НАЖМИТДИН МУХИТДИНОВ

Избранные труды в девяти томах
Том пятый

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ НЕКОТОРЫХ ОТРАСЛЕЙ ПРАВА

Алматы
2011

УДК 349.4
ББК 67.407
М92

Мухитдинов Нажмитдин
М 92 **Избранные труды в 9 томах.** – Алматы, 2011.
ISBN 978-601-278-285-1
Т.5.: Теоретические и законодательные проблемы некоторых отраслей права. – Изд. 2-ое, доп. – 439 с.
ISBN 978-601-278- 478 - 7.

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

В пятый том включены: монографии Еренова А.Е., Мухитдинова Н.Б., Ильяшенко Л. В. «Предмет и система советского земельного права», Алма-Ата. 1981. 203 с.; Мухитдинова Н.Б., Тукеева А.Ж. «Право собственности на воды Республики Казахстан в период перехода к рынку». Алматы: «Жеті Жарғы».1995.127 с.; Мухитдинова Н.Б., Куандыкова К.Ж. «Право сельскохозяйственного водопользования». Туркестан: Типография международного казахско-туркестанского университета им. Х.А.Ясави. 1998. 203 с.; Мухитдинова Н.Б., Рахимбердина К.Р. «Правовая охрана атмосферного воздуха в Республике Казахстан». Усть-Каменогорск: «Медиа-Альянс». 2003. 144 с.

Рассмотрены предмет, система и принципы земельного права; раскрыты особенности, регулируемых им отношений; дается анализ принципов и понятий системы земельного права как самостоятельной отрасли права, учебной дисциплины и науки, определено соотношение земельного права со смежными отраслями права (горное, лесное и водное право).

Излагаются теоретические проблемы права собственности на воды, в том числе и на воды сельскохозяйственного назначения, раскрываются содержание и характерные черты права собственности на воды, определяются объект и субъект.

Обсуждены теоретические проблемы правового регулирования отношений по охране атмосферного воздуха. Анализируются понятие и содержание правовой охраны атмосферного воздуха, правовой механизм государственного управления в этой сфере в условиях получения независимости и перехода к рыночным отношениям.

Затронуты вопросы развития законодательства Республики Казахстан в сфере ракетно-ро-космической деятельности.

Для студентов, магистрантов и преподавателей юридических вузов и факультетов, а также юристов-практиков.

УДК 349.4
ББК 67.407

ISBN 978-601-278- 478-7 (Т.5)
ISBN 978-601-278-285-1

©Мухитдинов Н., 2011

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



Мухитдинов Нажмитдин Баукеевич, д.ю.н.,
профессор

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДМЕТ И СИСТЕМА СОВЕТСКОГО ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА 6
ПРЕДИСЛОВИЕ …… 8
Глава I. Предмет советского земельного права…… 12
§1.Общие положения…… -
§2.Понятие предмета советского земельного права…….. 25
Глава II . Система советского земельного права…… 31
§1.Общие проблемы системы советского земельного права…… -
§2.Система советского земельного права как отрасли права……... 42
Глава III. Принципы советского земельного права…….. 55
§1.Понятие принципов права…….. -
§2.Характерные черты принципов советского земельного права…….. 59
Глава IV. Соотношение советского земельного права со смежными отраслями права…… 80
§1.Постановка проблемы…….. -
§2.Советское земельное и горное право……. 84
§3.Советское земельное и лесное право…….. 87
§4.Советское земельное и водное право……. 91
§5.Советское земельное и природоохранительное и природоресурсовое право…….. 94
ЗАКЛЮЧЕНИЕ…….. 102

СТАТЬИ ПО НЕКОТОРЫМ ПРОБЛЕМАМ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА…… 105
Надо учитывать национальные традиции…….. -
Сто раз отмерь. Проект Земельного кодекса: необходимы взвешенность и основательность……..……. 110

ПРАВО СОРБСТВЕННОСТИ НА ВОДЫ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН В ПЕРИОД ПЕРЕХОДА К РЫНКУ…….. 121
ПРЕДИСЛОВИЕ…….. 123
Глава I.Сущность и характерные черты права собственности на воды в условиях перехода к рынку…….. 129
Глава II. Особенности объекта права собственности на воды……. 145
Глава III. Субъект права собственности на воды в Республике Казахстан…… 161
Глава IV Содержание права государственной собственности на воды……. 175
Глава V Право государственной собственности на воды и управление единым государственным фондом…….. 190
ЗАКЛЮЧЕНИЕ……. 206
БИБЛИОГРАФИЯ……. 210

ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ ПРАВА СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО ВОДОПОЛЬЗОВАНИЯ…… 214
ПРЕДИСЛОВИЕ……. 217
Глава I. Общая характеристика права сельскохозяйственного Водопользования……. 221
§ 1. Понятие и основные принципы права сельскохозяйственного водопользования……. -
§2. Место права сельскохозяйственного водопользования в системе права……. 230
Глава II. Правовой режим сельскохозяйственного водопользования…… 235
§1. Общая характеристика правового режима сельскохозяйственного Водопользования……. -

§2. Субъекты права сельскохозяйственного водопользования и общая характеристика их правомочий…….. 243
§3 Объекты права сельскохозяйственного водопользования и юридическая характеристика вод……. 253
§4. Правовое обеспечение рационального использования водных ресурсов сельскохозяйственными предприятиями…….. 263
§5. Роль государственного управления в рациональном и эффективном использовании вод…….. 274
Глава III. Правовая охрана вод и ответственность за нарушение законодательства в области сельскохозяйственного водопотребления…….. 280
§1. Понятие правовой охраны вод и ответственности за нарушение требований по их рациональному использованию сельскохозяйственными предприятиями…….. -
§2. Виды ответственности за нарушение законодательства в области сельскохозяйственного водопотребления……. 290
ЗАКЛЮЧЕНИЕ…… 399
БИБЛИОГРАФИЯ…… 304

ПРАВОВАЯ ОХРАНА АТМОСФЕРНОГО ВОЗДУХА В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН……. 314
ПРЕДИСЛОВИЕ……. 316
Глава I Понятие и содержание правовой охраны атмосферного воздуха……. 320
§1. Атмосферный воздух как объект правовой охраны……... -
2. Возникновение и развитие законодательства об охране атмосферного воздуха……. 337
Глава II Правовой механизм государственного управления в области охраны атмосферного воздуха……. 353
§1. Понятие и особенности государственного управления в области охраны атмосферного воздуха……. -
§ 2 Система органов государственного управления в области охраны атмосферного воздуха и проблемы совершенствования их деятельности…… 369
Глава III Опыт зарубежных стран с развитой рыночной экономикой в области охраны атмосферного воздуха…… 388
§1 Общие положения…….. -
§2 Правовая охрана атмосферного воздуха в Соединенных Штатах Америки…… 390
§3 Международное сотрудничество в области охраны атмосферного воздуха…… 398
ЗАКЛЮЧЕНИЕ…… 410
БИБЛИОГРАФИЯ…… 413

РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН В СФЕРЕ РАКЕТНО-КОСМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ……... 419

АКАДЕМИЯ НАУК КАЗАХСКОЙ ССР

А Е. ЕРЕНОВ, Н. Б. МУХИТДИНОВ, Л. В. ИЛЬЯШЕНКО

ПРЕДМЕТ И СИСТЕМА СОВЕТСКОГО ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА

Издательство «НАУКА, Казахской ССР
АЛМА-АТА-1981

Еренов А.Е., Мухитдинов Н.Б., Ильяшенко Л. В. «Предмет и система советского земельного права», Алма-Ата: «Наука « КазССР. 1981. 208 с.

На основе действующего законодательства и практики его применения в монографии рассмотрены предмет, система и принципы советского земельного права.

Раскрываются особенности отношений, регулируемых земельным правом, дается анализ принципов и понятий системы земельного права как самостоятельной отрасли советского земельного права, учебной дисциплины и науки, определены соотношения земельного права со смежными отраслями права. Авторы обосновывают мысль о возможности рассматривать земельное право и родственные с ним отрасли (горное, лесное и водное право) в качестве самостоятельной группы в правовой системе – семьей отраслей аграрно-правового цикла. Вносят конкретные теоретические и практические предложения, направленные на улучшение земельного законодательства и практики его применения.

Книга рассчитана на научных работников, преподавателей, аспирантов и студентов вузов и всех интересующихся данными вопросами.

Ответственный редактор
кандидат юридических наук
М.К.Сулейменов

Е $\frac{11002—066}{407(07)— 81}$ 24.811203090000.

©Издательство «Наука» Казахской ССР, 1981 г.

==========

ПРЕДИСЛОВИЕ

Любая наука, достигнув своей теоретической зрелости и общего признания, должна стремиться к осознанию внутренней логики своего становления и развития, к четкому определению тех путей, по которым идет этот процесс. Это необходимо как для определения и систематизации основных положений, понятий и принципов, для характеристики институтов, родившихся в ходе возникновения и развития данной пауки, так и для выявления путей движения к новым достижениям, раскрытия тенденций развития и определения перспектив.

Земельно-правовая наука в настоящее время уже не может обходиться прежними теоретическими посылками при трактовке ее основных научных положений. Во-первых, эти положения были сформулированы в основном уже давно, а земельно-правовая теория значительно обогатилась новыми понятиями в процессе подготовки и проведения кодификации земельного, горного, лесного и водного законодательства. Именно в этот период завершился процесс дифференциации внутри земельно-правового цикла: отпочковывались и обретали самостоятельность такие отрасли права, как горное, лесное и водное право. Проблемы горного, водного и лесного права становились объектами самостоятельных научных исследований.

Во-вторых, решения XXIV, XXV и XXVI съездов КПСС и Конституции Союза ССР, союзных и автономных республик дали новый импульс дальнейшему развитию всей правовой науки, следовательно, и науки земельного права.

В условиях научно-технического прогресса и стремительного движения нашего общества на пути к коммунизму разработка методологических проблем советского земельного права приобретает особую актуальность. Это объясняется тем, что земельно-правовая наука призвана способствовать повышению действенности, эффективности правовых средств по регулированию земельных отношений, по обеспечению рационального и наиболее эффективного использования и надлежащей охраны земельных ресурсов.

Методология земельно-правовых исследований предполагает прежде всего два следующих аспекта:

а) познание сущности, характера общественных отношений, складывающихся в процессе использования и охраны земель;

6) воздействие через посредство права на земельные отношения под углом зрения их развития на основе требований научно-технического прогресса, в соответствии с задачей смягчения натиска индустриального развития на единый

государственный земельный фонд страны. Сущностью этого воздействия является создание наиболее действенных правовых рычагов для эффективного, бережного использования и охраны земель.

К решению поставленных методологических проблем земельно-правовой науки непосредственное отношение имеет вопрос о предмете советского земельного права. В сущности, любая теория, следовательно, и земельно-правовая, может функционировать и быть полезной только тогда, когда ее понятия и принципы объединяются в единую систему взаимосвязанных утверждений. Чтобы выявить внутреннюю структуру научного направления, определить особенности единой системы взаимосвязанных утверждений, формирующих теорию, науку, необходимы теоретико-познавательный анализ объекта исследования и конкретизация способа этого анализа.

Из соотношения общей теории права и отраслевых правовых наук вытекают два основных требования, которые необходимо соблюдать. Отраслевые науки при освещении присущих им специфических вопросов должны отправляться от ключевых позиций общей теории права. В то же время отраслевые юридические науки должны сознавать, что они не могут оставаться в качестве иждивенцев у общей теории права, они должны иметь свои собственные теоретические посылки, свои способы анализа и характеристики явлений, имеющихся в сфере отраслевых наук, и тем самым оказывать обратное влияние на развитие общей теории права. Такая взаимосвязь – важнейший критерий определения перспектив развития всей теории права, отдельных ее отраслей.

Общая теория права играет как бы методологическую роль по отношению к отраслевым юридическим наукам. В общей теории права заложена единая цементирующая основа – социалистическая сущность всей системы общественных отношений. Теория права в отличие от отраслевых юридических наук изучает и освещает вопросы всей правовой системы, правовой надстройки в целом. Поэтому она призвана давать ответы на вопросы правовой жизни в целом. Не следует забывать и о другой роли общей теории права по отношению к отраслевым юридическим наукам. Она является как бы фильтром для них, способствуя очищению их от малозначащих, а иногда и безжизненных положений, от излишнего теоретизирования общеизвестных вопросов.

Решение многих актуальных проблем общей теории права благоприятствовало бы дальнейшему углублению исследований в области отраслевых юридических наук. Так, до сих пор не дано обстоятельного определения самого социалистического права, которое бы заслужило общее признание правоведов. Нет четкого разграничения в соотношении социалистического права в целом и его отраслей, требует уточнения характеристика последних с позиций общей теории права. Отсутствие четкости в разработке вопросов об основных условиях, предпосылках дифференциации права на отрасли, о признаках, характерных чертах этих отраслей как самостоятельных подразделений права породило нагромождение в определении структуры права. Нам кажется неоправданным деление права на основные (следовательно, и неосновные), традиционные и комплексные (иногда и супер) отрасли.

Эти и многие другие вопросы теории права свидетельствуют о необходимости усиления исследований проблем, имеющих методологический характер.

Для развертывания исследований в области права, как и всех других отраслей общественных наук, в настоящее время создан добротный фундамент — приняты Конституции Союза ССР, союзных и автономных республик. Перспективы развития этих наук базируются на решениях XXVI съезда КПСС и определенных им «Основных направлениях экономического и социального развития СССР на 1981 —1985 годы и на период до 1990 года». Право должно активно содействовать достижению фундаментальных, долговременных целей, поставленных XXVI съездом КПСС. Повышение роли права в условиях развитого социализма обусловлено не только задачами строительства коммунизма, но и тем, что, с одной стороны, постоянно совершенствуется сам характер правового регулирования общественных отношений, с другой — изменяются и углубляются формы взаимодействия правового регулирования с другими средствами активного воздействия на общественную жизнь.

То, что присуще советскому праву в целом, присуще и земельному праву как его составной части. Значительно поднялась роль советского земельного права в свете решений XXV и XXVI съездов КПСС и Конституции СССР. Это обусловлено высокими требованиями к обеспечению рационального, эффективного использования земельных ресурсов – этого основного богатства народа – и надлежащей их охраны. Роль советского земельного права определяется всевозрастающими потребностями сельскохозяйственного производства, где земля выступает в качестве главного средства этого производства. Земельное право призвано преодолевать противоречие между потребностями индустриального развития и возможностями советского общества выделять земельные массивы для государственных и общественных нужд.

Перед земельно-правовой наукой встают все новые задачи, получают развитие новые направления, которые требуют глубокого исследования. Углубленная разработка общетеоретических положений, ставших традиционными, значительно облегчает постановку и решение новых вопросов науки.

В земельно-правовой науке к числу наиболее разработанных вопросов можно отнести такие, как социалистические земельные правоотношения, право собственности на землю, право землепользования, возникновение и развитие земельного законодательства и некоторые другие. Имеются в виду теоретические исследования Г. А. Аксененка, Н. Д. Казанцева, А. М. Турубинера, Н. И. Краснова, И. Д. Джалилова, Н. Т. Осипова и др. Много интересных мыслей высказано в литературе о таких проблемах, как правовой режим земель городов (Б. В. Ерофеев), землепользование социалистических организаций и граждан (Н. А. Сыродоев), право сельскохозяйственного землепользования и охрана земли (Ю. Г. Жариков), управление земельным фондом в СССР (А. А. Забелышанский), ответственность в советском земельном праве (И. А. Иконицкая), правовой режим земель сельских населенных пунктов (В. П. Балезин), правовой режим орошаемых земель (У. И. Илебаев), землеустроительный процесс в СССР (П. Д. Саха-ров) и др.

Немало интересных мыслей и положений, имеющих прямое отношение к теории советского земельного права, содержится в исследованиях по таким смежным отраслям, как водное, лесное и горное право и правовая охрана природы. Заслуживают в этом отношении внимания труды О. С. Колбасова, Г. Н. Полянской, М. И. Козыря, В. В. Петрова, В. Л. Мунтяна, Ю. С. Шемшученко, Н. И. Титовой, С. Б. Байсалова, К. А. Шайбекова и др.

Однако тема предмета и системы советского земельного права все еще остается слабым местом в земельно-правовой науке. До сих пор нет ни одного монографического исследования по данной теме. Определение понятия предмета и системы советского земельного права остается пока на уровне толкования в пределах учебной литературы или попутного рассмотрения в связи с другими проблемами. Поэтому вполне естественно, что к вопросу о предмете и системе советского земельного права должно быть приковано пристальное внимание.

Давно назрела необходимость критического анализа имеющихся точек зрения по определению предмета, системы и принципов советского земельного права, а также его соотношения со смежными отраслями права. Наконец, наука земельного права не может оставаться безучастной по отношению к проблеме разработки научных основ правовой охраны земельных ресурсов.

Само собой разумеется, что данное исследование не ставит перед собой задачу освещения всех вопросов советской земельно-правовой науки. Авторская группа сосредоточивает свое внимание главным образом на вопросах о предмете и системе советского земельного права, о соотношении его с горным, лесным и водным правом и о принципах советского земельного права.

Введение и I глава написаны А. Е. Ереновым, II, IV главы и заключение — Н. Б. Мухитдиновым, III глава — Л. В. Ильяшенко.

Глава 1

ПРЕДМЕТ СОВЕТСКОГО ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА

§1. Общие положения

В земельно-правовой литературе нет единого мнения по определению предмета советского земельного права. Различные определения давались в основном в учебниках по советскому земельному праву. В первых учебниках этого профиля авторы ограничивались общими пояснениями о том, что земельное право охватывает систему земельных отношений. В учебнике «Земельное право» (1949 г.), например, определение предмета советского земельного права заменялось понятием земельных правоотношений[1].

Первый учебник, в котором сделана попытка определить предмет советского земельного права, – это «Земельное право» (1958 г.). «...Земельное право, — говорится в нем, – можно определить как отрасль советского социалистического права, регулирующую на основе национализации земли поземельные отношения в целях правильного распределения единого государственного земельного фонда и рационального использования земли землепользователями в соответствии с интересами строительства коммунизма»[2]. Это определение повторено в учебнике «Земельное право» (1971 г.) [3].

Б. В. Ерофеев советское земельное право признает самостоятельной отраслью единого советского социалистического права, которая регулирует земельные отношения социалистического общества и имеет задачей закрепление и охрану социалистического земельного строя, основанного на пролетарской национализации земли, обеспечение рационального использования земельных богатств в соответствии с интересами строительства коммунизма в нашей стране[4].

А. А. Рускол советское земельное право определяет как «отрасль советского права, которая регулирует общественные отношения, возникающие по поводу собственности на землю, ее распределения и хозяйственного использования. В основе этих отношений лежит пролетарская национализация земли»[5].

В. П. Балезин и Н. И. Краснов, авторы главы учебника «Предмет и система советского земельного права», дают следующее определение предмета земельного права: «Советское земельное право — самостоятельная отрасль советского социалистического права, представляющая собой совокупность (систему) установленных и санкционированных государственных правовых норм, регулирующих на основе национализации земли в нашей стране земельные отношения

---

[1] Земельное право / Под ред. Н.Д. Казанцева, А. А. Рускола. М., 1958. С.3.

[2] Там же. С. 13.

[3] См.: Земельное право / Под ред. Н. Д. Казанцева, И. В. Павлова. М., 1971. С. 39.

[4] См.: Ерофеев Б. В. Советское земельное право. М., 1965, с. 10. В ранее изданном коллективом авторов учебном пособии по земельному праву Б. В. Ерофеев примерно так же определил предмет земельного права (См.: Ерофеев Б. В., Головачева Л. Г, Советское земельное право /Под ред. М. С. Липецкера. М., 1960. С. 3).

[5] См.: Боголепов Р. Д., Бороданов Н. М., Рускол А. А. Советское земельное право. М., 1965. С. 3.

в целях обеспечения рационального использования земель, повышения эффективности их использования, охраны прав социалистических организаций и граждан, укрепления законности в области земельных отношений»[6].

Однако, как уже отмечалось, монографических исследований, специально посвященных предмету советского земельного права, нет. Проблемы этого предмета, в частности его понятия, затрагивались в отдельных работах аграрников-юристов, в которых освещались общетеоретические вопросы земельного права. В. К. Григорьев в определении предмета земельного права придерживается особой позиции. Он считает, что есть земельное право в узком и широком смысле. По его мнению, «предметом советского земельного права является особая отрасль общественных отношений – земельных отношений. Эти отношения, будучи урегулированы нормами советского земельного права, приобретают характер земельных правоотношений»[7]. Но он тут же отвергает целесообразность такого определения, считая неправильным, «когда понятие самого предмета земельного права конструируется в узком его значении, как совокупность отношений, связанных лишь с земной поверхностью, без отношений, связанных с природными богатствами земли: ее недрами, водами и лесами»[8]. Таким образом, с его точки зрения, в широком смысле «предметом советского земельного права являются не только отношения, связанные с правом собственности на поверхность земли и ее использования, но и отношения, связанные с правом собственности на недра, воды и леса, использованием этих объектов государственной собственности»[9].

Как полагает Н. Т. Осипов, «предметом правового регулирования советского земельного права являются социалистические земельные отношения, обладающие внутренним единством и объективно нуждающиеся в самостоятельном правовом регулировании. Они представляют собой новый вид общественных отношений, которые возникли и развиваются после победы Великой Октябрьской социалистической революции, осуществившей национализацию всей земли и установившей исключительную государственную собственность на землю»[10].

С подробным критическим анализом имеющихся суждений по поводу понятия предмета советского земельного права выступил со специальной статьей Г. А. Аксененок[11]. В ней он рассмотрел критерии определения самостоятельности земельного права как составной части советского права. Во главу угла он ставит социалистические земельные отношения, которые по своему характеру, задачам и целенаправленности отличаются от всех других общественных отношений в социалистическом обществе. Задачей земельного права является

---

[6] Советское земельное право / Под ред. Н. И. Краснова, В. П. Балезина. М., 1977. С. 22.
[7] Григорьев В. К. Вопросы теории земельного права. М., 1963. С. 3.
[8] Там же. С. 5.
[9] Там же. С. 4.
[10] Осипов И. Т. Теоретические проблема советского земельного права. Л., 1972. С. 4.
[11] См.: Аксененок Г. А. Понятие советского земельного права и его системы // Советское государство и право. 1961, № 3. С. 31. Вопрос о предмете советского земельного права им затрагивался и в кн.: Земельные правоотношения в СССР. М., 1968. С. 22 и др.

обеспечение правильного и наиболее рационального использования земли, определяемой своеобразным характером, особой ролью этого объекта. Наряду с этим земельное право имеет особую систему норм, которыми регулируются земельные отношения. Земля является объектом права всегда, объектом правоотношений – в определенных случаях. Объект права и правоотношение не одно и то же. По мнению Г. А. Аксененка, советское земельное право – это система норм (правил поведения), установленных и санкционированных Советским государством. Эти нормы регулируют земельные отношения, сложившиеся в результате победы Октябрьской революции, осуществления национализации земли и установления исключительной государственной собственности на землю в целях правильного и наиболее эффективного использования земли как всеобщего предмета труда и основного (главного) средства производства в сельском хозяйстве, успешного выполнения задач коммунистического строительства.

Все эти определения предмета советского земельного права объединяет утверждение, что в основе земельного права лежит социалистическая национализация земли, установившая исключительную государственную собственность на нее. Ни один из авторов не отрицает того, что советское земельное право возникло сразу же после Великой Октябрьской социалистической революции. Оно регулирует земельные отношения в СССР, отношения, связанные с использованием земли как особого объекта природы.

Некоторые расхождения в определениях являются отражением различных позиций их авторов.

Так, А. К. Григорьев чрезмерно расширяет сферу действия советского земельного права, полагая, что оно должно охватывать и отношения, связанные с другими природными объектами – лесами, недрами и водами. Его позиция не получила поддержки, так как отношения собственности на леса, недра и воды и их использование не укладываются в рамки земельных отношений, и они регулируются самостоятельными отраслями права.

На наш взгляд, прав Н. И. Краснов, когда подчеркивает, что советское земельное право регулирует «только те отношения, которые складываются непосредственно по поводу земли как объекта исключительной собственности государства, рационального использования и охраны земли в связи с непосредственным использованием ее в качестве средства или условия производства во всех отраслях народного хозяйства»[12].

Определения учебника «Земельное право» (1958г.) и А. А. Рускола включают наряду с использованием земли и такой момент, как правильное распределение земель. Думается, что в этом упоминании не было надобности, поскольку использование земли, ее хозяйственная эксплуатация в широком смысле предполагает и разумное распределение ее. Без распределения земель, без закрепления их за отдельными землепользователями нет и землепользования.

Определение в учебнике 1977 г. излишне детализировано такими категориями, как «совокупность установленных и санкционированных норм», «охрана

[12] Вопросы теории советского земельного права и методика преподавания аграрно-правовых дисциплин. М., 1976. С. 18.

прав» землепользователей и укрепление законности в области земельных отношений» и др. Но разве «установленные» нормы не «санкционированы» государственной властью, можно ли понять «охрану прав» без укрепления «законности» в землепользовании? Если авторы не могут обойтись без указанных элементов, то можно было бы ограничиться одним из этих спаренных элементов. К числу нагромождений в определении предмета земельного нрава можно отнести и включение в него таких категорий, как земельное право — это «отрасль», «самостоятельная отрасль» и т. д., ибо само собой разумеется, что речь идет об отрасли права, давно выделившейся из системы советского права.

Неточность и громоздкость определений предмета земельного права, данных отдельными авторами, обусловлены, прежде всего, тем, что они отклоняются от основного требования своей задачи – очертить границы конкретной отрасли советского права. Авторы в состав элементов предмета отдельных отраслей права нередко включают элементы, относящиеся к определению советского социалистического права в целом или к определению права вообще.

Нельзя согласиться и с теми дефинициями, в которых ставится знак равенства между земельным правом и земельными правоотношениями, или с теми, в которых объектом земельного права считаются земельные правоотношения. Так, некоторые авторы, пытаясь раскрыть понятие земельного права, дают определение земельных правоотношений. Например, учебник по земельному праву 1949 г. открывается положением о том, что земельное право охватывает всю систему земельных правоотношений. В таком случае получилось бы, что право регулирует правоотношения.

В понятие земельного права нельзя вводить земельное правоотношение. Чтобы полнее обосновать это, рассмотрим вопрос о соотношении земельного права и земельного правоотношения.

Земельное право представляет собой главным образом систему (совокупность) земельно-правовых норм, призванных регулировать социалистические земельные отношения. Земельные отношения – это общественные отношения, урегулированные нормами земельного права. Земельное право выступает как регулятор общественных земельных отношений, тогда как земельное правоотношение выступает как средство реализации этого права. Земельное право находится в плоскости, связанной с волей государственной власти и устанавливающей (санкционирующей) систему норм, тогда как земельное правоотношение лежит в плоскости применения этих норм. Поэтому земельное право является исходным по отношению к земельному правоотношению. Именно земельно-правовые нормы устанавливают характер земельного правоотношения, определяют его участников, условия его возникновения и прекращения. Земельное право как система норм является основой правового регулирования земельных отношений, тогда как земельное правоотношение выступает в роли средства, при помощи которого реализуются требования земельно-правовых норм. Поэтому включение земельных правоотношений в понятие земельного права затрудняет раскрытие специфики земельного права как системы норм. При таком подходе остается в тени основополагающая роль земельного права по отношению к земельным правоотношениям. Прежде всего, следует определить, что яв-

ляется исходным для возникновения данного общественного явления, что составляет основу, ядро для образования той или иной отрасли права. В теории советского права общепризнано, что первоосновой для образования отрасли права является конкретный вид общественных отношений. Поскольку в основе советского права лежат господствующие у нас социалистические общественные отношения в целом, его отрасли вызываются к жизни отдельными составными частями (видами) этих общественных отношений.

Если в свое время становление гражданского права обусловливалось необходимостью регулирования товарных имущественных отношений[13], то земельное право своим зарождением обязано общественным земельным отношениям.

Каждый вид общественных отношений, лежащий в основе возникновения отдельной отрасли права, должен обладать, с одной стороны, внутренним единством, с другой — относительной автономностью, самостоятельным характером данного вида общественных отношений.

Земельные отношения в СССР в результате национализации всех земель в стране и установления на них исключительной государственной собственности стали социалистическими. Они носят однородный характер и обладают внутренним единством. Это выражается в том, что вся земля принадлежит единому и единственному собственнику — советскому государству. Она — объект социалистического земледелия и служит целям социалистического и коммунистического строительства. Земельные отношения в результате исключения земли из товарного оборота вышли из сферы гражданско-правового регулирования.

Внутреннее единство социалистических земельных отношений обусловило и их автономность, относительную самостоятельность. Социалистические земельные отношения, выделившись из общей системы общественных отношений в самостоятельный вид общественных отношений, обладают своими рамками и внутренним содержанием.

Чтобы общественные отношения функционировали, необходимы реальные, действенные средства их регулирования, в роли которых и выступают, в частности, правовые нормы. Каждый вид общественных отношений нуждается не вообще в правовом регулировании, а в выработке конкретных, однородных правовых норм, специально и автономно регулирующих данные общественные отношения. Автономность этих правовых норм обеспечивается образованием однородных правовых институтов, которым присуща взаимосвязь и единая целенаправленность.

В числе первых отраслей советского права, возникших после победы Великого Октября, и было советское земельное право. Ленинский декрет «О земле» и дополнявшее его множество земельно-правовых актов, принятых в первые же годы Советской власти, создали целую систему земельно-правовых норм, призванных регулировать земельные отношения. Именно тогда зародились такие основные его институты, как право исключительной государственной собственности на землю, право социалистического землепользования, правовая охрана земельных ресурсов и т. д.

---

[13] См.: А л е к с е е в С. С. Структура советского права. М., 1975. С. 173.

Возникновение права вообще и отдельных его отраслей в частности всегда имеет социально-экономическую и социально-политическую подоплеку, ибо право как регулятор общественных отношений учитывает потребности существующих общественных отношений, соблюдает интересы того класса, волей которого оно само создано. Жизнь советскому земельному праву дали те глубокие революционные земельные преобразования, которые были осуществлены вслед за победой Великого Октября.

Земельный вопрос очень остро вставал во всех трех революциях в России. Движение крестьянских масс за землю все больше и больше смыкалось с пролетарским, превращалось в составную часть революционного движения. В. И. Ленин еще в период борьбы большевиков за буржуазно-демократическую революцию утверждал, что аграрная программа российской социал-демократии есть пролетарская программа в крестьянской революции, направленной против остатков крепостничества, против всего средневекового в аграрном строе России. Земельные отношения в России В. И. Ленин охарактеризовал так: десять с половиной миллионов крестьянских дворов в Европейской России имели 75 млн. десятин, а 30 тыс. латифундистов — 70 млн. десятин, т. е. свыше 500 десятин каждый. И он заключал: «Таков основной фон картины. Таковы основные условия преобладания крепостников-помещиков в земледельческом строе России, а, следовательно, в русском государстве вообще и во всей русской жизни»[14].

Накал борьбы на земельной почве возрастал по мере назревания условий для перехода к социалистической революции. С одной стороны, решение земельного вопроса возможно было только в ходе победоносной пролетарской революции, с другой – сама победа этой революции во многом зависела и от решения земельного вопроса. Правильное его решение удовлетворило бы вековые чаяния трудовых масс крестьян, и тем самым был бы обеспечен переход этих масс на сторону рабочего класса, что, в свою очередь, способствовало бы благоприятному исходу социалистической революции. Подчеркивая это, В. И. Ленин писал: «В зависимости от того, удастся ли городскому пролетариату повести за собой сельский пролетариат и присоединить к нему массу полупролетариев деревни или эта масса пойдет за крестьянской буржуазией, тяготеющей к союзу с Гучковым, Милюковым, капиталистами и помещиками и к контрреволюции вообще, – в зависимости от этого определится судьба и исход русской революции...»[15].

Таким образом, возникновение земельного права подготавливалось всем ходом революционного движения народных масс, особенно трудового крестьянства. В его основе лежат глубокие социально-экономические отношения, связанные с землей, социально-политический фактор.

Советское земельное право, возникнув после победы Великого Октября, имело революционно-демократическую и социалистическую направленность. Нормы, содержащиеся в декретах «О земле», «О социализации земли» и других земельно-правовых актах, острием своим были направлены на революционное

[14] Л е н и н В. И. Полн. собр. соч., т. 16. С.403
[15] Л е н и н В. И. Полн. собр. соч., т. 31. С.426

преобразование буржуазно-помещичьего строя и установление социалистических земельных отношений. Социалистические начала в земельных отношениях были основой возникновения земельного права как самостоятельной отрасли советского права, складывания всех земельно-правовых норм в единую и стройную систему советского земельного законодательства. Они же обеспечили внутреннее единство социалистических земельных отношений, являющихся объектом советского земельного права.

Итак, возникновение советского земельного права обусловлено победой Октябрьской социалистической революции, разрушившей устои старого земельно-правового строя и создавшей основы для социалистического земельно-правового строя. Как отмечает Н. И. Краснов, советское земельное право относится к числу молодых отраслей права в том смысле, что до возникновения социалистического строя не имелось одноименного аналога[16].

Земельные отношения в классово антагонистическом обществе также регулировались нормами права. Однако эксплуататорские режимы не создавали специальных систем норм, особо регулирующих земельные отношения, и поэтому не было оснований для образования земельного права как самостоятельной отрасли права. Например, в феодальном обществе оно не могло сложиться по той причине, что земельные отношения тонули в сложной системе аграрных отношений. Во-первых, в основе феодальной политической иерархии лежала система иерархического землевладения. Во-вторых, земельные отношения часто переплетались с имущественными. В-третьих, трудно было отрывать феодальные земельные отношения от отношений между феодалом и крестьянином, поскольку последний являлся «привеском к земле».

В целом положение не изменилось и в эпоху буржуазного строя. Хотя буржуазные земельные отношения освободились от многих наслоений средневековья (в частности, буржуазный строй отделил крестьян от земли, превратил земельную собственность в простой титул собственности на землю), однако и здесь не была создана отрасль земельного права. Поскольку при буржуазном строе частная собственность выступает в ее чистом виде, и земля продается и покупается, подобно всякому товару, над земельными отношениями часто довлели имущественные отношения. Поэтому земельно-правовые институты расценивались зачастую как институты гражданско-правовых отношений.

Таким образом, в эпоху буржуазного общества не было предпосылок для выделения земельного права как самостоятельной отрасли права. Господствующий класс не был заинтересован в создании специальной системы норм, регулирующих чисто земельные отношения. Победа Октябрьской социалистической революции привела к уничтожению противоречия между трудом и капиталом и классовой несправедливости в области земельных отношений.

Самостоятельность советского земельного права как отрасли права, особый, обособленный характер социалистических земельных отношений объясняется рядом факторов.

---

[16] См.: Вопросы теории советского земельного права и методика преподавания аграрно-правовых дисциплин. М., 1976. С. 25.

Во-первых, объект земельного права – земля – выполняет особую экономическую роль, являясь всеобщим предметом труда и основным средством сельскохозяйственного производства.

Во-вторых, специфический, самостоятельный характер земельного права и регулируемых им земельных отношений обусловлен природными свойствами самой земли. Она, как и все другие объекты права государственной социалистической собственности, не может быть подвергнута вольному обращению, ее нельзя оторвать от природного состояния, передавать, как вещь, выбрасывать, как промышленные отходы, и т. д. Короче, земля – единый монолит, и это служит одним из определяющих моментов при обосновании самостоятельности земельного права.

В-третьих, земля не может быть предметом частного оборота, так как она в результате пролетарской национализации объявлена исключительной собственностью государства.

В-четвертых, особая роль земли заключается в том, что она составляет объект права исключительной собственности государства, что обусловливает, в свою очередь, выделение всех отношений, возникающих по поводу земли, в особый вид отношений, обладающих внутренним единством и самостоятельностью.

В-пятых, социалистические земельные отношения регулируются давно сложившейся самостоятельной отраслью советского законодательства – земельным законодательством[17]. Оно усовершенствовано в ходе новой кодификации и обладает единой целенаправленностью.

И наконец, в-шестых, нельзя не учитывать того, что земельное право, регулируя общественные отношения по поводу использования и охраны земли, должно максимально отражать требования законов развития природы, важнейшей составной частью которой является этот объект. Ни одна другая отрасль права не находится в таком близком контакте с законами развития природы, как земельное право, и формирование системы норм других отраслей права от них не зависит[18].

Подчеркивая полноту основания для выделения системы специальных норм, регулирующих земельные отношения, в самостоятельную отрасль права, не следует упускать из виду и того, что социалистические земельные отношения имеют много общего с иными видами отношений, регулируемых другими отраслями права. Советскому земельному праву присущи все те признаки, которые характерны для советского права в целом. Взаимная связь между отдельными отраслями советского права обусловлена, прежде всего, тем, что все они зиждутся на единой экономической основе – социалистической собственности на средства производства.

Немаловажное значение имеет и то, что социалистические общественные отношения в целом и отдельные их области в частности проходят через единую народную волю, т. е. порядок на регулирование санкционируется социалистическим государством. Наконец, взаимосвязь между отдельными отраслями пра-

[17] См.: А к с е н е н о к Г. А. Земельные правоотношения в СССР. М., 1958. С. 7—68.

[18] На эту важную особенность впервые указал профессор Н. И. Краснов. См.: Вопросы теории советского земельного права и методика преподавания аграрно-правовых дисциплин. С. 8.

ва объясняется тем, что как перед социалистическим правом, так и перед отдельными его отраслями стоит общая задача — служить укреплению и умножению экономической основы нашего общества, подготовке материально-технической базы коммунизма, укреплению социалистической законности с тем, чтобы способствовать созданию условий для постепенного перерастания социалистических земельных отношений в коммунистические.

Отмечая взаимосвязь между отраслями социалистического права, следует указать на особую близость земельного права с правом административным, гражданским и колхозным. Именно этой близостью можно объяснить те затруднения ученых-юристов, которые выявились при разграничении указанных отраслей права.

Следует здесь хотя бы вкратце сделать обзор тех точек зрения, которые появились в ходе обсуждения вопроса об отграничении земельного права от других правовых отраслей.

Тот факт, что земельные правоотношения всегда возникают на основе административного акта, дал формальный повод отдельным представителям науки административного права к сужению круга отношений, регулируемых нормами земельного права. В частности, С. С. Студеникин пытался ограничить земельное право отношениями, связанными только с использованием земли, а отношения распоряжения и управления землей отнести к области административного права. Исходным моментом для такого рода разграничения этих отраслей, утверждал он, является то, что отношения в области управления и распоряжения землей складываются в процессе исполнительно-распорядительной деятельности органов государства[19].

С данным утверждением нельзя согласиться, прежде всего, потому, что отношения в области распоряжения и управления землей складываются в основном в связи с использованием земли, что является предметом непосредственно земельного права. Именно поэтому мнение С. С. Студеникина не получило поддержки у представителей не только науки земельного права, но и других ее отраслей. Справедливо замечание на этот счет Ц. А. Ямпольской, которая считает, что отношения как в области землепользования, так и в области распоряжения и управления землей должны быть отнесены к земельно-правовым отношениям, а сфера административного права должна быть ограничена отношениями по поводу образования, организационного построения и организации правильной деятельности органов государственного управления[20].

С. Ф. Кечекьян поддерживал мнение, что из сферы административного права должны быть выделены нормы, регулирующие управление государственным земельным фондом и землепользование, и что эти нормы должны образовать особую область – земельное право[21].

---

[19] См.: С т у д е н и к и н С. С. Социалистическая система государственного управления и вопрос о предмете советского административного права. М., 1949. С. 38.

[20] См.: Я м п о л ь с к а я Ц. А. О месте административного права в системе социалистического права // Советское государство и право. 1956, № 9. С. 92; и др.

[21] См.: К е ч е к ь я н С. Ф. О системе советского социалистического права // Советское государство и право. 1946, № 2. С. 48.

Попытка умалить значение советского земельного права вплоть до растворения его в сфере гражданского права была предпринята в свое время отдельными цивилистами. Одним из первых высказал эту точку зрения А. В. Дозорцев. Он считал, что земля, как и другие объекты права государственной социалистической собственности, находится в гражданском обороте, подвергаясь якобы гражданско-правовым сделкам[22]. В вопросе об отграничении земельных правоотношений от других правоотношений, в частности от гражданских, занял «агрессивную» позицию И. Г. Мревлешвили, утверждавший, что «в целях создания стройной системы советского социалистического права земельные правоотношения следует рассматривать как органическую часть советского гражданского права»[23].

Доказать несостоятельность подобной постановки нетрудно. Земельные правоотношения не могут быть отнесены к сфере гражданско-правовых отношений по той причине, что земля изъята из гражданского оборота, что оговорено самим гражданским законодательством. Например, ст. 21 ГК РСФСР гласит: «Земля является достоянием государства и не может быть предметом частного оборота».

Одной из причин, приведших к описанным недоразумениям, являлась малоисследованность предмета советского земельного права. Специалисты в данной отрасли не смогли в глубоком научном плане раскрыть понятие и систему советского земельного права, четко определить круг отношений, подлежащих урегулированию этим правом. Отсутствие четко очерченного предмета советского земельного права привело также к затруднениям в отграничении земельных правоотношений от правоотношений колхозных. Этот вопрос подвергался обсуждению на теоретической конференции «О научных основах кодификации земельного законодательства» (Москва, 1955г.).

В докладе на конференции, а затем в статье «Отношения, регулируемые советским земельным законодательством», И. В. Павлов высказал мнение, что к отрасли земельного права относятся наряду с собственно земельными вопросами и «основные стороны хозяйственно-производственной жизни колхозов и совхозов (организация труда, распределение доходов, использование средств и т. п.)»[24].

На иных позициях стоят Г.А. Аксененок и Н. Д. Казанцев. Так, по их мнению, сферу земельного права составляют отношения, возникающие между государством — собственником земли и землепользователями, а также между самими землепользователями по поводу использования земли[25].

А. А. Рускол, еще больше сужая круг отношений, регулируемых земельным правом, утверждал, что под земельными правоотношениями подразумеваются отношения между государством – собственником земли в лице соот-

[22] См.: Дозорцев А. В. Объекты права государственной социалистической собственности и их классификация // Советское государство и право. 1949, № 1. С. 57.

[23] Мревлешвили И. Г. Предмет и система советского социалистического гражданского права // Советское государство и право. 1954, № 7. С. 110-118.

[24] Вопросы кодификации. М.. 1957. С. 136—149; см. также: О научных основах кодификации земельного законодательства СССР. М., 1955. С. 8.

[25] См.: Казанцев Н. Д. Законодательные основы земельных отношений в СССР // Изв. АН СССР. Отд. экономики и права. 1948, № 5; Его же. Предмет и система земельного права. В кн.: Земельное право. М., 1958. С. 9; Аксененок Г. А. Компетенция Союза ССР и союзных республик в области регулирования земельных отношении. В кн.: Вопросы кодификации. С. 174-178.

ветствующих органов, уполномоченных предоставлять землю в пользование, и различными землепользователями[26]. Впоследствии он принял конструкцию Г. А. Аксененка и Н. Д. Казанцева[27].

Нам представляется правильной точка зрения, исходным моментом которой является отнесение к отрасли земельного права только тех отношений, которые связаны, прежде всего, с собственностью на землю и пользованием землей. Как нам кажется, нет достаточных оснований для распространения норм других самостоятельных отраслей права на сферу земельных отношений.

Известно, что в период, когда колхозные отношения только начали формироваться, они регулировались в основном земельными законами. Позже отрасль права, регулировавшая земельные и колхозные отношения, называлась земельно-колхозным правом. До сплошной коллективизации сельского хозяйства в земледелии преобладали индивидуальные трудовые хозяйства, а колхозы занимали незначительный удельный вес. В то время еще не было и зрелого колхозного законодательства, призванного самостоятельно регулировать колхозные отношения. С победой колхозного строя, когда колхозные отношения стали преобладающими в сельском хозяйстве, колхозное право отпочковалось от земельного права и завоевало самостоятельность как отрасль права. Колхозная форма организации сельскохозяйственного производства выдержала испытание временем, и колхозы стали школой коммунизма для советского крестьянства, и нет никаких оснований умалять роль колхозного права.

Аргумент И. В. Павлова о близости колхозных и земельных отношений не убедил большинство участников упомянутой научной конференции в необходимости объединения этих отраслей права. Они признали неосновательной и ссылку И. В. Павлова на отсутствие в Конституции СССР нормы, выделяющей колхозные отношения в особую область общественных отношений. Выступивший на конференции Б. А. Лисковец упомянул о том, что отсутствие административных отношений в Конституции СССР не мешало существованию такой отрасли, как административное право[28].

Обосновывая возможность отнесения колхозных отношений к сфере земельного права, И. В. Павлов считал тождественными такие категории, как аграрный и земельный вопросы. По его мнению, «нельзя считать, что земельный вопрос рассматривает лишь отношения землепользования, а аграрный – лишь социально-экономические отношения, складывающиеся в сельском хозяйстве»[29].

Действительно, аграрный вопрос нельзя отрывать от земельного вопроса, нельзя сводить его только к сфере социально-экономических отношений в деревне, но вместе с тем и нельзя ставить знаки полного равенства между ними. Хотя земельный вопрос является стержнем аграрного, понятие «аграрный вопрос» значительно шире, чем понятие «земельный вопрос».

