставления их тому или иному предприятию для эксплуатации. Данная функция является основанием возникновения таких важных отношений, как отношения по пользованию природными ресурсами.

Поскольку природные ресурсы являются собственностью государства, субъективные права на них могут возникнуть только после того, как управомоченные на то государственные органы предоставят предприятиям, организациям в установленном законом порядке соответствующую часть природных богатств для освоения. В этом состоит одна из характерных особенностей права государственной собственности на землю, недра, леса,

[450] Ведомости Верховного Совета СССР. 1985. № 27. Ст. 479.

воды и другие объекты природы. Поэтому функция по распределению и перераспределению природных ресурсов служит исходной базой для правового регулирования отношений, возникающих в сфере освоения природных богатств, и в большей степени носит правовой характер, чем остальные элементы государственного управления.

Своеобразное положение среди основных функций управления в области использования и охраны природных ресурсов занимает функция по учету и ведению государственных кадастров фондов природных богатств.

Учет производится с целью установления количества и качества природных богатств, данных об использовании для нужд народного хозяйства. Поэтому он имеет важное значение для обеспечения охраны и организации рационального использования земли, недр, лесов, вод и других объектов природы. Основным элементом учета является кадастр.

Кадастр животного мира содержит совокупность сведений о географическом распространении видов (групп видов) животных, об их численности, характеристику необходимых им угодий, характеристику современного хозяйственного использования животных и другие необходимые данные. Государственный водный кадастр включает данные учета вод по количественным и качественным показателям, регистрацию водопользования, а также данные учета использования вод. Кадастр месторождений полезных ископаемых должен содержать сведения по каждому месторождению, характеризующие количество и качество запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и содержащихся в них компонентов, горнотехнические, гидрологические и другие условия разработки месторождения и его геолого-экономическую оценку, а также сведения по каждому проявлению полезных ископаемых.

Правовое значение учета и кадастров фондов природных ресурсов состоит в том, что они служат основанием для планирования, использования и охраны природных богатств, распределения и перераспределения их между предприятиями, организациями, учреждениями, а также гражданами. Данная функция имеет важное значение и для обеспечения развития рентных отношений.

В нашей стране природные богатства предоставляются для использования бесплатно. Но это не означает, что отношения по природопользованию не испытывают действия закона стоимости. В условиях совершенствования социализма такое утверждение было бы неправильно. Поэтому дальнейшему улучшению механизма ценообразования и всего комплекса рентных отношений отводится большая роль для повышения эффективности природопользования. М. С. Горбачев отметил, что долгое время сложившаяся система цен ориентировалась на дешевизну природных богатств ресурсов. Действующие цепы на уголь, нефть, газ и электроэнергию не обеспечивают условия для самофинансирования топливно-энергетического комплекса. Они продолжают создавать иллюзию дешевизны и неистощимости природных ресурсов,

ориентировать на дальнейшее направление наращивание их производства, потребления и вывоза[451].

Рассматривая функции государственного управления в области использования и охраны природных богатств, необходимо обратить внимание на следующее положение. Во-первых, в силу того, что управляемая система в области использования и охраны природных богатств представлена объектами исключительной и неисключительной государственной собственности, возобновляемыми и невозобновляемыми ресурсами, в реальной жизни функции управления проявляются по-разному. Так, организация использования и охраны животного мира значительно отличается от содержания аналогичных же действий, осуществляемых в отношении земли, недр, лесов и вод. Охрана животного мира обеспечивается путем охраны среды обитания, условий размножения и путей миграции животных, предотвращения гибели животных, создания заповедников, заказников, разведения в неволе редких и находящихся под угрозой вымирания животных и другими специфическими мерами.

Имеются отличия в содержании управления объектами, являющимися исключительной собственностью государства. Управление земельным отличается от управления лесным и водным фондами. Управление в области использования и охраны недр обладает многими существенными особенностями по сравнению с другими природными ресурсами.

Во-вторых, функции государственного управления в области использования и охраны природных богатств в общем и целом являются стабильными и устойчивыми. Благодаря этому советское государство имеет возможность обеспечить развитие природоохранительных отношений в стране. Но с изменением социально-экономической обстановки, ростом производительных сил и соответствующих им производственных отношений могут изменяться характер и содержание функций, совершенствоваться формы и методы их осуществления и т. д. При этом некоторые функции, существование которых связано с особенностями того или иного этапа развития Советского государства, могут исчезать, а на их место появляться другие, более точно отражающие объективные законы развития социалистических производственных отношений. Так, возникновение функции по ведению кадастров и экономической оценки природных богатств стало возможным лишь после того, как укрепилась хозяйственная самостоятельность природопользователей и во весь рост встала проблема развития и совершенствования природоохранительной функции государства.

В-третьих, функции управления в области использования и охраны природных богатств носят всесторонний и всеобъемлющий характер и осуществляются от имени государства. Этим они существенным образом отличаются от соответствующих функций по внутрихозяйственному управлению природными богатствами, которые основываются на праве пользования. Последние осуществляются от имени самих природопользователей и распространяются только на те лица, которые

[451] Правда. 1987. 26 июня.

подчинены и этим пользователям. Имеются различия и в порядке возникновения этих функций, в методах и формах их осуществления и т. д.

Развитие государственного управления на современном этапе отмечено необходимостью полной и последовательной реализации его основных принципов, в которых интегрируются политические, экономические и идеологические факторы управления. В соответствии с теоретическими разработками советских ученых к числу основных принципов можно отнести следующие фундаментальные начала: руководящая роль Коммунистической партии, демократический централизм, широкое участие в управлении, плановость, социалистическая законность.

Эти принципы получают своеобразное преломление в специфических началах деятельности органов управления как субъектов природоохранительных отношений. По мнению многих ученых, к специфическим принципам управления в области использования и охраны природных богатств могут быть отнесены комплексный подход в управлении, соответствие управляющей системы характеру ее функции, организация управления с учетом не только административно-территориального деления, но и природногеографического районирования.

Для успешной реализации этих принципов в настоящее время создаются необходимые условия прежде всего путем их организационного и материального обеспечения. В частности, ныне принимаются решительные меры по совершенствованию и повышению эффективностн государственного управления и контроля в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов, по укреплению материально-технической базы органов этого контроля, по усилению роли природоохранительных служб в отраслях народного хозяйства, по повышению престижности труда в сфере охраны природы, по усилению материального и морального поощрения граждан и общественных организаций; за содействие осуществлению мероприятий по охране природы.

Таким образом, на этапе совершенствования социализма значительно возрастает роль государственного управления в решении проблемы охраны и рационального использования природных богатств, значительно расширяются его границы. Это влечет за собой усложнение государственного управления, активизацию механизмов воздействия на происходящие ныне общественные процессы. Исходя из этого, мы поддерживаем высказанное в литературе[452] мнение о необходимости подготовки и издания Основ законодательства об организации государственного управления Союза ССР и союзных республик. В этом нормативном акте можно было бы отразить и решить наиболее важные вопросы реализации управленческих решений на современном этапе развития нашего общества. В Основах можно было бы предусмотреть также наиболее важные права и обязанности министерств и ведомств по природопользованию, меры по стимулированию органов управления, основные формы и методы их деятельности, принципы взаимоотношений государственных органов с

[452] См.: Советское государство и право. 1982. № 7. С. 25.

органами самоуправления и т. д. В условиях совершенствования социализма решение этих проблем имело бы большое значение в охране окружающей среды.

2. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ И СТРУКТУРЫ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ КАК УСЛОВИЕ ПОВЫШЕНИЯ ЕГО ЭФФЕКТИВНОСТИ

Проблема совершенствования государственного управления использованием и охраной природных богатств и повышения его эффективности остается одной из главных задач нашего общества. XXVII съезд КПСС потребовал от партийных и государственных органов уже в ближайшее время осуществить комплекс мер с тем, чтобы привести формы и методы управления и хозяйствования в соответствие с современными требованиями. Съезд указал и конкретные пути решения. В Программе КПСС (новая редакция) подчеркивается: «Вся система управления должна быть нацелена на увеличение вклада каждого звена народного хозяйства в достижение высшей цели — наиболее полное удовлетворение потребностей общества. Всемерное наращивание этого вклада при наименьших затратах всех видов ресурсов — непреложный закон социалистического хозяйствования, основной критерий оценки деятельности отраслей, объединений и предприятий всех производственных ячеек»[453].