---

[26] См.: Р у с к о л А. А. Предмет, система и источники советского земельного права. В кн.: Земельное право. М., 1965. С. 14.

[27] См.: Р у с к о л А. А. Основы советского земельного права. В кн.: Основы советского государственного строительства и права. М., 1961. С. 484.

[28] См.: Совещание по вопросам кодификации земельного права // Советское государство и право. 1956, № 2. С. 128.

[29] Вопросы кодификации. С. 136.

Если под земельным вопросом подразумевается, главным образом, совокупность отношений собственности и вытекающий из них характер хозяйственной эксплуатации основного средства сельскохозяйственного производства, то аграрный вопрос, кроме того, имеет в виду обеспечение крестьян сельскохозяйственными орудиями, скотом, предоставление кредита и улучшение быта, которые никак нельзя отнести к сфере земельного вопроса. Ссылка И. В. Павлова на словарь как раз свидетельствует в пользу такого толкования. В определении словаря под аграрным вопросом подразумевается не только вопрос о земельных отношениях, но и соотношение классов, классовая борьба, экономические законы развития сельского хозяйства[30].

В земельно-правовой литературе высказывалась и такая точка зрения, согласно которой вопросы организации землепользования внутри колхоза должны регулироваться нормами колхозного права. «Так как, например, – писал Л. И. Дембо, – разделение единого земельного массива колхоза на два фонда – фонд общественных земель и фонд приусадебных, разбивка на поля севооборота и бригадные участки порождают колхозно-правовые отношения между членами колхоза – участниками общего коллективного труда и между членами и самим колхозом. Точно так же в отношении приусадебного участка колхозный двор находится с колхозом в колхозно-правовых отношениях, так как они базируются на колхозном членстве, являются основной частью внутриколхозных отношений»[31].

В сфере земельно-правовых отношений Л. И. Дембо предлагал оставить лишь отношения между колхозом и государством при отводе земли колхозам, установлении внешних границ их землепользования и выдаче акта о закреплении земли на вечное пользование колхоза.

Позиция Л. И. Дембо страдала тем, что при таком подходе можно прийти к разрыву единого института колхозного землепользования. С его мнением нельзя было согласиться потому, что он, разграничивая колхозные и земельные отношения, исходил из природы субъектов права землепользования (например, членство в колхозе), а не из самих норм земельного права. Видя в делении единого земельного массива на фонды общественных и приусадебных земель, в разбивке на поля севооборота и бригадные участки сферу колхозных правоотношений, Л. И. Дембо принижал роль норм земельного права. Непонятно в таком случае, как вообще можно говорить о самостоятельности земельного права как отрасли права, если оно не содержит норм об использовании земли субъектами права.

Задача организации колхозного землепользования, обеспечения колхозных дворов приусадебными участками вытекает прежде всего из норм земельного права. Прав Г. А. Аксененок, когда, возражая против мнения Л. И. Дембо, пишет: «Правоотношения, связанные с земельной территорией колхоза, представляют собой не отношения между колхозом и его членами, а отношения по использованию земли как исключительной собственности государства между колхозом – субъектом права землепользования и государством — собственником

[30] См.: БСЭ, т. 1. С. 337.

[31] Д е м б о Л. И. Колхозные правоотношения и система советского права // Советское государство и право. 1951, № 7. С. 50.

земли. Поэтому они не могут быть отнесены к колхозно-правовым, а являются земельно-правовыми отношениями со всеми присущими им признаками»[32].

Итак, представляется правильным, с одной стороны, не обеднять роль земельного права, с другой – ограничить эту отрасль права специфическими земельными отношениями, складывающимися на базе государственной собственности на землю и хозяйственной эксплуатации всех земельных ресурсов в интересах народа. Очевидно, в земельном законодательстве могут быть и другие нормы, регулирующие неземельные отношения, но они должны носить вспомогательный характер, хотя они так или иначе направлены на лучшее использование земли, на ее надлежащую охрану.

Выше отмечалось, что любая отрасль права вызывается к жизни социально-экономическими и политическими факторами, содержание и социальная направленность которых определяются характером общественных отношений. Советское земельное право порождено диктатурой пролетариата. Оно использовалось в ходе революционных земельных преобразований против власти и засилия помещиков в борьбе за вывод трудовых масс крестьянства из кабалы деревенской буржуазии и внедрение социалистических начал в земледелии, а затем оно использовалось для укрепления социалистических порядков в земельных отношениях в условиях победившего социализма. В период развитого социализма советское земельное право, опираясь на мощь общенародного государства, выполняет роль важного регулятора социалистических земельных отношений, способствует решению задач коммунистического строительства. Воздействуя на процесс дальнейшего углубленного развития социалистических земельных отношений, земельное право влияет на повышение уровня сельскохозяйственного производства, регулирует разумное удовлетворение общественных и государственных нужд в земле, создает заслон расточительству в использовании земель, гарантирует возврат и внедрение в сельскохозяйственный оборот разрушенных в ходе несельскохозяйственного использования земель. Правовую охрану оно сочетает с требованием от землепользователей постоянной заботы о повышении плодородия почв и расширения площадей земель сельскохозяйственного назначения.

Жизненность и активная роль земельного права как регулятора социалистических земельных отношений предопределены тем, что задачи этой отрасли права выражают, в конечном счете, потребности социалистических производственных отношений, интересы продвижения нашего общества к коммунизму. Соблюдая коренные интересы социалистического общества, содействуя коммунистическому строительству, советское земельное право всегда наполнено глубоким социальным содержанием. Сказанное в целом характеризует содержание, сущность предмета земельного права.

Советское земельное право – это воплощение в жизнь марксистко-ленинского учения об аграрных преобразованиях, его центрального пункта — теории пролетарской национализации земли. В земельном праве сконцентрированы думы и чаяния многомиллионных народных масс, их законные требования

[32] А к с е н е н о к Г. А. Земельные правоотношения в СССР. С. 61.

свободно владеть и пользоваться землей как основным источником своего существования и благополучия. Оно вобрало в себя все прогрессивное, что имелось в практике правотворчества народных масс применительно к революционным земельным преобразованиям первых лет существования Советской власти.

Максимально учитывая особенности в земельных отношениях переходного от капитализма к социализму периода, земельное право ставило во главу угла интересы социализма в земледелии. В период развитого социализма земельное право наполнено качественно новым содержанием — в нем отражена необходимость максимального учета требований задач коммунистического строительства. В этих целях обновлены действующие земельно-правовые нормы, осуществлена кодификация земельного законодательства.

§2. Понятие предмета советского земельного права

Предмет любой отрасли права всегда предполагает две составные части, два основных компонента, формирующих ядро этого предмета. Ими являются, с одной стороны, конкретный вид общественных отношений, обладающих внутренним единством и определенной самостоятельностью (все явления внутри этих отношений взаимосвязаны и взаимообусловлены, выражают единую целенаправленность, с другой стороны — система единообразных, однопорядковых правовых норм, которые вызваны к жизни требованиями указанных общественных отношений. Социальное предназначение этих норм определяется необходимостью регулировать весь комплекс отношений, которым они обязаны своим зарождением, своей полнотой и развитием. Как уже говорилось, советское земельное право — это система специально установленных правовых норм, оно призвано регулировать особый вид общественных отношений – отношений земельных.

Раскрывая содержание земельных отношений, регулируемых земельным правом, надо выделить следующие четыре формы отношений: а) отношения земельной собственности, б) отношения в области управления землей, в) отношения землепользования, г) отношения землеохранительные.

Отношения собственности выступают по сравнению с остальными формами отношений определяющими. Дело в том, что отношения собственности непосредственно корреспондируют связь их со способом производства, с производственными отношениями. Подчеркивая эту связь, К. Маркс указывал, что отношения собственности являются только юридическим выражением производственных отношений[33]. Следовательно, последние выступают определяющими по отношению ко всем явлениям в общественной жизни. Именно способ производства материальной жизни обусловливает социальный, политический и духовный процессы жизни вообще. Поэтому правовые отношения «не могут быть поняты ни из самих себя, ни из так называемого общего развития человеческого духа, что, наоборот, они коренятся в материальных жизненных отношениях...»[34].

[33] См.: М а р к с К., Э н г е л ь с Ф. Соч., т. 13. С. 7.
[34] Там же С. 6.

Будучи обусловлены производственными отношениями, отношения собственности выполняют ведущую роль применительно к отношениям управления землей, землепользования и в области охраны земель. В частности, характер отношений по управлению землей обусловлен характером земельной собственности. Отношения управления землей предполагают осуществление соответствующими полномочными органами действий по вводу земельных участков в хозяйственный оборот, обеспечению наиболее эффективного и рационального использования земельных ресурсов, ведению учета и регистрации земель. Как подчеркивал Г.А. Аксененок, под управлением землями следует понимать непосредственное заведование как всеми землями, входящими в единый государственный земельный фонд, так и хозяйственное управление отдельными категориями этих земель[35].

Отношения по использованию земель также предопределяются отношениями собственности на землю. В этом смысле можно понимать производность права землепользования от права собственности на землю. Исключительная государственная собственность на землю лежит в основе социалистического землепользования.

Отношения по охране земель также не могут быть поняты из самих себя, а вытекают из отношений собственности и землепользования. Правовые нормы, регулируя земельные отношения, требуют от всех субъектов права землепользования использовать предоставленные им земельные участки рационально, эффективно и строго по целевому назначению. В случаях нарушения требований земельного законодательства наступает ответственность всех, кто посягнул на него. Эффекта от хороших законов мало, если не создана посредством этих законов атмосфера нетерпимости к нарушителям законности в земельных отношениях. Повышение эффективности применения правовых норм вообще и усиление их охранительной функции в частности — это ленинские требования к укреплению правопорядка. Отвечая на вопрос, чем обеспечивается вообще исполнение закона, В. И. Ленин говорил: «Во-1-х, надзором за исполнением закона. Во-2-х, наказанием за неисполнение закона»[36].

Подытоживая сказанное, советское земельное право развитого социалистического общества можно определить как систему норм, регулирующих социалистические земельные отношения, основанные на исключительной собственности государства на землю, в целях надлежащего управления единым Государственным земельным фондом, рационального, эффективного использования и охраны земли. Таким образом, земельное право регулирует отношения собственности, отношения управления землей, отношения землепользования и отношения по охране земельных ресурсов страны. Прав Г. А. Аксененок, когда пишет, что земля в СССР как своеобразный объект права и земельных правоотношений является тем цементирующим началом, которое объединяет все отношения, связанные с ее использованием, в единую область земельных отношений, урегулированных в связи с этим и единой системой норм советского

[35] См.: А к с е н е н о к Г. А. Земельные правоотношения в СССР. С. 357.
[36] Л е н и н В. И. Полн.собр. соч., т. 2. С. 293.

земельного права[37]. Причем эти отношения по своему содержанию и целенаправленности отличаются от всех иных общественных отношений в социалистическом обществе.

За последние годы в науке советского земельного права отдельными учеными предприняты попытки раскрыть объект предмета советского земельного права с «новых» позиций, с подведением под них экономической подоплеки. Например, Ю. Г. Жариков считает, что земельные отношения нельзя мыслить без рентных отношений, что право землепользования на извлечение дохода из хозяйственной эксплуатации земли непосредственно входит в право землепользования, именно поэтому данные отношения должны охватываться сферой земельного права[38]. Мало того, он предлагает внедрить в практику регулирования земельных отношений такой институт, как договор аренды. Утверждая, что сложность регулирования земельных отношений присуща следующему за отводом земли этапу хозяйственной эксплуатации земли и возникшим в связи с нею отношениям государства — собственника земли и непосредственных землепользователей, он предлагает урегулировать эти правоотношения путем договора аренды. «По нашему мнению, – пишет он, – в плане теоретическом нет никаких серьезных оснований не признавать земельные отношения между государством – собственником земли и сельскохозяйственными предприятиями социалистическими арендными отношениями. Если это так, то для регулирования земельных отношений вполне приемлема такая юридическая форма, какой является договор аренды»[39].

Он неправильно считает, что В. И. Ленин допускает арендные отношения в землепользовании на всех этапах возникновения и развития социалистического общества. В. И. Ленин, действительно указывал на возможность арендных отношений государства – собственника земли с крестьянами с предоставлением им земельных участков в трудовое пользование. Однако В. И. Ленин, говоря о передаче земли в аренду отдельным крестьянам, рассматривал как временную меру, рассчитанную на переходный период от капитализма к социализму. Этот шаг диктатуры пролетариата обусловливался необходимостью преодоления, переделки частнособственнической психологии и создания материально-технической базы для перехода к социализму в земледелии[40].

Известно, что в период до победы колхозного строя существовала в определенных формах аренда земли. Но она была категорически запрещена постановлением ЦИК и СНК СССР от 4 июня 1937 г. «О воспрещении сдачи в аренду земель сельскохозяйственного назначения»[41].

---

[37] См.: А к с е н е н о к Г. А. Понятие советского земельного права и его системы // Советское государство и право. 1969, № 3. С. 32.

[38] На неприемлемость такой позиции мы уже указывали: См.: Е р е н о в А. Советское земельное право и рентные отношения. В кн.: Развитие аграрно-правовых наук. М., 1980. С. 35—42.

[39] Ж а р и к о в Ю. Г. Право сельскохозяйственного землепользования в СССР. М., 1969. С. 140.

[40] См.: Л е н и н В.И. Полн. собр. соч., т. 32. С. 182, 185, 186 и 188.

[41] История колхозного права. Сб. законодательных материалов СССР и РСФСР 1917—1958 гг., т. II С. 16.

Ввиду этого предложения Ю. Г. Жарикова о внедрении в земельные отношения развитого социалистического общества отжившего свой век института аренды лишено всякого смысла.

По этим же мотивам мы не можем согласиться с Ю. Г. Жариковым, когда он считает, что вполне можно было бы урегулировать земельные отношения путем договора аренды[42]. По его мысли, договорная форма допустима в целях конкретизации отдельных условий пользования землей ввиду часто меняющейся агропроизводственной ситуации в хозяйствах, что обусловливается местными особенностями. Договорная форма может предусматривать помимо рентных обязательств колхозов и совхозов перед государством и другие обязанности землепользователей, такие, как соблюдение утвержденных проектов землеустройства, проведение мероприятий по мелиорации, охране почв от эрозии, санкции за несоблюдение условий землепользования и поощрения хорошо работающих хозяйств, и, кроме того, она могла бы фиксировать ряд конкретных прав, гарантируемых землепользователям государством. Но, по существу, эти нормы были бы повторением, причем не полностью, основных требовании действующего земельного законодательства, в чем нет никакой практической необходимости.

Еще об одном предложении Ю. Г. Жарикова, с которым также нельзя согласиться. Например, он считает целесообразным внедрить в сельскохозяйственное землепользование платное начало. В условиях хозяйственной реформы, предусматривающей экономическую оценку земли и полный хозрасчет, «плата» за пользование землей, где бы она ни применялась—в сельском хозяйстве и при предоставлении земли для нужд строительства, призвана служить не надуманной категорией, а условием материального стимулирования рационального использования земли[43]. Ю. Г. Жарикова поддержали Н. Н. Веденин и К.А. Шайбеков. Первый из них считает, что «вообще неправильно отрицать в социалистических условиях возможность применения экономико-стоимостных категорий в области земельных отношений и природопользования в целом», что «новые экономические условия, созданные переводом совхозов и других государственных сельскохозяйственных предприятий на полный хозяйственный расчет, дают некоторые дополнительные аргументы в пользу платности землепользования»[44].

К. А. Шайбеков, солидаризируясь с ними, пишет: «В целях упорядочения землепользования и усиления ответственности землепользователей за состояние охраны земли и повышения плодородия почвы целесообразно было бы ввести и прямые рентные платежи в отношения землепользования сельскохозяйственных предприятий»[45].

Установление платности землепользования в период, когда советский народ развертывает коммунистическое строительство, было бы шагом назад. Одним из преимуществ советского земельно-правового строя было и остается осу-

---

[42] Жариков Ю. Г. Право сельскохозяйственного землепользования в СССР. С. 140.
[43] Там же. С. 142.
[44] Веденин И. Н. Правовое положение совхозов в условиях экономической реформы. М., 1973 С. 157.
[45] Шайбеков К. А. Право сельскохозяйственного землепользования в СССР // Советское государство и право. 1977, № 3. С. 51.

ществление в полной мере пролетарской национализации земли с провозглашением принципа бесплатности землепользования. Приведенным выше постановлением ЦИК и СНК СССР от 4 июня 1937 г. еще раз была подтверждена бесплатность землепользования. Например, в статье 2 записано: «Свободные земли сельскохозяйственного значения предоставляются земельными органами и городскими Советами учреждениям, организациям и отдельным гражданам лишь в бесплатное пользование». А статья 4 гласила: «Взимание арендной платы, в какой бы то ни было форме за земли, предоставленные ранее для сельскохозяйственного использования, с изданием настоящего постановления прекращается».

Авторы, предлагающие внедрить платность землепользования, делают ссылку на земельный кадастр, предполагающий определение уровня плодородия почв и экономическую оценку земель единого государственного земельного фонда. Действительно, земельный кадастр призван способствовать обеспечению рационального использования земельных ресурсов страны. Действующим земельным законодательством, в частности Основами земельного законодательства Союза ССР и союзных республик и республиканскими земельными кодексами, на внедряемый земельный кадастр возлагается задача подготовки полных достоверных и необходимых сведений о природном, хозяйственном и правовом положении земель. Наличие достоверных данных регистрации землепользовании, учета количества и качества земель, бонитировки почв и экономической оценки земель будет благоприятствовать повышению эффективности использования земель и их охраны, улучшению планирования народного хозяйства, размещения и специализации сельскохозяйственного производства, мелиорации и химизации сельского хозяйства, а также осуществлению других народнохозяйственных мероприятий, связанных с использованием земель.

Но земельное законодательство не содержит предписания об установлении платности землепользования. Современная практика исследовательских и опытных работ по бонитировке почв и экономической оценке земли, которые развернуты в разных зонах страны, обходится без определения цены земли в денежном выражении. Согласно методике опытов по оценке земли, в качестве основного критерия экономической оценки земли принимается валовая продукция, урожайность выращиваемых сельскохозяйственных культур, являющаяся экономическим показателем. Таким образом, ценность земли определяется величиной урожая, которая представляет собой один из основных показателей результата сельскохозяйственного производства. Экономическая оценка земли, выявляя, с одной стороны, плодородие почв, с другой – производственное удобство при использовании земли, ее местоположение, является методом определения лучших и худших земель, и поэтому экономическая оценка земли может служить одним из критериев определения размеров дифференциальной ренты, но она, экономическая оценка, ни в коей мере не может быть производной от этой ренты.

Итак, платность землепользования не имеет никакого отношения к экономической оценке земли, следовательно, к земельному кадастру в целом; между ними нет непосредственной связи. Земельный кадастр не преследует цели опре-

делить цену земли в денежном выражении. Экономическая оценка земли предполагает определение разности качества земель. Почвенная разность является исходным при экономической оценке земли, а критерием ее выступает урожайность основных сельскохозяйственных культур. Основу экономической оценки земли составляет экономическое плодородие почвы. Следовательно, экономическую оценку земли нельзя построить на основе естественного ее плодородия, так как при этом не учитывались бы издержки производства — материальные и трудовые затраты и местоположение земли. Таким образом, экономическая оценка земли предполагает не установление в прямом виде денежной стоимости земли, а определение качества земли путем определения стоимости выращенной на ней валовой продукции и количества материальных и трудовых затрат[46].

---

[46] Однако многие аграрники-юристы не поддержали идею установления цены земли и введение платности землепользования. См.: А к с е н е н о к Г. А. Земельные правоотношения в СССР. М., 1958. С. 148; К р а с н о в Н. И. Правовое обеспечение рационального использования земли // Советское государство и право. 1967, № 3. С. 51—52; К о л б а с о в О. С. Правовая охрана в СССР // Советское государство и право. 1967, № 9. С. 49; и др.

Глава II

СИСТЕМА СОВЕТСКОГО ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА

§1. Общие проблемы системы советского земельного права

Советское земельное право, как уже отмечалось выше, регулирует разнообразные общественные отношения по поводу земли как объекта исключительной собственности государства, рационального использования и охраны земли в связи с использованием ее в качестве средства или условия производства во всех отраслях народного хозяйства.

Поэтому для установления научно обоснованного соотношения понятия системы земельного права как самостоятельной отрасли советского права, учебной дисциплины и науки, а также для выяснения соотношения системы земельного права как отрасли и системы земельного законодательства необходимо провести систематизацию правовых норм, регулирующих общественные отношения по поводу земли.

1. Всякая система имеет определенное основание для построения. Но независимо от того, какой критерий будет положен в основу построения системы права, систематизация правовой нормы должна отвечать, по крайней мере, двум требованиям. Во-первых, систематизация должна принести определенную пользу науке и практике. Правильно проведенная систематизация правовых норм способствует точному выявлению составных частей отрасли права (или системы права в целом), позволяет показать их органическую взаимосвязь и гармоничное взаимодействие друг с другом и дает возможность определить роль и место каждого из элементов права в составе конкретной отрасли. Велико значение систематизации в установлении тенденции развития правовых норм, в дальнейшем совершенствовании законодательства в его научно обоснованной кодификации. Принятие новых законов, регулирующих те или иные конкретные общественные отношения (например, земельные, горные и т. д.), основывается на установившемся представлении о системе той или иной отрасли. Чем научно обоснованнее представление о системе, тем меньше пробелов в принимаемом акте.

Во-вторых, систематизация правовых норм должна обеспечивать, с одной стороны, единство правовых норм, регулирующих те или иные виды общественных отношений, а с другой - их дифференциацию на отдельные части, группы и т. д.

Общественные отношения по поводу земли являются едиными в своей основе. Правильно отмечает Г. А. Аксененок, что именно в силу того, что объектом земельных правоотношений является земля как предмет, по поводу которого устанавливаются права и обязанности участников земельных правоотношений, все эти отношения по своему правовому характеру отнесены к одной категории отношений – земельных правоотношений, что и отличает их от других социалистических правоотношений в СССР[47]. Земля в СССР как своеобразный

[47] См.: А к с е н е н о к Г. А. Земельные правоотношения в СССР. М., 1958. С. 28-29; см. также: Земельное право. М., 1969. С. 54-55; Советское земельное право. М., 1977. С. 38-44.

объект права и земельных правоотношений является тем цементирующим признаком, который объединяет все отношения, связанные с ее использованием в единый комплекс отношений, урегулированных в связи с этим и едиными нормами советского земельного права.

Единство советского земельного права обусловлено господством исключительной государственной собственности на землю и социалистической системы хозяйства представляющих собой экономическую основу социалистического общества, а также единством задач коммунистического строительства, которые решаются в стране на данном этапе развития нашего общества.

Вместе с тем одно и то же общественное отношение имеет множество признаков, особенностей, которые в зависимости от условий, места и времени их проявления приобретают различный характер[48]. Это обстоятельство обусловливает необходимость всестороннего урегулирования правом каждого типичного общественного отношения. Будучи однородным по своему характеру, предмет правового регулирования любой отрасли права имеет внутри этого единства определенные различия, вытекающие из особенностей состава участников, основания возникновения и т. д., входящих в данный предмет правового регулирования общественных отношений. Отсюда признание единства земельных отношений и единства регулирующих их норм земельного права не исключает, а, наоборот, предполагает деление этих норм на отдельные группы. По мере развития и совершенствования, усиления охвата своими нормами различных сторон и подвидов отношений по поводу земли внутри земельного права как самостоятельной отрасли права происходит дифференциация правовых норм, деление их на отдельные части или группы. Такая дифференциация достигается группировкой норм в правовые институты.

Правовой институт - это система взаимосвязанных правовых норм, регулирующих относительно обособленную группу однородных общественных отношений (например, институт права исключительной государственной собственности на землю, институт права землепользования и т. д.)[49]. Каждый правовой институт имеет свои особенности, характерные черты, определяемые своеобразием регулируемых им общественных отношений, и объединяет все относящиеся к этим отношениям правовые нормы, что имеет большое практическое значение; институты отрасли права должны служить основой для развития и совершенствования того или иного законодательства. Конечно, в земельном праве так же, как и в любой другой самостоятельной отрасли права, не может быть изолированных друг от друга институтов ибо, несмотря на все многообразие форм проявления, все виды, подвиды земельных отношений находятся в тесной взаимной связи. Отсюда различные правовые институты, хотя и имеют свои специфические черты и характерные признаки, взаимосвязаны между собой.

Дифференциация земельно-правовых норм возможна не только в масштабе правового института, она необходима и при группировке их в другие подразделения. Так, в последние годы в связи с разработкой и применением теории сис-

---

[48] См.: К е р и м о в Д. А. Философские проблемы права. М, 1972. С. 287-288; Л а п т е в В.В. Предмет и система хозяйственного права. М., 1969.

[49] См.: Земельное право / Под ред.Н.Д. Казанцева, И.В. Павлова. М., 1971. С. 39.

тем в праве некоторые авторы полагают, что существующих структур подразделения системы права недостаточно для полного определения структуры советского права. По мнению О. С. Иоффе, например, кроме норм права института и отрасли права в системе права имеются такие структурные подразделения, как правовые принципы, подотрасль права и субинститут [50].

Как нам кажется, мысль О. С. Иоффе о наличии субинститутов в системе права является плодотворной. Нельзя не согласиться также с М. К. Сулейменовым в том, что субинститут - это тот же институт, только входящий в другой более широкий[51]. В литературе он был известен и раньше, но под другим названием - простой институт. Так, в зависимости от характера, специфики и значимости общественных земельных отношений правовые институты, регулирующие их, Н. Т. Осипов делит на простые и сложные[52]. К сложным он относит такие институты, которые объединяют в себе несколько простых институтов и на которые распространяются одни и те же принципы. Простой, или специальный, институт не содержит в себе каких-либо группировок норм, обособленных от данного института или имеющих самостоятельное значение, он состоит из норм, регулирующих однородную, относительно небольшую по своему составу группу общественных отношений. Но недостаток такого деления состоит в том, что оно не позволяет подчеркнуть системность права и его институтов, иерархию правовых явлений и т. д.

Между тем, как будет показано в дальнейшем, система права строится в нескольких плоскостях и имеет многоуровневую структуру. Поэтому отказ от традиционного деления институтов на простые и сложные и выделение в системе права такого самостоятельного структурного подразделения, как субинститут, имеет определенное практическое значение для определения отношения субординации между институтами, для установления места и роли того или иного института в системе права и т. д. В условиях все более расширяющегося распространения системно-структурного подхода на право, в котором большое внимание обращается на теоретическое осмысливание многоступенчатости правовых общностей, правильное решение этих проблем имеет непосредственное отношение к построению научно обоснованной системы права.

Одним из первых в литературе о наличии в системе права правовых институтов более высшего и низшего порядка говорит представитель земельного права Л. И. Дембо. Еще в 1956 г. он писал об общих, разветвленных правовых институтах, распадающихся на ряд конкретных и более мелких, но имеющих самостоятельное значение правовых институтов «Так, например, - указывал Л. И. Дембо, - в земельном праве имеются общий институт права землепользования и

---

[50] И о ф ф е О. С. Структурные подразделения системы права на материалах гражданского права // Ученые записки ВНИИСЗ. М., 1963, вып. 14. С. 52.

[51] С у л е й м е н о в М.К. Правовой институт в системе советского права // Изв. АН КазССР. Сер.обществ. наук. 1976, №2. С. 80.

[52] О с и п о в Н. Т. Теоретические проблемы советского земельного права. С. 82. Интересные соображения о характере правового института высказаны С. С. Алексеевым. Отмечая «многоступенчатость» правовых общностей в ряде отраслей права, он указывает, что субинституты - это органические образования относительно самостоятельного характера, формирующиеся внутри институтов. Следовательно, перед нами "усложнение" структуры института, относительное обособление внутри его определенного комплекса норм (А л е к с е е в С .С. Структура советского права. М., 1975. С. 151).

вместе с тем конкретные институты: право колхозного землепользования, право землепользования колхозного двора и т. д., которые также представляют собой самостоятельные правовые институты, так как они всесторонне очерчены определенными правовыми положениями, характеризующими самостоятельные типизированные правоотношения»[53].

Таким образом, исходя из изложенного, можно отметить, что система советского земельного права представляет собой единство и дифференциацию земельно-правовых норм, однородные группы которых образуют взаимосвязанные земельно-правовые институты. Иначе говоря, система советского земельного права есть научно обоснованное расположение земельно-правовых институтов в соответствии с их ролью в регулировании земельных отношений. В этом, т. е. в логически последовательном, расположении институтов - главное и основное в построении системы любой отрасли социалистического права.

2. Исследуя проблему системы советского земельного права как отрасли права, необходимо иметь в виду тесную связь этой проблемы с вопросами о системе науки и системе отраслевой учебной дисциплины. Безусловно, что наука о земельном праве оказывает некоторое влияние на построение системы земельного права как отрасли права. Преподавание земельного права как учебной дисциплины также основывается на сложившейся системе данной отрасли и в то же время в некоторой степени определяет структуру ее построения. Отсюда, рассматривая систему земельного права как отрасли, нельзя не затронуть вопрос о системе науки и системе предмета изучения и преподавания.

Система науки — это система знаний об определенном явлении. Как указывал Ф. Энгельс система науки — это развитие науки «в ее собственной, внутренней связи» [54]. Поэтому для построения системы науки земельного права необходимо, прежде всего, руководствоваться ее теоретическими принципами, идеями, понятиями, выражающими внутреннее развитие самой этой науки. Нельзя не согласиться со следующими положениями О. А. Красавчикова: «Не могут быть признаны правильными суждения о том, что система науки «копирует» систему соответствующей отрасли, целиком совпадает с ней или является тождественной. Но неправильны утверждения и обратного порядка, что система норм права определяется системой науки, а содержание отрасли определяется в зависимости от того, какая отраслевая юридическая наука изучает те или другие нормы права. Подобные утверждения являются неправильными потому, что они переоценивают значение системы науки в формировании системы права и его отраслей»[55].

Система науки земельного права имеет существенные особенности по сравнению с системой земельного права как отрасли права. Эти особенности обусловлены, прежде всего, различием предмета науки и предмета отрасли права. Предметом любой науки считается определенный комплекс общественных

---

[53] Дембо Л.И. О принципах построения системы права // Советское государство и право. 1956, №8. С. 93.

[54] Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т.13. С. 494.

[55] Красавчиков О.А. Советская наука гражданского права // Ученые труды Свердловского юр.ин-та. Сер. «Гражданское право». 1961, т.6. С. 306-307.

явлении и отношений, который служит объектом познавательной деятельности людей, объектом изучения.

Отсюда по своему содержанию и структуре система науки земельного права значительно сложнее и многообразнее, чем система одноименной отрасли права. Она охватывает соответствующие сведения не только о законодательстве, регулирующем земельные отношения, но и о правовых взглядах, в том числе и о самой правовой науке. Если земельное право как отрасль социалистического права имеет практически единственную задачу регулировать земельные отношения в целях обеспечения рационального использования земель, охраны прав социалистических организаций и граждан и укрепления социалистической законности в области земельных отношений, то юридическая наука земельного права вызвана к жизни необходимостью разрешения целого ряда задач [56]. Она изучает нормы и институты земельного права как самостоятельной отрасли права, определяет предмет и метод, а также основные принципы земельного права анализирует понятие, виды, содержание и структуру законодательства, регулирующего земельные отношения, изучает в сравнительном плане зарубежное аграрное законодательство, дает критику и показывает антинародную сущность буржуазного аграрного права.

Каждый из институтов земельного права изучается наукой в виде учения об этом институте. Так, важным институтом системы земельного права является институт права государственной собственности на землю. В систему науки данный институт входит в качестве учения о праве государственной собственности на землю. Система науки земельного права находится в тесной связи с системой советского земельного права как учебной дисциплины, по которой составляются программы и учебники, читаются лекции и ведутся семинарские занятия.

В учебной дисциплине даются основные сведения о земельном праве, которые получили признание научной общественности, излагаются нужные для будущей работы студентов необходимые знания и т. д. Но между этими понятиями есть и существенное различие. Как правильно отметил О. А. Красавчиков, и в науке и в учебной дисциплине одним из узловых пунктов являются правовые воззрения теории, представления и идеи. В них отражаются действующее право, социалистические общественные отношения, регулируемые определенной отраслью права, и т. д. Различие между наукой и учебной дисциплиной О. А. Красавчиков видит в неодинаковой направленности, в разном целевом характере научной работы и преподавательской деятельности.

Предмет отраслевой юридической науки – это определенная совокупность явлений (нормы права практики применения законодательства и др.). Предмет учебной дисциплины - это тот круг знаний, навыков и умений, которые предстоит изучить (преподать) в учебном процессе по данной дисциплине.[57] Эта общие положения об отраслевой науке и учебной дисциплине, выработанные О. А. Красавчиковым на материалах гражданского права, применимы и для характеристики земельного права.

---

[56] Советское земельное право. М., 1977. С. 26-27.

[57] См.: К р а с а в ч и к о в О. А. Советская наука гражданского права. С. 135-139.

Система учебной дисциплины более подвижна, чем система науки и отрасли права. В ней должны найти отражение происшедшие в науке изменения, особенности соответствующих учебных заведений и т. д. Она должна содействовать целенаправленному изучению вопросов правового регулирования земельных отношений, способствовать познанию сущности земельного права и аграрных преобразований, проведенных в стране.

В учебно-методическом указании по изучению курса «Советское земельное право», изданном Ленинградским университетом в 1968 г, Н. Т. Осипов отмечает, что система учебной дисциплины советского земельного права построена таким образом, что в ней содержатся институты и нормы не только собственно земельного права, но также институты и нормы горного, лесного и водного права, С этой точки зрения советское земельное право представляет собой комплексную учебную дисциплину. Вместе с тем Н. Т. Осипов считает горное, лесное и водное право такими же самостоятельными отраслями, как и земельное право.

Высказывание Н. Т. Осипова вызвало в литературе критику. «Какое же это земельное право, когда в него входят и горное, и лесное, и водное право?», – спрашивает Б.В.Ерофеев[58]. Однако в этом споре, если иметь в виду то, что речь идет о системе учебной дисциплины 60-х годов, все же прав Н. Т. Осипов. Дело в том, что на построение системы земельного права, как учебной дисциплины, кроме общих особенностей, связанных с необходимостью обеспечения удобства изложения материала, подготовленностью студентов для его восприятия, наличием у них знаний в области правового регулирования земельных отношений, полученных в связи с изучением родственных дисциплин, долгое время оказывала большое влияние особая роль земельного права в системе аграрно-правовых наук.

Основой возникновения и развития советского земельного права является ленинский декрет «О земле» 1917 г, отменивший частную собственность на землю и осуществивший ее национализацию. Отсюда земельное право как отрасль возникла сразу же после победы Великого Октября. Поскольку земля как всеобщий предмет труда и основное средство производства в сельском хозяйстве, как пространственный оперативный базис в промышленности требовала к себе особого внимания советского государства, законодательство, регулирующее земельные отношения, развивалось быстрее, чем горное, лесное и водное законодательство.

Наука горного, лесного и водного права, а также соответствующее отраслевое законодательство по различным причинам объективного и субъективного порядка развивалась значительно медленнее, чем наука и законодательство земельного права[59]. В результате до последнего времени в юридических институтах и на факультетах не были введены самостоятельные учебные дисциплины, специальные курсы по горному, лесному и водному праву. Да и в настоящее

[58] Ерофеев Б. В. Основы земельного права. М., 1971. С. 54.

[59] Об этом более подробно см.: Ленинский декрет "О земле" и современность. М, 1970. С. 52—60; Мухитдинов Н.Б. Правовые проблемы пользования недрами. Алма-Ата, 1972; Развитие кодификации советского законодательства. М, 1968; Осипов Н. Т. Теоретические проблемы советского земельного права. С. 15.

время эти отрасли аграрно-правовых наук, за некоторым исключением, изучаются в земельном праве. Кстати, в своем учебнике «Советское земельное право» 1965 г. Б. В. Ерофеев дает некоторые сведения о горном, лесном и водном праве, выделив их в самостоятельные разделы учебника. Это полностью соответствовало сложившейся практике того времени и в свое время со стороны вузовских преподавателей не вызывало особых возражений. Более того, в 60-х годах ряд ученых полагал, что нормы, регулирующие правоотношения по пользованию землей, недрами, водами и лесами, составляют единую отрасль права, а именно право земельное. В. С. Якушев, например, отмечал, что «предметом регулирования советского земельного права являются земельные отношения социалистического общества как самостоятельная группа общественных отношений, возникших в результате национализации земли. В эту группу объединяется целый комплекс отношений, связанных, прежде всего, с землей, ее недрами, лесами и водами»[60]. Аналогичное мнение высказывали некоторые другие ученые.

С кодификацией законодательства о недрах, лесах и водных ресурсах стала отчетливо вырисовываться самостоятельность горного, лесного и водного права. В учебниках по земельному праву, изданных в последние годы, рассматриваются лишь собственно земельно-правовые проблемы. Однако общий недостаток системы земельного права как учебной дисциплины все еще не преодолен. Горное, лесное и водное право до сих пор не получили права гражданства в учебных программах юридических вузов и рассматриваются как отдельные темы в курсе земельного права что отрицательно сказывается на качестве преподавания аграрно-правовых дисциплин. В интересах дальнейшего развития и совершенствования правового регулирования горных, лесных и годных отношений и подготовки специалистов по этим актуальным проблемам юридической науки необходимо пересмотреть имеющиеся учебные программы, по которым ведется преподавание земельного права, и разработать соответствующие учебные пособия по горному, лесному и водному праву.

К сожалению, в литературе по советскому земельному праву не всегда четко проводятся различия между понятиями системы отрасли, науки и учебной дисциплины, а в ряде случаев необоснованно принижается роль системы земельного права как отрасли права в дальнейшем развитии правового регулирования общественных отношений по поводу земли, в совершенствовании законодательства, в частности его правильной кодификации. Так, в работе «Вопросы теории земельного права» В. К. Григорьев отмечает, что для советского земельного права главное, первостепенное значение имеет вопрос не о системе отрасли права, а о системе построения курса этой научной дисциплины как предмета изучения и преподавания[61]. Такое мнение не может быть признано правильным. Система отрасли права является первичной по отношению к системе науки и учебной дисциплины. О состоянии правовой науки, прежде всего, судят по тому, насколько полно и правильно построены система права и система его кон-

[60] Я к у ш е в В. С. Методы и принципы регулирования земельных отношений // Правоведение. 1961, №4. С. 75-76.

[61] См.: Г р и г о р ь е в В. К. Советское земельное право. М., 1957. С. 15; Е г о же. Вопросы теории земельного права. М., 1963. С.9.

кретной отрасли, ибо система советского земельного права, т. е. расчленение в определенной логической последовательности его институтов и их взаимная связь, обусловливается самим характером регулируемых этой отраслью права общественных отношений по поводу земли.

3. В развитии советской науки земельного права в юридической литературе выделяют два основных этапа[62]. Первый этап начинается с момента ее возникновения и заканчивается 1938 г. Второй этап начинается с 1938 г. и продолжается по настоящее время. Такая периодизация истории науки земельного права в целом не вызывает особого возражения. На наш взгляд, в развитии науки советского земельного права может быть выделен еще третий этап, который начинается с 1968 г., т. е. с момента кодификации земельного законодательства.

На первом этапе вопрос о системе земельного права как самостоятельной отрасли в системе советского земельного права не ставился. Исходной проблемой, привлекавшей к себе в первую очередь внимание науки земельного права, была проблема самой сущности советского земельного права. При этом если в первые годы после победы революции некоторые авторы вовсе отрицали самостоятельность земельного права, считая его частью единого хозяйственного права, а другие относили институты земельного права к области частного и публичного права[63], то с победой социалистической системы хозяйства, дальнейшим развитием и совершенствованием земельных отношений советскому земельному праву отводится равное с другими отраслями права место в системе права.

На втором этапе земельное право развивается как самостоятельная отрасль права. Но вследствие недостаточной разработанности вопросов горного, лесного и водного права получает распространение взгляд на земельное право как на отрасль в так называемом широком смысле, т. е. как на комплексную отрасль права. Поэтому, несмотря на то, что углубленно исследовался ряд актуальных теоретических проблем земельного права, вопрос о системе в литературе ставился все еще робко. В учебниках в ряде случаев вопрос о системе земельного права как самостоятельной отрасли подменялся изложением названия отдельных тем и их краткой характеристикой. При этом не проводились различия между понятиями «система отрасли права», «система науки», «система учебной дисциплины» и т.д.

Серьезные успехи в разработке проблемы системы земельного права достигнуты, лишь начиная с 1968 г., т. е. на третьем этапе развития науки о земельном праве. В значительной мере этому способствовала кодификация земельного законодательства путем принятия Основ земельного законодательства и земельных кодексов союзных республик[64]. Основы четко определили предмет регулирования земельного законодательства, указав, что горные, лесные и водные от-

---

[62] Земельное право. М., 1969. С. 48.

[63] См.: Евтихеев И.И. Земельное право. С. 4: Розенблюм Ф. С. Земельное право РСФСР. М, 1929. С. 6; О понятии советского земельного права и анализе достоинств и недостатков первых учебных пособий в этой области более подробно см.: Джалилов И. Возникновение и развитие советского земельного права Узбекистана. Ташкент., 1970. С. 82—102.

[64] О отношении системы права и системы законодательства более подробно см.: Красавчиков О. А. Система права и система законодательства // Правоведение. 1975, № 2. С. 69; Поленина С. В. Система советского законодательства (К методологии исследования) // Советское государство и право. 1975, № 11. С. 35; Система советского законодательства. М, 1980.

ношения регулируются специальным законодательством Союза ССР и союзных республик. В результате, появились публикации, в которых большое внимание уделялось разработке системы земельного права именно как самостоятельной отрасли права. В учебнике «Земельное право» (1969 г.), под редакцией Г. А. Аксененка, было дано и определение понятия этой системы. «Под системой советского земельного права, - указывается в учебнике, - подразумевается классификация и систематика норм этой отрасли права, регулируемых ими общественных отношений, правовых институтов и тех принципов, которые определяют их содержание» [65]. Не со всеми положениями этого определения можно согласиться. В частности, вряд ли будет правильным признать, что классификация земельных отношении, принципов их правового регулирования является задачей системы права. Система права опирается на уже систематизированный предмет правового регулирования. Тем не менее, приведенное определение понятия системы следует рассматривать как существенный шаг вперед в исследовании актуальных проблем земельного права. Ряд вопросов системы земельного права как отрасли, науки и учебной дисциплины поднят в работе Н.Т. Осипова «Теоретические проблемы советского земельного права». Подробно проанализировав предмет земельного права, автор пришел к справедливому выводу о том, что система отрасли права обусловлена характером, спецификой и взаимными связями тех общественных отношений, которые существуют в реальной жизни. Поэтому в книге исследованию этого вопроса предпослано исследование системы тех фактических общественных отношений, которые, в конечном счете, определяют и систему отрасли права, т. е. в данном случае систему земельных отношений. Все это дало возможность Н. Т. Осипову, несмотря на ряд спорных положений и упущений, на которых мы остановимся ниже, в целом удачно раскрыть понятие и особенности системы земельного права как самостоятельной отрасли в системе советского права.

Интересные суждения относительно системы земельного права как отрасли содержатся в «Советском земельном нраве» (1977 г.), под редакцией Н. И. Краснова и В. П. Балезина. «Под системой земельного права как отрасли советского права,— отмечают авторы,— понимается совокупность органически связанных между собой земельно-правовых институтов, расположенных в определенной последовательности в зависимости от выполняемых ими функций в регулировании земельных отношений» [66]. Ценным в данном определении является то, что в нем сделана попытка вскрыть внутреннее единство системы и показать органическую взаимосвязь ее частей - институтов. Авторы более подробно рассматривают соотношение системы отрасли, науки и учебной дисциплины.

Так развивалось и совершенствовалось, приобретая стройный характер, учение о системе советского земельного права. Однако считать решенной эту проблему в литературе все еще нельзя. Самое уязвимое место в исследовании данного вопроса состоит в том, что во многих случаях он разрабатывается вне всякой связи с общим методологическим вопросом о системе в праве, без использования системного подхода к познанию. Отдельные суждения на этот счет,

[65] Земельное право. М., 1969. С.31.
[66] Советское земельное право. М., 1977. С.8.

которые имеются в земельно-правовой литературе, носят частный, иллюстративный характер.

Авторы в основном спорят о том, относится ли тот или иной институт к земельному праву, каково содержание этого института и т. д. Иногда вопрос о характере системы решается по правилам «или-или»: или носят объективный характер, или являются субъективной категорией и создаются волей людей. Все это вызывает необходимость, прежде чем перейти к непосредственному анализу институтов и норм земельного права на современном этапе и их классификации, рассмотреть вопрос о системе с использованием некоторых данных общей теории систем.

В философской литературе по-разному определяют понятие системы. «Система - это целостная совокупность элементов, в которой все элементы настолько тесно связаны друг с другом, что выступают по отношению к окружающим условиям и другим системам как единое целое», - пишет А. Г. Спиркин[67]. По мнению В. Г. Афанасьева, «в строгом смысле слова система - это целостное образование, обладающее новыми качественными характеристиками, не содержащимися в образующих его компонентах»[68]. В правовой литературе одним из первых дал определение системе Д. А. Керимов. «Система в праве, - пишет он, - это объективное объединение (соединение) по содержательным признакам определенных правовых частей в структурно упорядоченное целостное единство, обладающее относительной самостоятельностью, устойчивостью и автономностью функционирования»[69].