В постановлении июньского (1987 г.) Пленума ЦК КПСС «О задачах партии по коренной перестройке управления экономикой» радикальная реформа управления ею признана важнейшим условием ускорения социально-экономического развития. В соответствии с решением пленума на первый план здесь выдвигается создание новой целостной системы, призванной оказать революционизирующее воздействие на все стороны труда и жизни советских людей, придать социализму новое качество, вывести его на новую ступень развития. Переход на целостную систему управления должен обеспечить реальное ускорение развития экономики, придание ей нового динамизма и качества, удовлетворение потребностей общества через максимальное использование достижений научно-технического прогресса, обеспечение разумного социалистического природопользования, решительный переход от преимущественно административных к преимущественно экономическим методам руководства на всех уровнях, всемерную активизацию человеческого фактора[454].

Для государственного управления использованием и охраной окружающей природной среды в стране создана довольно сложная и разветвленная система органов управления. Одни из них обладают природоохранительными правами в большей мере, ибо они созданы только для управления природными богатствами, другие - в меньшей и т. д. Но общим для

[453] Материалы XXVII съезда КПСС. М., 1986. С. 148.
[454] Правда. 1987. 27 июня.

них является то, что обеспечение рационального использования и охраны окружающей среды является важнейшим направлением их деятельности.

В литературе высказано мнение, что сложившуюся систему органов, которым государство поручило осуществлять обязанности по охране и рациональному использованию природы, нельзя назвать системой[455]. С таким подходом к проблеме трудно согласиться. Действительно, в настоящее время правовое положение некоторых органов управления в рассматриваемой области в законодательном порядке определено крайне слабо. Между ними нет должной координации, а эффективность деятельности многих из них все еще недостаточна. Однако функционирующие ныне в сфере природопользования и охраны окружающей среды органы, взятые в отдельности, обладают определенным единством, обусловленным, во-первых, единством политического и хозяйственного руководства и политической власти; во-вторых, единством государственного фонда природных богатств как объектов собственности Советского государства; в-третьих, единством стоящих перед ними целей и задач.

Органы государственного управления в области использования и охраны окружающей природной среды созданы для решения проблемы дальнейшего развития и совершенствования природоохранительных отношений, и в процессе своей деятельности они взаимодействуют друг с другом. Поэтому, отличаясь друг от друга по масштабам, объему и содержанию работы, конкретным формам и методам осуществления функций, по своей внутренней структуре, они вместе с тем образуют определенную систему, в которой все составные части взаимосвязаны и направляются из единого центра.

Система и компетенция органов управления использованием и охраной окружающей среды определяются Конституцией СССР, конституциями союзных республик, Основами законодательства Союза ССР и союзных республик о земле, недрах, лесах, водных ресурсах и кодексами. Эта система, так же как и другие, складывалась и развивалась одновременно с Советским государством с учетом стоящих перед ним задач и соответствующих социально-экономических условий.

В широком смысле управлением природными богатствами занимаются все органы Советского государства, а именно: представительные органы власти, которые осуществляют полновластную государственную деятельность Советов народных депутатов; исполнительные, исполняющие управленческую деятельность (аппарат государственного управления); судебные, судебная деятельность (суд и арбитраж); прокуратура, осуществляющая прокурорский надзор. Действуют они от имени государства, наделены определенными полномочиями, и их деятельность охраняется государством. Так, судебные (арбитражные) и прокурорские органы разрешают дела, связанные с отношениями в области охраны и использования природных богатств, привлекают лиц к ответственности за нарушение законодательства об охране природы.

---

[455] См.: Советское государство и право. 1979. № 9. С. 101.

Значительно участие в управлении природой органов государственной власти — Верховного Совета СССР, Верховных Советов союзных и автономных республик, их Президиумов, а также местных Советов народных депутатов.

Высший орган государственной власти СССР — Верховный Совет СССР — в соответствии со ст. 108 Конституции СССР правомочен решать все вопросы, отнесенные к ведению Союза ССР. Обеспечивая единство законодательного регулирования на территории СССР, устанавливая основы законодательства, он закрепляет государственную политику по вопросам внутренней н внешней жизни страны. Верховный Совет проводит единую социально-экономическую политику, устанавливает общие начала организации и деятельности республиканских и местных органов власти и управления. Аналогичными правами обладают Верховные Советы союзных республик.

Утверждая единый государственный план экономического и социального развития и государственный бюджет СССР, а также отчеты об их выполнении, высшие органы власти утверждают и мероприятия по охране и повышению эффективности природных богатств. Большое значение имеет законодательное закрепление политики Советского государства, в частности, по вопросам охраны и использования природы. В законах, принимаемых Верховным Советом СССР, регулируются все возникшие в рассматриваемой области общественные отношения, определяется порядок государственного учета земель, недр, лесов и вод и т. д. Президиум Верховного Совета СССР издает указы, регламентирующие многие вопросы охраны и использования природы, назначает и смещает министров и руководителей комитетов, осуществляющих управление природными богатствами. В Указе Президиума Верховного Совета СССР «Об административной ответственности за нарушение земельного законодательства», например, рассматривается порядок наложения на нарушителей штрафных санкций.

В июле 1985 г. Верховный Совет СССР специально посвятил свою сессию рассмотрению вопроса о соблюдении требований законодательства об охране природы и рациональном использовании природных ресурсов. В принятом постановлении, в котором определены основы экономической политики Советского государства на этапе совершенствования социализма, Верховный Совет отметил, что успехи в охране природы значительны, однако в этом деле много недостатков, не полностью выполняются требования природоохранительного законодательства. Хозяйственный механизм слабо воздействует на повышение заинтересованности промышленных и сельскохозяйственных предприятий, строительных организаций в осуществлении природоохранительных мероприятий, в комплексном использовании сырья и утилизации отходов производства. Рачительное отношение к природе еще не стало обязательной нормой поведения каждого гражданина нашей страны, Верховный Совет СССР признал необходимым принятие дополнительных экономических, организационных, правовых и иных мер по охране природы и рациональному использованию природных ресурсов, улучшению окружающей человека среды и безусловному соблюдению

законодательства в этой области. Верховный Совет потребовал предусмотреть мероприятия по усилению охраны земель и ее недр, водных ресурсов страны и атмосферного воздуха, животного и растительного мира, воспроизводству возобновляемых природных ресурсов, совершенствованию охраны и обеспечению рационального использования живых и других природных ресурсов континентального шельфа и экономической зоны СССР, дальнейшему развитию системы заповедников и других особо охраняемых природных территорий, повышению эффективности охотничьего хозяйства.

Большой вклад в дело охраны и повышения эффективности использования природных богатств вносят Верховные Советы союзных республик и их Президиумы. Верховные Советы союзных республик принимают законы, направленные на регулирование отношений по охране и использованию земель, недр, лесов и вод, определяют основания уголовной, гражданской и административной ответственности за конкретные правонарушения в области обеспечения сохранности природных богатств на территории республики. Президиумы Верховного Совета союзных республик контролируют выполнение законов об охране и использовании природных богатств, следя за тем, как органы государственного управления реализуют хозяйственные, технические и другие мероприятия, направленные на обеспечение сохранности окружающей среды.

Участие высших органов власти Союза ССР и союзных республик в развитии и совершенствовании отношений по охране и использованию природы не ограничивается только законодательной деятельностью. Утверждая планы социального и экономического развития, союзные и республиканские бюджеты, они устанавливают государственные плановые мероприятия, направленные на охрану и использование природных богатств, определяют размер денежных ассигнований на эти работы. Вместе с тем, поскольку для органов власти управленческая деятельность носит вспомогательный характер, в юридической литературе, в правотворческой и правоприменительной практике государственным управлением обычно принято считать деятельность не всех органов а лишь тех, для которых исполнительно-распорядительная функция составляет основное содержание их работы.

В системе органов управления природой отражается федеративный характер государственного устройства СССР. Это проявляется в учете принципа единства в дифференциации, охвате всех необходимых полномочий государственного управления, в четком разграничении: функций и компетенций между отдельными звеньями системы, демократическом централизме и т. д. С учетом наиболее важных классификационных критериев объема и характера компетенции органов управления по отношению к природе их можно подразделить на органы общего, специального и ведомственного управления.

К органам общего управления относятся: правительства СССР, союзных и автономных республик, исполкомы местных Советов народных депутатов, полномочия которых распространяются на всех участников отношения по охране и использованию природных богатств на определенной территории

независимо от их подчиненности. Система данных органов построена применительно к административно-территориальному делению страны и отражает государственные интересы в охране и использовании земель, недр, лесов и вод.

Важную организаторскую и регулятивную роль в охране и использовании памятников истории и культуры играют Советы Министров СССР и Советы Министров союзных республик. Совет Министров СССР — высший исполнительный и распорядительный орган государственной власти Союза ССР — правомочен решать все вопросы государственного управления, отнесенные к поведению Союза ССР, поскольку они не входят, согласно Конституции СССР (ст. 131), в компетенцию Верховного Совета СССР и его Президиума.

В соответствии с решениями Коммунистической партии и задачами Советского государства он проводит строгую социально-экономическую политику на основе всемерного использования экономических законов и преимуществ социализма, осуществляет мероприятия по обеспечению динамичного, планомерного и пропорционального развития народного хозяйства, по ускорению научно-технического прогресса, повышению эффективности производства и качества работы в целях наиболее полного удовлетворения растущих материальных и духовных потребностей советских людей, повышению благосостояния и культуры народа, защите прав и свобод граждан, созданию благоприятных условий для всестороннего развития личности. Совет Министров СССР имеет право по вопросам, отнесенным к ведению Союза ССР, приостанавливать исполнение постановлений и распоряжений Советов Министров союзных республик, а также отменять акты министерств, государственных комитетов и других подведомственных органов. Права и обязанности Совета Министров СССР по вопросам охраны природных богатств получили дальнейшее развитие в Законе «О Совете Министров СССР»[456]. Аналогичный закон имеется и о Совете Министров Казахской ССР.

В управленческой деятельности Совета Министров СССР и Советов Министров союзных республик важное значение имеет их юрисдикционная работа, т. е. подготовка и издание актов управления. Последние являются составной частью системы государственно-правовых актов и издаются на основе и во исполнение законов. Акты управления Совета Министров СССР обязательны к исполнению на всей территории страны всеми органами, организациями, должностными лицами и гражданами. Их значение состоит в том, что они, во-первых, являются одним из источников права: в них содержатся нормы различных отраслей права, направленные на совершенствование правового регулирования отношений по охране и использованию памятников, на обеспечение реализации требований законов и иных решений Верховного Совета СССР и его Президиума; во-вторых, выступают в качестве юридических фактов, влекущих возникновение, изменение и прекращение соответствующих правоотношений. Благодаря актам

[456] СП СССР. 1978. № 6. Ст. 15.

управления Совет Министров СССР и Советы Министров союзных республик непосредственно воздействуют на участников общественных отношений по охране и использованию природы, направляют их поведение в необходимое для государства и общества русло.

Среди актов государственного управления, направленных на обеспечение сохранности природных богатств, важное значение имеют постановления Советов Министров СССР и правительства союзных республик. Через эти постановления они реализуют свою компетенцию в рассматриваемой области, принимают меры для ограждения природной среды от порчи, загрязнения и т.д.

Так, Совет Министров СССР постановлением от 5 апреля 1978 г.[457] установил, что убытки, причиненные предприятиям, организациям, учреждениям и гражданам проведением водохозяйственных мероприятий (гидро-технических работ и т. п.), а также прекращением или изменением в надлежащем порядке условий водопользования, осуществляемыми на основании решений компетентных органов, возмещаются в случаях нарушения условий водоснабжения, пользования водными объектами для лечебных, курортных и оздоровительных целей и т. д. В соответствии с постановлением Совета Министров СССР от 30 декабря 1980 г.[458] органам по регулированию использования и охраны вод системы министерства мелиорации и водного хозяйства предоставлено право предъявлять иски к государственным объединениям, предприятиям, учреждениям и организациям, колхоза и другим кооперативным и иным общественным организациям и к гражданам СССР, а также к иностранным физическим и юридическим лицам о взыскании в доход государства средств в возмещение убытков, причиненных государству нарушением водного законодательства с использованием этих средств на проведение мероприятий по охране вод в соответствии с планами экономического и социального развития.

Крупные нормативные акты по охране природы принимают Советы Министров союзных республик. Совет Министров КазССР, например, постановлением 30 июля 1976 г.[459] установил порядок разработки и утверждения схем комплексного использования и охраны вод.

Органы общего управления контролируют и координируют деятельность соответствующих министерств отраслевых и функциональных органов управления, правомочных принимать меры по охране природы. В настоящее время Совету Министров СССР предложено значительно повысить ответственность этих министерств и других органов за соблюдение природоохранительного законодательства, норм и правил природопользования, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, выполнение планов и мероприятий по охране окружающей среды.

Важным направлением деятельности Совета Министров СССР и Советов Министров союзных республик является утверждение положений и инструкций

[457] СП СССР. 1978. № 10. Ст. 69.
[458] СП СССР. 1981. № 4. Ст. 13.
[459] СП КазССР. 1976. № 17. Ст. 54.

по тем или иным вопросам охраны природы. Во многих из них по-новому решены вопросы рационального природопользования на современном этапе развития нашего общества. Постановлением Верховного Совета СССР от 3 июля 1983 г. перед Правительством СССР поставлена задача продолжить работу по совершенствованию природоохранительного законодательства, обеспечить разработку необходимых нормативных актов в развитие действующих законов, а также приведение актов министерств, государственных комитетов и ведомств в соответствие с законодательством об охране природы и рациональном использовании природных ресурсов.

Важными правами в области управления использованием и охраной природных богатств обладают исполкомы местных Советов. Они предоставляют в пользование земельные участки (ст. 13-17 Земельного кодекса КазССР), водные объекты (ст. 34 Водного кодекса КазССР), месторождения общераспространенных полезных ископаемых (ст. 19 Кодекса о недрах КазССР), разрешают специальное водопользование, осуществляют права и обязанности по государственному управлению в области использования, воспроизводства, охраны и защиты лесов и т. д.

Своеобразное положение занимают в системе органы специального управления. Они построены с учетом особенностей отдельных объектов управления — земли, недр, лесов, вод и животного мира. Организация использования и охраны каждого вида природных богатств составляет предмет деятельности определенной подсистемы государственных органов.

Осуществление ведомственного управления возложено на министерства и ведомства, которым природные богатства предоставлены в пользование. Характерной особенностью данного управления является то, что оно, как правило, не включает правомочие распоряжения. Основная задача министерств и ведомств — организовать пользование объектами природы подведомственными предприятиями и организациями в сочетании с управлением порученной им отраслью народного хозяйства.

Надо сказать, что современная система органов управления, которая построена с учетом особенностей объекта управления, в целом оправдала себя на практике. Однако основной недостаток этой системы состоит в том, что она не может в достаточной степени учесть единство и взаимосвязь всех элементов природы. Многие министерства и ведомства объективно не заинтересованы в обеспечении комплексного использования природных богатств.