Исходя из приведенных и других определений понятия «система», можно отметить следующие ее характерные признаки:

1) системе свойственно наличие нескольких (или множества) элементов. Там, где нет хотя бы двух частей, нет системы:

2) элементы объединены в систему по содержательным признакам. Разнохарактерные элементы не образуют систему;

3) элементы системы являются не случайным скоплением, лишенным каких-либо черт внутренней организации, а определенным образом взаимодействующими компонентами. Однако не всякое взаимодействие элементов ведет к возникновению системы. Для того, что бы система была организованной, как отмечает М. И. Сетров, необходимо наличие двух видов совместимости: совместимость однопорядковых элементов как обязательное условие взаимодействия, совместимость отдельно взятого элемента со всеми другими элементами целого, то есть совместимость элемента и системы, в которую он входит[70];

---

[67] Спиркин А. Г. Курс марксистской философии. 1966. С. 161.

[68] См.: Афанасьев В. Г. О системном подходе в социальном познании // Вопросы философии. 1975, № 6. С. 99.

[69] Керимов Д. А. Философские проблемы права. С. 278. О понятии «система» см. также: Блауберг И. В., Юдин Э Г. Становление и сущность системного подхода. 1973. С. 167; Блауберг И. В., Садовский В И., Юдин Э. Г. Философский принцип системности и системный подход // Вопросы философии. 1978, № 8; Кузьмин Б.П. Принцип системности в теории методологии К. Маркса. М., 1976: Алексеев С.С. Советское право как система: методологические принципы исследования.

[70] Сетров М.И. Методологические принципы построения единой организационной теории // Вопросы философии. 1969, №9. С.29.

4) во взаимодействии со средой система всегда выступает как нечто единое, обладающее качественной определенностью;

5) входящие в систему компоненты обладают относительной самостоятельностью. В силу этого любая система выступает как элемент системы более высокого порядка, которая, в свою очередь, по отношению к другой выступает как система низшего порядка.

Самое главное для характеристики системы - это не количество содержащихся в ней элементов. Количественные показатели не имеют определяющего значения для установления степени организованности системы. Один объект, включив в себя множество элементов, может и не быть системой, в то время как другой, состоя из двух-трех элементов, может выступать вовне как система, обладающая качественной определенностью. Все это зависит от характера связи между элементами. Связь между элементами действительно возникшей системы является настолько тесной, что нередко изменение одного из них 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 составляющих ее элементов, т. е. качественная сторона. Без установления того, соответствует ли элемент целому, может ли он объединиться с другими частностями целого, нельзя, да и невозможно, образовать систему.

Существуют различные способы познания взаимосвязи и взаимодействия элементов системы. Одним из таких способов является раскрытие состава исследуемого объекта, т. е. определение его структуры.

Система советского социалистического права по своей природе является сложной системой. Сложность ее определяется многогранностью структуры, что обусловлено надстроечным характером права, призванным отражать все многообразные виды общественных отношений. Различаются четыре основных уровня структуры, а именно: а) правового предписания правовой нормы; б) правового института; в) отраслей права; г) отраслей права в их взаимосвязи (система права)[71]. Каждый уровень структуры имеет свой, только ему присущий закон связи, свои особые функции. Однако взятые вместе все указанные уровни выступают как нечто 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, понимаемую в смысле состояния системы: нормы права по содержательным признакам распределены между институтами, а последние между отраслями как системными образованиями более высокого порядка и т.д. Причем связь между элементами системы права настолько существенна, что исключение одного из них (например, правового института) может повлечь за собой разрушение всей системы.

Вместе с тем система права не является застывшей, раз навсегда данной целой. С развитием соответствующих групп общественных отношений развивается, совершенствуется и система права, происходит смена состояния ее эле-

[71] А л е к с е е в С.С. Общетеоретические принципы исследования структуры права // Советское государство и право. 1971, №3. С.42.

ментов. Такое развитие осуществляется посредством изменения действующих правовых норм (или принятия новых законов взамен старых). Однако не все они влекут за собой развитие системы права. Отдельные модификации норм могут происходить в пределах одного института или же одной отрасли права. Но они, в целом совершенствуя тот или иной закон, не отразятся на характере правового института (или отрасли) как элемента системы. Так, принятие в пределах института права землепользования закона, по-новому определяющего порядок предоставления земельных участков гражданам, не изменит общего состояния права землепользования как института и не приведет к перестройке структуры земельного права.

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. Как правильно отмечается в литературе, развитие не просто само раскрытие объекта, актуализация уже заложенных в нем положений, а такая смена состояний, в основе которой лежит невозможность сохранения существующих форм функционирования[72]. В результате развития объект как бы оказывается вынужденным выйти на новый уровень функционирования, прежде недоступный и невозможный для него, а условием такого выхода является изменение организации объекта. Поэтому в отличие от «простого» изменения критерием развития системы выступают целостность, устойчивость и комплексность преобразования всей организации.

Таковы в общих чертах характерные особенности теории всех систем, в том числе и права. Поскольку земельное право является составной частью системы советского социалистического права, сказанное в полной мере применимо при характеристике и классификации его институтов.

§2. Система советского земельного права как отрасли права

Советское земельное право включает в себя исторически сложившуюся систему земельно-правовых институтов, существование которых обусловлено необходимостью правового закрепления земельных отношений социалистического общества. Поэтому при выявлении сущности системы земельного права (впрочем, как и любой другой отрасли) следует исходить не столько из юридических критериев, сколько из сущности самих земельных отношений как особой области общественных отношений.

Социалистические земельные отношения – результат национализации земли, объявления ее исключительной государственной собственностью, т. е. всенародным достоянием. Систему земельного права, прежде всего, необходимо рассматривать как систему, состоящую из различных по своему характеру, выполняемым функциям и значимости в регулировании земельных отношений институтов. Наиболее важные из них, отражающие сущность земельного права как особой отрасли советского социалистического права, образуют общие институты, а те земельно-правовые нормы, которые призваны регулировать отдель-

[72] См.: Проблемы методологии системного исследования. М., 1970. С. 44.

ные стороны или виды земельных отношений, – специальные институты. Такая дифференциация земельно-правовых норм, составляющих содержание земельного права как отрасли, по нашему мнению, соответствует установившейся традиции деления отрасли на общую и особенную части. Общую часть образуют общие институты, а особенную – специальные.

Научное познание объективно существующей системы права включает познание внутренних закономерностей формирования, обособления и взаимозависимости отдельных его структурных частей. Один из существенных моментов данного процесса состоит в выявлении общих для всех институтов, или, по крайней мере, для основной их массы черт, свидетельствующих о том, что эти институты принципиально однородны и составляют в своей совокупности данную отрасль права. С этим связано выделение норм общей части отрасли права. Как справедливо отмечает С. Н. Братусь, наличие общих правоположений для определенной группы институтов говорит о том, что они принадлежат к одной отрасли права и что такая отрасль права действительно существует[73].

Отнесение земельно-правовых норм к общей и особенной частям зависит от того, касаются ли они общих основ правового регулирования земельных отношений или регулирования определенного вида земельных отношений. Эти критерии в настоящее время признаются почти всеми аграрниками. Однако до недавнего времени земельное право вообще не знало деления норм на общую и особенную части. Многие ученые обходили эту проблему. Лишь с начала 1965 г. в учебниках по земельному праву, в ряде монографических исследований проводится деление земельно-правовых норм по указанным двум частям.

На первый взгляд может показаться, что разграничение земельно-правовых норм на общую и особенную части имеет чисто теоретическое значение, но лишено практического смысла. Однако такое мнение будет неправильным. Исследуя вопросы кодификации общей части советского гражданского права, О. С. Иоффе указывал, что образование в гражданском праве общей части является колоссальным достижением в развитии законодательной техники [74]. Во-первых, появление общей части знаменует собой переход от частных выводов к формированию общих положений, которые в известной мере отражают степень развития юридической мысли в целом. Во-вторых, общая часть служит своеобразным критерием проверки того, насколько правомерно включены в данный акт специальные правила, являются ли однородными правовыми нормами. В-третьих, общая часть освобождает акт от повторений, взаимных ссылок и т. д.

Сказанное в полной мере относится и к характеристике общей части земельного права. Имеющиеся в этой области исследования говорят о том, что с появлением общей часта значительно усилились теоретические основы земельного права, больше внимания стало обращаться на основополагающие главные институты земельного права. С делением земельного права на общую и особенную часта значительно упростилось содержание специальных законодательных актов, регулирующих земельные отношения, земельно-правовые акты при-

[73] Б р а т у с ь С. Н. Предмет и система советского гражданского права. М, 1965. С. 178.
[74] И о ф ф е О. С. Вопросы кодификации общей части советского гражданского права. В кн.: Вопросы кодификации советского права. Вып. 1. Л., 1957. С. 31-32.

обрели стройный, цельный характер. Словом, появление общей части свидетельствует о зрелости земельно-правовой науки, о ее огромных возможностях в обеспечении дальнейшего развития и совершенствования правового регулирования земельных отношений.

Говоря о том, что в настоящее время в литературе многие авторы указывают на теоретическую и практическую значимость деления земельного права на общую и особенную части, нельзя не указать на некоторые спорные положения в определении их содержания.

Общая часть состоит из норм, которые имеют принципиальные черты и особенности, характерные для всех институтов земельного права. Так, в советском земельном праве действует положение, согласно которому земля в СССР находится исключительной собственности государства и предоставляется только в пользование. Действия, в прямой или скрытой форме нарушающие право государственной собственности на землю, запрещаются. Поскольку это правило как основополагающее распространяется на все земельные отношения, оно должно быть отнесено к общей части.

При исследовании содержания общей части земельного права в литературе выявляется ряд недостатков.

В разных работах по-разному определяется состав общей части. Например, Н. И. Краснов и В. П. Балезин считают, что в общую часть советского земельного права включаются институты: право государственной исключительной собственности на землю, государственное управление единым земельным фондом, право землепользования, земельный процесс, охрана права государственной собственности на землю и права землепользования[75]. В книге И. В. Дегтярева и Л. И. Осипова в составе общей части не предусмотрен такой институт, как земельный процесс[76]

Допускаются вольности при определении места институтов общей части. Например, в ряде случаев институт права землепользования помещается сразу после института права исключительной государственной собственности на землю, а в других – после государственного управления единым земельным фондом. Нет четкости при определении места и других институтов. Между тем порядок расположения правовых институтов в общей части не является произвольным, он зависит от значения и роли конкретного института в системе советского земельного права. Например, институт права исключительной государственной собственности занимает первое место в общей части именно потому, что он является основополагающим, главным институтом по отношению ко всем другим институтам советского земельного права[77].

Иногда наблюдается бессистемное изложение структурных подразделений общей части, указания на то, что кроме отмеченных есть и другие, входящие в эту часть институты, и т. д.

В ряде случаев в общей части земельного права не находит отражения такой важный институт, как государственное управление земельным фондом.

[75] Советское земельное право. М., 1977. С. 29.
[76] Дегтярев И. В., Осипов Н.Т. Земельное право и земельный кадастр. М., 1975. С.13.
[77] Советское земельное право. М., 1977. С. 29.

К.Т.Осипов, например, отмечает, что государственное управление не является институтом земельного права, даже с оговорками о том, что он разветвленный, сложный и т. д.п.[78] Он предлагает следующую систему общей части: право исключительной государственной собственности на землю, право землепользования, институт государственного социалистического землеустройства, институт, регулирующий отношения по предоставлению земли в пользование, изъятие земли, охрана исключительной государственной собственности на землю и прав землепользования. К общей части земельного права, по мнению Н. Т. Осипова, относятся также нормы, регулирующие условия и порядок использования земельных участков на проведение изыскательских работ; нормы, определяющие компетенцию, круг органов, осуществляющих государственный контроль за использованием земли всеми землепользователями; нормы, регулирующие отношения по возмещению убытков землепользователя и потере сельскохозяйственного производства; нормы, устанавливающие основания прекращения права землепользования предприятий, организаций, учреждений и граждан.

Предлагаемая Н. Т. Осиповым система общей части земельного права несколько отличается от систем, предлагаемых другими авторами, и вызывает ряд возражений. Прежде всего, нельзя согласиться с исключением из общей части института права государственного управления единым земельным фондом.

Государственное управление земельным фондом является необходимым условием организации рационального использования и охраны земель. Оно включает в себя нормы, регулирующие отношения по учету земель и регистрации землепользования, нормы, устанавливающие государственный контроль за использованием земель, нормы, регулирующие распределение и перераспределение земель, и т. д. В основе государственного управления единым земельным фондом лежит и право территориального верховенства Советского государства и право исключительной государственной собственности на землю. Как правильно отмечается в литературе, в силу тесной органической связи со всей системой советского земельного права институт государственного управления земельным фондом не может быть искусственно вырван из нее и включен по разным темам в систему другой отрасли права[79].

В качестве одного из аргументов для отрицания за правом государственного управления единым земельным фондом характера самостоятельного правового института общей часта земельного права Н. Т. Осипов приводит то, что этот институт, в свою очередь, включает в себя ряд правовых общностей, имеющих определенную степень самостоятельного значения. Но автор не учитывает, что, как уже отмечалось, институт не всегда первое структурное подразделение, следующее за нормой, так как самостоятельное правовое образование в ряде случаев встречается и внутри института. Такие образования в литературе называются субинститутами. Последние, как и общие институты, обеспечивают цельное регулирование общественных отношений. Без учета этого обстоятельства проблема системы земельного права не может быть решена, ибо тогда следует отри-

[78] О с и п о в Н.Т. Теоретические проблемы советского земельного права. С. 91.
[79] Б а л е з и н В.П. Правовой режим земель сельских населенных пунктов. М., 1972. С. 45.

цать качество самостоятельного института общей части и за правом землепользования, поскольку оно тоже включает самостоятельные подразделения.

Пробелами предложенной Н.Т. Осиповым системы общей части земельного права являются также следующие положения. Во-первых, в ней не соблюден принцип совместимости входящих в систему элементов. Группировка норм еще больше детализируется, в результате более мелкие подразделения как равнозначные становятся рядом с основными институтами. Так, нормы, регулирующие условия и порядок использования земель на проведение изыскательских работ; нормы, устанавливающие основания прекращения права землепользования, не могут рассматриваться в общей части земельного права в отрыве от института права землепользования. Они являются составной частью последнего. Во-вторых, трудно признать изъятие земли самостоятельным институтом общей части земельного права в отрыве от института права землепользования. Они являются составной частью последнего. Во-вторых, трудно признать изъятие земли самостоятельным институтом общей части земельного права.

Изъятие земли иногда применяется как вид наказания землепользователей за допущенные нарушения в землепользовании. Так, ст. 222 Земельного кодекса Казахской ССР предусматривает, что в случаях, устанавливаемых законодательством Союза ССР и Казахской ССР, у землепользователей, допускающих систематические нарушения правил пользования землей, могут быть изъяты неправильно используемые ими земельные участки. Нормы, регулирующие этот вид изъятия земли, являются составной частью института ответственности за нарушение земельного законодательства. Иногда изъятие земельного участка производится на основании постановления Совета Министров союзной республики либо решения исполнительного комитета соответствующего Совета народных депутатов для государственных или общественных нужд. В этом случае изъятие составляет содержание государственного управления единым земельным фондом.

Надо сказать, что в содержание государственного управления единым земельным фондом входят и нормы, регулирующие порядок разрешения земельных споров. Их соотношение – это соотношение части и целого.

В соответствии со ст. 49 Основ земельного законодательства земельные споры разрешаются, как правило, в административном порядке. Например, споры между колхозами, совхозами и другими государственными, кооперативными, общественными предприятиями, организациями, учреждениями и гражданами разрешаются Советами Министров союзных республик, Советами Министров автономных республик, исполнительными комитетами краевых, областных, окружных, районных, городских, сельских и поселковых Советов народных депутатов. В судебном порядке рассматриваются лишь имущественные споры, связанные с земельными отношениями, и споры между совладельцами индивидуальных строений на землях городов, городских поселков и на отведенных исполнительными комитетами сельских, аульных Советов народных депутатов земельных участках в сельских населенных пунктах в порядке пользования общим земельным участком.

С учетом изложенного система общей части советского земельного права может выглядеть следующим образом:

1. Институт права исключительной государственной собственности на землю. Сюда входят нормы: а) указывающие на принадлежность земли Советскому государству, б) определяющие правомочия Советского государства - собственника земли, в) устанавливающие правовой режим единого государственного земельного фонда как объекта собственности.

2. Государственное управление единым земельным фондом. Оно включает нормы: а) определяющие систему и компетенцию органов, осуществляющих государственное управление земельным фондом б) определяющие порядок ведения государственного земельного кадастра, в) о государственном землеустройстве, г) регулирующие отношения по планированию использования, распределению и перераспределению земель, д) устанавливающие порядок осуществления государственного контроля за использованием земель, ж) устанавливающие порядок разрешения земельных споров.

3. Право землепользования. Сюда относятся нормы: а) определяющие основания возникновения и прекращения права землепользования, б) определяющие правовой режим земли как объекта права землепользования, в) устанавливающие субъекты права землепользования: г) регулирующие сроки землепользования, д) определяющие права и обязанности землепользователей.

4. Охрана права государственной собственности на землю и права землепользователя. В нее входят нормы: а) устанавливающие предупредительные и восстановительно-компенсационные меры охраны права государственной собственности на землю и права землепользования, б) регулирующие ответственность за на рушение земельного законодательства.

5. Земельный процесс. Он включает нормы: а) регулирующие процессуальное отношение по предоставлению и изъятию земель, б) о землеустроительном процессе, в) регулирующие процессуальные отношения по ведению учета земель и осуществлению государственного контроля за использованием земель, г) регулирующие процессуальные отношения по разрешению земельных споров и применение мер за нарушение земельного законодательства.

Такова, на наш взгляд, система общей части советского земельного права как отрасли права на современном этапе ее развития. Земельно-правовые нормы нами сгруппированы по основным вопросам, внутри которых выделены наиболее крупные их структурные подразделения. Такая группировка норм дает возможность более точно показать внутренние закономерности в построении системы земельного права. Например, в земельном праве, как уже отмечалось нами выше, важное значение имеют отношения собственности на землю. По существу, вся система советского земельного права производна от права государственной собственности на землю, поскольку само земельное право как отрасль права обязано своим возникновением признанию земли общенародным достоянием. Отсюда вполне естественно то, что нормы, регулирующие отношения собственности на землю, должны занимать первое место в системе общей части.

Не вызывает особого возражения со стороны большинства аграрников и то, что после указанных норм следуют нормы, определяющие систему и компетен-

цию органов управления единым земельным фондом, нормы; регулирующие отношения по распределению и перераспределению земель, и т. д., которые в своей совокупности образуют специфический институт земельного права – институт государственного управления единым земельным фондом.

Право землепользования как один из сложных правовых институтов, содержащий систему норм по организации рационального использования и охраны земель, по праву занимает центральное место в общей части. От того, насколько полно и правильно предусмотрены в законодательстве права и обязанности землепользователей и как они их осуществляют, в значительной мере зависит практическая реализация принципа рационального использования и охраны земель. Поэтому институт права землепользования наряду с правом государственной собственности на землю является определяющим правовым институтом советского земельного права.

В предложенной нами системе последнее место занимает институт земельного процесса. Однако это не говорит о том, что данный институт является второстепенным по своей природе. Земельно-процессуальные отношения имеют огромное значение в решении вопросов рационального использования и охраны земель. Процессуальные нормы определяют порядок деятельности органов, регулирующих земельные отношения, и являются средством реализации материальных норм. По существу, все основные институты земельного права имеют процессуальную форму осуществления. Поэтому рассмотрение земельного процесса в последнюю очередь означает лишь то, что эта проблема имеет всеобъемлющее значение, охватывает все важные вопросы земельно-правового характера.

Надо отметить, что построение системы общей части земельного права исходя из группировки норм по крупным, сложным институтам, объединяющим в себе ряд субинститутов, несмотря на некоторые расхождения в деталях, признается правильным многими авторами. Такое построение имеет большое практическое значение, поскольку дает возможность более выпукло показать роль и значение каждого из институтов общей части земельного права в развитии и совершенствовании земельных отношений.

Рассмотрим содержание отдельных земельно-правовых институтов, ибо нельзя сказать, что эта проблема уже решена, хотя в целом по некоторым институтам мы располагаем монографическими исследованиями.

До последнего времени, например, наиболее слабо разработанным участком в земельном праве остается институт охраны права государственной собственности на землю и права землепользования. Иногда данный институт отождествляется с системой юридических мероприятий по защите правового режима единого государственного земельного фонда, причем в ряде случаев он ограничивается лишь нормами об ответственности за нарушение земельного законодательства.

Этот важный вопрос требует специального исследования, а поэтому подробно он не может быть рассмотрен в настоящей работе. Однако здесь нельзя не сказать о том, что действительное содержание института охраны прав государственной собственности на землю и права землепользования гораздо богаче, чем иногда отмечается в литературе, и в нем должны найти свое выражение со-

ответствующие профилактические мероприятия, направленные на предупреждение нарушений земельного законодательства, а не только нормы об ответственности. Нельзя не согласиться с Ю. Г. Жариковым, который, исследуя вопрос об охране права землепользования, отметил, что «охрана права землепользования - система содержащихся в правовых нормах определенных мер, направленных на обеспечение рационального использования земли и охрану субъективных прав колхозов, совхозов и других землепользователей. По своему юридическому значению их можно разделить на две группы: меры принуждения и меры, не имеющие признаков принуждения»[80].

Для подобной широкой трактовки понятия охраны права государственной собственности и права землепользования действующее земельное законодательство дает все основания. Так, ст. 10 Основ земельного законодательства запрещает приступать к пользованию предоставленным земельным участком до установления землеустроительными органами границ этого участка в натуре и выдачи документа, удостоверяющего право пользования землей. По своему содержанию данная норма направлена на предотвращение возможных нарушений правил землепользования. Профилактическое значение имеет и норма ст. 13 Основ земельного законодательства, которая содержит меры поощрения за обеспечение охраны земель, повышение плодородия почв, вовлечение в сельскохозяйственный оборот неиспользуемых земель. В соответствии со ст. 21 Основ земельного законодательства не допускается уменьшение площадей орошаемых и осушенных земель, пашни, иных высокопродуктивных угодий, перевод их в менее продуктивные угодья, кроме случаев особой необходимости. Содержащийся в этой норме особый порядок изъятия указанных земель направлен на охрану от нерационального использования ценных угодий.

В Основах земельного законодательства, земельных кодексах союзных республик содержится немало подобных норм, которые включают профилактические меры по предупреждению возможных нарушений земельного законодательства. Они имеют важное значение в деле организации охраны права государственной собственности на землю и права землепользования. В связи с этим нельзя согласиться с мнением о том, что действия по предупреждению и пресечению нарушений правового режима земель можно отнести к правоохранительной деятельности лишь в тех случаях, когда они непосредственно связаны с применением государственного принуждения соответствующими органами[81]. В действительности охрана права государственной собственности на землю и права землепользования, ее эффективность невозможны без правильного сочетания

---

[80] Жариков Ю. Г. Охрана права землепользования М., 1974. С. 14. В литературе, как правило, проблема охраны государственной собственности на землю и охраны права землепользования исследуется как единая, ибо нарушение права исключительной государственной собственности на землю и права землепользования в большинстве случаев тесно взаимосвязаны. Нарушение права исключительной государственной собственности на землю обычно является одновременно и нарушением права землепользования не только в смысле нарушения субъективного права какого-либо конкретного землепользователя, но, главным образом, в смысле нарушения установленного порядка землепользования, безотносительно к конкретным субъектам (см.: Земельное право. М., 1969. С. 225. Право землепользования в СССР и его виды. М., 1964. С. 229; Туруб инер А.М. Право государственной собственности на землю в Советском Союзе. М.,1958).

[81] Балезин В.П. Правовой режим земель сельских населенных пунктов. С. 194.

принудительных, профилактических и восстановительно-компенсационных мер. С этой точки зрения надо сказать, что, по существу, все функции государственного управления земельным фондом имеют прямое отношение к охране права собственности и права землепользования, Так, без правильно проведенного распределения и перераспределения земель, без четко установленных границ отведенных земельных участков немыслимо обеспечить рациональную организацию землепользования и защиту интересов землепользователей от посягательств третьих лиц. Отсюда, разумеется, не следует, что понятия «управление» и «охрана» совпадают. Это самостоятельные правовые категории.

Правильно отмечает А. А. Рябов, что охрана права государственной собственности на землю и права землепользования совпадает, пересекается с управлением государственным земельным фондом лишь в процессе предупредительно-профилактической деятельности государственных органов и общественных организаций. Там, где стоит вопрос о привлечении к юридической ответственности, функции управления исчерпывают себя[82]. Действительно, юридическая ответственность за нарушение земельного законодательства - специфическое средство, присущее только институту охраны права государственной собственности на землю и права землепользования. В содержание любого другого института нормы об ответственности не входят. Отсюда о состоянии разработанности проблемы охраны права собственности и права землепользования судят не только по тому, как исследованы профилактические, восстановительные меры, но и прежде всего по тому, как и на каком уровне исследованы вопросы ответственности за нарушение земельного законодательства.

В целом юридической ответственности за нарушение земельного законодательства присущи те же характерные черты, что и ответственности вообще. Она может наступить лишь в случаях, предусмотренных законодательством. Такие случаи предусмотрены ст. 50 Основ и соответствующими статьями земельных кодексов союзных республик. В земельном праве используется, как уже отмечалось, и такая своеобразная мера воздействия на нарушителей правил землепользования, как изъятие земли. Однако в литературе все еще не определена правовая природа этой меры. Одни ученые называют ее административно-правовой, а другие земельно-правовой ответственностью.

Этот важный вопрос требует специального рассмотрения, но здесь нельзя не отметить следующее. На наш взгляд, нельзя назвать изъятие земли земельно-правовой ответственностью только из-за того, что в данном случае речь идет о земле, а административному праву неизвестна данная форма воздействия. По форме проявления изъятие земли все же носит административно-правовой характер. В то же время нельзя не обратить внимания и на то, что изъятие земли как мера воздействия на правонарушителей, имеет ряд особенностей по сравнению с традиционной административной ответственностью. Ю. Г. Жариков, например, приводит следующие особенности этой меры. Во-первых, изъятие земли применяется по отношению к землепользователям допускающим систематические нарушения правил пользования землей, имеющие устойчивый ха-

[82] Р я б о в А.А. Охрана права государственной собственности на землю и права землепользования в СССР. Казань, 1976. С. 58.

рактер; во-вторых, изъятие производится по постановлению (решению) того органа, который предоставил земельный участок; в-третьих, субъектом ответственности при изъятии земельного участка является сам землепользователь — колхоз, совхоз или другое предприятие, организация учреждение[83].

Однако этих черт недостаточно для того, чтобы изъятие земли рассматривать как земельно-правовую ответственность. Это признает и Ю. Г. Жариков. К тому же не все из указанных им особенностей изъятия земли являются бесспорными. В частности, для наказания нарушителей правил землепользования путем изъятия предоставленных им земельных участков не обязательно, чтобы нарушения были систематическими. В ряде случаев достаточно и эпизодических, одноактных нарушений. Например, нарушения правил землепользования, которые затрагивают основы права государственной собственности, такие, как сделка, аренда, залог и т. д., могут повлечь за собой изъятие земли и без наличия признака повторностей. Поэтому для более точного определения правовой природы изъятия земли необходимо провести дополнительное исследование с привлечением соответствующих практических и нормативных материалов[84].

Какова система особенной части советского земельного права? В особенную часть включаются нормы, которые регулируют ту или иную конкретную область земельных отношений. В совокупности они образуют соответствующие институты. Характерной чертой этих институтов является то: что они определяют правовой режим отдельных категорий земель единого государственного земельного фонда. Поэтому принципы, присущие тому или иному конкретному правовому институту, не распространяются лишь на нормы, выходящие за пределы этого института.

Взаимосвязь между общей и особенной частями, а также их различие характеризуются тем, что основные положения и принципы общей части оказывают воздействие на земельное право в целом, помогают совершенствовать правовое регулирование всех видов земельных отношений как особого предмета правовой регламентации, показывать пути и способы кодификации земельного

---

[83] См.: Жариков Ю. Г. Охрана права землепользования. С. 122— 123. О природе изъятия земли см. также: Краснов Н. И. Проблема ответственности за нарушение земельного законодательства. Тезисы докладов на научной конференции (секции I-V). Проблемы искоренения правонарушении в СССР. М, 1971. С. 100-103; Колбасов О. С. Ответственность за нарушение правовых требований рационального использования земли. В кн.: Правовое обеспечение рационального использования земли в СССР. М., 1969. С. 106.

[84] Характеризуя изъятие земли как земельно-правовую ответственность. А. А. Рябов вместе с тем допускает некоторую непоследовательность по этой проблеме. Он рассматривает изъятие части приусадебного земельного участка за недобросовестное участие в общественном производстве колхоза как меру колхозно-правовой ответственности, поскольку изъятие производится на основании решения общего собрания членов колхоза (собрания уполномоченных) в соответствии со ст. 42 Примерного устава колхоза (Рябов А. А. Охрана права государственной собственности на землю и права землепользования в СССР. С. 174). Такой подход к проблеме не может быть признан правильным. Если согласиться с А. А. Рябовым, то следует прийти к выводу, что в советском праве существует столько видов ответственностей, сколько отраслей законодательства. Между тем не форма определяет содержание, а наоборот, содержание определяет форму. Мы думаем, что ученым, которые хотят доказать существование земельно-правовой ответственности, необходимо обратить внимание прежде всего на характер и особенности общественных отношений, возникающих в процессе применения изъятия земли как меры воздействия на нарушителей правил землепользования.

законодательства и т. д. Общая часть призвана интенсивно развивать, совершенствовать понятийный и категориальный аппарат земельного права как отрасли, науки и учебной дисциплины. Но связь между общей и особенной частями не односторонняя. Общую часть постоянно питают и поддерживают институты особенной части, которые теснее и конкретнее связаны с практикой правового регулирования земельных отношений. Институты особенной части характеризуют земельное право в действии. Они располагаются в логической последовательности в зависимости от роли и значения регулируемых ими отношений. Это выглядит так:

1. Институт права сельскохозяйственного землепользования; сюда входят нормы: а) о землепользовании совхозов и других сельскохозяйственных предприятий, организаций и учреждений, б) о землепользовании колхозов и межколхозных организаций, в) о землепользовании несельскохозяйственных предприятий, организаций и учреждений, г) о землепользовании колхозных дворов, рабочих, служащих и других граждан, проживающих в сельской местности, д) о землепользовании коллективного садоводства и огородничества рабочих и служащих, ж) о землепользовании единоличных крестьянских хозяйств.

2. Институт, регулирующий правовой режим земель населенных пунктов. Он включает нормы; а) определяющие правовой режим земель городов, б) о правовом режиме земель городской застройки, в) о правовом режиме земель общего пользования и других земель городов, г) о правовом режиме земель поселков городского типа, д) регулирующие отношения по колхозному и совхозному землепользованию в пределах черты города или поселка городского типа, ж) о правовом режиме земель, занятых городскими лесами, з) о правовом режиме земель железнодорожного, водного, воздушного, трубопроводного транспорта, горной промышленности и других земель в городах, и) о правовом режиме пригородных и зеленых зон, к) правовой режим земель сельских населенных пунктов, л) нормы о предоставлении земельных участков в пользование жилищно-строительных и дачно-строительных кооперативов.

3. Институт, регулирующий правовой режим земель промышленности, транспорта, курортов, заповедников и иного несельскохозяйственного назначения. Он объединяет нормы: а) о правовом режиме земель промышленности, б) о правовом режиме земель, предоставленных транспорту, в) о правовом режиме земель магистральных трубопроводов, г) о правовом режиме земель линий связи, радиофикации и электроэнергии, д) о правовом режиме земель курортов, ж) о правовом режиме земель заповедников, заказников и земель под памятниками природы и культуры, з) определяющие правовой режим служебных земельных наделов.

4. Институт, регулирующий правовой режим земель государственного лесного фонда. В него входят нормы: а) определяющие состав земель государственного лесного фонда, б) определяющие особенности пользования землей государственного лесного фонда;

5. Институт, регулирующий правовой режим земель государственного водного фонда. Он включает нормы: а) определяющие состав земель государст-

венного водного фонда, б) определяющие особенности пользования землей государственного водного фонда.

6. Институт, регулирующий правовой режим земель государственного запаса.

Почти во всех учебниках по советскому земельному праву, изданных в последние годы, система особенной части земельного права как отрасли излагается примерно по указанной структуре. Нет серьезных расхождений во взглядах относительно места расположения отдельных институтов. Первое место отводится институту права сельскохозяйственного землепользования, а затем следует институт, регулирующий правовой режим земель населенных пунктов; институт, регулирующий правовой режим земель промышленности, транспорта и т. д. Замыкает особенную часть институт, регулирующий правовой режим земель запаса. Такое расположение институтов особенной части советского земельного права полностью соответствует характеру регулируемых им земельных отношений. Так, среди отдельных категорий земель единого государственного земельного фонда ведущее место принадлежит землям сельскохозяйственного назначения. Это и понятно, поскольку в сельском хозяйстве земля является не только «пространственным операционным базисом», но и основным средством производства, позволяющим удовлетворять потребности населения в продуктах питания, а промышленности – в сырье.

Особая роль сельскохозяйственной земли как объекта хозяйствования обусловливает особую роль возникающих в процессе их использования общественных отношений, а, следовательно, земельных правоотношений. Нормы земельного законодательства призваны обеспечить рациональное использование этих земель и их охрану.

Согласно ст. 10 Основ земельного законодательства, земли, признанные в установленном порядке пригодными для нужд сельского хозяйства, прежде всего, должны предоставляться в пользование сельскохозяйственным предприятиям, организациям и учреждениям. Поэтому в системе особенной части институту права сельскохозяйственного землепользования вполне естественно принадлежит первое место.

Иногда некоторые авторы считают, что деление институтов той или иной отрасли права на общую и особенную части, определение внутреннего месторасположения их норм представляют собой прием сугубо технический[85]. С таким подходом к проблеме трудно согласиться. Роль и значение правового института в решении тех или иных вопросов определяется, прежде всего, характером регулируемых им отношений. Отсюда группировка норм отрасли права, их дифференциация с установлением места каждого из институтов системе отрасли права не могут рассматриваться только как технический прием. Здесь имеются и определенные социальные моменты. Правильно подчеркивает Г. А. Аксененок, что деление норм земельного права на общую и особенную части предопределено тем, что в основе данной отрасли права лежит принцип национализации земли и государственной собственности на землю, что по своей природе земельное право с первых дней его возникновения является социалистическим и

[85] См.: И о ф ф е О.С. Вопросы кодификации общей части советского гражданского права. С. 30-31.

покоится на общих и характерных для него принципах, закрепленных в соответствующих нормах права[86].

К сожалению, при кодификации земельного законодательства в 60-70-х годах эти общие принципы распределения институтов внутри отрасли права не были учтены до конца. В Основах земельного законодательства, в земельных кодексах союзных республик не выдержано правило о том, что в общую часть земельного права включаются нормы, относящиеся ко всей отрасли земельного права, в то время как особенная часть объединяет нормы, которые регулируют определенные виды земельных отношений. Так, в основах земельного законодательства нормы о порядке использования земельных участков для изыскательских работ включены в раздел «Общие положения», а такие институты, как государственный земельный кадастр, земельный процесс и некоторые другие, несмотря на то, что они имеют общий характер, рассматриваются в разделах, где речь идет об институтах особенной части.

Конечно, трудно требовать, чтобы система отрасли законодательства полностью соответствовала системе отрасли права. По тем или иным соображениям законодатель может расположить институты в Основах земельного законодательства и кодексах не в той последовательности, какая вытекает из их роли и значения в регулировании тех или иных общественных отношений. Но, когда такие отклонения не имеют под собой серьезных оснований, они не способствуют правильному применению законодательства и мешают дальнейшему развитию общественных отношений, регулируемых тем или иным конкретным правовым институтом. Например, тот факт, что до недавнего времени нормы, регулирующие процессуальные земельные отношения, не выделялись в особую разновидность норм советского земельного права, в значительной мере результат того, что построению теории и системы норм земельного права в виде общей и особенной части не уделялось должного внимания[87]. Поэтому в Основах земельного законодательства, земельных кодексах союзных республик расположение институтов земельного права должно производиться в зависимости от их роли и значения в регулировании земельных отношений. Это открывает новые возможности для дальнейшего развития и совершенствования советского земельного права как самостоятельной отрасли в системе социалистического права.

---

[86] А к с е н е н о к Г.А. Понятие советского земельного права и его системы. С. 34. О том, что выделение общей части нельзя сводить только к сугубо техническому приему, см. также: Б р а т у с ь С.Н. Предмет и система советского гражданского права. С. 181.

[87] Об этом см.: К р а с н о в Н.И. Актуальные проблемы земельного, горного, водного и лесного законодательства. В кн.: Вопросы теории советского земельного права и методики преподавания аграрно-правовых дисциплин. М., 1971. С. 27.

Глава III

ПРИНЦИПЫ СОВЕТСКОГО ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА

§1. Понятие принципов права

Для характеристики сущности социалистического права как права нового, высшего типа наряду с раскрытием его классово-волевого содержания важно выявить основные принципы, т. е. объективно обусловленные начала, в соответствии с которыми строится система права, правовое регулирование в социалистическом обществе. Изучение их позволяет не только яснее и отчетливее характеризовать социально-экономическую, политическую и нравственную природу права, но и яснее усвоить его фактическое содержание, смысл его отдельных отраслей институтов, норм. А это крайне необходимо для правильного решения практических вопросов.

Теоретический анализ юридических принципов имеет большое значение в решении практических задач совершенствования правового регулирования, поэтому ученые-юристы постоянно обращаются к исследованию этого многогранного, сложного явления. Базируясь на анализе объективных закономерностей истории классового общества и становления коммунистической общественно-экономической формации, советская юридическая наука разрабатывает фундаментальную общую теорию социалистических правовых принципов[88].

Но проблема все еще остается недостаточно разработанной. Не установилась общность взглядов правоведов даже на коренные вопросы, связанные с определением понятия принципов права, классификацией и систематизацией их, соотношением со смежными явлениями общественной жизни, анализом характерных черт.

Используя достижения юридической науки в области общего методологического подхода к выявлению и познанию сущности свойств норм права, а также к познанию и определению принципов права, попытаемся сформулировать дефиницию понятия принципов советского земельного права.

Принципами права являются отправные, руководящие идеи, которые концентрированно выражают сущность, основные свойства, внутреннее единство и развитие правовых норм в пределах системы советского социалистического

---

[88] См., напр.: С т р о г о в и ч М. С. Принципы системы советского социалистического права // Изв. АН СССР. Отд. экономики и права. М., 1946: Ш е й н д л и н Б. В. Сущность советского права. Л., 1959; С е м е н о в В. М. Принципы советского социалистического общенародного права // Правоведение. 1964, № 1; Общая теория советского права. М., 1966; Теория государства и права. М., 1967; У р ж и н с к и й К. П. К вопросу о принципах правового регулирования общественных отношений // Правоведение. 1968, № 3: А ю е в а Е. И. Взаимодействие единичного, общего и особенного в правовых явлениях // Советское государство и право. 1969, № 3; Л у к а ш е в а Е. А. Принципы социалистического права // Советское государство и право. 1970, № 6; А л е к с е е в С. С. Проблемы теории права, т. I, М., 1972; В а с и л ь е в А. М. О правовых идеях-принципах // Советское государство и право. 1975, № 3; М и ц к е в и ч А. В. Советское социалистическое право, его основные принципы и система // Советское государство и право. 1975, № 9; С м и р н о в О. В. Основные принципы советского трудового права. М., 1977; Я в и ч Л. С. Право развитого социалистического общества. Сущность и принципы. М., 1978.

права либо его отдельных отраслей и иной совокупности норм[89]. Они обладают высшей императивностью и общезначимостью, направляют и синхронизируют весь механизм регулирования общественных отношений[90]. Предписывая определенный образ действий, они тем самым несут в себе мощный заряд отрицания всего того, что противоречит утверждаемым ими нормам[91].

В юридической литературе дискутируется вопрос о том, имеют ли принципы самостоятельное теоретическое и практическое значение вне норм права, действуют ли они только через нормы права, воплощаясь в них, или наряду и вместе с ними? Как соотносятся принципы советского социалистического права и система права, что из них первично?

Одни из ученых считают, что всеобщность основных принципов права состоит в том, что они пронизывают право в целом или группы правовых норм и институтов и получают в них свою конкретизацию и развитие[92]. Поэтому основные принципы какой-либо отрасли права нужно обнаруживать в нормах права, составляющих в совокупности ту или иную отрасль права. Если названные положения еще не закреплены в правовых нормах, то их нельзя относить к числу принципов права: они выступают в качестве экономических, либо политических принципов, либо идей (начал), определяющих правосознание, но не принципов права[93].

Предлагается и другая точка зрения: принципы представляют собой лишь категории юридической науки, которые определяют необходимость тех или иных способов и форм регулирования общественных отношений. Рассматривая принципы в качестве первичной, а систему права в качестве вторичной категории, К. С. Юдельсон, например, полагает, что принципы права вырабатываются на основе советской юридической науки, а затем учитываются в законодательной деятельности[94].

А Л.С. Явич допускает, что некоторые принципы права могут формироваться, совершенствоваться и действовать, не будучи до определенного времени четко выраженными в законодательстве, могут функционировать в сфере судебной практики и правовых обычаев, в области складывающихся комплексов субъективных прав и конкретных правоотношений. Оптимальный вариант, считает он, заключается в наиболее полном закреплении основных начал в конституционном законодательстве, что придает им особую стабильность и универсальность. Однако нельзя суживать роль и значение общих принципов права, растворять их в нормах права и упускать из виду их самостоятельное, ведущее

---

[89] См.: С м и р н о в О. В. Основные принципы советского трудового права. С. 45.

[90] См.: Я в и ч Л. С. Право развитого социалистического общества. С. 11.

[91] См.: К у р а ш в и л и Б. Н. Принципы советского государственного управления // Советское государство и право. 1980, № 11. С. 52.

[92] См., напр.: К а л м ы к о в Ю. Х. Принципы советского гражданского права // Правоведение. 1930, № 3. С. 70.

[93] См., напр.: Б р а т у с ь С. Н. Принципы советского гражданского права // Правоведение. 1960, № 1. С. 48; С е м е н о в В. М. Принципы общенародного права // Правоведение. 1964, № 1 С. 20; Теория государства и права. М., 1966. С. 68; С а п а р г а л и е в Г. С. Принципы организации и деятельности советского государственного аппарата // Вестн. АН КазССР. 1978, № 1. С. 3;С м и р н о в О. В. Основные принципы советского трудового права. С. 13.

[94] См.: Ю д е л ь с о н К. С. Советский гражданский процесс. М., 1956. С. 32.

значение. Стремление ученых преодолеть элементы узконормативной трактовки права и формального понимания его принципов Л. С. Явич считает сдвигом в учении о социалистических принципах[95]. Эту точку зрения поддерживают Г. В. Атаманчук: «не все научно обоснованные принципы могут быть отражены в праве (в чем, собственно говоря, и нет особой необходимости)»[96] — и Курашвили Б. Н. Рассматривая систему принципов государственного управления, он пришел к заключению, что некоторые из них специально формулируются в конституции, другие прямо не закрепляются, но присутствуют в ней в качестве логической предпосылки той или иной группы норм и могут быть выведены из нее[97].

Расхождения исследователей по данной проблеме происходят из-за различного методологического подхода их к анализу сущности принципов права. Наиболее обоснованно свои суждения излагает, на наш взгляд, О. В. Смирнов. Он считает, что принципы советского социалистического права, будучи отражением внутренней стороны определенной совокупности норм права, выражением их сущности, не могут появиться раньше самих норм. Однако как главные руководящие идеи, заложенные в праве, принципы определяются экономическими законами и такими идеологическими явлениями, как политика, мораль, правосознание, направляющее развитие которых обычно предшествует развитию системы права. В результате, принципы права оказываются выражением правовой политики. Но, как и экономические категории, политика и мораль отражаются в принципах права не непосредственно, а через действующую систему права. Таким образом, заключает он, соотношение принципов и норм права состоит в том, что принципы выступают вторичной категорией по отношению к нормам[98].

Марксизм-ленинизм исходит из того, что общественные принципы являются продуктом общественного сознания, отражением объективно существующих отношений между людьми. Принципы права не существуют вне определенной системы норм права, и чтобы уяснить принципы, нужно познать сущность права (главное, решающее в предмете данной отрасли).

Принцип права как абстрактное понятие присущ многим нормам, а не одной (если даже он формально изложен в какой-то одной статье закона). Но как единство многообразного, он выражает связующую сущность отдельных норм, т. е. то, что объединяет их в институт, отрасль[99]. Л. С. Явич называет эту функцию принципа права «внутриправовой». Внося единообразие во всю систему юридических норм, принципы права придают глубокое единство регулированию общественных отношений, цементируют все компоненты юридической надстройки, что, в конечном итоге, служит повышению действенности всего механизма правового регулирования общественных отношений[100].