Используя земли, недра, воды и леса, они преследуют свои узковедомственные интересы: любой ценой стараются выполнить свои ведомственные плановые задания. Такой подход во многих случаях вступает в противоречие с принципом комплексного использования природных богатств. К сожалению, в настоящее время интересы охраны природы не всегда связаны с сиюминутными интересами предприятий, ибо затраты на природоохранительные мероприятия дают эффект через значительный период времени, а получение текущей прибыли зависит не от воспроизводства или рационального использования природных ресурсов.

Иногда доходы предприятий в сфере природопользования тем выше, чем расточительнее используется объект природы. В результате, например, из недр извлекается руда побогаче; горные предприятия отрабатывают лишь богатые качественные полезные ископаемые, а забалансовые запасы вывозят в отвалы или оставляют в недрах. До настоящего времени апатито-нефелиновые месторождения хибинской группы эксплуатируются в основном как фосфатное сырье, хотя здесь можно получать также миллионы тонн нефелинового, титаномагнетитового сырья. Но потребность в нем по-прежнему покрывается импортом[460].

По ориентировочной оценке специалистов, комплексное освоение месторождений твердых полезных ископаемых в рамках заданий на двенадцатую пятилетку и известных технологий может сэкономить десятки миллиардов рублей.

Имеются серьезные недостатки в организации использования других видов природных богатств, например, лесохозяйственные предприятия свою прибыль получают не от своей лесовосстановительной деятельности, а от заготовки и переработки древесины.

Ущерб, причиненный народному хозяйству загрязнением окружающей среды, плохим использованием природных ресурсов, ветровой и водной эрозиями почв, определяется в 25 млрд руб. Огромные технологические (вызванные развитием хозяйственного комплекса) нагрузки привели к серьезным нарушениям экологических систем в озерах Байкал, Ладожском, Балхаш, Иссык-Куль, Севан и других крупных водоемах. В настоящее время в Азовском море, например, рыбы вылавливают в десятки раз меньше, чем раньше; Аральское море, дававшее в прошлом до 45 тыс. т в год, потеряло свое рыбохозяйственное значение[461]. Для устранения этих и других упущений в области природопользования в последние годы в стране был принят ряд мер по совершенствованию управления деятельностью предприятий, организаций и учреждений как субъектов природоохранительных отношений.

Во-первых, в настоящее время природоохранительные меры являются составной частью перспективных и годовых планов развития народного хозяйства страны. Начиная с 1975 г. в годовых и пятилетних планах развития народного хозяйства выделен специальный раздел, в котором предусматриваются важнейшие государственные мероприятия по охране природы. В «Основных направлениях экономического и социального развития СССР на 1986-1990 годы и на период до 2000 года», утвержденных XXVII съездом КПСС, ясно определена роль охраны окружающей среды. Ставится вопрос о комплексном использовании месторождений полезных ископаемых, предусмотрено шире применять малоотходные и безотходные технологические процессы, намечено усилить работу по рекультивации земель и т. д.

Во-вторых, при Президиуме Совета Министров СССР и Президиумах Советов Министров ряда союзных республик созданы комиссии по охране

[460] Правда. 1986. 23 декабря.
[461] Аргументы и факты. 1987. № 12. 6-12 июня.

природы, уточнены функции и усовершенствована система Государственного комитета СССР по гидрометеорологии и контролю природной среды. Помимо организации наблюдения за уровнем загрязнения воздушного и водного бассейнов страны, последний призван осуществлять комплекс мер по регулированию использования и охраны атмосферного воздуха.

В системе Госкомитета образована Государственная инспекция по охране атмосферного воздуха от загрязнения. Она вправе вносить предложения о запрещении или приостановке до проведения необходимых мероприятий эксплуатации действующих производственных объектов промышленности, транспорта и сельского хозяйства, коммунальных сооружений и других объектов, которые нарушают установленные нормы и правила в области охраны атмосферного воздуха.

В министерствах и ведомствах, предприятия, учреждения и организации которых являются источниками загрязнения окружающей природной среды, образованы соответствующие структурные подразделения по охране природы и рациональному использованию ее ресурсов.

В составе Госплана СССР и Госпланов союзных республик созданы самостоятельные структурные подразделения — отделы охраны природы. В плановых комиссиях автономных республик, краев и областей введены соответствующие должности по охране природы. Эти подразделения выполняют плановую и организационно-координирующую работу, которая призвана содействовать реализации природоохранительного законодательства и осуществлению министерствами и ведомствами мер по охране и рациональному использованию природных ресурсов; разрабатывают проекты сводных перспективных планов, которые по своим целям, содержанию, научной обоснованности и учету материально- технических и других возможностей должны обеспечивать проведение органами отраслевого и территориального управления, а также природоохранительными органами эффективных мероприятий по охране и рациональному использованию природных ресурсов.

В-третьих, принято решение о проведении обязательной экологической экспертизы новой техники, технологии и материалов, а также проектов на строительство, реконструкцию и техническое перевооружение народнохозяйственных объектов.

В-четвертых, значительно расширены права местных Советов народных депутатов по охране природы. Их решения обязательны для исполнения всеми расположенными на их территории предприятиями, учреждениями и организациями, в том числе вышестоящего подчинения, а также должностными лицами и гражданами. Местные Советы создают постоянные комиссии по охране природы, которые участвуют в осуществлении контроля за соблюдением законодательства об охране природы, содействуют Совету и его исполкому в обеспечении охраны расположенных на его территории государственных заповедников и заказников, участвуют в разработке и осуществлении мероприятий по охране и рациональному использованию природных ресурсов.

Однако проведенные меры не решили основную задачу в области государственного управления использованием и охраной окружающей природной среды — учет единства и взаимосвязи объектов природы. Поэтому на третьей сессии Верховного Совета СССР 1985 г. был поставлен вопрос о том, что назрела необходимость создать в центре и на местах единые государственные органы, которые бы комплексно решали вопросы охраны природы и рационального использования природных ресурсов. Образование подобных органов имеет важное значение для обеспечения хозяйского отношения к природным богатствам. Дело в том, что комиссии по охране природы при Госпланах не являются полновластными органами государственного управления и собираются для рассмотрения вопросов охраны окружающей среды эпизодически и не могут заменить постоянно действующие органы.

Предложение о необходимости образования специального союзно-республиканского Государственного комитета по охране природы поддерживается всеми учеными. Оно в некоторой степени получило и государственно-правовую реализацию. Так, постановлением ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР от 25 июля 1986 года «О мерах по дальнейшему повышению роли и усилению ответственности Советов народных депутатов за ускорение социально-экономического развития в свете решений XXVII съезда КПСС»[462] для повышения роли республиканских и местных органов в управлении природоохранной деятельности признано целесообразным сконцентрировать руководство природоохранной деятельностью в союзных республиках в едином органе управления. В соответствии с этим постановлением в союзных республиках, исходя из местных условий, образуются государственные комитеты по охране окружающей среды и регулированию использования природных ресурсов, а также органы этих комитетов на местах.

Представляется, что республиканский комитет должен быть надведомственным органом, способным подняться выше экономических интересов любой отрасли производства и любого ведомства. Указания комитета и его органов должны быть обязательными для всех министерств и ведомств, которые занимаются освоением природных богатств. Его следует также наделить правами по привлечению работников ведомственных органов и инспекций к административной или иной ответственности в случае невыполнения данных им указаний.

Образование республиканских комитетов и их органов производится на базе и в пределах численности работников и расходов на содержание аппарата управления организаций системы министерств и ведомств СССР и союзных республик, осуществляющих государственный контроль в области охраны природы и регулирования использования природных ресурсов на территории той или иной республики. В связи с этим в последнее время выдвигается предложение передать этому комитету все специализированные инспекции и

[462] СП СССР. 1987. № 27. Ст. 151.

отделы по охране природы соответствующих министерств и ведомств. С такой постановкой вопроса трудно согласиться.