---

[95] См.: Явич Л. С. Право развитого социалистического общества. С. 149—150.
[96] Атаманчук Г. В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования. М., 1975. С. 52.
[97] Курашвили Б. Н. Принципы советского государственного управления. С. 52.
[98] Смирнов О. В. Основные принципы советского трудового права. С. 14, 15.
[99] Смирнов О. В. Основные принципы советского трудового права. С. 31.
[100] Явич Л. С. Право развитого социалистического общества. С. 32.

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, как отмечается в литературе, обладают большей стабильностью[101].

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 принципы. Современный системный анализ, базирующийся на диалектическом и историческом материализме, предполагает, по меньшей мере, генетический подход к исследуемому явлению и его структурно-функциональное изучение. Принцип историзма в познании социальных явлений требует вскрывать диалектику реальных исторических процессов, т. е. рассматривать любое явление в жизни общества не как данное неизменное, но в его конкретных исторических взаимосвязях, с точки зрения его генезиса в прошлом и тенденции развития в будущем[102].

В юридической литературе делались успешные попытки проследить качественные изменения системы советского социалистического права и его принципов применительно к периодизации советского социалистического общества. На методологическую ценность исторического рассмотрения принципов права указывает и Л. С. Явич. «Являясь «передаточным» звеном между системой господствующих производственных отношений и системой нормативно классового регулирования, принципы права непосредственно подключаются в это регулирование и поэтому, – пишет он, – подлежат системному анализу в их динамике и статике»[103].

Важнейшая черта принципов права состоит в том, что они выражают не только существующие отношения, но и прогрессивные тенденции развития общества, а потому включают программные требования, отправные идеи-задачи.

«Программирующую функцию» выполняют специфические «нормы-принципы», «нормы-программы», «нормы-задачи» конституционных актов или формулы, содержащие основные идеи, заключенные в преамбулах текущих законов. Направляющее влияние таких положений несомненно, но они не заключают в себе моделей прав и обязанностей правоотношений, составляющих непосредственное содержание обыкновенных юридических норм[104].

Так, в ст. 18 Конституции СССР сформулирован принцип о необходимости в интересах настоящего и будущих поколений принимать 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 природной среды.

---

[101] См.: Д е м и д о в Ю. А. О закономерностях развития и принципах уголовного права // Правоведение. 1968, №2. С. 79.

[102] См.: Принципы историзма в познании социальных явлений. М., 1972. С. 5.

[103] См.: Я в и ч Л. С. Право развитого социалистического общества. С. 12.

[104] Там же. С.32.

Принципы социалистического права находятся в стройной системе, обусловленной спецификой правового регулирования общественных отношений. В качестве нормативно-регулирующей системы право, обладая внутренним единством, в то же время распадается на автономные области в зависимости от специфики предмета и особого метода правового регулирования. Этими же специфическими признаками следует руководствоваться и при классификации отраслевых принципов права. Их делят на: а) принципы системы права в целом, б) межотраслевые принципы права, в) отраслевые принципы права, г) принципы правовых институтов. Все виды принципов тесно связаны между собой. В принципах каждой отрасли права основные принципы права находят особую конкретизацию и специализацию. При этом один из основных принципов всегда имеет доминирующее значение, цементирует данный комплекс правоотношений[105]. Так, земельное право конкретизирует принцип исключительной собственности государства на землю[106]. Этот конституционный принцип текстуально закреплен в ст. 3 Основ земельного законодательства Союза СССР и союзных республик и соответствующих статьях республиканских земельных кодексов, что придает четкость и завершенность всей системе земельно-правовых норм, свидетельствует о высоком уровне ее «органичности».

§2. Характерные черты принципов советского земельного права

Под принципами советского земельного права следует понимать закрепленные в действующем земельном законодательстве основополагающие руководящие начала, выражающие социалистическую сущность норм земельного права и главные направления политики партии и государства в области правового регулирования общественных отношений, связанных с рациональным использованием и охраной земли, являющейся исключительной собственностью государства.

К изучению принципов земельного права обращаются в последнее время многие ученые-аграрники. Выявляются принципы, общие для системы отрасли, 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 земельно-правовых отношений в условиях зрелого социализма. Любая наука, которая достигла зрелости, исхо-

[105] См.: Д е м б о Л. И. О принципах построения системы права // Советское государство и право. 1956, №8. С. 89—96.

[106] В связи с продолжающейся дискуссией о понятии советского земельного права и его месте в системе советского социалистического права Г. А. Аксененок писал, что земельные отношения в СССР как предмет советского земельного права — это совершенно новая, ранее не виданная в истории человеческого общества область земельных отношении, возникшая в результате национализации земли, осуществленной ленинским декретом «О земле». Основой этих отношений стала социалистическая государственная собственность на землю, определившая социалистическую природу и специфику земельных отношений в СССР как предмета земельного права (см.: А к с е н е н о к Г. А. О советском земельном праве и его предмете. В кн.: Развитие аграрно-правовых наук. М., 1980. С. 16, 19).

дит из небольшого числа принципов. Система этих принципов должна обладать непротиворечивостью и такой полнотой, которая в идеале позволяет с единых позиций объяснить всю совокупность явлений, изучаемых данной отраслью знаний[107].

Исходя из изложенного, в системе основных принципов земельного права следует выделить следующие: 1) исключительность права государственной собственности на землю, 2) изъятие земли из сферы гражданского оборота, 3) предоставление земли государством - собственником только на право пользования, 4) бесплатность землепользования, 5) устойчивость землепользования, 6) приоритет сельскохозяйственного землепользования, 7) плановость, 8) целевой характер землепользования, 9) обеспечение рационального использования земли государством и всеми землепользователями. Эти принципы имеют определяющее значение для всех или большинства институтов земельного права, вносят единообразие во всю систему юридических норм этой отрасли, придают ей необходимую целостность.

Они являются общими и характеризуют сущность советского земельного права как отрасли. Они пронизывают деятельность всех социалистических предприятий, организаций, учреждений и граждан как участников земельных отношений. Вместе с тем некоторые из них имеют определенные значения для отдельных институтов этой отрасли. Так, первые три из перечисленных принципов выражают сущность норм института права государственной собственности на землю. Например, исключительность права государственной собственности на землю определяет нетоварность земель, особый характер земельных отношений. Что же касается принципа изъятия земель из гражданского оборота, то он, как будет показано в дальнейшем, характеризует сущность земли в качестве своеобразного объекта права. Эти положения не вызывают сомнения.

Наиболее глубоко разрабатывались в юридической литературе принципы института права землепользования. Основополагающими идеями этого структурного подразделения авторы единодушно признают: I) бесплатность землепользования, 2) устойчивость землепользования, 3) использование земли всеми землепользователями строго в соответствии с ее хозяйственным назначением в тех целях, для которых она им предоставлена, 4) обеспечение рационального использования земли. В некоторых работах выдвигались в качестве принципов правоотношений по пользованию землей кроме указанных и другие положения.

Так, Л. И. Дембо важнейшими принципами, на которых построен институт права землепользования, считал подконтрольность землепользования государству, самостоятельную правовую охрану права землепользования и предоставление земли государством как единственное основание землепользования[108].

А. А. Рускол в качестве принципов права землепользования в СССР выдвигал: производность и зависимость права землепользования от исключитель-

[107] См.: З а к С. Е. Принципы и основные законы материалистической диалектики. М., 1974. С. 21.
[108] См.: Д е м б о Л. И. Право землепользования в СССР и его виды // Вестн. Ленинградского ун-та. 1950, №7. С. 30.

ной государственной собственности на землю и предоставление земли землепользователям без права передачи другим лицам[109].

Все эти положения, кроме «предоставления земли государством как единственное основание землепользования», обоснованно отверг как принципы права землепользования Г. А. Аксененок[110]. «Подконтрольность землепользования государству», «самостоятельная охрана права землепользования» и «производность и зависимость права землепользования от исключительной государственной собственности на землю» действительно не определяют специфику только института права землепользования, они присущи и другим правовым явлениям. Не вытекает из норм действующего законодательства и положение о предоставлении земли землепользователю без права передачи ее другим лицам. Советское земельное право допускает передачу земельных участков в пользование одними землепользователями другим. Более того, на современном этапе развития земельного законодательства широко развертывается обеспечение комплексного использования земель. Усилились роль и значение вторичного землепользования на землях несельскохозяйственного назначения в целях использования их для нужд сельскохозяйственного производства[111].

Изложенные выше аргументы позволяют не согласиться с некоторыми положениями, выдвинутыми Б. В. Ерофеевым в качестве специфических принципов права землепользования. Так, он относит к числу наиболее важных принципов этого института непереуступаемость права землепользования, абсолютный характер этого права[112]. Не является специфическим только для совокупности норм, входящих в институт землепользования, и положение о сочетании общественных и личных интересов землепользователей[113], оно выражает сущность всего социалистического права.

Оспаривая в литературе принадлежность принципа «предоставление земли государством как единственное основание землепользования» к институту права землепользования, Н.Т. Осипов считает, что этот принцип органически связан с институтом права государственной собственности на землю, с правомочием распоряжения землей и является лишь предпосылкой права землепользования[114]. Такая же мысль проводится и Н.Б.Мухитдиновым, который считает, что на основе распределения государством – собственником природных ресурсов между предприятиями и организациями возникают два вида правоотношений: а) правоотношение по предоставлению объектов природы в пользование, б) правоотношение по пользованию объектами природы. Первый вид отношений фиксируется правом собственности и является осуществлением правомочия собственника. Что же касается второго, то он отражается не правом

---

[109] См.: Р у с к о л А. А. Земельное право. М., 1958. С. 65.
[110] См.: А к с е н е н о к Г. Л. Право землепользовании а СССР и его виды. М, 1964. С. 17—20.
[111] См.: К р а с н о в Н. И. Правовые вопросы рационального использования земель специального назначения. В кн.: XXII съезд КПСС и проблемы колхозного и земельного права. М.,1962. С. 296.
[112] См.: Советское земельное право. М., 1965. С. 113.
[113] См.: Основы земельного права. М., 1971. С. 43.
[114] См.: О с и п о в Н. Т. Теоретические проблемы советского земельного права. Л., 1972. С. 94—95.

собственности, а другими нормами и образует самостоятельный правовой институт – институт права пользования объектами природы [115].

Однако к разрешению спора можно подойти и с других позиций — рассматривая оба эти института земельного права как системы норм, имеющие внутреннюю связь и способные взаимодействовать с другими институтами отрасли[116]. В основе такой позиции лежит диалектическая закономерность — правовые институты не имеют принципов, не охватываемых в общей форме принципами права отрасли и через них — принципами права в целом. Исходя из этой методологической посылки, можно сделать вывод, что принцип «предоставления земли государством как единственное основание землепользования» присущ двум смежным институтам земельного права — институту права государственной собственности на землю и институту права землепользования. В этом и заключается способность взаимодействия обособившейся как «самостоятельный элемент» структуры права группы норм с другими явлениями на соответствующем уровне, в результате которого образуется структура более высокого уровня.

С этих позиций следует подойти и к другим принципам земельного права. Принципы целевого землепользования и обеспечения эффективного, рационального использования земли, например, также являются руководящими началами обоих вышеуказанных институтов[117].

К выявлению принципов, присущих институту государственного социалистического землеустройства, обращались многие авторы земельно-правовой науки.

Большое внимание данной проблеме уделил П. Д. Сахаров. Он относит к положениям, выражающим сущность этого правового института, следующие принципы: «организацию наиболее полного использования всех земель единого государственного земельного фонда; неразрывную взаимосвязь землеустроительных правоотношений с правоотношениями по осуществлению распоряжения землей; экономическую целесообразность в устройстве земельной территории; всесторонний учет экономических и почвенно-климатических условий отдельных зон, областей, районов, социалистических предприятий (хозяйств)»[118].

Б. В. Ерофеев к числу принципов государственного землеустройства относит: 1) охрану неприкосновенности государственной собственности на землю в СССР; 2) создание максимально благоприятных условий для наиболее рационального и эффективного использования земли всеми землепользователями, повышения плодородия почвы и высокопроизводительного использования техники; 3) создание землепользований оптимальных размеров и правильного их расположения с учетом экономических и природных условий зон, районов и от-

---

[115] См.: Правовая охрана природы в Казахской ССР. Алма-Ата, 1977. С. 41-42.

[116] См.: А л е к с е е в С. С. Структура советского права. М., 1975. С. 20.

[117] Ближе всего к объяснению этого положения подошел, на наш взгляд, А. А. Забелышанский, посвятивший свое исследование земле как объекту права собственности и объекту хозяйства
(З а б е л ы ш а н с к и й А. А. Земля как объект права собственности и объект хозяйства. В кн.: Правовые вопросы рационального использования природных ресурсов СССР и некоторые проблемы колхозного права. Свердловск, 1973, вып. 26. С. 5-19).

[118] См.: С а х а р о в П. Д. Землеустроительные правоотношения в СССР. Автореф. дис….докт. юрид. наук. Л., 1971. С.10.

дельных хозяйств; 4) создание устойчивости землепользования, прежде всего для социалистических сельскохозяйственных предприятий, а также и для других землепользователей; 5) проведение землеустройства, исходя из форм социалистического хозяйства (колхозы, совхозы)[119].

Анализируя выводы указанных авторов, Н. Т. Осипов высказал мнение, что положения, выдвинутые П. Д. Сахаровым в качестве правовых принципов института государственного землеустройства, вовсе не являются таковыми, «ибо они выражают лишь отдельные стороны землеустроительных мероприятий», а в системе принципов, выявленных Б. В. Ерофеевым, основополагающими идеями, по мнению Н. Т. Осипова, можно считать только второй и третий[120].

Можно согласиться с доводами Н. Т. Осипова в отношении того, что «охрана неприкосновенности государственной собственности на землю в СССР» выражает сущность только института государственной собственности на землю, а «создание устойчивости землепользования» — соответственно института землепользования. Справедливо его замечание и по поводу пятого положения, выдвинутого Б. В. Ерофеевым в качестве специфического принципа государственного землеустройства – проведение землеустройства, исходя из форм социалистического хозяйства (колхозы и совхозы). Действительно, имеющиеся определенные различия в землеустройстве совхозов и колхозов нельзя возводить в принцип.

Однако система принципов, предложенная П. Д. Сахаровым, на наш взгляд, наиболее полно отражает сущностные свойства норм института государственного землеустройства.

Содержание советского землеустройства определяется теми экономическими и политическими задачами, которые ставятся партией и правительством перед сельским хозяйством и всей страной. И основополагающие идеи, пронизывающие все нормы этого правового института, сформулированы как «нормы-задачи» в ст. 47 Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик и в соответствующих статьях республиканских земельных кодексов: «организация наиболее полного, рационального и эффективного использования земель, повышение культуры земледелия и охраны земель».

Определенный интерес представляет и предложенная Н. Т. Осиповым система положений, признаваемых в качестве правовых принципов института государственного землеустройства. Общие правовые положения о том, что «землеустройство в СССР носит государственный характер, является социалистическим, представляет собой систему мероприятий, предусмотренных законом, осуществляется в порядке, строго определяемом стадиями землеустроительного процесса, носит плановый характер»[121], свойственны, как утверждает Н. Т. Осипов, всем землеустроительным действиям. Они представляют собой специфические руководящие идеи, которые концентрированно выражают сущность, основные свойства и развитие правовых норм в пределах системы названного института.

---

[119] См.: Е р о ф е е в Б. В. Советское земельное право, М., 1965. С. 89.
[120] См.: О с и п о в Н. Т. Теоретические проблемы советского земельного права. С. 96.
[121] О с и п о в Н. Т. Теоретические проблемы советского земельного права. С. 96.

Исследовались учеными и принципы таких институтов советского земельного права, как институт предоставления земли в пользование, институт изъятия земли у землепользователей, институт охраны права исключительной государственной собственности[122]. Не все положения, приводимые авторами, бесспорны, но они являются хорошей базой для обобщений, выявления основных принципов советского земельного права как самостоятельной отрасли в системе права. Рассмотрим содержание каждого из них.

1. Объяснить строй аграрных отношений социализма в его современном виде, выявить тенденции дальнейших изменений путем исторического рассмотрения принципов земельного права считают возможным многие ученые-юристы. Как формировались и развивались принципы советского земельного права, отражая основные экономические требования и политические устремления молодой социалистической республики, выяснили авторы монографии «Ленинский декрет «О земле» и современность». Исследование показало, что коренные принципы, связанные с основами социально-экономического строя, определяли основы правового регулирования земельных отношений на длительный период развития государства. Наряду с ними в нормативных актах закреплялись принципы, применявшиеся вследствие необходимости решать хотя и крупные задачи, но стоящие перед государством только в данный период, рассчитанные на ограниченный отрезок времени, вытекающие из временных политических задач[123].

Отправным началом, основополагающей идеей нового земельного строя стала национализация всей земли в пределах территории России и обращение земли во всенародное достояние. Именно *принцип исключительной государственной собственности,* закрепленный в декрете «О земле» и получивший развитие в дальнейшем земельном законодательстве, направляет и синхронизирует в дальнейшем весь механизм правового регулирования земельных отношений в СССР. Он является центральным в иерархии земельно-правовых принципов.

Этот принцип получил закрепление в декрете «О земле» Второго Всероссийского съезда Советов от 26 октября (8 ноября) 1917 года, затем воспроизведен последовательно во всех Основных Законах страны — Конституциях 1918, 1924, 1936, 1977 годов, в конституциях всех союзных республик и земельно-правовых актах, издаваемых в период победы социализма и в период зрелого социализма. Легальное закрепление формулировки основополагающего принципа советского земельного права свидетельствует о высоком уровне систематизации действующего земельного законодательства.

Наиболее точную формулировку принцип исключительного права собственности государства на землю получил в ст. 3 Основ земельного законодательства: «В соответствии с Конституцией СССР земля в Союзе Советских Социалистических Республик является государственной собственностью, т. е. всенародным достоянием. Земля состоит в исключительной собственности государства и предоставляется только в пользование. Действия в прямой или скрытой форме,

[122] Там же. С. 97-101.
[123] См.: Ленинский декрет «О земле» и современность. М., 1970. С. 36-42.

нарушающие право государственной собственности на землю, запрещаются». В ней проявляются наиболее типичные черты содержания этого принципа, в частности экономико-политическая обусловленность, государственная нормативность, целенаправленность правового регулирования общественных отношений, составляющих предмет земельного права.

Суть исключительности права государственной собственности на землю состоит в неизменной принадлежности ее государству в пределах государственных границ СССР, недопустимости возникновения права собственности на нее других, кроме государства, субъектов и в том, что земля неотчуждаема. Это свойство приобрело характер одного из основных принципов советского земельного законодательства, является конституционным и порождает ряд юридических последствий, имеющих большое государственное значение. Оно определяет всю специфику и особенности земельных правоотношений и является средством закрепления господствующего положения государства в экономике страны.

2. Из исключительности права государственной собственности на землю вытекает другой принцип: земля *исключается из товарного оборота,* земельные участки передаются лишь в пользование и не могут быть предметом купли-продажи, аренды, дарения и других гражданско-правовых сделок.

Правило об исключении земли из гражданского оборота является абсолютным и обладает высшим приоритетом, лежит в основе земельного права как один из его принципов. Основное содержание принципа неотчуждаемости земли вытекает из своеобразного монопольного распоряжения ею со стороны государства. Нормы земельного права запрещают какие-либо сделки в прямой или скрытой форме, нарушающие право государственной собственности на землю.

Целевая направленность принципа неизменной принадлежности земли государству состоит в том, что, передавая ее в пользование предприятиям, организациям, учреждениям или гражданам, государство оставляет за собой право устанавливать режим ее эксплуатации, юридическую ответственность за нарушение этого режима. Распределяя и перераспределяя землю в плановом порядке между отраслями экономики, государство обеспечивает рациональное ее использование и охрану. Таким образом, принцип неотчуждаемости природных богатств отражает не только наличие у Советского государства не зависящих ни от кого прав по владению и распоряжению ими, но и определенные обязанности его перед обществом, историческую ответственность за обеспечение рационального использования земли, лесов, недр и вод как всенародного достояния за сохранение, восстановление и улучшение благоприятного состояния всей окружающей среды[124].

3. Поскольку государство не может отчуждать землю, заинтересованные организации и лица получают земельные участки лишь в пользование. *Право землепользования состоит в родственной зависимости и подчиненном положении по отношению к праву исключительной собственности государства*

[124] См.: К о л б а с о в О. С. Правовые исследования по охране окружающей среды а СССР. В кн.: Итоги науки и техники. Серия «Охрана природы и воспроизводство природных ресурсов». М., 1978, т. 5. С. 66-67.

на землю. Этот принцип носит всеобщий характер и проявляется в том, что всякое право землепользования возникает по воле государства. Даже тогда, когда право землепользования возникает не в результате акта компетентных государственных органов о предоставлении земли, а в силу передачи земли первичными землепользователями или по другим основаниям, которые выражены в соответствующих нормативно-правовых актах, оно возникает по воле и с дозволения государства[125].

Содержание указанного принципа состоит в том, что именно в момент предоставления земельного участка конкретному землепользователю органы государственного управления решают ряд важнейших вопросов, определяющих судьбу его использования. В ст. 10 Основ земельного законодательства и соответствующих статьях земельных кодексов союзных республик подчеркивается, что во всех без исключения постановлениях или решениях о предоставлении земельных участков указывается цель, для которой они отводятся, основные условия пользования.

Именно в этой группе норм закрепляется руководящая идея о реализации права государства-собственника решать вопрос о наиболее рациональном использовании земли в соответствии с задачами социально-экономического развития общества в данный период[126].

4. Одним из важнейших принципов советского социалистического права является также *бесплатность пользования землей.* Содержание его состоит в том, что отношения между Советским государством как исключительным собственником земли и отдельными предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами по поводу пользования землей лишены коммерческой основы.

Безвозмездное изъятие земли из частной собственности было огромным завоеванием Великой Октябрьской социалистической революции. Национализировав землю, Советское государство получило возможность удовлетворить вековые чаяния трудящихся крестьян - передать им в пользование землю бесплатно. В такой крестьянской стране, как Россия, это было принципиально важно. В первых земельно-правовых актах данный принцип не был зафиксирован легально. Но декрет «О земле» не устанавливал обязанностей землепользователей вносить плату за пользование землей государству как собственнику земли. Не устанавливали никакой платы за землю, передаваемую в пользование трудовому народу, и Крестьянский наказ «О земле», и декрет «О социализации земли», отражая тем самым принцип бесплатности землепользования. Поскольку на первых этапах полностью запрещалась аренда земли, принцип бесплатности землепользования безраздельно господствовал в советском земельном праве в отношении всех внегородских земель. Лишь в восстановительный период допускалась аренда земли из состава государственных земельных имуществ (так называемые доходные арендные статьи), однако удельный вес этой аренды

[125] Научно-технический прогресс и правовая охрана природы. М., 1978. С. 46.

[126] См. подробнее: Е р е н о в А. Е. Новая Конституция СССР и принципы Советского земельного права.В кн.: Конституционные основы строительства в развитом социалистическом обществе. Алма-Ата, 1980. С. 132-133.

был незначительный и касался главным образом отношений между госучреждениями, а также концессий, которые имели ничтожный удельный вес[127].

Важное законодательное закрепление принцип бесплатности впервые получил в Конституции СССР 1936 г. Постановлением ЦИК и СНК СССР от 4 июня 1937 г. «О воспрещении сдачи в аренду земель сельскохозяйственного назначения»[128] отменялась всякая аренда сельскохозяйственных и лесных земель и устанавливалось, что свободные земли сельскохозяйственного назначения предоставляются земельными организациями и горсоветами лишь в бесплатное пользование. Постановлением ЦИК и СНК СССР от 7 декабря 1937 г. «О распространении постановления ЦИК и СНК СССР от 4 июня 1937 г. «О воспрещении сдачи в аренду земель сельскохозяйственного назначения на побочные виды пользования землей в лесах»[129] положение бесплатности распространялась на сенокошение, пастьбу скота, пахотные угодья и временные сельскохозяйственные пользования в лесах. Аренда земель для несельскохозяйственных нужд сохранялась в ограниченных пределах на землях городов и поселков городского типа, а также на землях, предоставленных транспорту для устройства временных складов. С введением в действие Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик[130] взимание арендной платы полностью прекращено.

Впрочем, в юридической литературе высказано мнение, что существование на различных этапах развития советского законодательства «арендной платы», «ренты», «земельной ренты» и т. п. нельзя считать платой за землю. Хотя в них и можно обнаружить связь с земельной рентой как экономической категорией, обусловливающей саму возможность платного землепользования, они все же представляли собой особые формы государственных налогов [131].

В Основах земельного законодательства Союза ССР и союзных республик (ст. 8) принцип бесплатного землепользования получил закрепление как всеобъемлющий. Он означает, что ни один землепользователь на территории СССР не обязан уплачивать кому-либо натуральную или денежную плату за пользование предоставленным ему земельным участком. Бесплатность пользования землей вместе с тем означает, что ни один из государственных органов, ни одно предприятие, учреждение, организация или гражданин не вправе требовать с кого-либо платы за землю и не вправе предоставлять ее в пользование на началах возмездности в расчете на получение материальной выгоды из факта владения предоставленной в пользование землей.

Принцип бесплатности пользования землей сыграл огромную роль в создании наиболее благоприятных экономических возможностей для научно обоснованного и рационального использования земельных ресурсов страны в соответствии с планами развития народного хозяйства СССР.

Должно ли это принципиальное положение земельного права действовать неизменно и в будущем или на определенном этапе развитии производительных

---

[127] См.: Д е м б о Л.И. Право землепользования в СССР и его виды. С. 30.
[128] СЗ СССР, 1937, ст. 150.
[129] Там же, ст. 373.
[130] Ведомости Верховного Совета СССР, 1939, № 24, ст. 214.
[131] См.: Ленинский декрет «О земле» и современность. С. 24; Е р е н о в А. Е. Совместное земельное право и рентные отношения. В кн.: Развитие аграрно-правовых наук. М., 1980. С. 38,42.

сил появится необходимость установления экономической оценки природных ресурсов в денежной форме? В этом суть дискуссии, развернувшейся в последнее время в юридической литературе.

Сторонники новой концепции – стоимостной оценки природных объектов – полагают, что экономический статус природных объектов изменяется под воздействием проникающего в сферу природных явлений человеческого труда. Природные объекты испытывают косвенное воздействие закона стоимости, ограниченное существованием исключительной собственности государства на них. И это является скорее недостатком, чем достоинством экономико-правового режима земли, ее недр, вод и лесов. Сторонники введения платы за природопользование приводят многочисленные примеры нерационального бесхозяйственного использования природных ресурсов и полагают, что установление платы будет способствовать более эффективному применению института материальной ответственности для обеспечения рационального природопользования[132].

В. П. Шкредов, например, считает, что в условиях платного землепользования каждое хозяйство будет материально заинтересовано в том, чтобы арендовать минимально необходимую площадь земельных угодий[133].

Осуществлять реализацию дифференциальной ренты не через систему закупочных цен, а путем установления прямой платы государству за пользование землей предлагал А. Д. Кузнецов, считая такую плату «формой реализации всенародной собственности на землю и инструментом осуществления социалистического закона распределения по труду»[134]. Это мнение нашло поддержку и в монографии Н. Т. Осипова, который полагает, что введение платы за землю имело бы большое практическое значение и способствовало бы правильному и целесообразному использованию земли[135].

Решение этого вопроса основывается на необходимости изъятия дифференциальной ренты и стимулировании рационального распределения и использования земли, интенсификации ее использования. Однако недостаточная экономическая изученность проблемы дифференциальной ренты при социализме, методики ее конкретного определения приводит к тому, что даже экономисты, как справедливо констатирует Н. И. Краснов[136], ограничиваются тем, что предлагают переименовать подоходный налог с колхозов и отчисления от прибыли совхозов в арендную плату (плату за землю).

Поиски методов экономической оценки природных ресурсов продолжаются. Правда, по признанию исследователей, пока нет возможности даже прибли-

---

[132] См.: Жариков Ю. Г. Охрана права землепользования. М., 1974; Тютекин Ю. И.Природа, общество, закон. Руководство рациональным природопользованием как функция Советского государства. Кишинев, 1976; Страутманис Я.Я. Имущественные черты земельных отношении и применение имущественных санкций // Советское государство и право. 1976, № 8; Кравченко С. Н. Имущественная ответственность за нарушение природоохранительного законодательства. Львов,1979.

[133] См .: Шкредов В. П. Социалистическая земельная собственность. М., 1967. С. 27.

[134] Кузнецов А. Д. Развитие производственной и непроизводственной сфер в СССР. М., 1964. С. 153.

[135] См.: Осипов Н. Т. Теоретические проблемы советского земельного права. С. 61.

[136] См.: Краснов Н. И. Актуальные проблемы земельного, горного, водного и лесного законодательства. В кн.: Вопросы теории советского земельного права и методики преподавания аграрно-правовых дисциплин. М., 1976. С. 18-19.

зительно определить ценность, например, водных ресурсов и ресурсов чистого воздуха. Предприняты лишь первые попытки оценки сельскохозяйственных земель и некоторых полезных ископаемых. Введение же платы за природопользование возможно, по мнению экономистов, лишь как второй этап работы, сроки его еще более отдалены. Распространение принципа платности природопользования на все виды эксплуатируемых природных ресурсов потребует изменения существующих финансовых взаимоотношений в народном хозяйстве, а возможно, и изменения уровня действующих закупочных цен на некоторые виды продукции отраслей, эксплуатирующих природные ресурсы. Поэтому введение этих методов должно «осуществляться постепенно, в меру образования необходимых финансовых ресурсов у предприятий, добывающих отраслей и сельского хозяйства... и действовать надо здесь гибко и без лишней спешки»[137].

Однако, как резонно замечает Б. Г. Розовский, темпы истощения природной среды таковы, что промедление с активным вмешательством в эту проблему чревато серьезными осложнениями. В конкретных условиях исторического развития необходимо повысить эффективность правового регулирования, искать пути такой организации управления природопользованием, такого сочетания экономических и правовых методов, которые позволили бы оптимально использовать природные ресурсы[138].

Безусловно, найти разумные экономические меры, которые будут способствовать решению проблемы рационального использования природных ресурсов в условиях научно-технического прогресса, необходимо. Но они, как считает Г. А. Аксененок, не должны противоречить социалистической природе государственной собственности на землю, недра, леса и воды, их нельзя превратить в товар[139]. Дело в том, поддерживает это положение О. С. Колбасов, что отсутствие стоимостной (денежной) оценки земли, недр, вод и лесов является органическим свойством исключительной собственности государства на них. И есть опасения, что установление стоимостной оценки рано или поздно приведет к упразднению этого социального института, что, вероятно, было бы шагом назад в развитии и укреплении социалистической системы регулирования взаимодействия общества с окружающей средой[140].

Именно отсутствие стоимостной оценки природных ресурсов, учет, распределение и перераспределение их только в натуральном выражении государственными компетентными органами в порядке издания актов управления потенциально, считает О. С. Колбасов, таит в себе огромные возможности для организации рационального использования природных богатств и охраны окружающей среды. Это позволяет наиболее полно и последовательно обеспечить соблюдение экологических требований в народном хозяйстве и преодолеть негативное влияние конъюнктурных коммерческих устремлений определенной части

---

[137] Экономические проблемы оптимизации природопользования. М., 1973. С. 21.

[138] См.: Розовский Б. Г. Ответственность предприятий, загрязняющих окружающую сроду. В кн.: Юридическая ответственность в области охраны окружающей среды. Киев, 1978. С. 143.

[139] См.: Аксененок Г. А. XXIII съезд КПСС и проблемы рационального использования земли. В кн.: Актуальные проблемы обеспечения рационального использования земли в СССР (Тезисы докладов на научной конференции). М., 1968. С. 4.

[140] См.: Колбасов О. С. Аграрно-правовые исследования по охране окружающей среды. С. 68.

природопользователей[141]. Несостоятельность платы за использование природных ресурсов как исключительной природоохранительной меры доказана, пишет Б. Г. Розовский, не только теоретически, но и конкретными экономическими расчетами. И видимо, в области социалистического природопользования действует какой-то еще непознанный нами экономический закон[142]. Представляется оправданным предложение Н. И. Краснова исследовать в качестве экономических рычагов регулирования земельных отношений материальное поощрение землепользователей и вопросы земельного кадастра как важнейших инструментов организационного и экономического воздействия на землепользователей[143].

5. *Устойчивость землепользования* является необходимым условием рационального пользования землей и всей хозяйственной деятельности на земле. Этот принцип означает длительность сроков пользования землей, позволяющих полностью использовать все полезные свойства земли и результаты улучшений, произведенных землепользователем. Обеспечивается устойчивость землепользования тем, что землепользование в СССР является в основном бессрочным и земля может быть изъята только для государственных и общественных надобностей (и только по основаниям, специально предусмотренным законом) с возмещением землепользователю всех убытков, включая неиспользованные затраты. В настоящее время принцип устойчивости отражает сущность обширной системы правовых норм, он закреплен в Конституции СССР (ст. 12) и основном кодифицированном земельно-правовом акте — Основах земельного законодательства Союза ССР и союзных республик.

Л. И. Дембо писал, что на каждом этапе развития народного хозяйства страны принцип устойчивости землепользования имел различное значение, играл различную роль в советском земельном праве, закрепляя определенные права землепользования и обеспечивая дальнейшее развитие института права землепользования, усиливая и укрепляя социалистические формы земледелия[144].

Впервые принцип устойчивости был закреплен в Основном Законе о трудовом землепользовании от 22 мая 1922 г. и Земельном кодексе РСФСР, принятом 30 октября 1922 г.[145]

Идея устойчивости землепользования в восстановительный период имела существенное значение для поднятия сельского хозяйства, укрепления трудового хозяйства крестьянского двора, который в то время был массовой формой ведения сельского хозяйства. Законом разрешались переделы земельных участков только в тех земельных обществах, где сохранялся общинный порядок землепользования.

При введении новой экономической политики установление принципа устойчивости землепользования означало отрицание принципа уравнительности с его ежегодными уравнительными переделами. Земли законодательно закре-

---

[141] К о л б а с о в О. С. Аграрно-правовые исследования по охране окружающей среды. С. 67.

[142] См.: подробнее: Р о з о в с к и й Б. Г. Ответственность предприятий, загрязняющих окружающую среду. С. 139, 143.

[143] См.: К р а с н о в Н. И. Актуальные проблемы земельного, горного, водного и лесного законодательства. С. 18-19.

[144] См.: Д е м б о Л.И. Право землепользования и его виды. С. 32-34.

[145] СУ РСФСР, 1922, № 36, ст. 426; № 68, ст. 901.

плялись за трудовыми землепользователями на устойчивом праве по фактическому трудовому землепользованию на 22 мая 1922 г. На этом этапе значение принципа устойчивости землепользования заключалось в том, что он усиливал заинтересованность трудового землепользователя в поднятии своего трудового хозяйства, во вложении труда в обработку закрепленного за землепользователем земельного участка, обеспечивая ему уверенность, что на точно указанных в законе основаниях земельный участок за ним сохраняется в неизменном размере. Однако земельное законодательство восстановительного периода закрепляло за трудовыми землепользователями землю не навечно, а только в бессрочное пользование. Иначе это, как подчеркивает Л. И. Дембо, означало бы увековечивание единоличного хозяйства[146].

Принцип бессрочности принимался законодателем в том смысле, что трудовое землепользование не ограничивается каким-либо наперед установленным сроком, а ставится в зависимость от наступления определенных, точно указанных в законе условий. Закреплено это положение было в ст. 10 «Общих начал землепользования и землеустройства», принятых 15 декабря 1928 г.[147]

В период сплошной коллективизации, реконструкции сельского хозяйства вопрос об устойчивости землепользования был поставлен по-новому. Этот принцип становится важнейшей предпосылкой организационно-хозяйственного укрепления колхозов, играет решающее значение для планирования колхозного производства. Постановлением ЦИК и СНК СССР от 3 сентября 1932 г. «О создании устойчивого землепользования колхозов»[148] был установлен строгий порядок для любого изменения границ колхозного землепользования. Закон устанавливал, что всякое изменение колхозного землепользования допустимо только с согласия общего собрания колхоза, причем только незначительные изменения границ, производимые в порядке их исправления, могли быть санкционированы местными органами, а более существенные изменения колхозного землепользования требовали санкции центральных органов.

Высшее выражение принцип устойчивости получил в Примерном уставе сельскохозяйственной артели, принятом II Всесоюзным съездом колхозников-ударников и утвержденным 17 февраля 1935 г. СНК и ЦК ВКП(б)[149], и в Конституции 1930 г. (ст. 8). Земля, занимаемая колхозами, закреплялась за ними навечно. В этот период такое положение в землепользовании и землеустройстве страны сыграло огромное значение. Устойчивость землепользования благоприятствовала укреплению сельхозартели как новой формы хозяйства, создавала максимальные условия для перспективного планирования колхозного производства.

Но в условиях научно-технического прогресса с развитием промышленности и строительства все чаще и чаще у колхозов и совхозов стали изыматься ценные земли, потеря которых неблагоприятно отражалась не только на хозяйственной деятельности отдельных предприятий, но и на экономике всего сельского хозяйства. Для несельскохозяйственных нужд изымались земли без учета

---

[146] См.: Д е м б о Л. И. Право землепользования и его виды. С. 33.
[147] СЗ СССР, 1928,№ 69, ст. 642.
[148] СЗ СССР, 1932, № 66, ст. 388.
[149] СЗ СССР, 1935, № 11, ст. 8

их качественных свойств плодородия, в результате терялись ценные пахотные земли, а законодательство не ограждало их от нерационального использования.

В начале 60-х годов в юридической литературе обращалось внимание на постоянное нарушение в связи с этим процессом принципа устойчивости землепользования колхозов и совхозов[150]. Г. А. Аксененок восстановление утратившего свое значение принципа устойчивости землепользования, установление гарантии в обеспечении прав землепользователей на предоставленную им землю прямо относил к юридическим мерам, которые позволили бы эффективно решить проблему рационального использования земель в СССР[151]. Но принцип устойчивости землепользования проводился в законодательстве путем определения прав тех или иных органов по изъятию площадей. Установление компетенции госорганов по изъятию и предоставлению определенного количества гектаров — это лишь самое элементарное и необходимое условие их исполнительно-распорядительной деятельности. Сложность, как справедливо отмечает Ю. Г. Жариков, состояла в том, каким образом изымать и предоставлять землю, т. е. как отвести количество гектаров, удовлетворяющее действительным потребностям строительства, и в то же время по возможности не затронуть качественно ценные земли[152].

Перед законодательством встала задача обеспечения приоритета сельскохозяйственного землепользования, при котором земля выступает в качестве главного средства производства.

6. В начале 60-х годов в юридической литературе было предложено установить в законодательстве такой порядок, чтобы земли у колхозов и совхозов изымались только в исключительных случаях, когда без данного определенного участка земли нельзя обойтись для других, более важных государственных надобностей, и только по постановлению Совета Министров союзной республики. Г. А. Аксененок предлагал закрепить в законодательстве общий принцип, по которому пахотные земли, а также сады и виноградники в колхозах и совхозах должны признаваться неприкосновенными и их изъятие должно допускаться только в случаях крайней необходимости[153].

Большое внимание обоснованию идеи *приоритета сельскохозяйственного землепользования* как принципиального положения советского земельного права, уделял в тот период и Н. И. Краснов. Продуктивным для дальнейшего закрепления этого принципа в законодательстве оказалось предложение различать в нем количественную и качественную стороны. Количественная сторона его связана с тем, что современный уровень развития производительных сил сельского хозяйства объективно требует больших земельных площадей по сравнению с несельскохозяйственными отраслями, что вызывает необходимость совер-

---

[150] См.: Аксененок Г. А. Правовое обеспечение комплексности и наиболее эффективного использования природных богатств и их охрана. В кн.: XXII съезд КПСС и проблемы колхозного и земельного права. М., 1962. С. 240.

[151] См.: Его же. XXIII съезд КПСС и проблемы рационального использования земли. С. 4.

[152] См.: Жариков Ю. Г. Теоретические проблемы права сельскохозяйственного землепользования в СССР. Автореф. дис… докт. юрид. наук. М., 1974. С. 25.

[153] См.: Аксененок Г. А. Правовое обеспечение комплексности и наиболее эффективного использования природных богатств и их охрана. С. 240.

шенствовать правовые способы, которые препятствовали бы необоснованному изъятию земель сельскохозяйственного назначения (нормирование размеров несельскохозяйственных землепользователей, более широкое применение зон с особыми условиями землепользования, вторичное землепользование колхозов и совхозов на несельскохозяйственных землях и т. д.). Качественная сторона этого принципа связана с тем, что более рациональным является использование в сельском хозяйстве земель с лучшим качеством почв. Это требовало совершенствования правовой охраны лучших земель и плодородных почв (особый порядок отвода лучших земель, складирование почв при вскрышных работах и т. д.)[154].

В настоящее время земельное законодательство содержит целый ряд правовых норм, закрепляющих преимущество сельскохозяйственного землепользования перед несельскохозяйственным. Это преимущество является одним из главных, принципиальных положений нашего земельного законодательства, оказывающих существенное влияние на правовой режим и других категорий земель единого государственного земельного фонда[155].

Идея приоритета права сельскохозяйственного землепользования выражена, в частности, в следующих положениях Основ земельного законодательства: 1) земли, признанные в установленном порядке пригодными для нужд сельского хозяйства, прежде всего, должны предоставляется сельскохозяйственным предприятиям, организациям и учреждениям (ч. 3, ст. 10); 2) для строительства промышленных предприятий, жилых объектов, железных и автомобильных дорог, а также для иных несельскохозяйственных нужд должны предоставляться земли несельскохозяйственного назначения или непригодные для сельского хозяйства либо сельскохозяйственные угодья худшего качества, а линии электропередач, связи и прочие коммуникации должны проводиться не по полям колхозов и совхозов, а главным образом вдоль дорог, трасс и т. д. (ч. 4 ст. 10); 3) изъятие участков из земель колхозов и совхозов допускается лишь в случаях особой необходимости (ч. 2 ст. 16); 4) изъятие орошаемых и осушенных земель, пашни, земельных участков, занятых многолетними плодовыми насаждениями и виноградниками, для несельскохозяйственных нужд производится в исключительных случаях и только по разрешению Совета Министров союзной республики (ч. 3 ст. 16).

Приоритет права сельскохозяйственного землепользования является специфической формой проведения в жизнь принципа рационального использования земли — сохранение сельскохозяйственных угодий и наиболее производительное их использование. А. Е. Дмитриев, предпринявший специальное исследование целевой направленности принципов приоритета сельскохозяйственного землепользования, обоснованно, на наш взгляд, выступает против сужения сферы распространения этого принципа. Так, он не соглашается с Б. В. Ерофеевым, считающим, что этот принцип закреплен лишь в ст. 16 Основ земельного

---

[154] См.: К р а с н о в П. И. Проблемы правового обеспечения рационального использования земли в СССР. В кн.: Актуальные проблемы обеспечения рационального использования земли в СССР (Тезисы докладов на научной конференции). М., 1968. С. 15-16.

[155] См.: В е д е н и и Н. И. Правовое положение совхозов в условиях экономической реформы. М., 1973. С. 143.

законодательства[156], в которой установлен порядок изъятия земель для государственных или общественных нужд.

Этот порядок отражает лишь одно из требований принципа приоритета. Не охватывают всего его содержания и те три элемента, на которые указывает Ю. Г. Жариков, ссылавшийся на положения статей 10 и 16 Основ земельного законодательства[157]. «Сфера распространения принципа приоритета права сельскохозяйственного землепользования настолько широка,— пишет А. Е. Дмитриев,— что его не без оснований называют основополагающим принципом советского земельного права»[158].

И действительно, сущность норм права, регулирующих особый порядок предоставления и изъятия сельскохозяйственных земель, не исчерпывает содержание этого принципа. Гарантией бережного подхода к решению вопросов изъятия сельскохозяйственных угодий служит, например, требование, предусмотренное ст. 18 Основ земельного законодательства о возмещении убытков, причиненных изъятием земель. Ст. 19 Основ земельного законодательства содержит требование о возмещении потерь сельскохозяйственного производства, связанных с изъятием земли из сферы сельского хозяйства.

Принцип приоритета права сельскохозяйственного землепользования выражает также закрепленную в ст. II Основ земельного законодательства обязанность предприятий, осуществляющих добычу полезных ископаемых и другие работы, приводить предоставленные им во временное пользование сельскохозяйственные угодья в состояние, пригодное для использования их в сельском хозяйстве[159]. Этой нормой устанавливается также обязанность землепользователей, проводящих работы, связанные с нарушением почвенного покрова, снимать и хранить плодородный слой земли.

Ряд правил, направленных на закрепление приоритета сельскохозяйственного землепользования, имеется в Положении о порядке возбуждения и рассмотрения ходатайств о предоставлении в пользование земельных участков для государственных или общественных нужд, утвержденных Советами Министров союзных республик[160]. Немаловажную роль в предотвращении нерационального расходования сельскохозяйственных земель, подчеркивает Ю. Г. Жариков, име-

---

[156] См.: Е р о ф е е в Б. В. Основы земельного права. С. 42.