Государственный контроль за использованием природных ресурсов в настоящее время требует глубоких технических знаний и наличия определенного количества специалистов для повседневной работы по проверке выполнения научно-технических правил предприятиями, учреждениями и организациями — пользователями природных ресурсов, особенно если освоение их связано с решением сложных технических задач. Министерства и ведомства без соответствующих отделов, способных осуществлять ведомственный контроль за состоянием использования природных ресурсов, не смогут в должной мере управлять вверенной им отраслью хозяйства.

Трудно, например, представить рациональную организацию геологического изучения недр органами Министерства геологии СССР без соответствующих служб в их составе, осуществляющих геологический контроль за поисками и разведкой месторождений полезных ископаемых. Поэтому республиканский комитет по охране природы нужен не взамен отделов по охране природы, а наряду с ними. Ему должны быть переданы необходимые права и обязанности межведомственного характера, а все вопросы внутриведомственного контроля должны остаться у отраслевых министерств и ведомств. Соответственно, комитету следует передать все республиканские, территориальные и региональные природоохранительные инспекции и органы управления охраной окружающей среды и рациональным природопользованием.

Безусловно, комитет по охране природы будет обязан обеспечивать рациональное использование и охрану всей окружающей природной среды и осуществлять общий природоохранительный контроль. При его образовании нужно иметь в виду и то, что в настоящее время управление природопользованием осуществляется применительно к особенностям отдельных объектов природы. Поэтому эффективность деятельности комитета по охране окружающей среды будет зависеть и от того, насколько правильно построена внутренняя структура аппарата управления, и как четко определены компетенции всего комитета и каждого его структурного подразделения. Учитывая роль и значение Казахской ССР в выполнении Продовольственной программы страны, мы считаем необходимым иметь в составе республиканского государственного комитета самостоятельное главное управление по охране и использованию земель с достаточными полномочиями.

Земля — инструмент аграрного цеха. Однако в последние годы в республике несколько сократилось количество ценных земель сельскохозяйственного назначения. Насчитывается много сотен тысяч гектаров истощенных эрозией и засолением земель. Много участков загрязнено промышленными и иными отходами. В Казахстане в широких масштабах ведется добыча полезных ископаемых. При этом страдают сельскохозяйственные угодья. Образование самостоятельного Главного управления по охране и использованию земель в составе государственного

комитета во многом решило бы проблему сохранения, восстановления и улучшения земель этих бесценных богатств страны.

Помимо него, для обеспечения надлежащего порядка в охране и использовании всего комплекса природных ресурсов целесообразно создать в структуре госкомитета главные управления: по охране и использованию недр, вод, лесов, животного мира, по охране атмосферного воздуха, заповедному делу и т. д.

Кроме того, в составе комитета должны быть специальные подразделения: по организации и проведению экологической экспертизы, научно-производственный сорвет по координации общественной природоохранительной деятельности и др.

Органами госкомитета на местах должны быть областные и городские управления, а также районные отделы по охране окружающей среды и регулированию природных ресурсов, наделенные статусом конституционных управлений и отделов местных Советов народных депутатов. При этом необходимо обеспечить должную связь и координацию деятельности природоохранительных служб министерств и ведомств с комитетом по охране природы. Отраслевые министерства и ведомства должны нести реальную правовую ответственность за ущерб, причиненный их действиями или бездействиями природной среде.

В настоящее время все союзные республики вплотную приступили к образованию государственных комитетов по охране природы. Безусловно, своевременное решение этого вопроса будет иметь важное значение для повышения эффективности природопользования. Вместе с тем целостная система управления в области использования и охраны окружающей среды должна на деле обеспечивать тесное взаимодействие важнейших элементов механизма хозяйствования, планирования, экономического стимулирования, организационных структур. Как этого требуют решения июньского (1987 г.) Пленума ЦК КПСС, целостная система управления призвана предусматривать также органичную взаимосвязь отрасли и территории, объединять их интересы в решении производственных и социальных задач, развитии инфраструктуры, охране природы. Поэтому представляется, что для обеспечения надежного развития природоохранительных отношений на этапе совершенствования социализма необходимо образовать, наряду с госкомитетами союзных республик, государственный комитет по охране природы СССР, который осуществлял бы природоохранительную функцию в масштабе всей страны. Создание подобного органа придаст системе органов управления в области использования и охраны природных богатств целостный и законченный характер. Далее, в последние годы многие предприятия и организации — непосредственные природопользователи — имеют в своем составе соответствующие природоохранительные службы. Создание подобных служб не противоречит новому Закону СССР о государственном предприятии (объединении). Однако изучение практики свидетельствует, что в деятельности этих служб имеются определенные недостатки. Недостаточно определены их права и обязанности. Природоохранительные службы предприятий различных

отраслей, а в ряде случаев даже системы одного министерства имеют различные, отличающиеся друг от друга по своему содержанию функции. Для совершенствования их работы необходимо иметь соответствующий общесоюзный акт об этих службах. В разработке этого акта могли бы участвовать и государственные комитеты по охране природы союзных республик.

Таковы некоторые вопросы, решение которых позволило бы повысить эффективность природоохранительного законодательства в условиях развивающегося социализма.

(В кн.: «Эффективность природоохранительного законодательства: на материалах Казахской ССР»: «Наука» Казахской ССР. Алма-Ата. 1988. – с. 48-77 .)

***

Н. Б. МУХИТДИНОВ
Институт государства и права, доктор юридических наук

ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРИРОДООХРАНИТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРАВОТВОРЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС

В стране происходит усиленный процесс обновления природоохранительного законодательства. Действующие в настоящее время законодательные и другие акты, регулирующие отношения по использованию и охране природных богатств, не только не способствуют преодолению экологического кризиса, но во многих случаях являются причиной его наступления и расширения. В основном они носят декларативный характер без соответствующего механизма реализации провозглашенных положений. Существенный недостаток законов, регулирующих природоохранительные отношения, заключается также в том, что в них в недостаточной мере учитываются особенности отдельных регионов, природно-географические, экологические условия страны. В этих условиях сама жизнь диктует необходимость разработки и принятия нового закона республики Казахстан «Об охране окружающей среды» и актов, регулирующих отношения по охране отдельных природных объектов. Важность обновления природоохранительного законодательства диктуется также и тем, что в последние годы Республика Казахстан присоединилась ко многим международным конвенциям по охране природы. Они требуют внесения в действующие акты серьезных изменений, ибо международные договоры, ратифицированные Парламентом страны, имеют приоритет над национальными законами.

Следует отметить, что в юридической литературе в достаточной мере не исследованы проблемы теории разработки природоохранительного законодательства. Нет четкой ясности в вопросах об основных путях, целях и мотивах, которые должны быть положены в основу нового природоохранительного законодательства. Встает проблема выявления назревших потребностей общества в необходимости данного закона в условиях формирования правового государства. С нашей точки зрения, в системе «закон об охране окружающей среды и отраслевые акты (земельный, лесной, водный и т. д.)» первенство должно принадлежать первому, ибо закон «Об охране окружающей среды» есть комплексный нормативный акт, призванный охватить наиболее общие вопросы охраны и использования всех видов природных ресурсов: земель, недр, лесов, вод и животного мира. Его основные положения должны найти отражение в отраслевых актах, регулирующих отношения по использованию и охране отдельных видов природных ресурсов. Поэтому принимаемые в настоящее время акты об особо охраняемых природных объектах, об использовании и захоронении твердых отходов производства необходимо тщательно согласовать с проектом закона об охране окружающей среды. В противном случае трудно достичь желаемого результата.

Отношения по использованию и охране природных ресурсов, будучи урегулированы правовой формой, развиваются не только с присущими им законами, но и испытывают воздействие правовых форм. Отсюда - необходимость глубокого анализа форм и методов воздействия государства на экологию, анализ соотношения отношений по охране конкретных природных ресурсов и той правовой формой, в которую они облекаются.

Правотворческий опыт бывшего Союза ССР и нашего государства в условиях перехода к рынку свидетельствует, что могут быть установлены научно-обоснованные критерии, позволяющие избрать оптимальную правовую форму того или иного вида природоохранительных отношений. Существуют также объективные требования, соблюдение которых необходимо для того, чтобы правовая форма соответствовала конкретному экономическому содержанию. Применение адекватной правовой формы для данного природоохранительного отношения способствует наиболее полному проявлению объективных экономических закономерностей, использованию их для достижения поставленной цели.

Правовые средства способствуют действию законов рынка, активизируют их, помогают избежать некоторых отрицательных результатов, которые могут быть с ним связаны. И, наоборот, неадекватные формы способны воспрепятствовать действию законов рынка, усилить отрицательные последствия, связанные с ними. Известны случаи, когда экономическое развитие, соответствующее требованиям объективных законов рыночных отношений, научно-обоснованное и верное по существу, не выполняется в практике из-за того, что правовая форма, в которую оно облачено, не обеспечивает его реализации. Право не сводится только к прямому велению и запрету. Существует множество тонких и весьма эффективных средств, оказывающих активное воздействие на поведение.

С этой точки зрения, представляется важным обратить особое внимание на два важных момента, способствующих повышению эффективности правовой охраны окружающей среды в условиях рынка. Во-первых, в законодательных актах по охране окружающей природной среды необходимо сформулировать одинаковые требования по охране природных ресурсов ко всем хозяйствующим субъектам, независимо от форм собственности. Не должно быть никаких исключений для военных и оборонных объектов. При этом большое внимание следует уделять мерам экономического стимулирования (льготы по финансированию, кредитованию, налогообложению и т. п.). Во-вторых, необходимо отказаться от практики принятия указов, имеющих силу закона, для регулирования отношений по охране и использованию отдельных видов природных ресурсов и перейти к такой оправдавшей себя правовой форме, как кодекс. В иерархии нормативных актов Кодекс занимает главенствующее положение, нежели указы. Его разработка, принятие, изменение и отмена подчиняются особой процедуре и правилам. Это соответствует роли природных ресурсов в развитии экономических отношений в условиях рынка как материальной основы суверенитета страны.

Весьма серьезный вопрос, который должен быть решен в природоохранительном законодательстве, это — проблема обеспечения оптимального соотношения между экологическими и экономическими интересами общества. К сожалению, наука еще не выработала соответствующих критериев для ее решения. Практика правового регулирования отношений по использованию и охране природных ресурсов до недавнего времени шла по пути утверждения первенства экономики над экологией. Отдельные попытки уравновесить эти категории не давали желаемого результата. На данном этапе развития нашего общества было бы, как нам кажется, не корректно в законодательном порядке объявить безусловный приоритет экологии над экономикой во всех случаях.

Степень подготовленности государства в период перехода к рынку, характер решаемых им задач по удовлетворению материальных потребностей народа не позволяет нам сделать это. Надо найти и применять такие средства, которые, с одной стороны, обеспечивали бы развитие хозяйственной деятельности, с другой, — способствовали бы совершенствованию природоохранительных отношений. Нельзя допустить под видом охраны природы серьезного ущемления хозяйственной деятельности. Нельзя также открывать широкий простор для интенсивного использования природных ресурсов под видом развития экономики, противопоставлять экономические и экологические интересы, отрывать их друг от друга. Обеспечить своевременное и качественное развитие промышленности, сельского хозяйства на основе правильного, всестороннего решения задач по охране окружающей природной среды и ее рационального использования — вот основное требование современности. Безусловный приоритет экологии над экономикой приемлем лишь в отношении особо охраняемых природных объектов.

Следует отметить, что разработка и принятие любого закона, тем более создание правовой базы природоохранительных отношений— сложный процесс. Поэтому государство выделяет большие денежные средства для развития законотворческой работы. Для приведения республиканского законодательства в соответствие с международным стандартом значительную материальную помощь Казахстану оказывают иностранные инвесторы. Однако во многих случаях средства, выделяемые для разработки проектов тех или иных законодательных актов, не всегда попадают в руки действительных специалистов. Так, проекты Указов «О нефти», «О земле», «О недрах и недропользовании» и другие разработаны с участием юристов, которые имеют к природоресурсовому праву весьма отдаленное отношение. В результате, в указанных актах мы сегодня имеем дело с нормами, слабо отражающими характер и особенности рыночных отношений. Ныне, несмотря на то, что после принятия отмеченных Указов прошло немного времени, ставится вопрос о принятии новых законов, регулирующих земельные, недренные отношения.

Проект закона «Об охране окружающей природной среды в РК», который был также составлен без участия ведущих специалистов юристов-экологов Казахстана за крупные денежные средства, отвергнут рабочей группой Парламента. К сожалению, разработку проектов законов в Республике в настоящее время монополизировали отдельные частные фирмы. Они привлекают к этой работе лиц по принципу знакомства, но не квалификации и специальности.

Такое положение не может быть признано нормальным. Для создания системы законодательства, адекватно отражающей особенности рыночных отношений, правотворческую работу необходимо поставить на научную основу. При этом законотворческая работа не может проводиться без участия ведущих специалистов как из научных, так и государственных учреждений. Данную проблему следует решать на уровне Парламента. Поэтому было бы правильным образовать в Парламенте РК экспертно-правовой Совет, который занимался бы разработкой планов правотворчества, образованием рабочих групп и т. д. Такое решение вопроса способствовало бы устранению многих недостатков в законотворческой работе. Тем более уже началась реализация казахстанско-американского Меморандума о помощи в развитии хозяйственного законодательства Республики. В соответствии с Меморандумом американское агентство по международному развитию (USAID) Казахстану для указанной цели выделяет 2,8 млн. долларов. Нельзя допустить, чтобы эти средства опять попали в руки частных фирм.

(В кн.: «Законотворческий процесс в Республике Казахстан: состояние и проблемы». Материалы научно-практ.конф. 27-28 марта 1997 г. – Алматы. – С. 566-560.)

***

Н.Б.МУХИТДИНОВ,
доктор юридических наук, профессор

ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ КАК РЕЗУЛЬТАТ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

По мере развития общества в хозяйственный оборот все больше вовлекаются природные ресурсы. В этих условиях становится актуальной проблема обеспечения экологической безопасности, дальнейшее развитие и совершенствование природоохранительных отношений.

В юридической литературе все еще нет научно обоснованной и логически выдержанной концепции по проблеме экологической безопасности. Между тем, без четкого определения понятия экологической безопасности невозможно решить три взаимосвязанных между собой проблемы: во-первых, создание благоприятной для жизни и здоровья человека окружающей природной среды; во-вторых, обеспечение рационального и комплексного использования природных ресурсов; в-третьих, возмещение ущерба, причиненного здоровью человека и окружающей природной среде.

Проблема о понятии экологической безопасности в той или иной мере затрагивается в действующем природоохранительном законодательстве, однако, оно (законодательство) не дает цельного представления об этом сложном вопросе.

Итак, что же следует понимать под экологической безопасностью?

Ответ на этот вопрос можно получить, лишь разработав соответствующую концепцию об экологической безопасности в условиях обретения Республикой Казахстан независимости и перехода ее к рынку. При этом анализ должен быть системным, то есть рассматривать проблему экологической безопасности следует как упорядоченное целое, органичную структуру, раскрытие содержания которой способствовало бы решению ряда кардинальных проблем современности. Разумеется, мы не можем не учитывать и то, что вопрос о понятии экологической безопасности является многоаспектным.

Понятия «экологическая безопасность» и «обеспечение экологической безопасности» стали употребляться с середины 80-х гг. в качестве критериев при формировании мер по дальнейшему развитию и совершенствованию общественных отношений по использованию природных ресурсов и охране окружающей среды. В настоящее время эти понятия прочно вошли в юридическую и экологическую литературу, часто применяются в международных договорах и законодательстве. В Законе Республики Казахстан «Об охране окружающей среды» от 15 июля 1997 г. говорится, что закон направлен на обеспечение экологической безопасности[463]. Одним из первых в СНГ наше государство приняло Концепцию «Об экологической безопасности

[463] См.Казахстанская правда. 1997, 5 августа.