[157] См.: Ж а р и к о в Ю. Г. Право сельскохозяйственного землепользования, М., 1969. С. 9.

[158] См.: Д м и т р и е в А. Е. Принцип приоритета права сельскохозяйственного землепользования как средство охраны земель сельскохозяйственного назначения. В кн. : Правовые средства охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов. Свердловск, 1977. С. 70-81.

[159] Приведенное нами положение отражает лишь один элемент определения рекультивации земель как правового понятия. В законодательстве же закреплены в той или иной мере такие характерные черты, как: а) обязанность восстановления всех (а не только сельскохозяйственных угодий) земель; б) проведение рекультивации земель на основе специально разработанных планов; в) комплексность восстановления нарушенных территорий (см. подробнее: П р у с с П. И. Понятие и правовые принципы рекультивации нарушенных земель. В кн.: Проблемы земельного и колхозного права. Свердловск, 1975, вып. 38. С. 57-58).

[160] См., например, одноименное Положение, утвержденное Советом Министров КазССР от 24 января 1975г. (СП КазССР, 1975, № 3, ст. 17).

ет сама процедура подготовки изъятия участка и подсчет потерь, вызванных прекращением права сельскохозяйственного землепользования[161].

Принцип приоритета права сельскохозяйственного землепользования отражен также в нормах, предусматривающих возможность предоставления промышленными, транспортными, лесохозяйственными и иными предприятиями, организациями и учреждениями неиспользуемых ими земель несельскохозяйственного назначения и земель государственного лесного фонда колхозам, совхозам и другим предприятиям и учреждениям во временное пользование для сельскохозяйственных целей.

7. Нормам земельного права, регулирующим использование земельных ресурсов страны, присущ *принцип плановости.* Плановое использование земель вытекает из ст. 14 Конституции СССР, в соответствии с которой хозяйственная жизнь страны определяется народнохозяйственными планами. Юридический аспект планирования природопользования состоит в правовом регулировании самого процесса планирования, в определении системы показателей плана, установлении определенного порядка деятельности, прав и обязанностей плановых органов, принятии и утверждении планов и т. п. Требования планов обязательны для всех, кому они адресуются, их выполнение обеспечивается в необходимых случаях средствами государственного принуждения[162].

Принцип плановости использования земель закреплен в ст. 5 и 6 Основ земельного законодательства. Он отражает сущность значительного количества правовых норм, регулирующих распределение и перераспределение земли между отраслями народного хозяйства и ведомствами; мероприятия по мелиорации земель и другие мероприятия по повышению плодородия почв; мероприятия по охране почв от эрозии.

В плановом порядке распределяются и перераспределяются земли между отраслями народного хозяйства и ведомствами. В этом заключается отраслевое планирование использования земель. С учетом развития промышленности, сельского хозяйства, транспорта, градостроительства и т. д. определяются соответствующие потребности в земельных ресурсах. Перспективное планирование использования земель единого государственного земельного фонда связано с интересами и планами развития лесного и водного хозяйства, обводнения и осушения земель, освоения новых земель.

Актом планирования использования земель является планирование землеустроительных работ. Планами проведения межхозяйственного и внутрихозяйственного землеустройства определяются очередность и порядок проведения этих работ, упорядочение использования земель землепользователями[163].

Таким образом, плановость использования земель занимает особое место среди принципов земельного права. Основные функции государства по управлению земельным фондом и закрепленные в земельном законодательстве прин-

---

[161] См.: Жариков Ю. Г. Теоретические проблемы сельскохозяйственного землепользования в СССР. С. 25.

[162] См.: Шемшученко Ю. С. Организационно-правовые вопросы охраны окружающей среды в СССР. Киев, 1976. С. 44.

[163] См.: Комментарий к Основам земельного законодательства Союза ССР и союзных республик. М.,1974. С. 40.

ципы земельного права могут быть реализованы полностью только на базе плана использования земельных ресурсов страны, разработанного в общем и региональном масштабах. Без плана невозможно научно обоснованно осуществлять функции распределения, перераспределения и изъятия земель с соблюдением требовании таких принципов, как приоритет сельскохозяйственного землепользования, устойчивость землепользования, рациональная и комплексная эксплуатация земли с учетом полезного взаимодействия с другими объектами природы (природными факторами)[164].

8. В обеспечении рационального использования земли играет большую роль принцип *целевого использования каждого участка земли* с учетом его хозяйственного назначения и других экономических свойств.

Советское государство распределяет землю с таким расчетом, чтобы она наиболее целесообразно и эффективно была использована всеми ее землепользователями. Важную роль в этом играет земельное право, которое в зависимости от цели использования земли определяет ее правовой режим,

Этот принцип лежит в основе классификации единого государственного земельного фонда на отдельные категории земель в соответствии с их основным хозяйственным назначением. Целевое хозяйственное землепользование сыграло большую роль в истории формирования советского земельного права, оно является основным и определяющим принципом его особенной части[165]. Б действующем законодательстве этот принцип текстуально закреплен в ст. 11 Основ земельного законодательства. Сущность его состоит в том, что земля всеми землепользователями без какого-либо исключения должна использоваться в строгом соответствии с тем целевым назначением, которое установлено государством. Использование земли в других целях, а также оставление земли без использования запрещено законом.

Закрепление этого принципа в нормах земельного права создало правовые гарантии как от уклонения землепользователя от основных целей своей деятельности, для осуществления которых ему предоставлена государством земля, так и от нарушения его прав на землю, необходимую ему для осуществления этой деятельности. Государству же целевой характер землепользования дает возможность обеспечить использование земель в соответствии с народнохозяйственным планом.

Тесная взаимосвязь принципа целевого использования земель и принципа планового их использования породила дискуссию в юридической литературе о самостоятельном значении каждого из этих принципов.

В. С. Якушев высказал мнение, что идея строгого целевого использования земли не является самостоятельным принципом советского земельного права. Целевое использование земли является лишь проявлением принципа плановости в земельном праве[166].

---

[164] См.: З а б е л ы ш а н с к и й А. А. Государственное управление земельным фондом и рациональное использование земли. В кн.: Проблемы земельного и колхозного права. Свердловск, 1975, вып. 38. С. 23.

[165] См.: Земельное право / Под ред. Г. А. Аксененка. М., 1969. С. 34.

[166] См.: Я к у ш е в В. С. Метод и принципы регулирования земельных отношений // Правоведение. 1961, №4. С. 81.

Аналогичное суждение высказал и Б. В. Ерофеев: принцип целевого и наиболее рационального использования земли служит выражением более общего принципа — планового использования земельных ресурсов страны[167]. В более поздней работе он вообще в числе основных принципов земельного права не называет принцип целевого использования земли. Раскрывая сущность принципа планового использования земли, он указывает, что вопросы, связанные с определением целевого назначения земли, решаются в плановом порядке[168]. Объединял эти принципы и Л. И. Дембо[169].

По сути, все принципы той или иной отрасли права должны быть взаимосвязаны. Они обладают системностью в связи с тем, что выражают сущность норм права в рамках определенной системы права, отрасли, института. Исходя из этого, следует признать тесную связь двух указанных принципов, но нельзя умалять самостоятельное значение принципа целевого землепользования в земельном праве. Закрепление этого принципа в Основах земельного законодательства Союза ССР свидетельствует об особо важном его значении, говорит о нормативности этого руководящего положения.

9. *Рациональное использование земли* – основная, стержневая идея земельного права, выражающаяся в том, что рациональное использование земли – обязанность всех землепользователей. В этом случае принцип рассматривается как определение, цементирующее, объединяющее начало, которое лежит в основе земельных правовых норм. Но вместе с тем требование рационального использования земли как принцип советского земельного законодательства служит целям достижения адекватности законодательства тем хозяйственным задачам, которые стоят перед государством[170]. Содержание этого принципа определяется осознанными и закрепленными в законе экономическими, хозяйственными требованиями, которые должны быть предъявлены к использованию земли как важнейшего природного богатства, являющегося общественным достоянием. Рациональное природопользование — высший этап взаимоотношения человека с природой. К усовершенствованию его организации советское государство стремилось с первых дней своего существования. Теперь принцип научно обоснованного улучшения качества окружающей среды и рационального комплексного использования природных ресурсов закреплен в ст. 18 Конституции СССР, пронизывает нормы многих отраслей права.

Отмечая универсальность, общезначимость принципа рационального использования земли для всех отраслей права, Н. И. Краснов указывает на особую роль в его формировании земельного права. Именно земельное право, регулируя земельные отношения в развитие этого принципа, устанавливает конкретные права и обязанности всех государственных органов и землепользователей, которые в своей совокупности являются формой непосредственного выражения рационального использования земли. Принцип рационального использования земли пронизывает все нормы земельного права на всех этапах его развития.

---

[167] См.: Советское земельное право / Под ред. Б. В. Ерофеева. М., 1965. С. 27.
[168] См.: Основы земельного права. М., 1971. С. 42.
[169] См.: Д е м б о Л. И. Право землепользования в СССР и его виды. С. 29.
[170] См.: Правовое обеспечение рационального использования земли в СССР. М., 1969. С. 40.

Декрет «О земле» еще не содержал этого принципа в его современном виде, но установление государственной собственности на землю, ликвидация феодально-крепостнического земельного строя, курс на стимулирование и поддержку общественных форм землепользования – все это отражало стремление к организации рационального использования земли[171].

Стремление обеспечить рациональное использование земли в интересах всего общества отражается и в последующем земельном законодательстве. Ст. 61 Земельного кодекса РСФСР 1922, например, запрещала хищническое истощающее землю хозяйствование. Ст. 8 «Общих начал землепользования и землеустройства»[172] возлагала на землепользователей обязанность правильно и целесообразно использовать предоставленную им землю. Эта формулировка, по существу, совпадает с общим понятием рационального использования земли. Однако такая обязанность возлагалась лишь на землепользователей и по строгому смыслу закона – на сельскохозяйственных землепользователей (в то время это были земельные общества, сельскохозяйственные коллективы, крестьянские дворы)[173].

В дальнейшем конкретные задачи, вытекающие из принципа рационального использования земли, определялись конкретно-экономическими условиями. В зависимости от них избирались и способы решения государством этих задач. Основами земельного законодательства Союза ССР и союзных республик правовое обеспечение рационального использования земли впервые определено как одна из важнейших задач (ст. 1). Требование рационально использовать земельные ресурсы распространяется на все категории земель (ст., 1,11, 20). Это отраслевой принцип земельного права и, как таковой, определяет принципы его отдельных институтов. Он выражает сущностные свойства обширной категории норм, сосредоточенных в институте государственного управления земельными фондами и институте права землепользования.

В настоящий период принцип рационального использования земли наполняется новым содержанием. По мере уменьшения неосвоенных земель, роста индустриализации и градостроительства, когда необходимость использования земель для несельскохозяйственных нужд стала все больше нарушать интересы развития сельскохозяйственного производства, становилось комплексное использование земли. Н. И. Краснов делает по этому поводу весьма логичный вывод: сыграв на определенном уровне развития производительных сил страны безусловно, положительную роль, требование строго целевого характера всякого землепользования, тяготеющего, по существу, к исключительности прав землепользователя на предоставленный ему земельный участок, в эпоху научно-технической революции перестало соответствовать задачам народного хозяйства.

Комплексное использование земли и целевой характер как два требования социалистической системы землепользования не противоречат друг другу. «Изменение соотношения между требованием целевого характера земле-

[171] См.: Ленинский декрет «О земле» и современность. С. 42.
[172] СЗ СССР, 1928, № 69, ст. 642.
[173] См.: К р а с н о в Н. И. Требование рационального использования земли — принцип советского земельного права. В кн.: Правовое обеспечение рационального использования земли в СССР. М., 1969. С. 41.

пользования и требованием комплексного использования земли, – пишет Н. И. Краснов, – шло не по линии устранения первого за счет второго, а путем дальнейшего совершенствования и развертывания правового регулирования комплексного использования земли. Требование комплексного использования земли стало развертываться в законодательстве более широко. Усилилась роль и значение вторичного землепользования на землях несельскохозяйственного назначения в целях использования их для нужд сельского хозяйства. Более широко в организации несельскохозяйственного землепользования стали применяться специальные охранные зоны на смежных землях и т. д. В целом стал выдвигаться в законодательстве на первый план принцип рационального использования земли. Требование же целевого характера землепользования сохранилось в качестве одного из принципов советского земельного права, но стало носить подчиненный характер по отношению к требованиям комплексного, рационального использования земли»[174].

Таковы характерные черты и особенности принципов советского земельного права как самостоятельной отрасли в системе советского социалистического права. Дальнейший их анализ и изучение тенденции развития будут способствовать развитию и совершенствованию земельных отношений в стране.

---

[174] См.: К р а с н о в Н. И. Правовые вопросы рационального использования земель специального назначения. С. 296.

Глава IV

СООТНОШЕНИЕ СОВЕТСКОГО ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА СО СМЕЖНЫМИ ОТРАСЛЯМИ ПРАВА

§1. Постановка проблемы

Отрасли советского социалистического права находятся в сложной взаимозависимости. В теории права правильно указывается, что система права - это не только дифференциация, но и взаимосвязь его отраслей. Между отраслями права нет четких границ, как нет их и между различными видами общественных отношений[175]. Однако характер связей между различными отраслями права не является одинаковым ни по их масштабам, ни по их содержанию.

Уже давно замечено в литературе, что одни отрасли права различаются сравнительно легко, в то время как другие для этого требуют значительных усилий и привлечения большого количества практического и нормативного материала. Причина такого положения кроется, во-первых, в методах правового регулирований, которые имеют разную степень сходства и особенностей в содержании, и, во-вторых, в самих общественных отношениях, регулируемых отраслями права. Не составляет, например, большого труда отграничить земельное право от уголовного и некоторых других отраслей права. Достаточно указать на то, что, скажем, уголовное право имеет свой специфический, не характерный для других отраслей права метод регулирования. Но то же самое трудно сделать, когда речь идет об административном и гражданском праве, ибо в способе воздействия на общественные отношения земельное право имеет много общего с административным и гражданским. Следующий пример. Для разграничения земельного и горного права необходимо привести ряд фактических материалов, поскольку отношения, регулируемые земельным правом, по своей природе близки к отношениям, регулируемым горным правом. Зато в литературе, как правило, не возникает вопроса о разграничении земельного и трудового права, так как земельные отношения резко отличаются от трудовых.

1. С точки зрения общего и особенного в отраслях права С. С. Алексеев предпринял попытку произвести их классификацию. Полагая, что началом, корнями отдельных правовых семей являются профилирующие отрасли – государственное, административное, гражданское, уголовное право, в которых воплощаются 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) [176]:

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

---

[175] Братусь С. Н. Предмет и система советского гражданского права. М., 1963. С.104; Алексеев С. С. Общая теория социалистического права. Свердловск, 1962, т. 1. С. 210.

[176] Алексеев С. С. Структура советского права. М., 1975. С. 205-207.

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

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

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

В целом, идея С. С. Алексеева о существовании в советском праве семьи отраслей является плодотворной. Такой подход к проблеме отражает процессы не только дифференциации, но и интеграции права. Он позволяет более точно определить общее и особенное в содержании отраслей права, дает возможность установить тенденции их развития и т. д. На это уже указывалось в литературе [177].

Однако нельзя признать правильным включение в группу отраслей административно-правового регулирования земельного права и родственных ему отраслей - горного, лесного и водного права. В значительной мере такое положение результат того, что С. С. Алексеев рассматривает земельное право недавно зародившейся «молодой» отраслью права, а горное, лесное и водное право - находящимися в стадии формирования комплексными отраслями права.

Однако это не совсем так. Новые исследования аграрников свидетельствуют о том, что земельное право как отрасль права возникло сразу после победы революции. То же самое с горным, лесным и водным правом. Другое дело, что 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 улучшается. Нельзя не учитывать также и того, что земельному праву присущ свой юридический режим регулирования, существенно отличающийся как от административно-правового, так и от гражданско-правового регулирования общественных отношений[178]. Поэтому мы полагаем, что в настоящее время есть полное основание рассматривать земельное право, а также родственные с ним отрасли (горное, лесное и водное право) в качестве самостоятельной группы в правовой системе – семьей отраслей аграрно-правового цикла. В эту же группу желательно включить колхозное право и формирующееся в самостоятельную отрасль природоресурсовое право. Дело в том, что между колхозным и земельным правом существует тесная связь. Кооперирование крестьян и на этой основе появление колхозов стало возможным благодаря национализации земли и признания ее всенародным достоянием. В этой связи нелишне вспомнить то, что

---

[177] См.: Яковлев В. Ф. Гражданско-правовый метод регулирования общественных отношений. Автореф. дис…докт. юрид. наук. Свердловск, 1972. С. 32.

[178] Об этом более подробно см.: Аксененок Г. А. Понятие советского земельного права и его системы // Советское государство и право. 1961, № 3. С. 31; Ерофеев Б. В. Основы земельного права. М., 1971. С. 33-34; Иванов Г. В., Петров В. В. Становление аграрно-правовых отраслей в системе советского права // Правоведение. 1976, № 6. С. 37-46.

в 30-х годах в нашей стране существовало даже так называемое «колхозно-земельное право».

Имеет разумное основание под собой включение в одну группу вместе с земельным правом горного, лесного, водного и природоресурсового права.

Земля, недра, леса и воды в одинаковой мере принадлежат государству на праве 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 по природопользованию, одним из участников этих отношений всегда является Советское государство. Отсюда цементирующим началом как для земельного права, так и для горного, лесного, водного и природоресурсового права является институт права исключительной государственной собственности и институт права пользования объектами природы.

Следует отметить, что характеристика аграрно-правовых отраслей в качестве самостоятельной 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[179]. Земельное, горное, лесное и водное право обязаны своему появлению 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.

2. С этих позиций мы и рассмотрим вопрос о смежных с земельным правом отраслях права. Мы исходим из того, что земельное право является ведущей по своему месту и положению отраслью права в семье аграрно-правовых отраслей, что обусловлено особой ролью регулируемых им общественных отношений в жизни нашего общества.

Земельные отношения в СССР как предмет советского земельного права - это совершенно новая и чрезвычайно важная в экономическом и социальном аспектах область социалистических отношений, связанных с использованием земли как объекта этих отношений. От решения земельных вопросов зависит не только проблема обеспечения рационального использования и охраны земель, но и проблема сохранения равновесия окружающей среды в целом[180].

---

[179] Генетические связи - это связи, выражающие развитие правовой системы, формирование ее подразделений; функциональные - это связи, выражающие взаимообусловленность юридических норм, правовых институтов, отраслей права в процессе их функционирования. (См.: А л е к с е е в С. С. Структура советского права. С. 38-39).

[180] Об этом более подробно 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.

Особая область общественных отношений, имеющих своим объектом землю, вызвала к жизни особую отрасль права – земельное право[181]. Именно земля как своеобразный объект права объединяет все отношения, связанные с ее использованием, в единый комплекс отношений, урегулированных в связи с этим и единымы нормами советского земельного права. Мы полностью разделяем высказанное в литературе мнение о «неприменимости к отношениям, регулируемым данной отраслью, норм, лежащих за ее пределами»[182]. Однако при исследовании вопроса о соотношении земельного права с другими отраслями права некоторые авторы, по существу, признают, что единых земельных отношений не существует и что эти отношения могут регулироваться и в действительности регулируются нормами различных отраслей права. В то же время они рассматривают земельное право самостоятельной отраслью в системе права.

Поскольку в нашей работе основное внимание будет уделено соотношению земельного права с родственными, т. е. находящимися с ним в одной семье отраслей права, то, чтобы в дальнейшем не повторяться, процитируем наиболее характерное по рассматриваемой проблеме высказывание. Так, в работе «Предмет советского административного права» Ю. М. Козлов пишет: «Земельные отношения регулируются: советским государственным правом, так как земля в СССР национализирована и является собственностью государства; гражданским правом, поскольку государственная собственность на землю является также и институтом гражданского права, а имущественные споры по поводу землепользования разрешаются, в частности, и на основе норм гражданского права; финансовым правом, так как пользование землей предполагает уплату земельной ренты в отношении граждан и кооперативных организаций, которым в установленном порядке предоставлен в бессрочное пользование земельный участок; административным правом, так как основная часть отношений по землепользованию возникает, изменяется и прекращается на основе административно-правовых актов»[183].

Такой подход к проблеме усложняет и без того сложную ситуацию, определяющуюся тем, что в науке земельного права все еще не получил научно обоснованного решения вопрос о предмете регулирования земельного права и соотношении этой отрасли с другими смежными отраслями права. Исходная позиция Ю. М. Козлова, положенная им в основу признания той или иной правовой общности самостоятельной отраслью, на наш взгляд, не верна. В юридической литературе общепризнано, что для образования отрасли права необходима такая степень качественной обособленности данного вида общественных отношений, которая требовала бы особой формы правового регулирования. Общественные отношения, которые не характеризуются единством и качественной обособленностью, не могут выступать системообразующим фактором для отрасли права. Следовательно, признавая земельное право самостоятельной отраслью

[181] См.: А к с е н е н о к Г. А. О советском земельном праве и его предмете. В кн.: Развитие аграрно-правовых наук/ С. 15-26; Е г о же. Земельные правоотношения в СССР. М., 1958. С. 28

[182] М и ц к е в и ч А. В. Соотношение системы советского права с системой советского законодательства // Ученые записки ВНИИСЗ. Вып. II. М., 1967. С. 11.

[183] К о з л о в Ю. М. Предмет советского административного права. М., 1967. С. 55-56,

права (а Ю. М. Козлов это признает), нельзя «разорвать» земельные отношения между различными по своему характеру отраслями права. Здесь вопрос должен быть решен по принципу «или – или»: или все земельные отношения регулируются земельным правом, тогда эти отношения являются одним из важных системообразующих факторов и земельное право выступает вовне как самостоятельная отрасль права; или земельные отношения регулируются различными отраслями права, тогда земельное право не может выступать самостоятельным элементом системы права.

Как же обстоит дело в действительности? Земельное право определенным образом связано с государственным правом, так как оно закрепляет исходные принципы всех отраслей права, в том числе земельного. Положение о том, что земля является исключительной собственностью государства, установлено Конституцией СССР. Но это вовсе не значит, что государственное право регулирует земельные отношения. Далее. Возмещение имущественного ущерба в связи с изъятием земли производится в соответствии с нормами гражданского права. Однако отсюда не следует, что гражданское право регулирует земельные отношения. Возникающие в связи с возмещением ущерба общественные отношения, хотя и связаны с землей, по своей природе являются не земельными, а имущественными гражданскими правоотношениями. Аналогичным образом должен быть решен вопрос о природе рентных отношений, регулируемых нормами финансового права. Следовательно, дело обстоит так. Земельное право регулирует земельные отношения, а гражданское, финансовое, административное право соответственно регулируют гражданские, финансовые и административные отношения. Но одно и то же лицо в процессе использования земли может одновременно оказаться субъектом и земельного, и гражданского, и финансового, и административного права.

§2. Советское земельное и горное право

Различие между земельным и горным правом заключается в разных кругах общественных отношений, которые составляют предмет правового регулирования каждого из них. Предметом горного права являются общественные отношения по использованию и охране недр, т. е. горные отношения.

В нашей стране недра и земля являются самостоятельными объектами права. Поэтому 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 недр. На основании горноотводного акта пользователь недрами вправе лишь поставить вопрос перед компетентными государственными органами о выделении ему земельного участка, необходимого для ведения горных работ. Вместе с тем право на разработку недр, будучи самостоятельным правовым институтом горного права, для своей реализации требует выделения горному предприятию земельного участка. В соответствии с действующим законодательством к строительству горного предприятия и разработке

месторождений можно приступить только после получения земельного участка, необходимого для ведения горного промысла. Без оформления земельного отвода нельзя произвести также индивидуализацию недр, т. е. отвести недра в натуре. В настоящее время нормы, регулирующие отношения по предоставлению и использованию земельного участка, необходимого для нужд горного дела, содержатся не только в земельном законодательстве, но и в законодательстве о недрах. В последнее помещены нормы, определяющие порядок составления проекта земельного участка для строительства горного предприятия и разработки месторождений полезных ископаемых, порядок оформления и утверждения земельного отвода и т. д.

Однако в правовом режиме рассматриваемых земель имеются некоторые особенности. Во-первых, земли, предоставленные для пользования недрами, являются составной частью земель промышленности, транспорта, курортов, заповедников и иного сельскохозяйственного назначения, являющихся самостоятельной категорией единого государственного земельного фонда. Поэтому общее понятие земель специального назначения, данное ст. 38 Основ земельного законодательства, распространяется и на эти земли. Они предоставляются только государственным, кооперативным и общественным предприятиям, организациям и учреждениям. Во-вторых, для земель, предоставленных горным предприятиям, характерно использование их не в качестве средства производства, а в качестве территориального базиса, места расположения той или иной деятельности. Эти земли используются горными предприятиями для разработки месторождений, и поэтому по отношению к освоению недр они имеют подчиненный характер.

Утрата права на горный отвод автоматически прекращает и право пользования земельным участком.

Возможно и обратное соотношение между горным и земельным отводами. Поскольку земельный отвод является основанием для реализации права пользования недрами, утрата права на земельный отвод в определенных случаях прекращает и право на разработку недр. Практике известны случаи, когда земельные участки по ходатайству землепользователей изымались у предприятий, разрабатывающих месторождения общераспространенных полезных ископаемых, так как они не заботились о сохранности переданных им земельных участков.

При таком соотношении земельного и горного отводов требует некоторого уточнения общее правило о том, что при переходе права на разработку недр от одного предприятия к другому автоматически переходит и право пользования земельным участком. Дело в том, что для землепользователей небезразлично, какая организация будет эксплуатировать переданные им для освоения недр земельные участки. Можно привести немало примеров, когда некоторые горные предприятия после разработки недр оставляют земельные участки непригодными для использования в сельском или в каком-либо ином хозяйстве. Поэтому такую передачу целесообразно осуществлять с участием органов земельного управления с ведома и согласия землепользователей. Это создаст необходимую базу для контроля за правильным использованием отведенных участков и для охраны прав землепользователей.

Некоторые особенности имеет пользование землей предприятиями, организациями, учреждениями, осуществляющими геологическое изучение недр. В соответствии с действующим законодательством работа по геологическому изучению недр в одних случаях может вестись без оформления земельного отвода, а в других - с получением права на временное землепользование. Последнее имеет место при проведении разведки месторождений полезных ископаемых. Порядок осуществления геологических работ регулируется законодательством о недрах, а порядок использования земель для геологического изучения так же, как и для разработки недр, определяется земельным законодательством. Вместе с тем в Основах законодательства о недрах и кодексах о недрах союзных республик[184] имеются нормы, направленные на обеспечение рационального использования и охраны предоставленных для нужд горного дела и других земель. Так, ст. 14 Основ законодательства о недрах в числе обязанностей пользователей недр предусматривает, во-первых, охрану земель от вредного влияния работ, связанных с пользованием недрами; во-вторых, приведение земельных участков, нарушенных при пользовании недрами, в безопасное состояние, а также в состояние, пригодное для использования их в народном хозяйстве. Следовательно, законодательство о недрах путем регулирования горных отношений учитывает влияние горных работ на благоприятное состояние земли. Однако в законодательстве о недрах не устанавливается порядок осуществления указанных обязанностей. Он определяется земельным законодательством.

Связь между земельным и горным правом проявляется также в том, что в настоящее время некоторые нормы, регулирующие отношения по пользованию месторождениями общераспространенных полезных ископаемых, торфа, содержатся не только в горном, но и в земельном законодательстве. Так, Основы земельного законодательства устанавливают, что предприятия, организации, учреждения и граждане в пределах предоставленных им земельных участков имеют право добывать на этих участках для своих хозяйственных и бытовых нужд общераспространенные полезные ископаемые и торф без предоставления им горного отвода.

В этой области общественных отношений в отличие от разработки недр с промышленной целью 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 общераспространенных полезных ископаемых и торфа. В связи с этим в литературе иногда ошибочно утверждается в ряде случаев будто право пользования недрами принадлежит землепользователям, что право на добычу ископаемых и торфа для своих хозяйственных нужд представляет собой дополнительное правомочие, включенное в содержание права землепользования. Такой подход к проблеме неправильно определяет соотношение права пользования недрами и права землепользования. В действительности дело обстоит следующим образом. Право пользования недрами для добычи ископаемых и торфа для своих хозяйственных нужд принадлежит пользователям недр, а

[184] См.: Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах. М., 1975; Кодекс Казахской ССР о недрах. Алма-Ата, 1976.

право пользования земельным участком, на котором находится месторождение распространенных полезных ископаемых и торфа, – землепользователям. Но в сфере отношений по непромышленной разработке недр нередки случаи, когда одно и то же лицо одновременно оказывается и пользователем недр и землепользователем. При этом с самого начала своего возникновения права по пользованию недрами и землепользованию являются взаимосвязанными и взаимообусловленными. Ибо для непромышленной разработки недр не требуется оформлять горные отводы, а достаточно факта нахождения ископаемых на земельных участках предприятий, организаций, учреждений и граждан.

Включение некоторых норм горного права в земельное законодательство и, наоборот, включение норм земельного права в законодательство о недрах характеризуют объективно существующие взаимодействия и взаимосвязи между недрами и поверхностью (землей) и имеет целью обеспечить лучшее использование и охрану этих объектов природы. Поэтому, несмотря на то, что нормы земельного законодательства помещаются в законодательство о недрах, они не могут быть изъяты из общей системы земельного права.

§3. Советское земельное и лесное право

Земельное право отличается от лесного предметом правового регулирования. Нормы лесного права регулируют лесные отношения, т. е. общественные отношения в области использования, воспроизводства и охраны лесов, в то время как предметом земельного права являются земельные отношения, в основе которых лежат отношения собственности на землю.

Среди природных ресурсов лесу принадлежит особое место. Общий запас древесины в лесах СССР превышает десятки миллиардов куб. м. Лес дает также много технического и лекарственного сырья, пищевой и другой продукции. Велико экологическое значение леса. Являясь важной составной частью природного комплекса, он выполняет стабилизирующие функции в регулировании естественных процессов, происходящих в биосфере планеты, и в составе атмосферы, оказывает благотворное влияние на климат и гидрологический режим.

Лес и земля составляют биологическое единство. Как подчеркнуто на шестой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва, «лес - верный друг земледельца. Он предохраняет почву от ветровой и водной эрозии. Способствует повышению ее плодородия, защищает поля от губительной засухи и суховеев»[185].

Но лес не может существовать без соответствующей земельной площади, на которой он произрастает. Отсюда охрана и использование леса одновременно означают охрану и использование земли.

Сложная экологическая связь между лесом и землей обусловливает сложность вопроса о соотношении земельного и лесного законодательства. Так, до недавнего времени в литературе не был решен вопрос о понятии государственного лесного фонда, что явилось в свое время причиной задержки разработки основ лесного законодательства. Ряд авторов считал, что «леса представ-

[185] См.: Заседание Верховного Совета СССР девятого созыва (шестая сессия). Стенографический отчет. М., 1977. С. 12.

ляют собой часть естественного ландшафта, то есть земной поверхности, покрытой лесной растительностью» и, что «понятие государственного лесного фонда не совпадает с понятием леса, так как помимо лесов в него входят земли, не покрытые лесной растительностью»[186]. Другие, напротив, полагали, что леса и земли государственного, лесного фонда различаются как отдельные объекты [187], Правильное решение этого вопроса имело важное практическое и теоретическое значение. Во-первых, определение понятия лесного отношения, а, следовательно, определение предмета лесного законодательства зависит от того, какой смысл вкладывается в термин «лесной фонд». Если считать, что леса и земли лесного фонда образуют единый объект, то придется признать, что лесное законодательство регулирует и земельные отношения и что понятие «лесное отношение» шире, чем понятие «земельное отношение». Если же считать, что земли лесного фонда являются особой категорией единого государственного земельного фонда, то тогда все земельные отношения составят предмет регулирования земельного законодательства. Лесное же законодательство будет регулировать отношения по использованию, воспроизводству и охране собственно леса, понимаемого как «часть природной среды в пределах территории СССР, представляющей собой большую совокупность взаимосвязанно развивающихся деревьев и других растительных организмов, образующих некоторое биологическое единство и влияющих на состояние других элементов природной среды на значительной площади»[188].

Во-вторых, в случае признания земель государственного лесного фонда частью лесного фонда эти земли исключаются из сферы действия единого государственного контроля за использованием земель, который ныне возложен на Советы народных депутатов, их исполнительно-распорядительные органы, а также на землеустроительную службу системы Министерства сельского хозяйства СССР. Н. И. Краснов правильно заметил, что определение государственного лесного фонда как совокупности лесов и земель этого фонда, по существу, ведет к созданию изолированной сферы земельного контроля со стороны органов лесного хозяйства за использованием земель государственного лесного фонда и нарушению тем самым установленного уже распределения компетенции соответствующих ведомств по осуществлению государственного контроля за использованием земли, ее недр, вод и лесов[189].

Основы лесного законодательства оригинально решили проблемы соотношения земельного и лесного законодательства. Согласно Основам, единый го-

---

[186] П о л я н с к а я Г. Н. Право государственной собственности на леса в СССР. М., 1959. С. 195-198; П о л я н с к а я Г. Н., Заславская Л. А. Еще раз о понятии единого государственного лесного фонда. В кн.: Вопросы теории советского земельного права и методики преподавания аграрно-правовых дисциплин. М., 1978.

[187] Т у р у б и н е р А. М. Право государственной собственности на землю в Советском Союзе. М., 1958. С. 119; А к с е н е н о к Г. А. Земельные правоотношения в СССР. С. 170; П а н к р а т о в И. Ф. Земли государственного лесного фонда. В кн.: Комментарии к Основам земельного законодательства Союза ССР и союзных республик. М., 1974. С. 277.

[188] Г у с е в Р. К. Правовые проблемы управления государственным лесным фондом в СССР. Автореф. дис...канд.юрид. наук/ М., 1971.

[189] К р а с н о в Н. И. Новое советское лесное законодательство // Советское государство и право. 1978, № 7. С. 39.

сударственный лесной фонд состоит: 1) из лесов государственных органов лесного хозяйства, городских лесов, закрепленных лесов и лесов-заповедников; 2) из колхозных, т. е. лесов, находящихся на землях, предоставленных колхозам в бессрочное пользование. Причем Основы лесного, а затем водного, и горного законодательства, закрепили положение о том, что лесные отношения в СССР регулируются лесным законодательством, а земельные, водные и горные отношения - соответствующими законодательствами СССР и союзных республик. Основы лесного законодательства положили конец спору, входят ли земли лесного фонда в понятие единый государственный лесной фонд или нет. Однако этим они не ограничились. Ст. 4 Основ лесного законодательства закрепляет не только понятие лесного фонда, но и со ссылкой на Основы земельного законодательства определяет понятие земель государственного лесного фонда. В ней содержится указание относительно определения границ этих земель. Ст. 4 получила наименование «Единый государственный лесной фонд. Земли государственного лесного фонда». В истории кодификации земельного, водного, лесного законодательства и законодательства о недрах это первый случай, когда в одном и том же законе, более того, в одной и той же статье даются понятия двух самостоятельных объектов права [190]. Ни Основы водного законодательства, ни Основы законодательства о недрах не имеют подобной нормы, которая рассматривала бы понятие земель водного фонда, земель горнодобывающей промышленности и т. д. Такое положение не случайно. Освоение недр, например, невозможно без одновременного использования земной поверхности. Но в этой области общественных отношений земля используется как пространственный операционный базис и в нетронутом виде недра могут существовать без земли как объекта права.

Другое дело лес. Не только использование, но само существование леса как природного объекта немыслимо без земли. И здесь земля является не операционным базисом, а своеобразным средством производства. Поэтому включение в Основы лесного законодательства специальной нормы о земле, хотя и со ссылкой на Основы земельного законодательства, преследует цель – показать особую роль земли в лесном хозяйстве, ее тесную связь с лесом. Отсюда понятно, что для определения соотношения лесного и земельного законодательства недостаточно одного указания на то, что отношения по использованию земель лесного фонда составляют предмет земельного законодательства, а лесные отношения - предмет лесного законодательства. Вопрос здесь значительно сложнее, как сложна сама взаимосвязь лесов и земель как объектов природы.

Действительно, не всегда в реальной жизни можно точно сказать, где кончаются лесные отношения и где начинаются земельные, и, наоборот; предусмотренные действующим законодательством виды лесопользования одновременно предполагают пользование землями. Даже само право землепользования под воздействием права государственной собственности на леса и права

[190] Ст. 1 Лесного кодекса РСФСР 1923 г. отнесла земельные площади, предназначенные для выращивания древесины, к лесному фонду. Поэтому в кодексе 1923 г. большое внимание уделялось не только лесу в его нынешнем понимании, но и земле. Но в нем земля не признавалась самостоятельным объектом и земельное законодательство не охватывало земли лесного фонда.

лесопользования имеет, если можно так выразиться, некоторую «лесную окраску». Правильно пишет Г. А. Аксененок, что леса, являясь своеобразным объектом права государственной собственности, определяют, по существу, и правовой режим земель государственного лесного фонда[191]. Следовательно, нельзя признать случайным то, что многие вопросы пользования землями государственного лесного фонда ныне рассматриваются в Основах лесного законодательства. Так, ст. 11 Основ устанавливает обязанность субъектов лесных правоотношений обеспечивать рациональное использование земель государственного лесного фонда и других земель, занятых лесами. Статьи 15 и 16 регулируют вопросы перевода лесных площадей в нелесные, изъятия земельных участков, занятых лесами, для государственных и общественных нужд и т. д. Статьи 17, 1.8, 19 определяют порядок использования земель для возведения производственных объектов, связанных с ведением лесного хозяйства и осуществлением лесных пользований и т. д. Ряд норм, регулирующих специфические отношения по использованию и охране лесных земель, содержится в статьях 34, 44, 45 Основ лесного законодательства.

Безусловно, из сказанного не следует делать вывод, что «право пользования землями государственного лесного фонда является не самостоятельным, субъективным правом, а только составной частью сложного правоотношения, в состав которого входит и так, называемое право на лесные угодья»[192].

В действительности это не так. С точки зрения связи с лесом различаются: право пользования землями, покрытыми лесами; право пользования землями, не покрытыми лесами. В первом случае право землепользования носит подчиненный праву лесопользования характер. Во втором же право землепользования является самостоятельным. Причем как вид землепользования право пользования землями, не покрытыми лесами, может существовать только в таком качестве. Даже в тех случаях, когда на землях лесного фонда произрастает лес, определяющий служебный характер права землепользования, последнее может носить самостоятельный характер. Такое может иметь место при использовании земель, покрытых лесами, для сенокошения, пастьбы скота и т. д., ибо в этой области общественных отношений объектом деятельности является не лес, а земля, способная удовлетворить те или иные хозяйственные нужды предприятий и организаций. Нельзя также не учитывать и того, что связь между лесом и землей, не является односторонней. В той мере, в какой необходима лесу земля, лес нужен земле. Поэтому значительное количество норм, посвященных лесу, в настоящее время содержится в Основах земельного законодательства и в земельных кодексах союзных республик. Так, ст. 21 Земельного кодекса КазССР устанавливает особый порядок предоставления земель для несельскохозяйственных нужд из земель государственного лесного фонда. Ст. 37 обязывает землепользователей осуществлять комплекс организационно-хозяйственных, агротехнических, лесомелиоративных и гидротехнических мероприятий по предотвращению вет-

[191] См.: Комментарий к Основам земельного законодательства Союза ССР и союзных республик. М., 1974. С. 35.

[192] См.: Е р о ф е е в Б.В. Соотношение земельного, горного, лесного и водного права // Советское государство и право. 1971, № 1. С. 58.

ровой и водной эрозии почв. В ст. 52 содержатся нормы о порядке изъятия земель, занятых лесом первой группы. В Основах земельного законодательства и земельных кодексах союзных республик есть и другие нормы, направленные на обеспечение рационального использования и охраны леса.

Взаимопроникновение лесного и земельного законодательства по мере дальнейшего развития и совершенствования природоохранительных отношений будет еще больше усиливаться. Для этого имеется соответствующая правовая база. Но этим ни в какой мере не умаляется значение и специфика общественных отношений по использованию и охране земель лесного фонда и леса в отдельности. Данные отношения будут развиваться и совершенствоваться как самостоятельные. Иное понимание противоречит принципу раздельности права на землю и права на леса как двух разных объектов природы. Основанием же разграничения лесных и земельных отношений, как и других общественных отношений, является объект правового регулирования[193].

§4.Советское земельное и водное право

Советское водное право регулирует общественные отношения по использованию и охране вод, т. е. водные отношения. В отличие от земли как объекта права исключительной государственной собственности воды имеют ряд особенностей, которые придают им своеобразный характер. Во-первых, воды являются потребляемым объектом права государственной собственности; во-вторых, они служат для осуществления самых различных народнохозяйственных целей и задач (для питья, сельскохозяйственного орошения, путей сообщения, энергетики, рыбного хозяйства и т. д.); в-третьих, один и тот же водный источник, как правило, одновременно используется различными государственными, общественными учреждениями, организациями и предприятиями[194].

Важной особенностью вод как объекта права государственной собственности является также и то, что в отличие от земель, являющихся однородной категорией, они имеют различные виды. Ст. 4 Основ водного законодательства различает четыре таких вида: 1) реки, озера, водохранилища, другие поверхностные водоемы и водные источники, а также воды каналов и прудов; 2) подземные воды и ледники; 3) внутренние моря и другие внутренние морские воды СССР; 4) территориальные воды (территориальное море) СССР. Все эти воды, в законе названные водными объектами, составляют единый государственный водный фонд.

Эти и другие особенности вод как объекта права государственной собственности и предопределяют специфику водных правоотношений, отличают их от земельных и других отношений. Таким образом, водное право, как и горное и лесное право, отличается от земельного права, прежде всего, предметом правового регулирования. Каждая из этих отраслей имеет своей базой особенности соответственно вод и земель как объектов природы, определяющих специфику

[193] В литературе высказано мнение о необходимости выделения лесохозяйственного землепользования в качестве самостоятельного вида землепользования (см.: С ы р о д о е в Н. А. Землепользование социалистических организаций и граждан. М., 1975. С. 24).

[194] Вопросы кодификации водного законодательства Союза ССР и союзных республик. М., 1963.

отношений по их использованию и охране. Однако такое разграничение земельного и водного права осложняется высказываниями о том, что якобы водные отношения включают и земельные отношения. Так, С. Б. Байсалов считает, что отношения по установлению и использованию береговых полос являются составной частью водных отношений. Объясняет он это тем, что правовой режим береговых полос устанавливается в зависимости от того, где и вокруг каких водных источников и водохозяйственных сооружений они отведены. Кроме того, эксплуатация береговых полос всегда и во всех случаях осуществляется под руководством и контролем водного хозяйства[195]. С такой позицией трудно согласиться. С. Б. Байсалов рассматривает проблему о понятии водных отношений в отрыве от таких проблем, как понятие земельных отношений, лесных отношений и т. д. Между тем правильный подход к определению водных отношений, а равно и земельных, лесных и горных 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.

Органическая связь между землей и водными объектами такова, что в реальной жизни невозможно самостоятельное использование земель водного фонда. Однако это не отменяет того, что воды и земля являются самостоятельными объектами природы и при организации их использования и охраны применяются как водное, так и земельное законодательство. В соответствии со ст. 44 Основ земельного законодательства береговые полосы вместе с землями, занятыми водоемами (реками, озерами, водохранилищами, морями, территориальными водами и т. п.), ледниками, гидротехническими и другими водохозяйственными сооружениями, отнесены к числу земель государственного водного фонда. Поэтому, несмотря на то, что правовой режим этих земель главным образом отражает особенности правового режима водных объектов, нет никаких оснований к тому, чтобы отношения землепользования в пределах береговых полос рассматривать водными отношениями. Они по своей природе являются земельными отношениями, так как их объектом является земля.

При рассмотрении соотношения земельного и водного права допускается и другое крайнее суждение. Из того, что в зависимости от целевого назначения каждого земельного участка, предоставленного в пользование, землепользователи имеют право в установленном порядке использовать для нужд хозяйства имеющиеся на земельном участке водные объекты, некоторые авторы делают вывод о том, что право водопользования не является самостоятельным правомочием, а представляет собой дополнительное правомочие, включенное в право землепользования. Однако анализ действующего водного и земельного законодательства не дает основания для такого вывода. Речь может идти лишь о взаимном проникновении права водопользования и землепользования, а не об ут-

[195] Б а й с а л о в С. Б. Водное право Казахской ССР. Алма-Ата, 1966. С. 58-59

рате самостоятельности одного из них. Но, как правильно заметил О. С. Колбасов[196], на практике довольно часто встречаются случаи, когда один и тот же субъект – предприятие, организация, учреждение или гражданин - оказывается в одно и то же время и землепользователем, и водопользователем. В самом процессе возникновения и реализации права водопользования и землепользования тесно переплетаются и становятся взаимообусловленными. Это происходит еще и потому, что в некоторых случаях вопросы предоставления в пользование земельных участков и водных объектов решают одни и те же государственные органы и зачастую в одних и тех же органах.