Республики Казахстан»[464]. Концепция содержит основополагающие принципы, стратегические цели, задачи и приоритетные направления обеспечения экологической безопасности. Основное внимание уделяется адекватной роли, функциям и статусу природоохранных структур в обеспечении общей национальной безопасности страны, защите суверенных интересов, утверждению стратегических целей, решению приоритетных задач Казахстана в глобальных и региональных интеграционных процессах.

В действующем природоохранительном законодательстве экологическая безопасность рассматривается как новая ориентация, важнейшая цель развития Республики Казахстан, которая может быть достигнута в ближайшие годы лишь совместными усилиями государства, населения, общественности, государственных и негосударственных предприятий, учреждений, религиозных конфессий, международных организаций. Этой цели можно достичь путем осознания глубинных причин экологического кризиса, добровольного отказа от потребностей, удовлетворение которых вызывает увеличение техногенного пресса на природу, население, историческое и культурное наследие, хозяйственные объекты, жизненно важные не только для настоящего, но и для будущих поколений.

Принятие Концепции экологической безопасности связано прежде всего с тем, что до недавнего времени в Казахстане вообще не было какой-либо сферы государственной программы в области экологии. К тому же в связи с переходом к рынку и восприятием ряда международных идей в области использования природных ресурсов и охраны окружающей среды возникает необходимость в приведении эколого-правовых норм страны в соответствие с нормами международного права.

Немаловажное значение имело также и то, что сложившаяся в стране неблагоприятная (а в ряде районов - кризисная) экологическая обстановка потребовала рассмотреть обеспечение экологической безопасности как самостоятельное направление деятельности общества и государства, как понятие более широкое, чем отношения по природопользованию и охране окружающей среды.

В сфере взаимодействия общества и природы отношения по обеспечению экологической безопасности функционируют как самостоятельная область общественных отношений. Правовые средства, которые используются при этом, гораздо разнообразнее и богаче, чем отношения по использованию природных ресурсов и охране окружающей среды.

Экологическая безопасность - это результат эффективного осуществления охраны природы, рационального и комплексного использования ее ресурсов. Именно поэтому такие понятия, как «обеспечение экологической безопасности» и «экологическая безопасность» взаимосвязаны, но полного совпадения между ними нет.

Первое из них (вместе с рациональным природопользованием, вопросами обеспечения вывода территорий из экологического неблагополучия и т.д.)

[464] См.Казахстанская правда. 1996, 14 июня.

характеризует динамику, а второе - статику взаимодействия природы и общества (состояние защищенности). Как указано в Концепции экологической безопасности Республики Казахстан, экологическая безопасность определяется степенью защищенности личности, общества и государства от последствий чрезмерного антропогенного воздействия, а также стихийных бедствий, промышленных аварий и катастроф на окружающую среду[465]. Статистичность экологической безопасности как правовой и экономической категории более четко выделена в законе «О национальной безопасности Республики Казахстан». В ст. 1 указывается, что «экологическая безопасность – состояние защищенности прав личности, общества и государства от угроз, возникающих в результате антропогенных и иных воздействий на окружающую среду»[466].

Экологическая безопасность как состояние защищенности окружающей среды сама по себе, без посредства государственно-правовых способов обеспечения не гарантирует реальность своего существования.

Она базируется на соответствующих экономических, политических, социальных и юридических началах, которые проявляются как экологические требования, и составляемые субъектом обеспечения экологической безопасности, государству, юридическим и физическим лицам.

Под экологическими требованиями принято понимать меру должного отношения к окружающей среде, устанавливаемой на основании познания закономерностей функционирования природы под действием естественных и антропогенных факторов и определяющей поведение человека (общества) по отношению к ней в тех или иных ситуациях[467].

Будучи урегулированной правом, эта мера выступает как правовое экологическое требование, Закон Республики Казахстан «Об охране окружающей среды» содержит специальную главу об экологических требованиях к хозяйственной и иной деятельности (гл. X, ст. 46-62). В ней говорится об экологических требованиях при использовании природных ресурсов, при размещении предприятий, сооружений и иных объектов, при их строительстве и реконструкции, при приватизации государственного имущества, при банкротстве, ликвидации и реорганизации юридического лица и т. д.

В литературе экологическая безопасность по объекту влияния на человека делится на внешнюю и внутреннюю[468]. Состав, основные признаки и структурные элементы этих видов экологической безопасности определяются в основном через нормирование качества окружающей среды, которое может быть названо юридическим критерием экологической безопасности окружающей среды.

---

[465] См. Казахстанская правда. 1996, 30 апреля.

[466] См. Р а й м е р с Н.Ф. Экология. Теория, законы, правила, принципы и гипотезы. М., 1994. С 13.

[468] См. К о в а л ь ч у к Т.Г. Правовые вопросы обеспечения экологической безопасности продуктов питания. Автореф. дисс. канд. юр. наук. Киев, 1996. С.9.

Нормирование качества окружающей среды ставит целью установление научно обоснованных предельно допустимых норм воздействия на окружающую среду, гарантирующих экологическую безопасность и охрану здоровья населения и обеспечивающих предотвращение загрязнения окружающей среды, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов. Согласно закону Республики Казахстан «Об охране окружающей среды» в основные задачи нормирования входят установление критериев качества окружающей среды, определение его влияния на здоровье человека, охрану, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов; установление предельно допустимых величин и уровней вредного воздействия на окружающую среду.

Законодательство не проводит различий между внутренней и внешней экологической безопасностью. На основе анализа действующего законодательства внутреннюю экологическую безопасность человека рассматривают как состояние развития общественных правоотношений, при котором государственно-правовые, организационные, научно-технические и иные средства направляются на обеспечение охраны жизни и здоровья человека от влияния экологически опасных веществ и их смесей путем соблюдения юридическими и физическими лицами нормативов экологической безопасности. К числу правовых критериев внутренней экологической безопасности принято относить нормативы предельно допустимых вредных веществ в продуктах питания. Все остальные нормативы являются юридическими критериями внешней экологической безопасности. К ним относятся следующие нормативы: предельно допустимых выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую среду; предельно допустимых уровней шума, вибрации, магнитных полей и иных вредных веществ; предельно допустимого уровня радиационного воздействия; предельно допустимые нормы применения агрохимикатов в сельском и лесном хозяйстве, а также нормативы охранных, санитарно-защитных и иных зон.

В условиях все большего вовлечения в хозяйственный оборот природных ресурсов, роста строительства промышленных и иных объектов полной и абсолютной экологической безопасности быть не может. Речь идет лишь о допустимых уровнях воздействия на окружающую среду. С правовой точки зрения экологически безопасным считается такой уровень воздействия, который соответствует установленным в законодательстве экологическим требованиям и нормативам качества окружающей среды.

Основным субъектом обеспечения экологической безопасности является государство, осуществляющее свои функции в этой области через органы национальной, законодательной, исполнительной и судебной власти. Субъектами обеспечения экологической безопасности являются также юридические и физические лица, в том числе - граждане, организации и объединения, обладающие правами и обязанностями по обеспечению экологической безопасности в соответствии с действующим законодательством.

Концепцией экологической безопасности в качестве специфического субъекта обеспечения экологической безопасности особо выделяется государство. Это не случайно. В сфере взаимодействия общества и природы на государство как на политическую организацию общества возлагается основная и главная ответственность за характер, устойчивость, эффективность и целенаправленность этого взаимодействия. Юридические и физические лица выступают субъектами обеспечения экологической безопасности в пределах тех требований, которые предъявляются государством. Объединяя в своих руках политическую власть и право собственности на воды, леса, недра, животный мир и на основные категории земель страны, государство само определяет, каким содержанием будут наполнены его правомочия, в каких правовых формах они будут осуществляться. Государству никто не устанавливает и не может устанавливать границы правомочий. Оно свободно в выборе форм и методов своего права и может свободно реализовывать в применяемых им законах требование хозяйственного отношения к природе. Однако рассматривая экологическую сущность правомочий государства и его роль в обеспечении экологической безопасности страны, необходимо иметь в виду, что все государства и их правительства, в конечном счете, только исполнители экономической необходимости, вытекающей из положения страны. Они могут ускорять или замедлять экономическое развитие с вытекающими из него политическими и юридическими последствиями, но должны следовать за этим развитием.