В рассматриваемом случае речь, по существу, идет о том, о чем мы уже говорили выше, отграничивая земельное право от горного и лесного права. Однако взаимосвязь прав водопользования и землепользования в зависимости от того, какой вид водного объекта используется, может быть различной. В тех случаях, когда используется расположенный на одном и том же земельном участке водоем, вопрос о характере связи между правами водопользования и землепользования решается исходя из того, какой орган и какой вид объекта природы он предоставил. Если предприятию предоставлен решением органа водного хозяйства водоем, то право землепользования землей водного фонда следует за правом водопользования и предприятие одновременно становится землепользователем, Если же на пользование предприятий предоставлен земельный участок с находящимся на нем водным объектом, в случае отсутствия специального указания о судьбе последнего, право водопользования следует за правом землепользования и предприятие автоматически становится водопользователем.

Вопрос о соотношении права водопользования и землепользования решается по-другому, если речь идет о водном объекте, который пересекает земельный участок (например, река). В этой области общественных отношений право водопользования может существовать независимо от права землепользования.

Как видно из изложенного, право на водные объекты и право на землю являются самостоятельными правами. Но взаимосвязь между ними во многих случаях настолько близка, что они воспринимаются как единое правомочие. Поэтому ничего удивительного нет в том, что в Основах земельного законодательства содержится значительное количество норм, направленных на обеспечение рационального и комплексного использования водных объектов, а в Основах водного законодательства – норм по обеспечению охраны земельных ресурсов. В последнем акте, например, указывается, что при размещении, проектировании, строительстве и вводе в эксплуатацию новых и реконструированных предприятий, сооружений и других объектов предусматриваются мероприятия, обеспечивающие предупреждение вредного воздействия вод, ограничение затопления земель до минимально необходимых размеров, охрану земель от засоления, потопления или иссушения, а также сохранение благоприятных природных условий и ландшафтов (ст. 10). Согласно ст. 17, водопользователи обязаны не допускать нанесения ущерба хозяйственным и природным объектам, в том числе землям.

[196] К о л б а с о в О. С. Теоретические основы права пользования водами в СССР. М., 1972. С. 125.

Водное законодательство регулирует земельные вопросы в той мере, в какой это необходимо для обеспечения рационального использования водных объектов и охраны земель от вредного воздействия вод. В свою очередь, земельное законодательство регулирует водные отношения лишь в тех пределах, которые необходимы для обеспечения и рационального использования земель и охраны водных объектов от вредного воздействия землепользования. Соответственно в земельном законодательстве предусмотрены и необходимые юридические нормы. Общая норма о возможности использования хозяйствами для своих нужд водных объектов, которая в настоящее время определяет соотношение прав водопользования и землепользования, содержится в Основах земельного законодательства (ст. 11). Все это способствует дальнейшему развитию и совершенствованию водных и земельных отношений, полному проявлению и использованию объективных закономерностей, вытекающих из существующих взаимосвязей и взаимодействия в природе.

§5. Советское земельное и природоохранительное и природоресурсовое право

Дальнейшее развитие общественных отношений по охране и использованию природных ресурсов и принятие ряда основополагающих нормативных актов, регулирующих эти отношения, вносят некоторые изменения как в систему законодательства, так и в систему права, Складывается, приобретая все более стройный характер, самостоятельная отрасль законодательства - природоохранительное законодательство. Происходит также процесс формирования в системе советского права новой отрасли права, призванной регулировать отношения по использованию и охране объектов природы. В литературе высказывается мнение о появлении одной, а иногда даже двух отраслей права. Так, Н. Д. Казанцев отметил, что обособление природоохранительного законодательства привело к тому, что в системе советского права наравне с такими отраслями, как земельное, горное, лесное и водное, существует и природоохранительное право[197]. Он подчеркнул также, что дифференциация отраслей права, регулирующих отношения по использованию и охране природных ресурсов, выдвигает проблему интеграции этих отраслей и конструирования природоресурсового права.

Ряд авторов поддержал мнение Н. Д. Казанцева, а другие выступили против. Н. Т. Осипов, например, полагает, что предложение Н. Д. Казанцева противоречит общепризнанным положениям общей теории права о понятии отрасли права и системы права в целом [198]. Не отвергая идею интеграции правовых норм, регулирующих отношения по использованию и охране природных ресурсов, Г. А. Аксененок вместе с тем считает формирование природоресурсового права как самостоятельной отрасли в системе права преждевременным [199].

---

[197] К а з а н ц е в Н. Д. Природно-ресурсовое право и его пределы как интегрированной отрасли права // Вестник МГУ. Право. 1967, № 6. С. 3-12; О н ж е. К вопросу о научных основах кодификации законодательства об охране природы // Вестник МГУ. Право. 1962, № 1.

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

[199] А к с е н е н о к Г. А. Понятие советского земельного права и его системы // Советское государство и право. 1971, № 3.

В нашу задачу не входит подробный анализ различных мнений по рассматриваемой проблеме. Ибо вопрос о месте природоохранительного и природоресурсового права в системе советского права выходит за пределы нашей работы. Тем не менее, поскольку в ряде случаев некоторые авторы, исследуя процесс дифференциации и интеграции отраслей права, часть институтов земельного права относят к сфере действия природоохранительного и природоресурсового права, нам нельзя не выразить к указанному вопросу свое отношение.

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 – стали тесными. Этим 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, является правильной. Это 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 регулирований 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 исследования, 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 отношениями по охране зем-

---

[199] М а к а р е в и ч Н. С. Правовое регулирование общественных отношений по охране природы в СССР. Автореф. дис…канд. юрид. наук. Саратов, 1973. С. 7.

ли, недр, лесов и вод. А эти отношения являются предметом правового регулирования соответственно земельного, горного, лесного и водного права.

В последние годы проводятся исследования, авторы которых пытаются доказать самостоятельность и однородность природоохранительных отношений. Однако многие положения, выдвигаемые в них, носят весьма спорный характер. С точки зрения Н. С. Макаревич, например, 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[200]. Но Н. С. Макаревич не указывает, в чем специфика данных отношений по сравнению с земельными, горными, лесными и водными отношениями. А это важно, поскольку последние тоже складываются по поводу природных объектов и, в конечном счете, имеют целью обеспечить надлежащую охрану земель, недр, лесов и вод. Вряд ли будет правильным вырвать отношения по охране земель из общей системы земельных отношений и объявить их природоохранительными. Ведь объектами отношений по охране земель являются земли, которые вызывают к жизни только земельные отношения.

Много интересных мыслей о характере природоохранительного права и природоохранительных отношений высказано В. В. Петровым. Им сделана попытка подойти к проблеме определения предмета регулирования природоохранительного права с позиции отграничения его от отношений, регулируемых земельным, горным, лесным и водным правом. В. В. Петров указывает, что если базой возникновения природоресурсовых отношений является исключительная собственность государства на природные ресурсы, то основой природоохранительных отношений служат интересы настоящего и будущих поколений в здоровой и продуктивной природной среде[201]. Природоохранительные отношения обеспечивают охрану природной среды от загрязнения, истощения и разрушения. Есть отличия, как отмечает В. В. Петров, и в целях правового регулирования природоресурсовых и природоохранительных отношений. В первом случае речь идет об обеспечении экономических интересов государства в использовании природных ресурсов, а во втором - в удовлетворении экологических интересов общества при сохранении оптимальных темпов хозяйственного развития.

Указанные положения имеют важное значение для понимания содержания правовой охраны природы. Однако они не дают основания для постановки вопроса о признании природоохранительного права самостоятельной отраслью права, поскольку, как это правильно отметил сам В. В. Петров, регулируемые этим правом отношения носят комплексный, т. е. разнородный характер[202]. Между тем общественные отношения, образующие предмет регулирования той или иной отрасли права, по своей природе являются качественно однородными, су-

---

[200] М а к а р е в и ч Н.С. Правовое регулирование общественных отношений по охране природы в СССР. Автореф. дис…канд. юрид. наук. Саратов, 1973. С.7.

[201] Правовые проблемы экологии. М., 1980. С. 23-25; Правовая охрана природы. М., 1980. С. 21-23.

[202] Правовые проблемы экологии. С. 25.

щественно отличающимися от иных общественных отношений, представляющих собой предметы правового регулирования других отраслей права.

Среди отношений, которые регулируются природоохранительным законодательством, в настоящее время более отчетливо выделяются отношения по охране атмосферного воздуха. Имеют тенденцию перерасти в однородную группу 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, способного вызвать к жизни новую отрасль права. Нормы, регулирующие эти отношения, ныне составляют соответствующие институты отрасли природоохранительного законодательства.

Сказанное в полной мере относится и к попыткам некоторых авторов найти особый метод в природоохранительном праве. Так, в литературе высказано мнение о том, что метод правового регулирования, свойственный природоохранительному праву, проявляется в определении объектов правовой охраны природы, установлении и применении запретительных, оградительных, восстановительных мер ответственности за нарушение правил охраны природы.

Кроме того, 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 в действительности в реальной жизни нет такой ответственности за нарушение правил охраны природы, которая не совпадала бы с ответственностью, установленной нормами земельного, горного, лесного и водного 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. Но они охватываются соответственно нормами лесного, фаунистического права и т. д. То же самое с запретительными, восстановительными и поощрительными мерами. Эти меры входят в состав соответствующих конкретных отраслей права.

Нельзя согласиться и с характеристикой природоохранительного права как некоего «сложного правового комплекса». В системе советского права нет такой конструкции. Это не решение, а, по существу, отход от решения проблемы.

Определяя место природоохранительного права в системе советского права, автор указанного суждения С. Б. Байсалов допускает некоторые неточности, на которые нельзя не обратить внимания.

Во-первых, С. Б. Байсалов считает, что такие понятия, как правовая охрана природы, природоохранительное право, природоресурсовое право, право рационального природопользования, экологическое право и т. д., являются равнозначными. Поэтому он предлагает ввести вместо них термин «природоохранное право»[203].

Однако, вопреки данному утверждению С. Б. Байсалова, не все отмеченные выше понятия совпадают друг с другом. Никто из ученых, например, до сих пор в литературе не считал, что «природоохранительное право» и «природоресурсовое право» синонимы. Можно было бы полагать, что он вкладывает в раз-

[203] Б а й с а л о в С.Б. Понятие и характер природоохранительного права // Изв.АН КазССР. Серия обществ. наук. 1977, №2. С.77.

ные понятия, термины одинаковый смысл. Но дальнейший ход его суждений опровергает это. Так, С. Б. Байсалов отмечает, что природоохранное право является составной частью системы экологического права, и оно имеет тенденцию формироваться в качестве самостоятельной отрасли[204]. Спрашивается, если понятия «природоохранное право» и «экологическое право» равнозначны, как первое может быть частью второго? Кроме того, что это такое экологическое право? Является ли оно отраслью права или подотраслью известной нашей науке отрасли и т. д.? С. Б. Байсалов на эти вопросы не отвечает, а данная сторона проблемы не менее важная, чем определение места земельного, горного, лесного и водного права в системе права.

Во-вторых, по мнению автора, природоохранное право состоит из таких самостоятельных частей, как землеохранное, недроохранное, водоохранное, лесоохранное, флороохранное, фауноохранное, заповедное и атмосферное право. Каждая из этих частей, как он считает, 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...»[205]. В процессе развития, расширения и углубления водоохранной и всей природоохранительной деятельности произойдет, как утверждает С. Б. Байсалов, и укрепление водоохранного права. Развиваясь в составе водного и природоохранного права, водоохранное право в арсенале правовых средств обеспечения охраны водных ресурсов занимает ведущее место, чем и определяется его место в системе советского права. С. Б. Байсалов полагает, что водоохранное право является сложным правовым комплексом[206] в системе права, то есть таким же, каким является, по его признанию, природоохранительное право.

Вряд ли есть необходимость особо доказывать, насколько искусственной, а потому и ненужной является выдвигаемая автором конструкция. Такой подход к проблеме, когда без особой на то нужды и без соответствующих теоретических оснований образуются различные «водоохранное», «недроохранное» право и т.д., которые к тому же называются новыми явлениями в нашей науке, не только не помогает преодолеть трудности в понимании системы права, но и значительно запутывает ее.

---

[204] См.: Правовая охрана природы в Казахской ССР. Алма-Ата, 1977. С. 130-131

[205] Б а й с а л о в С. Б. Понятие и характер природоохранного права. С. 78.

[206] Правовая охрана природы в Казахской ССР, с.131. Утверждение С.Б. Байсалова о том, что водоохранное право – новое явление в нашей науке и что у него большое будущее, выглядит несколько странным в свете его подхода к природе самого водного права как самостоятельной отрасли. По его мнению, самостоятельность водного права, так же как и «самостоятельность многих других отраслей права, все же является относительной, условной. Кроме того, когда мы говорим, что советское водное право обладает определенной самостоятельностью и составляет особую отрасль, мы нисколько не хотим приравнять его к таким отраслям, как, например, гражданское и уголовное право, и не рассматриваем его как самостоятельный предмет или курс преподавания» (Б а й с а л о в С. Б. Водное право Казахской ССР. Некоторые проблемы теории и практики. Алма-Ата, 1966. С. 143). Выходит, что материнская отрасль - водное право в нашей системе - явление второстепенное, а водоохранное право, будучи производным от нее институтом, имеет тенденцию ее перерасти. Вряд ли такое мнение может быть признано правильным.

Автор особенно не задумывается над тем, как такой «сложный правовой комплекс», каковым является, по его мнению, водоохранное право может быть составной частью другого такого же «сложного правового комплекса» – природоохранительного права. Ведь отрасль права не может развиваться в составе находящейся на одном с ней уровне отрасли права. В действительности, весь вопрос в том, что в системе права нет никакого водоохранного, недроохранного, землеохранного и т. д. права. Речь должна идти об обычных, известных и довольно неплохо разработанных 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 путаницы, такая новация ничего в систему права не вносит.

На наш взгляд, 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 позиций той или иной представляемой исследователем отрасли науки.

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 и в вопросах ответственности, управления и т.д. Все это обусловливает возможность появления в системе советского права такой отрасли, как природоресурсовое право, которое 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, во-первых, после завершения кодификации земельного, горного, лесного, водного и фаунистического законодательства, во-вторых, после 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, после подготовки и издания единого общесоюзного законодательного акта об охране природных богатств.

Однако даже на основе тех материалов, которые имеются в настоящее время, можно с уверенностью сказать, что с формированием природоресурсового права прекратит свое 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 в комплексе регулирующего отношения по использованию и охране природных ресурсов, подготовки 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.

Ученые, которые признают необходимость существования природоохранительного права наряду с природоресурсовым правом, вольно и невольно выступают за отрыв проблемы охраны от вопросов пользования природных ресурсов. Между тем понятия «охрана» и «пользование» настолько тесно связаны друг с другом, что существование одного из них немыслимо без другого. Даже консервация природных ресурсов связана с институтом пользования. 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 отклонения от технологической схемы разработки недр. В других случаях консервация выступает 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, если понимать диалектически, значит рационально, комплексно и научно обоснованно использовать. Как справедливо заметил Н. А. Гладков, охрана не отменяет использования природы, последнее не «отменяет» охраны[207].

Нельзя понимать пользование природой прямолинейно, как уничтожение, изъятие и т. д. Изучение и наблюдение за жизнью животных в заповедниках тоже является одним из видов пользования объектами природы. Попытка отрывать правоотношения по охране от правоотношения по использованию природных объектов теоретически неверна и практически не нужна, 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 постановления Верховного Совета СССР от 20 сентября 1972 г. «О мерах по дальнейшему улучшению охраны природы и рацио-

[207] Г л а д к о в Н. И. Проблема 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. Об этом см. также: Е р е н о в А. Проблемы правовой охраны природы // Изв. АН КазССР. Серия обществ. наук. 1974, № 3. С. 84.

нальному использованию природных ресурсов»[208] постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 29 декабря 1972 г. «06 усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов»[209] и т. д. В этих актах, как это нетрудно заметить из их названий, вопросы охраны и пользования рассматриваются как две стороны одного и того же процесса. Даже в законах об охране природы союзных республик, которые, казалось бы, должны были состоять из одних охранительных норм, большинство статей регулятивные[210]. 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 - по вопросам охраны природных ресурсов.

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[211]. А таких вопросов в настоящее время немало. Это комплексное решение проблем охраны и пользования, правильное сочетание интересов субъектов различных отраслей права при пользовании 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 отдельных противоречий между отраслевыми законодательными актами, регулирующими использование и охрану природы, и т. д.).

Нельзя согласиться с В. П. Балезиным, который полагает, что после образования природоресурсового права земельное, горное, лесное и водное право теряют самостоятельность и речь может идти о самостоятельности самого природоресурсового права[212]. Такой подход к проблеме ведет к отрицанию предмета правового регулирования как критерия формирования отраслей права. Земельные, горные, лесные и водные отношения существенно отличаются между собой и не могут образовать единую область общественных отношений.

---

[208] Ведомости Верховного Совета СССР. 1972, №39.

[209] СП СССР. 1973, № 2. С. 6.

[210] См., напр.: Закон об охране природы в Казахской ССР // Ведомости Верховного Совета КазССР. 1962, № 23 и 28.

[211] Н. Д. Казанцев полагает, что земельное, горное, лесное и водное право, будучи самостоятельными отраслями, составляют особенную часть природоресурсового права как интегрированной отрасли (см.: Н. Д. К а з а н ц е в . Природоресурсовое право и его пределы как интегрированной отрасли // Вестн. МГУ. Право, 1977, № 6. С. 61). Однако это мнение не получило поддержки в литературе.

[212] Б а л е з и н В. П. К вопросу о природоресурсовом праве // Вестник МГУ. Право, 1977. С. 15.

==========

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Наука о той или иной конкретной отрасли права признается развитой, если она, во-первых, имеет четкое представление о предмете правового регулирования, о системе данной отрасли права, о механизме и способах воздействия этой отрасли на регулируемые ею общественные отношения; во-вторых, умеет не только пользоваться понятиями и категориями, разработанными общей теорией права, но и питает общую теорию новыми фактами и положениями, которые могут служить базой для дальнейшего развития правовой науки.

Анализ современной аграрно-правовой литературы, а также итоги нашего исследования свидетельствуют, что советское земельное право в настоящее время находится на таком уровне своего развития, когда можно говорить о его зрелости, о его способности решать серьезные проблемы, отвечающие потребностям коммунистического строительства.

Признание земельных отношений особой областью общественных отношений, вызвавшей к жизни новую самостоятельную отрасль в системе советского права, - бесспорный успех науки земельного права.

Советское земельное право сейчас занимает в системе права такое же место, как и гражданское, административное и уголовное право. Решенной следует считать и проблему о наличии в земельном праве своеобразного юридического режима регулирования.

Развитие земельных отношений, повышение роли земельных ресурсов как средства производства и пространственного операционного базиса, происходящие социальные изменения в сельском хозяйстве обусловливают необходимость дальнейшей активизации теоретической разработки актуальных проблем земельного права. В частности, предстоит глубокое исследование роли земельного права в ускорении научно-технического прогресса в сельском хозяйстве, в решении проблемы охраны и рационального использования объектов природы. Возникает также необходимость тщательного анализа путей становления и тенденции развития земельного права как отрасли права, анализа форм и методов воздействия земельно-правовых норм на отношения по использованию и охране земельных ресурсов.

Развитию и совершенствованию тех или иных экономических отношений способствует применение лишь таких форм и методов воздействия, которые соответствуют характеру и особенностям этих отношений. Отсюда одна из важ-

ных задач в сфере правового регулирования земельных отношений заключается в том, чтобы более полно и правильно использовать весь комплекс правовых средств, который может дать земельное право. При этом в свете решений XXVI съезда КПСС необходимо также четко разобраться в особенностях правового регулирования земельных отношений, проблемах ответственности и т. д.

На XXVI съезде КПСС было уделено большое внимание дальнейшему развитию и совершенствованию общественных отношений по использованию и охране природных ресурсов. В Отчетном докладе ЦК КПСС, сделанном Генеральным секретарем ЦК КПСС Л. И. Брежневым, эффективное использование земель, недр, а также и других объектов природы названо в качестве одной из важнейших народнохозяйственных задач. Достаточно сказать, что в «Основных направлениях экономического и социального развития СССР на 1981 -1985 годы и на период до 1990 года» вопросы охраны природы выделены в самостоятельный раздел. Для обеспечения рационального и комплексного использования объектов природы в одиннадцатой пятилетке выделяются десятки миллиардов рублей.

К. Маркс в свое время выделил четыре сферы материального производства - капитальное строительство, промышленность, сельское хозяйство и транспорт. Учитывая масштабы воздействия человека на природу и огромные средства, выделяемые на охрану ее ресурсов, мы приходим к выводу о необходимости выделения пятой сферы материального производства – воспроизводство природных ресурсов.

В соответствии со сказанным в настоящее время, на наш взгляд, у Советского государства появляется новая функция - функция охраны природных ресурсов. Признание природоохранительной функции самостоятельной функцией может послужить основой теоретической подготовки издания общесоюзного акта по охране природы.

Наука земельного права первой проложила путь в решении многих проблем охраны окружающей среды. Это в некоторой степени сказалось на структуре земельного законодательства. Основы земельного законодательства, уделяя большое внимание проблеме охраны лесов, недр и вод в ряде случаев упускают из вида охрану самих земельных ресурсов. Основы земельного законодательства и земельные кодексы отказались также от построения норм по системе общей и особенной части. В результате, ряд правовых норм, которые имеют общее значение для всего земельного права, не охватывается общими положениями Основ земельного законодательства.

Развертывание теоретических исследований по указанным выше направлениям должно способствовать устранению этих и других пробелов земельного законодательства, повышению социальной ценности земельного права и улучшению эффективности его норм.

Данная книга не претендует на исчерпывающее освещение всех проблем предмета, системы и принципов земельного права. Некоторые вопросы в связи с отсутствием общей теоретической базы рассмотрены лишь в общих чертах.

Абдуали Еренович Еренов, Нажмитдин Баукеевич Мухитдинов,
Людмила Васильевна Ильюшенко

ПРЕДМЕТ И СИСТЕМА СОВЕТСКОГО ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА

Утверждено к печати Ученым советом
Института философии и права Академии наук Казахской ССР

Рецензенты: докт. юр. наук *И. Джалилов,*
кандидаты юр. паук *Б. В. Покровский, А. С. Стамкулов*

Редактор *И. А. Порываева*
Худож. редактор *А. Б. Мальцев*
Оформление художника *Н. Ф. Чурсина*
Техн. редактор *Л. Ю. Уляницкая*
Корректоры *Р. Баяндина, Г. И. Тимошенко*

ИБ № 846

Сдано в набор 26.02.81. Подписано и почать 22.05.81.
УГ 0060. Формат бумаги 70Х90$^{1}/_{32}$. Типографская № 1.
Литературная гарнитура. Высокая печать. Усл. п. л. 7,5.
Уч.-изд. л. 7,3 Тираж 1000. Заказ 40.
Цена 1 р. 20 К.
Издательство «Наука» Казахской ССР.
Типография издательства «Наука» Казахской ССР.
Адрес издательства и типографии: *480021, с. Алма-Ата,*
Шевченко, 28.

СТАТЬИ ПО НЕКОТОРЫМ ПРОБЛЕМАМ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Н. МУХИТДИНОВ,
доктор юридических наук, профессор
А. БЕКТУРГАНОВ,
доктор юридических наук, профессор

Обсуждаем проект закона «О внесении изменений и дополнений в Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу закона, «О земле»

НАДО УЧИТЫВАТЬ НАЦИОНАЛЬНЫЕ ТРАДИЦИИ

Во всем мире одной из важнейших задач является сохранение количества и повышение качества сельскохозяйственных угодий в интересах настоящего и будущего поколений.

Земли сельскохозяйственного назначения выполняют особую роль в сельском хозяйстве, они являются средством производства в аграрном секторе экономики. В настоящее время по земельному законодательству Казахстана провозглашен принцип приоритета этих земель. На наш взгляд, это решение оправдано. Вопрос же о снятии ограничений на эти земли и введении частной собственности является дискуссионным.

Следует заметить, что на сегодняшний день на Западе республики наблюдается широкое и масштабное вмешательство государства в процесс использования земель: чем более экономически развито государство, тем более жестко оно осуществляет регулирование земельных отношений, земельного рынка. Казахстан, обладатель гигантского земельного потенциала, не должен игнорировать эту практику, сложившуюся под влиянием объективных процессов развития общества.

В основе успеха развития сельского хозяйства не всегда лежит принцип «священной и неприкосновенной частной собственности на землю». Многие страны Америки, Азии, Европы отказались от частной собственности на землю, а больше акцентируют внимание на обеспечении права хозяйственной самостоятельности крестьян-фермеров. К примеру, по Конституции Китая, принятой в 1982 году, целинные земли, степи, горы, леса, земли городов находятся только в государственной собственности. Успехи Китая в реализации экономических реформ получили свое начало в аграрном секторе. На сегодня Китай – основной производитель сельскохозяйственной продукции в мире, где получила распространение двухступенчатая система хозяйствования: семейный подряд на закрепленной за крестьянским двором земле на срок до 50 лет и коллективный подряд на землю. Во Франции, например, 51% сельскохозяйственных угодий обрабатывается арендаторами, а не собственниками земли, в США – 45%, в Бельгии – почти 70% фермеров арендуют землю у государства. Нидерланды, Израиль вообще отказались от права частной собственности на земли сельско-

хозяйственного назначения (следует заметить, что эти государства являются высокоразвитыми сельскохозяйственными державами). Причем аренда земли зачастую более выгодна, чем ее покупка, и с финансовой точки зрения. В начальный период, например, не надо делать крупные капиталовложения и изыскивать крупные займы под определенный процент.

При решении вопроса о том, вводить ли частную собственность на землю сельскохозяйственного назначения, на наш взгляд, необходимо обратить внимание на следующие положения.

Во-первых, на то, что признание земли объектом государственной собственности отвечает национальным традициям казахского народа, который никогда не знал права частной собственности на основные средства производства. Земля, недра, леса и воды рассматривались как дар Божий и не признавались объектом купли-продажи. Правда, история знает несколько случаев, когда между представителями отдельных родов и племен возникали споры относительно принадлежности тех или иных пастбищ (джайляу), 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 позиций сегодняшнего дня, можно сделать вывод, что речь тогда шла о восстановлении нарушенных прав владения и пользования, а не собственности.

Во-вторых, отказ от частной собственности на сельскохозяйственную землю обусловлен необходимостью обеспечить всем гражданам республики равные возможности в использовании богатств природы при переходе к рыночным отношениям. Высказываются опасения, что введение купли-продажи способно привести к экономическому хаосу и процветанию спекуляции. Такое тоже возможно. Главное же, с допущением частной собственности, несмотря на отдельные законодательные ограничения, не все граждане смогут иметь одинаковые стартовые условия для покупки сельскохозяйственных земель.

Сторонники введения частной собственности на землю 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.

Насколько оправдана такая постановка вопроса? Реалии таковы, что, действительно, необходим коренной пересмотр самого подхода к формам собственности. При этом упускается из виду, что в прежней системе управления правовой режим государственной собственности был такой, что он не мог не обслуживать интересы административно-командной системы. Правовая форма, в которую была облачена эта собственность, сдерживала проявление инициативы со стороны производителей и, как следствие, 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 землепользование, до объявления независимости республиками бывшего Союза четко не определял конкретного субъекта права собственности, ограничившись общей формулой: «земля (недра, леса и воды) – общенародное достояние».

Как нам кажется, при обсуждении возможности распространения права частной собственности на основные средства производства не учитываются также, по крайней мере, еще два фактора: а) особенности природных ресурсов как своеобразных объектов права и их влияние на содержание правомочий того или иного субъекта (собственника, землепользователя); б) связь собственности на средства производства с существующей правовой и политической системой общества.

Широко известна мысль К. Маркса о том, что земля, первоначально снабжающая человека пищей, готовыми средствами жизни, существует без всякого содействия с его стороны как всеобщий предмет человеческого труда. Все предметы, которые остается труду лишь вырвать из их непосредственной связи с землей, суть данные природой предметы труда. Это положение точно отражает характер и особенности основных средств производства.

Внешний мир общества состоит из материальных предметов, которые существуют независимо от приложения к ним человеческого труда, а также из материальных предметов, представляющих соединение вещества с человеческим трудом. К первому относятся земля, недра, леса, воды, животный и растительный мир; а ко второму – товарно-материальные ценности - это рыба, которую ловят, отделяют ее от жизненной стихии - воды; дерево, которое рубят в лесу; руда, которую извлекают из недр земли. Правовой режим этих материальных предметов не может быть одинаковым с режимом собственности и пользования природными объектами. Собственник товарно-материальных ценностей в принципе свободен в выборе форм и методов осуществления своего права. Подобной свободой предприятия, организации и граждане в отношении природных ресурсов не обладают. Это положение красной нитью проходит в проекте закона.

С нашей точки зрения, введение частной собственности на землю в некоторых странах СНГ во многом объясняется скорее психологическими, нежели экономическими причинами. Нельзя не отметить, что подавляющее большинство граждан выступает не за урезанное, ограниченное право частной собственности, которое фактически ничем не отличается от прав пожизненного наследуемого владения.

В их понятии частная собственность – просто средство, позволяющее любые акты по владению, пользованию и распоряжению земельными ресурсами. Это неверное представление. Объем правомочий, представляемых гражданам, в силу особого характера земли, никогда не превращает их в собственников в классическом смысле этого слова. Ведь даже в самых развитых странах право частной собственности на землю не абсолютно, поскольку сопряжено с правами общества (в лице государства) и реализуется с учетом существенных ограничений. Это и регулирование налогообложения, и отчуждение земли на общественные цели с компенсацией собственнику, и перевод в собственность государства земель умершего, не имеющего наследника и т.д.

По опыту США проблема целевого использования сельскохозяйственных

земель выглядит следующим образом. В 1981 году был принят специальный закон «О политике охраны сельскохозяйственных земель». Концептуально он построен по принципу: вместо контроля за использованием земель и запретительных, фискальных мер закон предусматривает получение выгод, поощряющих арендаторов-фермеров не конверсировать землю для несельскохозяйственного использования. В этой связи предусмотрены серьезные налоговые льготы собственникам и арендаторам сельскохозяйственных земель, налогом облагается только стоимость использования земли как средства производства. В случае конверсии земли не уплаченные ранее налоги взыскиваются в полной мере или частично.

Несколько слов о налогообложении. Земельный участок, позволяющий при всех ограничениях получить большой доход, должен облагаться большим земельным налогом, ставка которого может быть определена косвенно - по результатам торгов по приобретению прав на землю. Следует зафиксировать ставки налогообложения только для сельскохозяйственных земель, поскольку там с учетом их плодородия и изменения текущих цен на сельскохозяйственную продукцию можно оценить доход, который может быть получен по этим землям, а, следовательно, установить справедливый земельный налог. Что касается земель населенных пунктов, то здесь нужно предоставить право установления ставок земельного налога органам местной власти. При этом необходимо отказаться от льготного налогообложения используемых для жилья, индивидуального строительства, дач и т. п. участков земель. Введение льгот по налогу на землю есть самообман, поскольку у обладателя прав на участок земли не будет стимула к его рациональному использованию. То, что предоставляется в виде льгот по зе-мельным платежам, будет неизбежно забираться государством из иных источников. А это несправедливо, так как оплачивать такие льготы придется всему обществу и каждому из его членов в отдельности. Льготы по земельному налогу можно вводить только отдельным лицам на уровне не выше субъектов Республики Казахстан с установлением обязательного контроля за действительностью и целесообразностью введения такой льготы. Сегодня в Казахстане самый низкий по СНГ размер земельного налога. На наш взгляд, этот вопрос требует пристального внимания.

Правовое регулирование отношений частной собственности на землю в зарубежных странах свидетельствует о том, что идет поиск гармоничного сочетания гарантии и свободы поведения собственника с общественным интересом сохранения земли как уникального природного ресурса, национального богатства общества.

Регулирование отношений земельной собственности подчинено эффективному функционированию сельскохозяйственных структур, поэтому государство активно вмешивается в реализацию таких прав, как, например, право наследования, право аренды. Так, ст. 44 Конституции Италии гласит «Для рациональной эксплуатации земли и укрепления справедливых социальных отношений закон ограничивает частную земельную собственность, устанавливая ее предельные размеры по областям и сельскохозяйственным зонам, поощряя и внедряя мелиорацию почв, преобразование крупных поместий и реконструкцию производственных объединений, поддерживая мелкую и среднюю собственность». Ст. 88 Гражданского кодекса Франции предусматривает возможность изъятия земли у собственника, не обрабатывающего землю, если это наносит

существенный вред общественным интересам. Допускается также принудительный выкуп земли государством, но, как правило, неполный, а в некоторых странах разрешается, как исключительная мера, и безвозмездная экспроприация. Ст. 14 Конституции ФРГ различает понятие землевладения и собственности на землю. Владение может передаваться другим липам и наследоваться. Согласно Гражданскому кодексу ФРГ собственник имущества может поступать с ним по своему усмотрению, если это не противоречит закону и не наносит ущерба третьим липам. Конституция ФРГ содержит ограничения прав собственника, в том числе на землю, которые вытекают прежде всего из обязательств использовать собственность в общественных интересах. Американские законы развиваются на основе теории государственного регулирования земельной собственности. Ограничения права частной собственности вводятся программами консервации сельскохозяйственных земель, регулированием структуры сельскохозяйственного производства. Канадское законодательство категорически запрещает урбанизацию сельскохозяйственных земель, устанавливая ограничения частной продажи земель, принадлежащих одному фермеру.

В настоящее время государственное вмешательство преимущественно идет по линии управления использованием земель, в частности, в сфере планирования использования земельных ресурсов. Во Франции, Бельгии, Италии в процессе территориального планирования происходит зонирование территорий, выделяются урбанические зоны, пространства, занятые лесами и заповедниками, промышленные и сельскохозяйственные зоны. В каждой из них устанавливается соответствующий режим землепользования, в частности, предусматривающий разрешительный порядок строительства и строжайший контроль за его выполнением со стороны государства. Он распространяется и на собственников земли.

Современное состояние законодательного регулирования отношений земельной собственности в зарубежных странах - это результат длительной эволюции, в ходе которой ограничивались права частных собственников на благо всего общества. Таким образом, законодательство отказалось от признания абсолютного характера частной собственности, особенно в сельском хозяйстве.

Вопросы государственного регулирования земельного рынка в Казахстане решены неоднозначно. В соответствии с Указом «О земле» земля может быть предоставлена в частную собственность как гражданам Республики Казахстан, так и негосударственным юридическим лицам, в том числе и иностранным лицам, лицам без гражданства. Причем Указ «О земле» предусматривает одно основание предоставления в частную собственность земельных участков иностранцам и лицам без гражданства – предоставление под застройку или застроенные производственными и непроизводственными, а также жилищными зданиями, сооружениями (ч.2, ст. 33). Но между тем Указ «О приватизации» предусматривает в качестве объекта приватизации земельные участки, в том числе и земельные участки государственных сельскохозяйственных предприятий. То есть иностранное лицо, приобретая имущество государственных сельскохозяйственных предприятий, одновременно приобретает в собственность и земли сельскохозяйственного назначения в соответствии со статьей 18 Указа «О земле», а также в соответствии с Указом «Об ипотеке недвижимого имущества»,

залогодержатель вправе обратить в свою собственность заложенное имущество, если не выполнено обязательство залогодателя. То есть и здесь есть "скрытое" основание возникновения права частной собственности иностранных лиц.

Из вышесказанного следует, что есть серьезные противоречия в действующем законодательстве Республики Казахстан, что на практике трактуется в пользу иностранцев и лиц без гражданства. На наш взгляд, Казахстан должен придерживаться следующих принципов в вопросах регулирования земельного рынка:

1.Предотвращение образования крупных земельных латифундий.

2.Обеспечение экологических требований при хозяйственном использовании земли как уникального дара природы.

3.Обеспечение целевого использования земель в зависимости от качеств характеристики.

4.Регулирование формирования рынка земли с целью предотвращения спекуляции земельными участками.

Юридическая газета, № 10 (277). 10 марта 1999 г.

***

А.БЕКТУРГАНОВ, д.ю.н., профессор, ректор Таразского государственного университета им. М. Х. Дулати,
Н. МУХИТДИНОВ, д.ю.н., профессор, заведующий кафедрой КазНУ им. аль-Фараби,
А. ХАДЖИЕВ, к.ю.н., доцент, докторант КазНУ им. аль-Фараби

СТО РАЗ ОТМЕРЬ

Проект Земельного Кодекса: необходимы взвешенность и основательность

Идет обсуждение правительственного варианта проекта Земельного кодекса РК. В силу особенностей и значимости круга подлежащих регулированию отношений будущий закон, в случае принятия, будет находиться в одном ряду с таким основополагающим актом экономической сферы, как Гражданский кодекс, а по своей социальной, общественной, политической значимости представлять собой уникальный правовой акт.

Уникальность его заключается в том, что будущий закон призван регулировать сложный комплекс земельных отношений, имеющий экономический, имущественный, экологический, демократический, социально-политический аспекты и стороны. С вовлечением земли в сферу рыночной экономики возникла необходимость в соответствующем юридическом оформлении всех сторон земельных отношений, исходя из новых социально-экономических реалий и закономерностей общественного развития.

Подвергался многочисленным изменениям, затем был отменен Земельный кодекс РК от 16 ноября 1990 года, 22 декабря 1995 года был принят Указ «О земле», затем - заменивший его Закон « О земле» 24 января 2001 года. Принятию последнего предшествовало длительное обсуждение его взаимоисключающих вариантов. За десятилетие принято огромное количество подзаконных актов, заменяющих или изменяющих предыдущие.

Казалось бы, развитие законодательства должно было привести к определенной правовой стабильности. Поскольку, если динамизм законотворчества означает процесс усовершенствования правового опосредования, то правовая стабильность должна характеризовать определенный, общественно необходимый уровень законодательного регулирования. К сожалению, эта закономерность пока еще не доминирует применительно к земельной сфере. Здесь, наоборот, порой наблюдаем переходы законодателя от одной крайности к другой, свидетельствующие об отсутствии четкой концепции земельных преобразований, в особенности применительно к аграрной сфере. Имели место поспешность и недостаточный профессионализм в разработке законопроектов, недостаточное привлечение научного потенциала и разработок специалистов различных аспектов земельных отношений - экономистов, юристов, аграрников, землеустроителей и т. д., приводившие к значительному снижению качества разрабатываемых и принимаемых законов. Не исключение – в целом представленный для обсуждения проект Земельного кодекса.

Справедливости ради следует заметить: проект в целом составлен с соблюдением принципа преемственности в земельно-правовом регулировании.

Разработчики как в структурном, так и в содержательном отношении отталкивались от действующего Закона «О земле». В проекте практически без изменений воспроизведено большинство его основных институтов, положений и норм. Преемственность объективно обусловлена и объясняется тем, что уже в действующем законодательстве сформулированы основные контуры и принципы современного земельно-правового регулирования, от которых невозможно отречься. Обратное означало бы отход от рыночных принципов, от достигнутого уровня нормативного обеспечения в сфере земельных отношений. Отсюда - преемственность как необходимое условие, исходная позиция, открывающие путь к следующим этапам развития земельного законодательства. Но насколько последовательно выдержан данный концептуальный подход при разработке проекта? Имеем ли мы проект, обеспечивающий более высокий уровень и качество земельно-правового регулирования, или в нем допущены отклонения от требуемых параметров? Ответы на эти вопросы следует искать в тех нововведениях, изменениях и дополнениях, в которых заключены смысл, направленность и назначение проекта.

Основные требования к содержанию и структуре будущего закона, к условиям его введения

Прежде всего, наиболее общее суждение.

Следует более четко определиться относительно идеологии и концепту-

альных параметров будущего закона, особенно в части установления правового режима земель сельскохозяйственного назначения, исходя из целей и задач аграрной политики государства и с учетом всей совокупности социально-экономических факторов, способных повлиять на происходящие и грядущие изменения в аграрном секторе.

Возможность дальнейшего продвижения законопроекта в значительной степени будет зависеть от степени проработанности общезначимых, стержневых положений и позиций будущего закона. Только так возможно достижение консенсуса среди основных участников законотворческого процесса.

Разработчики очень верно поступили, избрав в качестве будущего нормативного акта кодекс, а не закон. Так как кодекс по своей форме, уровню регламентации и предполагаемой структуре более всего соответствует земельным отношениям, в нем имеется возможность основательно, всесторонне, в систематизированном виде отразить весь основной круг регулируемых вопросов. Эта мысль уже высказывалась юристами-аграрниками.

Исходя из общепринятой структуры кодекса как формы законодательного акта, проект Кодекса необходимо разделить на две части: Общую, с включением разделов 1 и 2 и Особенную, включающую в себя разделы 3, 4, 5. Это позволит более четко структурировать соотношение общих и специальных норм.

Разработка проекта обязательно должна сопровождаться подготовкой и принятием взаимосвязанных изменений и дополнений в аграрное, экологическое, налоговое и другие отрасли законодательства. Необходимы также: развернутая программа введения частной собственности на сельскохозяйственные земли (этапы, региональные особенности, детальное определение прав и обязанностей субъектов приватизационного процесса, обеспечение прозрачности, демократичности процесса наделения землей, обеспечение свободы выбора форм землевладения и организационно-правовых форм хозяйствования; задействование общественных институтов контроля и т. д).

Задача Земельного кодекса - определить верные ориентиры, направления для детальной регламентации, избежать методологически не верных нормативных положений. Каждая норма кодекса при этом должна быть четкой, ясной, без противоречий, содержать решение и регламентацию всех ключевых, отправных, социально значимых вопросов сферы аграрных земельных отношений, так как Земельный кодекс - основной земельно-правовой акт прямого действия, Вся его структура, конкретные положения должны быть ориентированы на обеспечение справедливости, конкретности и ясности в правовом регулировании, исключение неоднозначного толкования норм субъективного усмотрения в правоприменении, юридических проволочек и пробелов. Значение будущего Земельного кодекса как основного, кодифицированного акта состоит еще и в том, что правильность его общих подходов, положений в значительной степени предопределяет соответствующую направленность, содержание и, в конечном итоге, правовой уровень земельных подзаконных нормативных актов.

С позиций изложенного порядка необходимо уточнить параметры будущего основного земельного закона, оценить разработанный законопроект.

Для введения и начального этапа действия частной собственности на сель-

скохозяйственные земли ключевое значение имеет определение правового механизма предоставления земель в частную собственность. Последний, на наш взгляд, включает цели, основания, условия и саму процедуру предоставления земель; определяет источники, формы предоставления (возмездное, безвозмездное); регламентирует предполагаемые оптимальные размеры земельных участков, определяемых с учетом совокупности факторов (качество, наличие земельных ресурсов, вид предполагаемого производства). С целью избежать неясностей, различных толкований норм закона в кодексе следует: закрепить право каждого гражданина РК на беспрепятственное получение земельного участка для организации собственного сельскохозяйственного производства, при наличии установленных квалификационных требований и с соблюдением установленных ограничений; определить круг субъектов права частной собственности на земли сельскохозяйственного назначения; дать классификацию субъектов с учетом объема их земельной правосубъектности; основания и пределы ограничений по размерам, количеству, условиям распоряжения сельскохозяйственными участками; указать возможные льготы и перечень субъектов, имеющих льготы, по приобретению и осуществлению права частной собственности на земельный участок; предусмотреть стимулирующие нормы получения, и возделывания малопродуктивных, заброшенных земельных участков; содержать упрощенную, демократическую, доступную для крестьян процедуру рассмотрения ходатайств о предоставлении земельных участков, сведя к минимуму перечень требуемых документов; оговорить возможность наступления ответственности уполномоченных органов государственного управления и должностных лиц за халатность, волокиту, равно за любое иное нарушение требований правового механизма наделения правом частной собственности на землю; определить все неблагоприятные имущественные последствия несоблюдения требований предоставления земельных участков; определить исключительные права государства на отстаивание публичных интересов посредством ограничительных механизмов.

Есть и другие позиции, положения, выступающие исходными для современного земельно-правового регулирования. Их следует отразить с различной степенью конкретизации в самом Земельном кодексе, а при необходимости они должны получить свое дальнейшее развитие и конкретизацию через всю систему земельного законодательства.

Погрешности структурно-логического взаимодействия нормативных положений, недостаточный уровень правовой регламентации и конкретизации обнаруживаются по следующим позициям законопроекта.

1. Слабость социальной направленности законопроекта (исключение возможности безвозмездного наделения землей для целей товарного сельскохозяйственного производства), недостаточная разработанность ограничительных механизмов образования латифундий, фактически одинаковые требования к физическим и юридическим лицам по вопросам предоставления и использования земли.

2. Отсутствует четкий, демократический, публично-прозрачный механизм наделения и перераспределения земель. Правонаделительный процесс полностью принадлежит акимам и местным исполнительным органам. Не просматри-

вается участие в этом вопросе непосредственно самих граждан - потенциальных собственников земельных участков и землепользователей.

3.Слабо проработаны вопросы государственного контроля за рациональным использованием и охраной земель, при одновременном усилении возможности административного вмешательства чиновников и исполнительных органов в сферу имущественных и хозяйственных интересов собственников и землепользователей. Нет четких гарантий обеспечения сохранности качества земельного фонда, целевого использования земель, охраны и повышения плодородия почвы. Многие из этих вопросов окажутся зависимыми от субъективного усмотрения чиновников.

4. Как следствие, весьма фрагментарно проработан механизм функционирования права частной собственности на землю: основания, условия и случай изменения целевого назначения сельскохозяйственных земель; перевод их из одного вида угодий в другой; случаи, основания и условия прекращения или ограничения права частной собственности, права землепользования в публичных интересах; пределах ограничения; ограничения по рыночному обороту (продажа, залог и другие формы отчуждения земли или ограничения земли).

5. Экологический аспект сельскохозяйственного и иных видов землепользования также не проработан. В кодексе практически нет норм прямого действия, призванных обеспечивать охрану качества земель, предотвращать вредное воздействие сельскохозяйственного производства на землю и на окружающую природную среду в целом.

6. Главное противоречие, на наш взгляд, заключается в том, что в нем наблюдается недостаточная последовательность рыночным принципам регулирования земельных отношений. Это, прежде всего, проявляется в том, что проект, с одной стороны, существенно расширяет границы права частной собственности, за счет включения в сферу его действия сельскохозяйственного назначения, с другой – значительное ослабление гарантирования и защиты. По этому кругу вопросов в проекте допущены серьезные отклонения от принципа преемственности, отход от достигнутого уровня правового регулирования.

В качестве примера остановимся более подробно лишь на некоторых основных недостатках и принципиальных положениях проекта.

Земля – особый объект правового регулирования

В силу ряда природных, функциональных особенностей и свойств она выступает в качестве единого объекта управления. Иначе говоря, вся земля в пределах территории РК должна выступать в виде единого земельного фонда, с соответствующим правовым режимом охраны и использования. Исходя из этого, ст. 1 проекта необходимо дополнить п.1 в следующей редакции:

«Вся земля в пределах территории РК образует единый земельный фонд. Все земельные участки, независимо от их правовой принадлежности субъектам (на праве государственной или частной собственности), входят в состав единого земельного фонда РК. Правовой режим использования, охраны и защиты отдельных земельных участков, отдельных земельных угодий и категорий опреде-

ляется в соответствии с общим правовым режимом единого земельного фонда».

Земельный закон по своей природе должен обладать качествами социального закона, поскольку затрагивает право на землю - важнейшее социально-экономическое право граждан РК, вытекающее из Конституции – Основного Закона страны.

В связи с этим, необходимо непосредственно в кодексе дать более развернутый перечень случаев безвозмездного предоставления земель гражданам РК. Посмотреть возможность безвозмездного предоставления земельных участков гражданам РК в пределах, определенных нормами для целей товарного сельскохозяйственного производства для организации крестьянского (фермерского) хозяйства и сельскохозяйственных кооперативов или ассоциаций земельных собственников-товаропроизводителей.

Немаловажным представляется обеспечение необходимого уровня демократичности, прозрачности управленческих аспектов земельных отношений, особенно в части распределения и перераспределения земельного фонда. В этой связи необходимы специальные нормы.

В частности, в статье 15 следует предусмотреть элементы контроля местного представительного органа над исполнительным органом. В связи с этим в ст. 15 п. 1 п.п. 4, предусмотреть следующие дополнения, после слов: «заслушивание отчетов руководителей местных исполнительных органов и организаций» дополнить: «о выполнении региональных (областных, районных) программ по рациональному использованию земель, повышения плодородия почв», далее по тексту; в статье 14 п. 1 п.п.4 после слов «на республиканском» дополнить «региональном, областном, районном уровнях».

В ст. 15 предусмотреть дополнение, обеспечивающее участие местного населения непосредственно либо через органы местного самоуправления в осуществлении общественного контроля по вопросам охраны и распоряжения земельным фондом: предоставления и изъятия; изменения целевого назначения; соблюдения землеохранных и экологических требований; проведения обязательных землеохранных мероприятий. В частности, утверждение программ землеохранных мероприятий местного значения; право заслушивания акима сельского округа; определение порядка и участие в распределении участков и т.д.

Статью 15 в целях расширения компетенции местных представительных органов и органов местного самоуправления дополнить нормой: заслушивает по мере необходимости отчеты исполнительного органа о состоянии целевого использования земельного фонда административной территории, реализации и защиты земельных прав граждан и юридических лиц.

Субъекты земельных прав

Очень важными представляются вопросы, связанные с субъектами земельных прав, определением их круга, пределов и объема их правомочий.

Вопрос о субъектах права частной собственности на сельскохозяйственные земли - это тот блок, который нуждается и в концептуальном отношении, и в конкретной нормативной плоскости в самом взвешенном, всесторонне проду-

манном подходе. Здесь стоят следующие задачи: а) окончательное уточнение круга субъектов права частной собственности на сельхозземли; б) определение перечня специальных требований для признания их таковыми; в) ограничительные, предупредительные механизмы перехода, передачи их права собственности иностранным физическим и юридическим лицам, исключение возможности юридической и фактической концентрации в одних руках сверхнормативных земель.

Согласно проекту субъектами права частной собственности определены граждане и негосударственные юридические лица (ст.20 п.2). Здесь в целях приведения в соответствие с Гражданским кодексом необходимо уточнение: физические и негосударственные юридические лица. Но в такой редакции данная норма вызывает принципиальные разногласия, в особенности применительно к землям сельскохозяйственного назначения. Некоторые исключают саму допустимость признания юридических лиц субъектами права частной собственности. По их мнению, в таком случае земля фактически окажется в собственности крупных хозяйств, затруднит равноправное сосуществование с ними крестьянских хозяйств.

Кроме того, признание хотя бы только национальных юридических лиц не исключает вероятности того, что иностранцы посредством аффилированных юридических лиц (возможно и другими способами) смогут стать собственниками сельскохозяйственных земельных участков. Поэтому этот вопрос должен быть продуман концептуально. Возможны правовые, социально-экономические последствия признания юридических лиц субъектами права частной собственности на сельскохозяйственные земли.

Возможно ли признать субъектами данного права только физических лиц - граждан РК, признать тем самым только крестьянское хозяйство в качестве единственной организационно-правовой формы хозяйствования, основанной на праве частной собственности на землю?

Не будет ли противоречить такой подход гражданскому законодательству, не нарушается ли принцип равенства организационно-правовых форм хозяйствования? Эти вопросы требуют тщательной экспертной проработки.

На степень и возможность реализации права субъектов на землю заметно влияют особенности земли как объекта земельных правоотношений. Поэтому некоторые вопросы по субъектам должны решаться в комплексе с вопросами о формах, видах собственности на землю. Например, институт общей долевой (или совместной) собственности может быть успешно применен, когда объектом права собственности выступает сплошной земельный массив, деление которого технологически невозможно, приводит к нарушению, скажем, правил севооборота или экономически нецелесообразно и при этом выдерживаются нормы предоставления. В таких случаях субъектами обращения на приобретение земельных прав могут выступать одновременно несколько физических лиц. Затем они могут объединяться в рамках одного юридического лица со своей долей в общей собственности либо как сособственники.

Есть и геополитические, демографические факторы, на которые следует обратить внимание при определении пространственных пределов и круга возможных субъектов права частной собственности на землю. В сложном спектре миграционных процессов нетрудно заметить скрытую, но достаточно целена-

правленную демографическую экспансию в отношении Казахстана. Сейчас в стране немало «казахов» совершенно чуждого происхождения с полным набором документов для законного пребывания в Казахстане. Пока угроза и масштабы такой экспансии на первый взгляд не так очевидны, но если попытаться вникнуть в суть процесса поглубже, то нетрудно понять, что этим уже сейчас закладываются основы подрыва экономической безопасности.

Как быть в таких случаях с конституционным принципом равенства граждан РК, независимо от происхождения, национальности, оснований приобретения гражданства? В частности, при регулировании земельных отношений, при определении круга субъектов права частной собственности. В рассматриваемом аспекте в отношении иностранцев должен быть продуман и институт временного землепользования. История знает немало примеров, когда приходили на время и оставались навсегда. Вопрос этот очень сложный, не только юридически, но и политически.

Здесь очень важно выработать общий политико-правовой подход, который применительно к земле может быть реализован посредством ограничительных юридических и экономических механизмов.

Мы за ценой не постоим

Принципиально важным является цена приобретения земельного участка. Проект предусматривает 2 варианта приобретения в собственность: а) по цене, равной кадастровой (оценочной) стоимости; б) по льготной цене, определяемой от его кадастровой (оценочной) стоимости. Но и здесь есть существенные недоработки:

1) Не определены критерии, объективные основания продажи земельных участков по льготной цене (качество плодородия, местоположение, водообеспеченность и т.д.). Могут ли быть проданы по льготной цене, например, земли, пользующиеся повышенным спросом? Или только малопродуктивные, малопригодные земли. Иначе говоря, нет перечня земель, к которым применима льготная цена.

2) Не определены круг субъектов права, случаи и условия приобретения по льготной цене. В чем заключается цель предоставления по льготной цене?

3) Учитываются ли повышающие или понижающие поправочные коэффициенты (ст. 11 проекта) при установлении размера льготной цены? Необходимы конкретные, разъясняющие нормы в кодексе либо следует принять специальный подзаконный акт.

4) Насколько обоснованно применение нормы о выкупе земельного участка в рассрочку до 10 лет к случаям предоставления земельного участка в собственность по льготной цене?

Следует четко разграничить случаи предоставления земельных участков по цене, равной оценочной стоимости, и по льготной цене. Но если цена земельного участка будет устанавливаться на основе данных кадастра, то есть в соответствии с реальной оценочной стоимостью земли, есть ли вообще необходимость придумывать какие-то льготные цены? Не создаем ли почву для злоупотреблений?

При этом в целом имеются нормативные положения, касающиеся принципа возмездности приобретения земельных прав, с которыми трудно или невозможно согласиться: а) исключительно возмездный порядок предоставления земельных участков в частную собственность для целей товарного производства; б) методология определения стоимости земельного участка; в) целесообразность установления цены на конкретные земельные участки непосредственно самим правительством.

Так, принципиальное возражение вызывают нормы о порядке определения размера платы за предоставление земли.

Ст. 10 проекта содержит следующее ключевое положение: базовые ставки платы за землю, а также размер платы за продажу права аренды устанавливаются правительством РК. Закономерно возникает вопрос: как и на основе каких объективных критериев и показателей они определяются? Для ответа обращаемся к ст. 10 проекта, где предлагается методологически неверный способ определения размера платы за землю: «Кадастровая (оценочная) стоимость земельных участков определяется... в соответствии с базовыми ставками». Наоборот, кадастровая (оценочная) стоимость, определяемая на основе качественных, природно-ландшафтных, целевых и иных характеристик земельного участка, должна служить базой для установления ставок платы. Другими словами, нормативная цена земельного участка определяется в соответствии с кадастровой (оценочной) стоимостью земельного участка.

Земельный кадастр означает систему сведений о количественных, качественных и других характеристиках земельного участка (уровень плодородия, доходности, местоположение), совокупность которых образует основу для объективной оценки земель. В связи с вышеизложенным необходимо:

1) В ст. 12. п. 12- дать более развернутое и уточненное определение земельного кадастра.

2) Внести принципиальные изменения в статью 10 проекта и другие соответствующие статьи проекта о том, что «базовые ставки платы за землю (нормативная цена земли) устанавливаются правительством РК в соответствии с кадастровой (оценочной) стоимостью земли, определяемой на основе данных Земельного кадастра, а не наоборот, как это предложено в проекте.

3) Ст. 12 п. 3 пересмотреть определение базовой ставки платы за землю. Отказ от рассматриваемого методологически не верного положения, косвенно подтверждаемого ст. 11 п.2 проекта, необходим, в частности, для изложения на принципиально иной основе норм о ставках платы за землю, сверх установленных норм бесплатной передачи и др. (п.п. 3, 4, 5 ст. 10 проекта).

Еще одно суждение относительно определения цены на землю. В одном из рабочих вариантов проекта на земельные участки, пользующиеся повышенным спросом, предлагалось устанавливать цену правительством, причем по каждому случаю - отдельно. Возникают вопросы: кто и по какой процедуре определяет перечень земельных участков, пользующихся повышенным спросом, кем и на основе каких критериев устанавливается продажная цена? В таких случаях лучше применить принцип свободных, публичных торгов. Процедура их проведения должна обеспечивать широкое и свободное участие заинтересованных лиц,

прозрачность и честность. Как итог привлечения всех этих слагаемых - достижение реализации участка по реальной стоимости.

Во избежание определенных неожиданностей правительство вправе лишь установить нижний предел продажной цены. Поэтому ранее предложенный вариант представлял собой закрытую, не поддающуюся контролю систему со всеми сопутствующими издержками. Отказавшись от этого, где за правительством закрепляют право определения конкретных размеров льготной цены на земельные участки, что тоже содержит в себе угрозу злоупотреблений (ст. 24, п. 2, п.п. 2 проекта).

Последовательное применение рыночных принципов, за исключением ограничений социальной направленности, особенно необходимо при правовом опосредовании возникновения, изменения и прекращения права частной собственности и негосударственного землепользования. Если предоставление, приобретение прав на земельные участки осуществляется по рыночной стоимости, то соответственно и принудительное отчуждение, изъятие для государственных надобностей должно осуществляться по рыночной стоимости. При этом необходимо обеспечить равенство всех субъектов – правообладателей на земельные участки.

Совершенно непонятны и неприемлемы критерии определения предельных размеров земельных участков: крестьянские хозяйства – 1%; юридические лица – 10%; орошаемые земли – не более 20%. Почему именно такие размеры? Здесь не уместен произвольный подход, необходимо научное обоснование на основе региональных, ландшафтных, природно-климатических, видовых особенностей сельскохозяйственного производства.

Предельные размеры целесообразно определять по видам сельскохозяйственного производства, качеству, местоположению, виду и орошаемости сельскохозяйственных угодий, лишь на этой основе ставить ограничение в виде удельного веса в земельном фонде административного района.

При этом необходимо предусмотреть механизм предотвращения и выявления фиктивных крестьянских и иных хозяйств, оформленных для прикрытия фактических латифундий. Наряду с ограничением по площади необходимо также ограничение и по количеству земельных участков, принадлежащих одному субъекту в пределах не только района, но и территории области или даже всей республики.

В целом наиболее продуктивный путь – разработка и легализация системы экономических рычагов предупреждения хозяйственно нецелесообразной концентрации земель в комплексе мер экономического стимулирования эффективного хозяйственного оборота сельскохозяйственных угодий.

В специальной нормативной регламентации нуждается еще одно положение будущего закона. Речь идет о средствах, полученных от продажи земель. Их предполагается зачислить в национальный фонд и использовать для сельскохозяйственных нужд и для улучшения качества земель. Как нам кажется, нормативно следует определить оптимальную пропорцию затрат на развитие сельскохозяйственного производства и землеохранные цели, закрепить строго целевой принцип аккумулирования и использования средств, получаемых от взимания платы за землю на воспроизводство и охрану земельных ресурсов.

Имеется целый ряд и других позиций, норм, свидетельствующих о достаточной слабости вынесенного на обсуждение проекта.

Проект еще весьма далек от требуемого уровня. То, что представлено как проект Земельного кодекса, есть ни что иное, по большому счету, как проект изменений и дополнений к действующему Закону «О земле». В плане преемственности законотворчества это неизбежный, необходимый шаг. Но явно недостаточный, чтобы сделать заявку на кодекс. Поскольку последний предполагает очень высокий уровень правовой регламентации. Сфера, объект правового воздействия подвергаются детальному, развернутому юридическому опосредованию.

В отличие от предшествующих законодательных актов, Земельный кодекс уже не будет выступать актом переходного характера. Его положения должны быть рассчитаны на длительную перспективу, способными обеспечить эффективное, социально-справедливое регулирование земельных отношений в условиях функционирования рыночной экономики. Относительно ключевого, основного вопроса, инициировавшего разработку проекта, – частной собственности на земли сельскохозяйственного назначения, необходим очень взвешенный, стратегически продуманный подход. Следует помнить особую роль и значение земли в судьбе народа, государства. Нельзя допустить, чтобы при определении позиций по данному вопросу безоговорочно возобладал рыночный подход. Частная собственность на землю – это не только экономическая категория. Это радикальное изменение уклада жизни, социальной структуры и психологии сельского населения.

Сегодня очень много проводится различных круглых столов, конференций, которые возможно необходимы для мониторинга общественного мнения и лоббирования проекта.

Но в плане совершенствования проекта они мало чего дают. Необходимо провести огромную работу как концептуального плана, так и по конкретным положениям и статьям, чтобы проект получил концептуальную, логическую и структурную завершенность.

Основную работу следует развернуть в профильных комитетах парламента и их рабочих группах с широким участием независимых экспертов и специалистов. Историческая миссия парламента по данному вопросу будет заключаться не в легализации права частной собственности на сельскохозяйственные земли, а в определении его наиболее оптимально приемлемых параметров, обеспечении его социальной направленности, исходя не только из текущих, но и перспективных интересов государства и всего общества.

Юридическая газета, № 14 (489). 2 апреля 2003 г.

****

Н.Б. МУХИТДИНОВ
А.Ж. ТУКЕЕВ

ПРАВО СОБСТВЕННОСТИ НА ВОДЫ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН В ПЕРИОД ПЕРЕХОДА К РЫНКУ

Алматы
Жеті жарғы
1995

ББК 67.99(2) 5К
М92

Рецензент: А.Стамкулов

М 92 **Н.Б.Мухитдинов, А.Ж.Тукеев. -** Право собственности на воды Республики Казахстан в период перехода к рынку. – Алматы: Жеті жарғы, 1995. 128 с.

Монография посвящена актуальной и малоизученной проблеме водного права Республики Казахстан в условиях получения ею независимости и перехода к рыночным отношениям. Комплексно рассматриваются особенности отношений собственности на воды, раскрывается содержание и характерные черты права собственности на воды, определяются объект и субъект. Большое внимание уделено вопросам рационального использования и охраны вод.

М 1203020900-020 - 95
419(05)-95

ББК 67.99(2)5К

ISBN 5-7667-3098-5

© Н.Б.Мухитдинов, А.Ж.Тукеев, 1995.

==========

ПРЕДИСЛОВИЕ

Воды (водные объекты) наряду с другими природными ресурсами составляют материальную основу суверенного Казахстана. От того, как они будут использованы, в значительной мере зависит уровень материального благосостояния народа, всей страны. Однако в результате нехозяйского отношения к природным ресурсам в настоящее время водная проблема является одной из самых трудно решаемых научно-технических проблем. Ее негативные социально-экономические последствия, связанные с нарастающим дефицитом водных ресурсов, все более остро проявляются во многих регионах республики.

Как известно, на грани экологического кризиса находятся бассейны Каспийского моря, оз. Балхаш; зоной экологического бедствия стало Приаралье. На конференции Глав государств Центральной Азии с участием Российской Федерации, проведенной 26 марта 1993 г. в Кзыл-Орде по проблемам Арала[213], Президент Казахстана Н.Назарбаев отметил, что на глазах одного поколения гибнет целое озеро - Арал. Он подчеркнул, что такого потрясающего факта в истории человечества не было. Уровень моря понизился более чем на 13 м, вода ушла от берегов на 70-80 км. В результате его акватория сократилась на треть, а объем водной массы уменьшился до 300 кубокилометров против 1066 в 1960 г. К тому же с высохшего дна ежегодно поднимаются в воздух миллионы тонн солевой пыли, содержащей опасные и устойчивые ядохимикаты.

Не лучше обстоит дело со многими другими регионами республики. Между тем дальнейшее развитие народного хозяйства страны сдерживается из-за недостатка водных ресурсов; возможности их увеличения полностью исчерпаны.

В пределах Казахстана насчитывается свыше 85 тыс. рек и временных водотоков, в т. ч. 11,5 тыс. длиной свыше 10 км, 3447 озер, 4500 прудов и искусственных водохранилищ. Суммарный объем воды зарегистрированных в республике 222 водохранилищ составляет около 92,7 млн. $м^3$, из них 48 - емкостью от 10 до 100 млн. $м^3$, 22 - более 100 млн. $м^3$. Наиболее значительными водными артериями являются реки Иртыш, Урал, Ишим, Тобол, на территории Южного и Цен-

[213] См.: Казахстанская правда, 1993, 27 марта.

трального Казахстана - Сырдарья, Или, Сарысу. Кроме того, в пределах Казахстана расположены такие крупные замкнутые водоемы, как Аральское море и оз. Балхаш.

Однако, несмотря на кажущееся благополучие, указанных вод недостаточно для удовлетворения потребности экономики Казахстана. Надо отметить, что напряженность водохозяйственной обстановки на территории республики вызывается не только быстро растущими потребностями, ограниченностью водных ресурсов, но, прежде всего, экстенсивным, затратным характером их использования. Заметим, что проблемы обеспечения водой населения и отраслей экономики как на ближайшее время, так и на перспективу будут решаться только теми водными ресурсами, которыми республика располагает. Это обстоятельство требует кардинального изменения на всех уровнях хозяйственного отношения к воде, четкой регламентации отношений по использованию и охране вод, разработки теоретических проблем правового, регулирования всех сторон жизни водного хозяйства.

Проблема обеспечения рационального использования и охраны вод не является, разумеется, только правовой. Важное значение для рационального использования вод имеют экономические условия. Ибо, в конечном счете, развитие экономики и объединение усилий всех стран, заинтересованных в эффективном использовании водных ресурсов, особенно расположенных на территории различных государств, определяют конкретное содержание всех мер по охране вод и обеспечат возможность их реализации. Так, на упомянутой выше конференции по проблемам Арала главами государств в качестве общих задач признаны:

1) рациональное использование земельно-водных ресурсов, поддержание надлежащего качественного состояния всех категорий вод;

2) гарантированное обеспечение подачи воды в Аральское море в объемах, позволяющих поддержать его уменьшенную, но устойчивую акваторию на экологически приемлемом уровне и сохранение, таким образом, моря как природного объекта;

3) восстановление равновесия нарушенных экосистем региона;

4) выработка соответствующих межгосударственных правовых и нормативных актов, предусматривающих применение общих для региона принципов возмещения потерь и убытков;

5) неотложное решение проблемы обеспечения жителей бассейна доброкачественной питьевой водой;

6) максимальное содержание проведения научных исследований.

Главами государств также подписано положение о международном Фонде спасения Арала. Основной задачей его является финансирование и кредитование совместных научных исследований, практических действий и перспективных программ и проектов по спасению Арала, экологического оздоровления Приаралья.

Проблема обеспечения рационального использования и охраны вод имеет и свои организационные аспекты. Большое значение, в первую очередь, имеет научно обоснованное планирование использования вод, правильное про-

ектирование строительства водохозяйственных сооружений, составление водного кадастра, правильное построение системы органов управления водными ресурсами и т.д.

Большая роль в обеспечении рационального использования и охраны вод принадлежит правовым средствам. Поскольку право обладает свойством закреплять сложившиеся общественные отношения и устанавливать рамки поведения участников этих отношений, по существу любой аспект проблемы рационального использования и охраны вод находит отражение в правовых нормах в виде выражения соответствующих требований, предъявляемых к охране вод. С этой точки зрения правовые нормы являются способом реализации технических, экономических и других мер, направленных на рациональное использование и охрану вод.

К сожалению, до настоящего времени водное законодательство слабо реагировало на состояние эксплуатируемых водных объектов и хозяйственные результаты этой эксплуатации. Закон не предусматривал реальные и достаточно конкретные правовые последствия в случаях, когда те или иные лица допускали хищническое отношение к водным ресурсам.

Водное законодательство в большинстве случаев ограничивалось тем, что в общей форме требовало соблюдения тех или иных правил в области эксплуатации вод. Но сами эти правила не подкреплялись необходимыми правовыми средствами, которые сделали бы их выполнение обязательным.

Устранению этих и других недостатков призваны содействовать Конституция Республики Казахстан 1993 г. и Водный кодекс Республики Казахстан, принятый в 1993г.

Исходной позицией Водного кодекса является закрепление конституционного принципа исключительной государственной собственности на водные объекты, что обеспечит правовую защиту общественных интересов. Учет местных интересов при этом обеспечивается на основе распределения компенсации по урегулированию, использованию и охране вод между Советами различных уровней и органами государственного управления. Водохозяйственный бассейновый принцип принят базовой методологией при разработке кодекса. В связи с приоритетностью питьевого водоснабжения запрещается использование качественных подземных вод на нужды, не связанные с питьевым водоснабжением, введено ограничение использования воды из коммунальных водопроводов на промышленные цели. Кодекс предусматривает меры по правовому обеспечению экономически благополучного состояния водных объектов, рационального использования водных ресурсов, сохранения их от загрязнения и истощения.

В целях обеспечения нормального состояния водной среды и самих водных объектов полностью запрещается их использование в качестве приемника сточных вод. Последние должны после очистки повторно использоваться и, в крайнем случае - сбрасываться в специально отведенные места. Более четкую правовую аргументацию получило понятие водоохранных зон, на территории которых должна быть исключена всякая хозяйственная деятельность, наносящая вред водным объектам. За нарушение режима водоохранных зон преду-

смотрены жесткие меры ответственности, включая и возмещение материального ущерба.

Разумеется, Водный кодекс не решает всех проблем регулирования водных отношений, обеспечения рационального использования и охраны вод. С его принятием начинается новый этап в законотворческом процессе в условиях получения независимости Республикой Казахстан и перехода к рыночным отношениям. Предстоит разработать целый пакет нормативных актов, направленных на конкретизацию и развитие норм Водного кодекса. Это требует решения ряда проблем теоретического и практического характера. Поэтому дальнейшее изучение вопросов развития и совершенствования водного законодательства, в частности, проблем такого основополагающего института, как право собственности на воды, имеет важное значение.

Надо отметить, что в последние десятилетия институты водного права были объектами пристального внимания ученых. Издавались работы, в которых исследовались проблемы совершенствования водного законодательства, управления водными ресурсами, собственности и т.д. В Казахстане одним из первых изучением и разработкой проблем водного права занимался К.А.Шайбеков, обосновавший наличие самостоятельных принципов водного законодательства и высказавший мысль об исключительном характере права государственной собственности на воды и т.д.[214]. Большой вклад в исследование теории водного права внес С.Б.Байсалов. В капитальном труде «Водное право Казахской ССР» он дал определение понятия водного права, определил его место в системе советского права[215]. Большое место в работе уделяется характеристике водных правонарушений и ответственности за них.

Ряд ценных идей и предложений по совершенствованию водного законодательства высказан О.С.Колбасовым[216]. Его работы по водному праву положительно встречены юридической общественностью. Специальную работу, посвященную вопросам развития водного законодательства опубликовал Л.И.Дембо. Хотя его книга[217] издана в 1948 г., многие содержащиеся в ней теоретические выводы не потеряли своей актуальности до настоящего времени. Касательно проблем охраны вод и рационального использования природных ресурсов интересные мысли высказаны А.С.Стамкуловым[218].

В настоящей монографии сделана попытка показать роль права исключительной государственной собственности на воды в рациональном использовании и охране вод; определить понятие права государственной собственности на воды, показать его особенности в период перехода к рыночным отношени-

---

[214] См.: Ш а й б е к о в К.А. Принципы советского водного законодательства, Труды Алма-Атинского юридического института, Т.1, 1955. С. 139; его же. К истории развития советского водного законодательства в Казахстане // Ученые записки КазГУ, Т.XII, серия юрид.1960.

[215] См.: Б а й с а л о в С.Б. Водное право Казахской ССР.: Алма-Ата. 1966.

[216] См.: К о л б а с о в О.С. Теоретические основы права пользования водами в СССР. М. 1972; его же. Законодательство о водопользовании в СССР, М. 1965; его же. Основные тенденции развития советского водного законодательства // Ученые записки ВНИИСЗ., 1964, №3.

[217] Д е м б о Л.И. Основные проблемы советского водного законодательства. Л. 1948.

[218] См.: С т а м к у л о в А.С. Личное подсобное хозяйство (Правовое регулирование). Алма-Ата., 1984; е г о же. Правовая охрана природы в Казахской ССР. Алма-Ата, 1982.

ям; раскрыть содержание термина «воды» как объекта права; определить соотношение «вод» и единого государственного водного фонда; выявить недостатки и проблемы в правовом регулировании отношений собственности; охарактеризовать государство как субъект права собственности; раскрыть содержание права собственности на воды, определить соотношение его элементов.

Так, исключительная государственная собственность на воды Республики Казахстан не имеет ничего общего с прежней системой. Она имеет существенные особенности как по основаниям возникновения, характеру отдельных правомочий, так и формам существования.

Во-первых, исключительная собственность Республики Казахстан на воды возникла не в результате национализации (т.е. не насильственным путем), а в ходе преобразования всей совокупности общественных отношений, функционировавших в бывшем Союзе ССР.

Во-вторых, данная собственность значительно расширяет круг возможных и действительных обладателей природных ресурсов. Системе законодательства Советского государства, выступавшего единственным субъектом права собственности, не были присущи такие понятия, как «аренда», «концессия» и т.д.

В-третьих, отличительной чертой исключительной собственности на воды Республики Казахстан является отказ от абсолютного и неограниченного характера права собственности.

В-четвертых, признание вод исключительной собственностью произошло в условиях формирования правового государства, для которого характерно верховенство закона во всех сферах жизни общества.

В условиях перехода к рынку значительно меняется роль и место государства в системе экономических отношений. Для рынка государство такой же субъект, как и все остальные. Поэтому нуждается в пересмотре ставший аксиомой в годы тоталитарного режима тезис о том, что правомочия государства как собственника являются абсолютными и неограниченными.

По мнению авторов:

- в настоящее время есть все основания для признания, что для раскрытия содержания права государственной собственности на воды вполне достаточно трех правомочий - владения, пользования и распоряжения. 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 находится во взаимной связи и обусловленности с другими правомочиями собственника. Грани между правомочиями собственника подвижны вследствие подвижности самих общественных отношений собственности на воды;

- владение является первоначальным основополагающим правомочием государства. Оно характеризует статику собственности и показывает принадлежность вод государству. Пользование и распоряжение характеризуют динамику собственности;

- рыночный механизм обеспечивает более благоприятные условия для рационального природопользования, нежели жесткое административное принуждение. Рыночный механизм ценообразования несовместим с искусственной де-

шевизной природных ресурсов, культивировавшейся бывшей административно-командной системой;

- в соответствии с Водным кодексом и другими нормативными актами введена плата за использование водных объектов. Однако эти законы не решают все проблемы платежей за воду. Должен быть принят специальный закон о платежах, в котором следует решить такие вопросы, как виды платежей, источники, порядок установления ставок, исчисления и взимания платежей.

Авторы заранее благодарят за все замечания и пожелания, высказанные в адрес книги.

Глава I

СУЩНОСТЬ И ХАРАКТЕРНЫЕ ЧЕРТЫ ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ НА ВОДЫ В УСЛОВИЯХ ПЕРЕХОДА К РЫНКУ

Право собственности - основополагающий институт, дающий более цельное представление о характере возникающих в данном обществе производственных отношений. Ибо любой способ производства прежде всего характеризуется тем, каковы характерные черты отношений собственности и тенденции их развития. Поэтому вопрос о праве собственности на природные богатства, в т.ч. на воды, всегда привлекал внимание ученых[219]. Особенно интенсивно он стал обсуждаться в годы перестройки в связи с переходом к рыночным отношениям и получением независимости республиками бывшего Союза ССР. Это не случайно. Диалектика взаимодействия рынка и владения, пользования, распоряжения водными ресурсами такова, что требует нахождения оптимальных форм и средств осуществления права собственности.

Усиление рыночных регуляторов рационального природопользования предполагает переход преимущественно к экономическим методам управления природоохранной деятельности. Важнейшее значение для сохранения и улучшения окружающей среды в этих условиях приобретает использование в комплексе экономических, социально- политических и правовых механизмов охраны вод и рационального использования водных ресурсов. Поэтому нужен конкретный анализ форм и методов правового регулирования отношений собственности на воды. Существует множество способов воздействия на эти отношения. Но их развитию и совершенствованию способствует применение таких средств осуществления, которые адекватно отражают характер и особенности данных отношений. Применение не соответствующих средств отрицательно воздействует на развитие отношений собственности и препятствует полному проявлению заложенных в них объективных закономерностей.

Отношения собственности на воды имеют своеобразный характер. Своеобразие этих отношений определяется особенностями водных ресурсов в развитии народного хозяйства. В отличие от других объектов, воды являются продуктами самой природы, они возникли и существуют помимо воли и сознания человека. При правильном и эффективном их использовании способны умножать богатства человеческого общества. Правовой режим вод всецело определяется экономическим значением водных ресурсов как составных частей природных богатств.

Водные правоотношения, в т.ч. правоотношения собственности, возникают и развиваются по поводу владения, пользования и распоряжения водными ресурсами, как основными средствами производства во всех сферах хозяйствен-

---

[219] Дембо Л.И. Основные проблемы советского водного законодательства. Л., 1948. С.56-58; Байсалов С. Водное право КазССР (Некоторые проблемы теории и практики). Алма-Ата, 1966. С. 17-20. Колбасов О.С. Водное законодательство в СССР. М., 1972. С.40-50; его же: Экология: политика и право. М., 1971. С.54-60; Правовая охрана природы в КазССР. Алма-Ата, 1977. С.28-88; Еренов А.Е., Мухитдинов Н.Б., Ильяшенко Л.В. Правовое обеспечение рационального природопользования. Алма-Ата, 1975; Карасс А.В. Право государственной социалистической собственности. М., 1954.

ной жизни. В основе развития водных отношений лежат требования эффективного использования и охраны вод. Все это не может не учитываться при решении вопроса о правовом режиме вод в условиях перехода к рынку и получения независимости Республикой Казахстан.

Водное законодательство бывшего Союза ССР рассматривало воды объектом права государственной собственности. Декретом «О земле» 26 октября (8 ноября) 1917 г. право частной собственности на землю отменялось навсегда и заменялось всенародной государственной собственностью на землю. Все недра земли — нефть, уголь, руда и т.д., а также леса, воды переходили в собственность Советского государства. Таким образом, с самого начала в Советском Союзе единым и единственным собственником всех природных богатств, в т.ч. и вод, в пределах государственных границ стало Советское государство. Этот принцип подчеркивается и в других законодательных актах, изданных в последующие годы[220]. В ст. 4 Водного кодекса Казахской ССР 1973 г., воспринимавшей без изменения соответствующую норму Основ водного законодательства Союза ССР, подчеркивается, что «в соответствии с Конституцией Союза ССР и Конституцией Казахской ССР вода является государственной собственностью, то есть всенародным достоянием. Воды в СССР состоят в исключительной собственности государства и предоставляются только в пользование». Данное положение долгие годы признавалось как незыблемое. Во всех исследованиях о водном законодательстве проводилась мысль о том, что лишь государственная собственность на воды 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. Первые сомнения относительно эффективности права государственной собственности для обеспечения рационального использования и охраны вод стали высказываться в конце 80-х годов на съездах народных депутатов, сессиях Верховного Совета СССР, Верховных Советов союзных республик и на страницах печати. При этом указывалось, что государственная собственность на природные богатства выступает серьезным препятствием на пути осуществления глубоких социально-экономических преобразований в условиях рынка. Для крестьянина во все времена и во все эпохи частная собственность олицетворяла устойчивость и неотъемлемость его имущественного права. Юридической предпосылкой введения частной собственности на природные богатства является необходимость формирования правового единства всего имущества крестьянского хозяйства. По мнению ряда авторов, частная собственность - великое завоевание и достижение человеческой цивилизации. Современный капитализм продемонстрировал способность удовлетворить на базе

[220] Отмена частной собственности и установление на воды государственной собственности в Казахстане были произведены 3 апреля 1919 г. Закон указал, что воды Семипалатинской области находятся в ведении государства. «Временные правила по водопользованию в Туркестанской республике от 14 августа 1919 г., «Водный закон Туркестанской АССР» 1922, «Временные правила о водах Туркестанской республики» 1924 запретили куплю-продажу оросительных и других вод. В соответствии с этими актами была осуществлена конфискация оросительных систем и сооружений и национализация всех водных источников. (см.: Сборник декретов, постановлений и распоряжений правительства Туркестанской АССР за 1921 г., 1917-1922 гг.)

(существенно модернизированной частной собственности растущие социальные потребности людей[221]. Имеются и высказывания противоположного порядка.

Анализируя юридическую и экономическую литературу по рассматриваемой проблеме, можно отметить три взаимоисключающие позиции:

1. Денационализация природных богатств нецелесообразна. Государство как собственник этих ресурсов может передавать их в наем, аренду и т.д., сохраняя за собой право изъятия части прибавочного продукта для использования в интересах общества. Сторонники этой позиции выступают за простую государственную собственность на природные богатства, а не за исключительную собственность, но в перспективе допуская частную собственность на отдельные природные ресурсы[222].

2. Право частной собственности и контролируемые купля-продажа природных ресурсов могут стать автоматическим регулятором рационального перераспределения земель и создания оптимальных по своим размерам жизнеспособных крестьянских хозяйств. Авторы этой концепции выступают за многообразие форм собственности[223].

3. Только исключительная государственная собственность на природные богатства с учетом требований нового времени способна вывести страну из экологического и экономического кризиса.

Такой разброс мнений не случаен. Здесь немалую роль играл психологический фактор, поскольку в бывшем Союзе ССР на природные богатства существовала лишь одна форма собственности – государственная, а частная собственность на все виды средства производства всегда связывалась с капиталистической системой хозяйства и эксплуатацией человека человеком. Важное значение имело и то, что в настоящее время состояние экономики в странах СНГ оценивается как кризисное, а природных ресурсов – как катастрофическое. Лишь за последние несколько лет на территории бывшего Союза ССР исчезли десятки малых рек. В положении чрезвычайной экологической ситуации находятся Каспийское, Азовское моря и многие крупные реки и озера. В результате сокращения площади водного зеркала Аральского моря природно-хозяйственные условия в Приаралье достигли кризисного состояния: нарушено равновесие окружающей природной среды, резко ухудшились условия проживания и, следовательно, здоровье населения. Постановлением Верховного Совета Казахской ССР от 18 января 1992 г. все районы Приаралья объявлены зоной экологического бедствия[224]. Решение этих и других экологических проблем в значительной мере зависит от того, какой механизм заложен в правовое регулирование отношений собственности и природопользования и какие способы реализации этого механизма предусмотрены.

---

[221] См.: З о т о в В. Гражданское общество и правовое государство// Коммунист. 1990, № 17. С. 24; И к о н и ц к а я И.А. О частной собственности на землю // Советское государство и право. 1991, № 6. С.39; Советское государство и право. 1991, № 10. С. 29.

[222] См.: Известия, 1990, 1 декабря; Известия, 1989, 18 февраля.

[223] См.: Известия, 1990, 27 августа; Советское государство и право, 1991, № 6. С. 41; М о р о з Л.Н. О формах и видах права собственности на природные ресурсы // Советское государство и право. 1991, № 9. С.75.

[224] См.: Казахстанская правда, 1992, 5 февраля.

В Российской Федерации, на Украине, в Прибалтийских республиках каждый имеет право владеть, пользоваться и распоряжаться природными ресурсами, т.е. гарантируется право частной собственности на землю. В Беларуси идея о введении частной собственности не нашла поддержки законодателя. Вместе с тем Беларусь отказалась от понятия «исключительная государственная собственность», которое обычно применялось в бывшем Союзе ССР при характеристике права собственности на природные богатства.

Иную, несколько своеобразную позицию заняла Республика Казахстан. В соответствии с Декларацией о государственном суверенитете земля, ее недра, воды, животный мир – все природные ресурсы являются исключительной собственностью Казахстана. Аналогичное положение закреплено в Законе «О собственности в Казахской ССР»[225], и Законе «Об охране окружающей природной среды в Казахской ССР»[226], в Лесном кодексе (1993 г.).

Оживленную дискуссию данная проблема вызывала во время обсуждения проекта Конституции Республики Казахстан и проекта нового Водного кодекса. Однако и эти законодательные акты признают природные богатства, в т.ч. воды, исключительной государственной собственностью.

Какая из названных систем правового регулирования отношений собственности соответствует условиям рынка?

Чтобы ответить на этот вопрос, рассмотрим ряд характерных признаков собственности. Ибо ясно, что все названные выше государства, несмотря на существенные различия в принятых ими формах собственности на средства производства, преследуют одни и те же цели: обеспечить научно обоснованное сочетание экономических и экологических интересов, рациональное и комплексное использование природных ресурсов, действительно дать производителям сельскохозяйственной продукции экономическую свободу.

Собственность определяется как общественное отношение между людьми по поводу материальных благ, которое характеризуется тем, в чьем владении, пользовании и распоряжении находятся эти блага, кем они присваиваются. «Всякое производство есть присвоение индивидуумом предметов природы в пределах определенной общественной формы и посредством нее. В этом случае будет тавтологией сказать, что собственность (присвоение) есть условие производства»[227]. Следовательно, основной и определяющий признак собственности - это присвоение или, как заметил С.Н.Братусь, состояние присвоенности орудия и средств производства определенному индивидуальному коллективу[228]. Однако собственность этим не

---

[225] См.: Законы и постановления, принятые на второй сессии Верховного Совета Казахской ССР двенадцатого созыва. Алма-Ата, 1991. С.433.

[226] См.: ЭКО курьер, 1991, 19 сентября. Указом Президента Республики Казахстан от 24 января 1994 г. «О некоторых вопросах регулирования земельных отношений» допускается возможность приобретения права пользования земельным участком в случае приватизации недвижимых объектов // Советы Казахстана, 1994, 25 января.

[227] М а р к с К., Э н г е л ь с Ф. Соч. Т.12. С.713.

[228] См.: Б р а т у с ь С.Н. Субъекты гражданского права. М., 1950. С.106- 107. С точки зрения Б.И.Пугинского, трактовка собственности «нас завела в тупик» (см.: Право собственности в СССР. М., 1989. С.26). Он призывает «научиться смотреть на собственность как на движение, на социальный процесс». Однако это положение никем не отрицается. Речь идет о том, что является главным в содержании собственности. В действительности «присвоение» отражает одну сторону собственности -

ограничивается. Присвоение отражает процесс взаимодействия человека с предметами природы, вследствие которого последние оказываются во владении конкретных лиц. Между тем, для владельца средствами производства важно и то, каковы пределы его полномочий и какими он правами обладает в процессе производства, распределения и обмена материальных благ. Отсюда вторым важным признаком собственности является возможность субъекта устранять любое воздействие на принадлежащее ему имущество со стороны всех третьих лиц.

Дело, однако, не только в провозглашении «господства собственника над вещью». Можно быть «хозяином вещи», т.е. быть субъектом, обладающим правом распоряжаться и пользоваться имуществом на основе своей власти, но относиться к этому имуществу не по-хозяйски. Непомерно высокие налоги, арендные платежи, ограничение свободной продажи произведенной продукции превращают субъекта в абстрактного, титульного собственника. В результате происходит полное или частичное отчуждение субъекта хозяйствования от объекта собственности, отчуждение труда от его результата. Поэтому для обеспечения рационального использования и охраны земель, недр, лесов, вод и других природных ресурсов важно создать действенный и экономический механизм осуществления собственности. Таким образом, следующим признаком собственности является интерес к производительному и эффективному труду, возможность лица владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом в своих интересах[229].

Поэтому собственность с неизбежностью предполагает невмешательство в 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 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: ни больше и не меньше. В противном случае собствен-

---

статику, юридическим выражением которой является владение, что касается динамики, то она получает свое воплощение в правах пользования и распоряжения. (Более подробно см.: Правовая охрана природы в Казахской ССР. С.36-38)..

[229] См.: Идея о том, что собственность представляет собой право индивидуума или коллектива использовать средства и продукты производства своей властью и в своем интересе высказаны К. Марксом (М а р к с К., Э н г е л ь с Ф. Соч., Т.36, Ч.1. С. 479-480), дальше развита А.В.Венедиктовым (В е н е д и к т о в А.В. Государственная социалистическая собственность. М., 1948. С.34) и в настоящее время получила отражение с некоторыми уточнениями в действующем законодательстве. Однако в литературе она вызывает и возражения. Так, по мнению А.М.Турубинера, понятие использования имущества «в своем интересе» носит недостаточно определенный и, вдобавок, психологический характер. Он отмечает, что собственник может и не иметь интереса в обладании той или иной вещью, но право собственности остается за ним. (Т у р у б и н е р А.М. Право государственной собственности на землю в Советском Союзе. М., 1958. С. 22). С таким подходом к проблеме трудно согласиться. Он в основном связан с тем, что интерес до недавнего времени связывался с буржуазным обществом, только для гражданина, для которого характерно «преследование своих интересов». А.М.Турубинер отрицает возможность действовать «в своем интересе» в условиях социалистического общества. Рынок показал несостоятельность этих суждений.

ность теряет всякий смысл и рано или поздно приведет к отчуждению субъекта от объекта. Для определения экономического и экологического потенциала права собственности и возможности признания природных ресурсов особыми объектами данное обстоятельство имеет важное значение.