Говоря о правовом экологическом механизме воздействия государства на отношения по обеспечению экологической безопасности, не следует делать вывод, что этот механизм ни от чего не зависит и что государство управомочено совершать любые возможные акты воздействия на природопользователей. Нормы об экологической безопасности только тогда могут направлять деятельность соответствующих министерств, ведомств и пользователей объектами природы в желательном для общества направлении, когда осуществление их реально обеспечивается экономическими условиями.

Основными объектами экологической безопасности являются личность и ее право на здоровую и благоприятную для жизни окружающую среду; общество с его материальными и духовными ценностями, зависящими от экологического состояния страны; природные ресурсы и природная среда как основы устойчивого развития общества и благополучия будущих поколений.

Содержанием возникающих в сфере обеспечения экологической безопасности правоотношений являются права человека на благоприятную для жизни и здоровья окружающую среду, а также обязанности всех лиц по соблюдению экологических требований и нормативов качества окружающей среды.

Следует отметить, что до середины XX века классическая концепция прав человека не включала в себя права на качественную окружающую среду, видимо, в связи с тем, что отсутствовала необходимость в его защите. По мере развития общественное сознание выдвигает в качестве прав человека новые потребности и интересы, которые к определенному моменту приобретают

существенное значение. Так, в последнее десятилетие получила свое закрепление идея провозглашения права на жизнь в благоприятной окружающей среде.

Право на благоприятную окружающую среду является важнейшим субъективным правом человека и гражданина. Оно, как и право на жизнь, дано самой природой. Все остальные экологические права граждан являются производными от него и выступают средством реализации права на благоприятную окружающую среду.

Впервые данное право получило закрепление в Конституции Республики Казахстан 1993 года. В действующей Конституции право на благоприятную окружающую среду предусмотрено в ст. 31.

Право на здоровую окружающую природную среду – это наличная, конкретная, принадлежащая субъекту, непрерывно реализующаяся, закрепленная в законе, гарантируемая и охраняемая государством возможность потреблять и использовать безопасные для здоровья естественные (природные) блага, а также требовать от государства, всех других граждан и юридических лиц выполнения их обязанностей по охране здоровья населения при осуществлении природопользования и иной экологически значимой деятельности и в случае нарушения этих положений прибегнуть к государственной или общественной защите (самозащите).

Объектом права является определенное качество окружающей природной среды, в отношении которого данное право предоставлено субъекту и на которое он может рассчитывать как на благо, удовлетворяющее его потребности.

Действующее законодательство не определяет понятие «благоприятная окружающая среда». Но в Законе «Об охране окружающей среды» и в других нормативных актах об охране природы приведены юридически значимые критерии, которые выражают качественные характеристики состояния природной среды и направлены на обеспечение ее чистоты. Это, прежде всего, нормативы охраны окружающей среды и лимиты природопользователя. Следовательно, с точки зрения природоохранительного законодательства, благоприятной является такая среда, которая соответствует установленным стандартам, нормативам и другим предъявляемым к ней требованиям. Иначе говоря, благоприятная среда -это качественная среда.

Характерными чертами экологической безопасности можно считать, во-первых, состояние развития правоотношений, складывающихся в области обеспечения экологической безопасности; во-вторых, субъектами правоотношений выступают государство, а также юридические и физические лица при ведущей роли государства; в-третьих, объектами правоотношений являются жизнь и здоровье человека, экологическая среда; в-четвертых, содержанием правоотношений выступают права человека на благоприятную окружающую среду и обязанности иных лиц по соблюдению нормативов качества окружающей среды; в-пятых, экологическая безопасность окружающей среды обеспечивается правовыми нормами, содержащимися в

разнообразных отраслях права: в-шестых, правовым критерием экологической безопасности являются нормативы качества окружающей среды.

Политика экологической безопасности на ближайшую перспективу определяется необходимостью оперативного решения наиболее острых проблем, блокирующих сегодня решение других неотложных социально-экономических задач.

На наш взгляд, на современном этапе развития общества экологическая политика Республики Казахстан должна включать следующие три основных направления действий:

1) разработку системы законодательных актов, устанавливающих правовую ответственность ресурсопользователя, обеспечивающих права человека на проживание в чистой окружающей среде и доступ к информации о состоянии природной среды; системы показателей и норм допустимых воздействий на окружающую среду; норм использования ресурсов; экологической экспертизы;

2) государственное регулирование отношений собственности в сфере природопользования, в том числе - мер по регулированию ценообразования и налогообложения, повышению эффективности платного пользования природными ресурсами, стимулированию природоохранительной деятельности;

3) решительное укрепление государственной системы контроля и управления природопользованием.

Первоочередными мерами по укреплению экологической безопасности Республики Казахстан, как мы полагаем, должны быть:

- экономическое стимулирование разработки и внедрения энергоресурсосберегающих технологий в промышленности и сельском хозяйстве широкого использования вторичных ресурсов;
- введение экономически обоснованной платы за использование природных ресурсов (и пересмотр существующей);
- установление локальных и региональных квот и лимитов на загрязнение окружающей среды;
- создание действенного механизма реализации программ по оздоровлению экологической обстановки в зонах экологического бедствия и чрезвычайной экологической ситуации;
- создание единой системы мониторинга качества природной среды, здоровья населения на основе объединения существующих невзаимодействующих друг с другом систем наблюдения;
- формирование Государственного Экологического Фонда;
- законодательное разграничение полномочий исполнительных органов власти на местах и в центре для исключения условий решения текущих социальных задач за счет разрушения природы.

Среди других мер, необходимых для обеспечения экологической безопасности Республики Казахстан, необходимо выделить:

- завершение разработки экологического законодательства Республики Казахстан;

- введение практики декларирования предпринимателями предельных экологических, энерго- и ресурсоемких параметров предполагаемой к выпуску (и импорту) продукции, а также применения экономических санкций за их превышение;

- создание системы Государственной экологической сертификации выпускаемой продукции, а также продукции, перевозимой по импорту и экспорту;

- формирование государственной эколого-демографической политики защиты лиц, отселяемых из зон экологического бедствия;

- развитие научных исследований в области обеспечения экологической безопасности Республики Казахстан;

- совершенствование системы воспитания, просвещения и образования с целью выработки экологического мышления и сознания населения Республики Казахстан;

- обеспечение выполнения международных экологических обязательств Республики Казахстан;

- разработку нескольких специальных государственных программ, в том числе – восстановление плодородия почв; улучшение качества продуктов питания и питьевой воды; переработку, транспортировку и захоронение опасных токсических отходов; расширение сети особо охраняемых природных территорий; охрану и рациональное использование рекреационных территорий, курортных и лечебных местностей.

Таковы некоторые проблемы обеспечения экологической безопасности в Республике Казахстан в условиях рынка.

Вестник Центрально-Азиатского университета.
2002. – № 1. – С. 103-107.

***

Мухитдинов
Нажмитдин Баукеевич
ИЗБРАННЫЕ ТРУДЫ. Т. 2

ОСНОВЫ ГОРНОГО ПРАВА
(Некоторые важные положения теории и практики)

Утверждено к печати Международным центром
научных исследований и правовой экспертизы РК

Редактор Б.Нугманова
Корректор К.З.Жаппар

Подписано в печать 20.02.2010.Формат 60x84 1/16
Печать офсетная. Усл. печ.л. 26,5. Тираж 200 экз.
Книа отпечатана в типографии ТОО «Нур Принт Сервис»
Адрес: РК, г. Алматы, ул. Муратбаева, 75
Тел. (8-727)234-17-02, 253-77-40