Указанные признаки характерны для любой формы собственности: государственной, частной и т.д. Но в одних случаях один из них может проявляться в большей, в другой - меньшей мере. Все это зависит от характера существующих в данном обществе производительных сил и производственных отношений, от степени подготовленности общества для решения тех или иных задач, стоящих перед нами на данном этапе развития. Немаловажное значение имеют и социально-экономические, природно-географические условия и политические факторы, поэтому частная собственность на основные средства производства, будучи эффективной в рациональном использовании природных ресурсов в Прибалтийских государствах, в Российской Федерации, может дать резко отрицательный результат в Республике Казахстан и в ряде других стран. То же самое относится к государственной или исключительно государственной форме собственности на природные ресурсы. Стереотипа здесь не должно быть. Однако во всех случаях необходимым условием эффективного функционирования любой формы права собственности является четкое определение непосредственного носителя (титулоудержателя) правомочий владения, пользования и распоряжения имуществом. К сожалению, это обстоятельство иногда игнорируется в литературе. Так, в целом правильно отмечая необходимость общенародной собственности, Е.С.Нерсесянц высказал идею о конкретизации и индивидуализации общенародной собственности. Эта конструкция, названная гражданской собственностью, не нарушая объективно складывающейся структуры и целостности объектов общенародного достояния, мыслится как способ вовлечения всех граждан в процесс разгосударствления общенародной собственности и ее индивидуализации. В этом случае, по мнению Е.С.Нерсесянца, каждый гражданин мог бы стать субъектом права общей собственности в виде долевой или совместной[230]. Однако, вопреки утверждениям автора, данная концепция не способна преодолеть «ничейности» общенародной собственности и отчуждения каждого из членов общества от объектов собственности. Как нет объекта без субъекта, так нет субъекта права собственности без конкретного определенного имущества. Здесь смешиваются такие понятия, как форма собственности и форма ее реализации. Между тем это разные категории. Ни государственная, ни частная собственность на природные ресурсы сама по себе не может достигнуть поставленной перед ней цели без решения ряда принципиальных проблем правового и экономического характера.

Исчерпала ли себя государственная форма собственности? Правомерно ли допущение в Республике Казахстан исключительной собственности на воды и другие природные богатства? Каковы характерные черты этой формы собственности?

Сегодняшние реалии таковы, что действительно складывается впечатление о необходимости коренного пересмотра самого подхода к формам собст-

[230] См.: Н е р с е с я н ц Е.С. Концепция гражданской собственности // Советское государство и право. 1989, №10. С.45.

венности на природные богатства. При этом, однако, упускается из виду то, 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 их к отчуждению от средств производства. При этом субъектом права собственности выступало не государство как таковое, а некая абстрактная надстройка. В реальной жизни действительными хозяевами природных ресурсов являлись министерства, ведомства, крупные промышленные и сельскохозяйственные объединения и предприятия. Не случайно ни один из законодательных актов, регламентировавших природопользование до объявления независимости республики, четко не определял конкретного субъекта права собственности, ограничиваясь общей формулой: «Земля, недра, леса и воды - общенародное достояние».

Таким образом, вопрос заключается не в изменении форм собственности, а (как будет показано в дальнейшем) в совершенствовании правового механизма реализации требований к использованию и охране природных ресурсов. Ибо давно доказано, что без определенных правовых установлений не способна обеспечить рациональное использование природных ресурсов и частная собственность на средства производства. Поэтому нет серьезных оснований на то, чтобы отказаться от такой формы, как право исключительной государственной собственности на природные ресурсы.

Каковы характерные черты права исключительной государственной собственности на природные богатства?

Исключительность права государственной собственности на воды означает, что в пределах территории Республики Казахстан единым и единственным собственником водных ресурсов является только казахское государство, что воды не могут принадлежать никому другому, кроме этого государства. Из этого вытекает, что предприятия, организации и граждане могут владеть водой только на праве водопользования, а не на праве собственности.

Принцип исключительности права государственной собственности на воды обеспечивает неотчуждаемость вод. Это означает, что воды, так же, как и земля, недра, леса и другие природные ресурсы, не продаются и не покупаются, не являются товаром.

Неотчуждаемость природных богатств является существенной отличительной чертой права государственной собственности на землю, недра, леса и воды Республики Казахстан, в отличие от права собственности на аналогичные ресурсы Российской Федерации и ряда других государств СНГ. В этих государствах часть природных ресурсов может передаваться за плату или бесплатно в частную собственность.

Особенности права исключительной государственной собственности в бывшем Союзе ССР широко исследованы в юридической литературе. Они представляют для нас большой интерес, поскольку есть ряд общих моментов между правом исключительной государственной собственности на землю, недра, леса и воды Республики Казахстан и правом исключительной государственной собст-

венности на природные ресурсы Советского государства, прекратившего свое существование в 1991 г.

В Казахстане вопрос об исключительном характере права государственной собственности водных объектов одним из первых рассмотрен С.Б.Байсаловым. Он справедливо замечает, что право государственной социалистической собственности на водные ресурсы, как и право государственной собственности на землю, ее недра и леса, носит исключительный характер. Это означает, что они никому, кроме государства, не могут принадлежать на праве собственности[231]. С.Б.Байсалов отмечает, что единым и единственным собственником их является только само социалистическое государство.

Весьма интересные мысли по данной проблеме высказал О.С.Колбасов[232]. Кроме названных, он выделяет еще два характерных признака права исключительной государственной собственности на воды. Во-первых, объектами права исключительной государственной собственности являются только вещи индивидуально-определенные и непотребляемые, принадлежащие к категории водных ресурсов; во-вторых, исключительность права собственности на воды устраняет всякую почву для споров по поводу принадлежности этих вод между государством и предприятиями, гражданами и т.д.

Таким образом, подводя итог изложенному, можно сделать вывод о том, что исключительность прежде всего предполагает не устранение граждан, предприятий и организаций от пользования природными ресурсами, а обеспечение единства земельного, лесного и водного фондов. Более того, в первых декретах советской власти, осуществивших национализацию земель, недр, лесов и вод, национализация рассматривалась не только как «передача всей земли в собственность государства», но и как передача природных ресурсов в пользование трудящихся. Декрет «О социализации земли» от 19(6) февраля 1918 г.[233] специально указывает, что «земля рядовых крестьян и рядовых казаков не конфискуется». При этом И.И.Ленин особо подчеркивал, что земля даже крупных крестьян должна конфисковываться лишь в исключительно случаях[234]. Полемизируя с меньшевиком П.Масловым по поводу принудительного характера национализации, В.И. Ленин спрашивал: «Значит ли это, что социалисты хотят отнять у мелких крестьян их земли против их воли?» И сам отвечал: «Нет, ни один разумный социалист никогда не предлагал такой глупости»[235].

В последующем все это было предано забвению, что привело к подмене нормальных экономических и правовых отношений собственности формами административно-командного хозяйствования и тоталитарного огосударствления всех форм социальной жизни. На практике это означало конфискацию не только

---

[231] См.: Б а й с а л о в С.Б. Водное право Казахской ССР. С. 17.

[232] См.: К о л б а с о в О.С. Водное законодательство в СССР. С.57. Обращает на себя внимание следующее суждение О.С.Колбасова: природные объекты «всегда будут состоять в собственности единственного субъекта Советского государства, пока не будет отменен принцип исключительности государственной собственности на эти предметы» (С.44). Это выгодно отличает позицию О.С.Колбасова от высказываний многих ученых, которые в прежние времена полагали, что природные ресурсы закреплены за Советским государством «навечно» и «навсегда».

[233] См.: СУ РСФСР. 1918, № 25. С.346.

[234] Л е н и н В.И. Полн. собр. соч. Т.12. С.255-256.

[235] Там же. Т.41. С.174-175.

буржуазно- помещичьих земель, недр, лесов и вод, но и отчуждение природных ресурсов у крестьян «против их воли».

Исключительная собственность Республики Казахстан на землю, недра, леса, животный и растительный мир не имеет ничего общего с этой системой. Она имеет существенные особенности как по основаниям возникновения, характеру отдельных правомочий и их содержанию, так и по формам осуществления.

Во-первых, исключительная собственность Республики Казахстан на природные ресурсы возникла не в результате национализации, т.е. не насильственным путем, а в ходе преобразования всей совокупности общественных отношений, функционировавших в бывшем Союзе ССР. Это имеет важное социально-политическое значение. Национализация означала безусловное изъятие природных ресурсов из владения, пользования и распоряжения прежних собственников. Никакой платы за изъятие земли, недр, лесов бывшие собственники не получали. Следовательно, для национализации определяющим является отмена прежней и установление новой собственности.

В противоположность этому установление исключительной собственности Республики Казахстан на природные ресурсы явилось одним из звеньев в цепи мероприятий, направленных на обеспечение государственного суверенитета. В конечном счете, исключительная собственность совместно с другими социально-политическими мерами привела к полной самостоятельности Казахского государства. При этом предприятия, организации и граждане не только сохраняли прежнее право природопользования, но и получили возможность для его расширения.

Во-вторых, исключительная собственность Республики Казахстан на землю, недра, леса и воды значительно расширяет круг возможных и действительных обладателей природными ресурсами. Об этом свидетельствуют вновь принятые после объявления Казахстаном о своем суверенитете законодательные акты, в частности, такие, как Земельный кодекс, Водный кодекс и существующий Закон «Об охране окружающей природной среды в Казахской ССР» (1991 г.) и т.д. Системе законодательства Советского государства, выступавшего единственным субъектом права исключительной собственности на природные ресурсы, не были известны аренда, концессия на разработку месторождений полезных ископаемых, предоставление земель, лесов вод иностранным юридическим лицам, гражданам и т.д.

В-третьих, отличительной чертой исключительной собственности Республики Казахстан на природные ресурсы является отказ от абсолютного и неограниченного характера права собственности.

В ходе преобразования экономических отношений претерпели серьезные изменения правомочия собственника по владению, пользованию и распоряжению имуществом. Законодательство четко устанавливает пределы юридической власти государства-собственника. Это проявляется во введении институтов аренды, пожизненного наследуемого владения и т.д. В процессе осуществления права собственности государство должно учитывать не только природно-географические, экономические условия, но и интересы природопользователей. С юридической точки зрения в настоящее время Республика Казахстан как соб-

ственник земель, недр, лесов и вод может иметь лишь столько прав, сколько ей необходимо для рационального и комплексного использования и охраны этих ресурсов. Ни больше, ни меньше. Между тем право собственности Советского государства не знало никаких ограничений. Государство могло совершать любые акты владения, пользования и распоряжения объектами собственности и требовать от природопользователей нужных для него действий.

В- четвертых, признание природных ресурсов исключительной собственностью Республики Казахстан произошло в условиях формирования правового государства, для которого характерно верховенство закона во всех сферах жизни общества. В правовом государстве наступает предел власти государства и возникает необходимость в четком регулировании форм и условий вмешательства его органов в экономические отношения.

Существенными недостатками прежней системы правового регулирования отношений собственности и природопользования явились неравномерное распределение прав и обязанностей, отсутствие надежных гарантий правомочий пользователей, несовершенство форм их защиты. Нерадивое отношение к земле, недрам, лесам, водным и другим природным ресурсам со стороны предприятий, организаций и граждан в значительной мере результат этого. В правовом государстве расширяется самостоятельность природопользователей и одновременно уменьшается возможность использования варварских, недозволенных способов освоения природных богатств. Государство-собственник и предприятия, граждане-природопользователи получают равные права и наделяются обязанностями в общественных отношениях.

Эти и другие особенности права исключительной собственности Республики Казахстан на природные ресурсы должны способствовать развитию и совершенствованию природоохранительных отношений.

Таким образом, с получением независимости открываются широкие возможности для преобразования отношений по использованию и охране природных ресурсов, основанные на праве собственника на землю, недра, леса, воды, растительный и животный мир.

5 апреля 1994 г. Президент Республики Казахстан, издал Указ «О дальнейшем совершенствовании земельных отношений». Указом разрешено главам местных администраций в пределах установленных им Земельным кодексом РК компетенций по предоставлению земельных, участков продавать гражданам право на пожизненно наследуемое владение землей и юридическим лицам (кроме государственных сельскохозяйственных предприятий) – право пользования, либо право аренды. Установлено, что граждане, которым земельные участки предоставлены в пожизненно наследуемое владение, могут продавать, дарить, сдавать в аренду и залог право пожизненного владения землей другим гражданам и юридическим лицам. Юридические лица (кроме государственных сельскохозяйственных предприятий), которым земельные участки предоставлены в пользование либо в аренду, могут продавать, сдавать в аренду или отдавать в залог право пользования или право аренды земельного участка гражданам и юридическим лицам[236]. Во исполнение данного Указа Президента Кабинет Ми-

[236] См.: Казахстанская правда. 1994, 9 апреля.

нистров РК утвердил порядок купли-продажи гражданами и юридическими лицами республики право пожизненно используемого владения, пользования или аренды земельных участков[237].

Указанные нормативные акты закрепляют реалии сегодняшнего дня. Дело в том, что, как свидетельствует практика, при продаже индивидуальных частных домов, других строений, садовых домиков, плодово-ягодных насаждений, дач фактически продаются и земельные участки, на которых расположены эти объекты; в результате их стоимость в большинстве случаев зависит от местоположения участков и качества земель. Но, поскольку купля-продажа земельных участков в стране запрещена, от совершаемых сделок государство ничего не имело, что не соответствовало условиям рыночных отношений. Тем не менее, указ Президента юридической общественностью был встречен несколько сдержанно. Отмечается, что в Конституции РК и в Земельном кодексе не предусмотрена продажа права пожизненно наследуемого владения, пользования или аренды: речь идет о фактической купле-продаже ряда категорий земель, что повлечет за собой введение частной собственности на природные богатства. Оценивая эти и другие высказывания с позиции действительного положения дел, мы полагаем, что указ Президента в целом не затрагивает конституционные основы земельного строя в стране. В соответствии с указом, собственность на землю четко отграничивается от права пожизненно наследуемого владения и пользования. Поэтому государство остается регулятором земельных отношений и собственником земельных ресурсов. Следовательно, принцип исключительности права государственной собственности на природные богатства не затрагивается. Новшества, предусмотренные указом, должны найти отражение в Конституции и в Земельном кодексе РК.

При решении вопроса о том, вводить ли частную собственность на природные богатства, необходимо обратить внимание на следующие положения.

Во-первых, на то, что признание природных ресурсов объектами исключительно государственной собственности отвечает национальным традициям казахского народа, который никогда не знал права частной собственности на основные средства производства. Земля, недра, леса и воды рассматривались как дар божий. Как справедливо отметил А.Б.Биймуратов, для частной собственности в Казахстане нет необходимых условий, «в нашем народе преобладает тяга к коллективным формам ведения быта и организации нашего быта». Потому что наши народы, народы Казахстана в свое время перешли к социализму, как мы говорили раньше, минуя капиталистическую стадию развития. Этим в свое время мы гордились. И должен сказать, что наши народы не имеют достаточного опыта частнокапиталистического и частного ведения хозяйства[238].

Надо сказать, что до революции между представителями отдельных племен возникали споры относительно принадлежности тех или иных пастбищ, водоемов и т. д, последние иногда переходили от одного рода в собственность другого. При этом в случае неправомерного захвата допускалась возможность возмещения причиненного ущерба. Однако, анализируя эти явления с позиции

[237] См: Советы Казахстана. 1994, 21 июня.
[238] См. Казахстанская правда, 1990, 16 октября.

сегодняшнего дня, можно сделать вывод о том, что тогда в основном, речь шла не о восстановлении права собственности, а о восстановлении нарушенных прав владения и пользования.

Во-вторых, отказ от частной собственности на природные богатства обусловлен необходимостью обеспечить всем гражданам республики равные возможности в использовании богатств природы при переходе к рыночным отношениям. Высказываются опасения, что введение купли-продажи способно привести к экономическому хаосу, процветанию спекуляции природными богатствами. Такое тоже не исключено. Но главное состоит в том, что с допущением частной собственности на основные средства производства, несмотря на отдельные законодательные ограничения, не все граждане могут иметь одинаковые стартовые условия для покупки земель, недр, лесов и вод.

В-третьих, в Боснии до сих пор не прекращаются военные действия в основном из-за того, что компактно проживающие там сербы, обладая правом частной собственности на землю, создали никем не признанное государство на территории указанной страны. Довод: земля принадлежит сербам.

Сказанное многим покажется продиктованным лишь политическими соображениями. Не отрицая это, поскольку они тоже немаловажны в условиях пробуждения национального самосознания и обострения различных конфликтных ситуаций в период перехода к действительному рынку и получения независимости Республикой Казахстан, рассмотрим ряд доводов, приводимых в пользу введения частной собственности на природные богатства.

Прежде всего хотелось бы отметить, что, как нам кажется, при обсуждении проблемы о возможности распространения права частной собственности на основные средства производства не учитываются также, по крайней мере, еще два фактора: а) особенности природных ресурсов как своеобразных объектов права и их влияние на содержание правомочий того или иного субъекта (собственника, природопользователя); б) связь собственности на средства производства с существующей правовой и политической системой общества.

Широко известна мысль К.Маркса о том, что земля (с экономической точки зрения к ней относятся и воды), первоначально снабжающая человека пищей, готовыми средствами жизни, существует без всякого содействия с о стороны как всеобщий предмет человеческого труда[239]. Все предметы, которые остается труду лишь вырвать из к непосредственной связи с землей, суть данные природой предметы труда. Это положение точно отражает характер и особенности основных средств производства.

Внешний мир общества состоит из материальных предметов, которые существуют независимо от приложения к ним человеческого труда, а также из материальных предметов, представляющих соединение вещества с человеческим трудом. К первому виду относятся земля, леса, животный и растительный мир, а ко второму - товарно-материальные ценности: это рыба, которую ловят, отделяют ее от жизненной стихии – воды; дерево, которое рубят в первобытном лесу; руда, которую извлекают из недр земли[240]. Правовой режим этих материаль-

[239] М а р к с К., Э н г е л ь с Ф. Соч. Т.23. С.89
[240] Там же.

ных предметов не может быть одинаковым с режимом собственности и пользования природными объектами. Собственник товарно-материальных ценностей в принципе свободен в выборе форм и методов осуществления своего права и свободно реализует свои правомочия по владению, пользованию и распоряжению имуществом. Подобной свободой предприятия, организации и граждане в отношении природных ресурсов не обладают.

Экономическая значимость земель, недр, лесов и вод такова, что даже в тех странах, где введена частная собственность, правовое регулирование отношений собственности идет по линии установления различных ограничений и запретов для собственника.

На международной конференции по проблеме сельскохозяйственного законодательства в СССР и странах Восточной Европы в условиях рынка в Москве в 1991г.[241] был подвергнут серьезному обсуждению вопрос о юридической власти собственника на землю, недра, леса, воды и другие природные ресурсы. Зарубежные ученые и практики поделились опытом организации природопользования и охраны окружающей природной среды, свободной от вульгарных представлений о безграничном господстве частной собственности и безволии государства. Во Франции в сельском хозяйстве право собственности существенно ограничивается в пользу общества. Собственник не имеет права продавать землю и другие природные ресурсы кому угодно и должен предложить эти ресурсы фермерам, арендаторам. Если арендатор находит цену слишком высокой, он обращается в суд с просьбой о назначении более низкой цены. В настоящее время в Испании собственность рассматривается как право владения и распоряжения не в абсолютном смысле, а с серьезными ограничениями, установленными законом. В целом, современный капитализм ныне практикует собственность как социальное право с возложением на собственника конкретных обязательств по обеспечению рационального использования природных объектов.

В Российской Федерации, в Прибалтийских республиках с некоторыми изменениями воспринята западная модель права частной собственности. Законодательство России предусматривает возможность прекращения права частной собственности на природные ресурсы в случае использования земель и других ресурсов не по целевому назначению, использования земельного участка способа ми, приводящими к снижению плодородия почв, систематической неуплаты земельного налога, неиспользования в течение одного года земельного участка, предоставляемого для сельскохозяйственного производства. Прекращение права собственности в этих случаях производится без возмещения стоимости земель и произведенных на ее улучшение затрат.

Анализируя правомочия частного собственника и владельца пожизненно наследуемого владения, введенного в Республике Казахстан, можно заключить, что между этими институтами нет принципиальных различий. Более того, законодательство Республики Казахстан, регулирующее отношения по использованию и охране природных ресурсов, содержит эффективные средства защиты прав природопользователей, в отличие от законов Российской Федерации. Например, в Казахстане наступление оснований для прекращения правовладения

[241] См.: Советское государство и право. 1991, № 10. С. 39-57

земель не лишает землевладельца или землепользователя права на снятие урожая. При этом изъятие земель для государственных и общественных нужд производится лишь по согласованию с заинтересованными землевладельцами и землепользователями.

С нашей точки зрения введение частной собственности на природные ресурсы в некоторых странах СНГ во многом объясняется скорее психологическими, нежели экономическими причинами. Перед голосованием в российском парламенте по вопросу о частной собственности на землю были опубликованы данные опроса, проведенного «АиФ» по этой проблеме. По сообщению газеты, 96% населения считают допустимой передачу земли в частную собственность. Если же верить этой газете, хотя опубликованные данные у многих исследователей вызывают серьезные сомнения[242], нельзя не отметить, что подавляющее большинство граждан выступает не за урезанное, ограниченное право частной собственности, которое, как уже отмечалось, фактически ничем не отличается от прав пожизненного, наследуемого владения. В их понятии частная собственность - средство, позволяющее совершать любые акты по владению, пользованию и распоряжению природными ресурсами. Неверное представление. Объем правомочий, предоставляемых гражданам, в силу особого характера земель, недр, лесов и вод никогда не превращает их в собственника в классическом смысле этого слова. Ведь, как уже отмечалось, даже в самых развитых странах Запада право частной собственности на землю и другие природные богатства не абсолютно, поскольку сопряжено с правами общества (в лице государства) и реализуется с учетом существенных ограничений. Это и регулирование налогообложения, и отчуждение земли на общественные цели с компенсацией собственнику, и перевод в собственность государства земель умершего, не имеющего наследника, и т.д. Поэтому нельзя согласиться с И.А.Иконицкой, допускающей возможность «формирования единого правового режима всех средств производства и иного имущества» крестьян и сельскохозяйственных предприятий. По нашему мнению, государственная собственность на природные объекты все еще не исчерпала себя и при известных обстоятельствах способна полностью обеспечить рациональное, комплексное использование и охрану земель, недр, лесов и вод.

Примечательно, что, выступая на уже упомянутой конференции, известный американский аграрник Л.Маккибен заметил, что нет необходимости в коренной ломке имеющихся форм собственности и в обязательной замене их новыми формами. В США подавляющая часть сельскохозяйственной продукции производится не мелкими фермерами, а крупными корпорациями и другими сельскохозяйственными производителями[243]. Л.Маккибен подчеркнул, что мел-

---

[242] См.: К и р и е н к о В. «Не верю, что 96 процентов за частную собственность на землю»// Известия, 1990, 31 декабря. Отмечая, что приобретение земли в частную собственность, особенно «в наших условиях», самое выгодное вложение «грязных денег», автор указывает на ряд методических неточностей проведенного «АиФ» исследования. По его мнению, если на приведенные данные взглянуть глазами социолога, то результаты будут прямо противоположны. Так, например, если за основу подсчета взять количество подписчиков «АиФ» за 1990 г. — 33 млн. человек, то окажется, что всего 0,87 процентов из них ответили, что они за частную собственность на землю (на анкету откликнулось около 300 тыс. человек). Для решения этой важной проблемы В.Кириенко предлагает провести референдум.

[243] См.: Советское государство и право. 1991, № 10. С.54.

кие хозяйства не могут вынести тот груз, который ныне несут крупные хозяйства.

Представляют интерес данные, приведенные в статье В.Саковича «Право частной собственности на землю не абсолютно» (2) относительно зарубежного опыта использования природных богатств. В.Сакович отмечает, что в зарубежных странах крупные фермерские хозяйства имеют гораздо больше возможностей для эффективного ведения производства, чем мелкие. В США на 14 процентов ферм с годовым объемом продаж в 100 и больше тысячи долларов падает свыше 70 процентов валового объема сельскохозяйственного производства. Другая же, самая многочисленная группа ферм, реализующая продукцию менее чем на 40 тысяч долларов каждая, делает весьма скромный вклад в общее валовое производство и имеет мизерную прибыль, причем чаще всего за счет побочной деятельности. В последнее время в стране активно идет процесс концентрации капитала в аграрном секторе. Дальнейшее развитие получают крупные сельскохозяйственные корпорации и так называемые аграрные цеха торгово-промышленных компаний. Тем не менее, земельные наделы в частной собственности неуклонно сокращаются, около 40 процентов сельхозугодий находятся уже и собственности государства. Это происходит за счет того, что ежегодно до 40 тысяч мелких ферм прекращают существование. По данным американских экономистов, к 2000 году общее количество фермерских хозяйств сократится до 1,2 миллионов, при этом 50 тысяч крупных формирований будут производить три четверти всей продукции.

В других развитых странах Запада исключительное господство частной собственности в сельском хозяйстве давно кануло в прошлое. Наиболее эффективной хозяйственно-правовой формой все более становится земельная аренда. Причем аренда земли зачастую более выгодна, чем ее покупка и с финансовой точки зрения. В начальный период, например, не надо делать крупные капиталовложения и изыскивать крупные заемы под определенный процент.

В конце восьмидесятых годов из всех земель, вовлеченных в сельскохозяйственный оборот, доля обрабатываемых на арендных началах составила в Дании 15, в Италии - 20, в Великобритании и Голландии - около 45, во Франции - более 50, в Бельгии - почти 70 процентов. В США землю арендует каждое третье фермерское хозяйство[244].

Опыт развитых зарубежных стран не может не учитываться в Казахстане.

В условиях командно-административной системы право государственной собственности на землю, недра, леса и воды не смогло в полной мере раскрыть свои возможности как регулятор правоохранительных отношений. Реалии были таковы, что оно не могло обслужить интересы бюрократического аппарата. В настоящее время законодательство Республики Казахстан уже меняет свои ориентиры в сторону признания приоритета экологических интересов над экономическими и обеспечения прав человека на благоприятную для жизни и здоровья окружающую природную среду. Из этого положения, впервые закрепленного в Законе «Об охране окружающей природной среды в Казахской ССР», вытекает ряд принципиальных положений. Во-первых, на субъект права собственности возлагается юридическая ответственность за свои экологически неправомерные действия перед гражданами; во-вторых, гражданам предоставляется право по-

[244] См. Казахстанская правда. 1994, 22 июля.

требовать возмещения причиненного ущерба, включая упущенную выгоду; в-третьих, на субъект права собственности и его управленческие органы возлагается обязанность нахождения оптимального сочетания экологических и экономических интересов каждый раз при решении конкретных хозяйственных вопросов. Следовательно, причины экологического кризиса кроются не в формах собственности, а в тех правовых гарантиях и средствах, которые направлены на их реализацию. Ибо опыт многих зарубежных стран давно показал, что и частная собственность без соответствующего механизма сама по себе не способна обеспечить эффективное использование природных ресурсов.

Право государственной собственности на воды, как всякое право, характеризуется в объективном и субъективном смысле. Это взаимосвязанные и друг друга дополняющие институты. Тем не менее, последовательное их разграничение имеет важное практическое значение.

Право собственности как объективное право представляет собой совокупность норм, регулирующих отношения по владению, пользованию и распоряжению водами и определяет меру должного и возможного поведения участников этих отношений. Конкретные правомочия по использованию и охране вод, принадлежащие собственнику, в своем единстве образуют право собственника в субъективном смысле. Поэтому и взаимосвязь указанных институтов проявляется двояко. С одной стороны, установление круга тех действий, которые вправе совершить собственник и установление адекватных характеру собственности прав и обязанностей невозможно без совершенствования норм объективного права, а с другой стороны - результаты, получаемые в процессе осуществления владения, пользования и распоряжения водными ресурсами, служат для принятия новых или изменения действующих норм объективного права. Это положение в равной мере относится и к праву государственной собственности на природные ресурсы, в т.ч. на воды.

Глава II

ОСОБЕННОСТИ ОБЪЕКТА ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ НА ВОДЫ

Под объектами права принято понимать внешний противостоящий субъекту предмет, на который направлено действие субъекта. Каждое правоотношение имеет свой предмет, с которым связываются содержание правомочий и обязанности участников правоотношений. Специфика и природа того или иного правоотношения зависит от характера и особенностей этого предмета. Данное положение полностью относится к водным правоотношениям, в т.ч. и отношениям собственности.

Объектами правоотношений собственности в рассматриваемой области являются воды, или, что то же самое – водные объекты. Поэтому, говоря о водных ресурсах как объекте права государственной собственности, мы имеем в виду то, по поводу чего возникают права и обязанности участников отношений собственности. Ибо здесь поведение водопользователей и других субъектов в отношении государства-собственника выражается в воздействии или воздержании от воздействия на водные объекты. Требования государства к водопользователям и иным предприятиям, организациям и гражданам также связаны с водными объектами. Таким образом, правоотношения собственности на воды служат юридическим выражением тех общественных отношений, которые связаны с вещами или проявляются как вещи»[245].

Вместе с тем, признавая воды как вещи, как средства производства и «дар божий», необходимо отметить, что правовое значение придается не всем физическим или экономическим свойствам вещей, а только тем из них, которые учитываются нормами права при установлении правоотношений. Вещи становятся объектами правоотношений не сами по себе (как предметы материального мира), а в связи с тем, что право в соответствии с различными его свойствами признает за ними значение объектов, устанавливая определенные правовые последствия для отношений людей, складывающихся по поводу использования этих вещей[246]. Поэтому, говоря о водных ресурсах как объекте права собственности, мы имеем в виду не их естественное состояние как дара природы, а вод, в отношении которых установлен определенный правовой режим.

Итак, каково понятие вод как объекта права государственной собственности? Правильный ответ на этот вопрос имеет принципиальное значение.

Во-первых, без четкого определения понятия «воды» невозможно обеспечить эффективное их использование и охрану как объекта права; во-вторых, предмет регулирования водного законодательства также зависит от того, что мы понимаем под водными ресурсами как объектом права; в-третьих, не имея ясно-

---

[245] М а р к с К., Э н г е л ь с Ф. Соч.Т.12. С.498.

[246] См.: А к с е н е н о к Г.А. Земельные правоотношения в СССР. М., 1958. С. 138. Имея в виду лес, как вещь, то есть как предмет материального мира, Г.Н. Полянская отмечает, что «место его в социалистическом производстве определяет его правовой режим». (П о л я н с к а я Г.Н. Право государственной собственности на леса в СССР. М., 1959. С.153).

го представления о понятии воды», трудно выявить общее и особенное в регулировании водных отношений и определить принципы водопользования.

Надо подчеркнуть, что действующее водное законодательство устанавливает право собственности на воды, а не на воду. При этом законодатель в качестве синонима «воды» пользуется понятием «водные объекты». Представляется, что в данном случае речь идет не о терминологических различиях, а об особенностях объекта право собственности на воды. Вот как определяет «воду» БСЭ: «Воды, окись водорода H_2O, простейшее, устойчивое в обычных условиях химическое соединение водорода с кислородом (11,19% водорода и 88,81% кислорода по массе), молекулярная масса 18,0160, бесцветная жидкость без запаха и вкуса (в толстых слоях имеет голубоватый цвет)»[247].

Воды широко распространены в природе. Гидросфера - водная оболочка Земли - включает океаны, моря, озера, водохранилища, реки, подземные воды и почвенную влагу. В атмосфере воды находятся в виде пара, тумана, облаков, капель дождя и кристаллов снега. Огромное количество воды сосредоточено в более глубоких недрах мантии Земли. Таким образом, понятие «вода» прежде всего характеризует химическое свойство воды безотносительно места нахождения и характера водных объектов.

В этом качестве вода относится к числу потребляемых ресурсов и не поддается учету. Для определения понятия объекта «право собственности на воды» нужны другие критерии. Право имеет дело с определенным, конкретно установленным объектом. Ибо оно призвано регламентировать не физические, не химические свойства воды, а общественные отношения по владению, пользованию распоряжению водными ресурсами.

Объектам права собственности присущ ряд общих, а также особенных признаков (в зависимости от их места и роли в общественном производстве).

В теории гражданского права утверждается, что объектом права собственности могут быть лишь вещи, определенные индивидуально. Поэтому на вещи, определенные родовыми признаками, право собственности может возникнуть лишь с момента их индивидуализации. Передача вещей, определенных родовыми признаками, и является способом их обособления – индивидуализации[248]. Применимо ли данное положение к водным и другим природным ресурсам для характеристики их как объектов права? В научной литературе мнения разделились. Так, А.Г.Аксененок полагает, что к земле, как объекту права исключительной собственности государства, это правило не подходит[249]. Напротив, А.В.Карасс[250], Г.Н.Полянская[251] подчеркнули, что оно не составляет исключения для природных ресурсов.

Тот факт, что земля, недра, леса, воды являются природными объектами и находятся в исключительной собственности государства, не могут не затруднить выделения их из массы других вещей. Каждый из них, взятый в отдельности,

---

[247] БСЭ. 1971. Т.5. С. 171.
[248] См.:Г е н к и н Д.М. Право собственности в СССР. М., 1961. С.137.
[249] См.:А к с е н е н о к Г.А. Земельные отношения в СССР. С. 140.
[250] См.:К а р а с с А.В. Право государственной социалистической собственности. М., 1954. С. 56
[251] См.: П о л я н с к а я Г.Н. Право государственной собственности на леса в СССР. С. 184

представляет собой сложное единство, совокупность различных по своему назначению категорий того или иного природного ресурса. Тем более это касается вод, которые в силу подвижности проникают всюду и встречаются везде. Однако из этого ни в коей мере не должно создаваться впечатление о невозможности индивидуализации природных объектов. Здесь исходным должно быть правило: или земля, недра, леса, воды и другие природные ресурсы индивидуализируются, следовательно, являются объектами собственности, или они не подлежат индивидуализации, значит не могут быть такими объектами. Третьего не дано, так как характер права собственности таков, что может иметь дело лишь с конкретными вещами, на которые иные лица притязать не вправе. Поэтому речь может идти о применении иного, чем для гражданско-правовых объектов (товарно-материальные ценности) порядка индивидуализации. В отношениях собственности на воды выделяются из основных ресурсов, скажем, не Капчагайское водохранилище или оз. Балхаш с указанием их береговых линий, месторасположения и т.д., а воды в целом как объект права собственности. Индивидуализация конкретных водных источников возможна и необходима при предоставлении их в пользование предприятий, организаций, граждан, то есть как объектов права водопользования. Водопользование - производный от права собственности самостоятельный институт.

С нашей точки зрения, индивидуализацию внутренних вод можно произвести по такому же признаку, который Г.Н.Полянская применила в отношении лесов: нахождение вод в пределах территориальных границ Республики Казахстан. Для земель и некоторых других ресурсов индивидуализирующим моментом могут быть признаны территориальные границы Казахстана, поскольку границы земель (недр) как объекта права собственности совпадают с границами, на которые распространяется право территориального верховенства суверенного государства.

На основе указанного признака с некоторыми уточнениями может осуществляться индивидуализация рек, протекающих через территории ряда государств (например, река Или, берущая свое начало в Китае; Иртыш, протекающий через территории Российской Федерации и Казахстана; Амударья, Сырдарья и т.д.; озер и морей, омывающих берега ряда стран (Аральское, Каспийское моря). В этом случае собственностью Казахстана признаются те части рек или озер, которые находятся в пределах его границ. Ш.Абдировым высказано мнение о том, что собственниками рек Амударья и Сырдарья нельзя считать Таджикистан и Киргизию, откуда берут свое начало эти реки, или Туркмению и Узбекистан, через территорию которых они протекают. Они несут свои воды в море. Подобно тому, как ни один народ, ни одна страна не могут претендовать на солнце, луну, космос, Мировой океан, так же ни один народ, ни одна страна не имеют права претендовать на исключительную собственность на ту или иную реку, протекающую через многие страны и территории[252]. Такой взгляд порожден тем, что воды рек Амударьи и Сырдарьи, протекая по территории пяти республик, составляют вместе с питающими их ледниками и самим Аральским морем единый, созданный самой природой естественный комплекс - «четырех-

[252] См.: А б д и р о в Ж. Воды для Арала // Казахстанская правда, 1990, 20 ноября.

угольник» (горы – Амударья – Сырдарья – море). Автор прав в том, что искусственный разрыв этого комплекса равносилен преступлению, так как ведет к катастрофическому нарушению природной среды и жизнедеятельности народов данного и других регионов. Родившаяся в эмоциональном порыве в связи с настоятельной необходимостью восстановления Аральского моря эта верная в целом идея, к сожалению, смешивает разные правовые институты: право собственности, право пользования и управления.

Ни в теоретическом, ни в практическом плане не ставится вопрос о «разрыве» подобных комплексов. История знает немало примеров, когда многие проблемы рационального и комплексного использования и охраны природных объектов, расположенных в разных странах, решались на основе межгосударственного сотрудничества без изменения их правового положения. Так, для сохранения и развития стада чистокровных зубров в Беловежской пуще с польской и советской стороны были созданы соответствующие заповедники. Польша и бывший Союз ССР совместно провели работу по обеспечению их охранительного режима[253]. Эти заповедники функционируют и в настоящее время. Между государствами - арктическими суверенами существует соглашение об использовании белых медведей, моржей, тюленей, диких северных оленей, лисиц и песцов и некоторых других постоянно мигрирующих представителей фауны. К примеру, на территории Российской Федерации по законодательству допускается отлов белых медведей только для зоопарков. Промысел других животных запрещен во всех ареалах.

Следовательно, в указанном выше случае речь должна идти не об отказе Казахстана или Узбекистана, Таджикистана, Кыргызстана от собственности на Амударью и Сырдарью и, соответственно, о ничейности этих рек, а о создании межгосударственного органа управления этим комплексом, об организации межгосударственного сотрудничества для спасения Аральского моря. В этом направлении в настоящее время принимаются определенные меры. На конференции глав государств Центральной Азии с участием Российской Федерации по проблемам Арала, состоявшейся 26 марта 1993 г. в г. Кзыл-Орде, признано необходимым образовать на паритетной основе межгосударственный Совет по проблемам бассейна Аральского моря и при нем постоянно действующий комитет с местонахождением в г.Ташкенте, комиссию по социально-экономическому развитию, научно- техническому и экологическому сотрудничеству, координационную водохозяйственную комиссию.

Государства-участники согласились также разработать проект совместной концепции решения проблемы спасения Аральского моря и экологического оздоровления Приаралья и подготовить скоординированную программу по комплексу научных исследований и разработок, а также создать единую информационную систему мониторинга состояния природной среды и организовать издание «Вестника» по проблемам бассейна Аральского моря.

Отказ от собственности на протекающие через территорию разных государств рек или морей, находящихся в пределах границ многих стран, противо-

[253]См.: Еренов А.Е., Мухитдинов Н.Б., Ильяшенко Л.В. Правовое обеспечение рационального природопользования. Алма-Ата, 1985. С. 59.

речит идее единства государственного водного фонда, ущемляет суверенитет и право территориального верховенства Республик Казахстан, а также Таджикистана и Узбекистана. При этом неопределенность правового режима положения и ничейность этих объектов вместо ожидаемого могут дать отрицательные результаты и не способны обеспечить их эффективное использование и охрану.

В научной юридической литературе проблеме индивидуализации водных ресурсов как объектов права исключительной государственной собственности большое внимание уделено О.С.Колбасовым. В целом, соглашаясь с индивидуализацией вод по признаку нахождения их в пределах границ той или иной страны, он считает один такой способ недостаточным. Поскольку вода совершает непрерывный кругооборот, для индивидуализации ее как объекта права собственности, по мнению О.С.Колбасова, требуется применять совокупность или комбинацию разнообразных способов, могущих обеспечить законченную до необходимой степени ее индивидуализации[254]. Какие же дополнительные признаки выдвигает О.С.Колбасов? Для характеристики вод как объектов права собственности он предлагает выяснить соотношение той или иной части их природных запасов с другими материальными предметами, учтя и географическую роль масс воды, находящуюся в разных стадиях кругооборота.

Нетрудно заметить, что в данном случае проблема ставится несколько в иной плоскости. Действительно, четкое отграничение вод от других предметов материального мира – важная проблема, и она имеет непосредственное отношение к вопросу об индивидуализации вод. Но здесь есть маленький нюанс: предлагаемый О.С.Колбасовым признак для индивидуализации вод важен прежде всего для решения вопросов о том, являются ли воды самостоятельными, независимыми от земель, лесов и недр своеобразными объектами права.

Известно, что до 1917 г. недра, леса и воды рассматривались как принадлежность земли. Право собственности на землю распространялось на всю ее поверхность, на все, что заключается в недрах ее, в пределах ее находящихся, и вообще на все ее принадлежности[255]. По законодательству дореволюционной России естественные воды (реки и озера) не считались самостоятельными объектами права собственности. Право собственности на эти воды считалось как последствия права на береговую землю и существовало в связи с правом на эту землю. Предметом особого права воды становились только по особым постановлениям или актам, или по соглашению с владельцами береговой земли. Это имело серьезные отрицательные последствия. На практике под видом развития земледелия сдерживалось развитие горной промышленности, лесного и водного хозяйства. Встречались случаи скупки плодородных, богатых на минеральное сырье земель с тем, чтобы удержать монопольно высокие цены на полезные ископаемые, леса, воды.

Законодательство многих зарубежных стран и в настоящее время считает воды, недра и леса принадлежностью земель. Здесь нет необходимости говорить о том, насколько это оправдано. Отметим лишь, что в условиях частной собст-

---

[254] См.: К о л б а с о в О.С. Водное законодательство в СССР. С. 99.

[255] См.: Д е м б о Л.И. Основные проблемы советского водного законодательства. С. 34-35; М у х и т д и н о в Н.Б. Правовые проблемы пользования недрами. Алма-Ата, 1972. С. 35-40.

венности на средства производства это имеет свои плюсы и минусы. Было бы, например, неправильно считать, что если через участок земельного собственника протекает река или она берет свое начало на территории землевладельца, последний не имеет на нее никакого права.

Впервые в истории человечества земля, недра, леса и воды признаны самостоятельными объектами в соответствии с декретом «О земле» 1917 г. Правда, и после этого, в значительной мере в силу инерции, воды иногда рассматривались как неотъемлемая часть земель. Об этом свидетельствует признание водного законодательства частью, ветвью земельного законодательства и издание в первые годы советской власти совместных земельно-водных кодексов в союзных республиках.

Почему право на воды было отделено от права на землю? Нельзя ли было рационально использовать недра, леса и воды, не объявляя их самостоятельными объектами права?

Трудно отрицать тесную связь между природными ресурсами. Неправильное использование одного из них всегда влечет за собой отрицательное последствие для другого. В своем единстве они образуют планету Земля. Тем не менее, для разграничения этих объектов имеются серьезные основания. Во-первых, земля, недра, леса и воды служат различным хозяйственным целям и имеют различное назначение. Земля, первоначально обеспечивающая человека пищей, готовыми жизненными средствами «в сельском хозяйстве» действует как «орудие производства средств труда» или «основной, местом расположения, территориальной операционной базой»[256]. Земля является собственностью не одного, а ряда сменяющихся поколений.

Недра являются первоначальной природной кладовой и служат источником удовлетворения потребности и полезных ископаемых и других нужд народного хозяйства.

Иное дело воды. Как своеобразный жизненно необходимый природный ресурс, воды используются в различных отраслях народного хозяйства. Вода – необходимый компонент всей органической жизни.

Во-вторых, запасы воды в природе ограничены. Перефразируя высказывания одного из видных дореволюционных аграрников, можно сказать, что если пользование лесом можно рассматривать как пользование процентами с капитала, то пользование водными объектами можно считать как пользование самим капиталом.

Несмотря на кажущееся изобилие, многие государства мира испытывают острый недостаток в питьевой воде. 80-90-е годы были объявлены ООН десятилетиями питьевых вод. Были проведены многие мероприятия для их сохранения, умножения и эффективного использования. Однако в целом положение не улучшилось. Запасы питьевой воды оцениваются в 0,003 процента количества мировых запасов вод. Япония, ряд стран Латинской Америки и Африки до сих пор продолжают импортировать питьевую воду наряду с другими товарами. Поэтому нельзя допустить, чтобы этот бесценный дар природы использовался по усмотрению землепользователей. В демократическом правовом государстве

[256] Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т.23. С. 190.

подчинение интересов водного хозяйства интересам других отраслей народного хозяйства (сельское хозяйство, промышленность, транспорт и т.д.) возможно только в том случае, если интересы последних действительно выше водного хозяйства и не оказывают отрицательного влияния на состояние вод.

В-третьих, воды, в отличие от земли и других природных ресурсов, относятся к числу движимых объектов. Поэтому предоставление вод для использования производится в ином порядке, нежели земель, недр и лесов.

Земля предоставляется предприятиям, организациям, гражданам в натуре с точным установлением границ землепользования. Аналогичный порядок установления в отношении недр; земля и недра используются в месте их нахождения.

Характерной чертой земель, недр, лесов как объектов права собственности является их связь с природной средой, их принадлежность к природным ресурсам. Этот признак имеет важное значение для отграничения вод как природного объекта, принадлежащего только государству на праве исключительной собственности, от продукции предприятий и организаций, которые могут принадлежать как государству, так и иным лицам.

Общепризнано, что исключительная государственная собственность на полезные ископаемые - лишь до тех пор, пока они находятся в непосредственной связи с недрами. Добытая руда может быть продана и куплена, но это уже обычные товарно-денежные отношения. Изменение правового режима полезных ископаемых в этом случае происходит в силу приложения к ним человеческого труда. Труд, «... одним своим прикосновением воскрешает средства производства из мертвых, превращает их в факторы процесса труда и соединяется с ними в продукты»[257]. Данное положение имеет прямое отношение к характеристике вод как объекта права собственности. Право государственной собственности на водные объекты распространяется на воды до тех пор, пока они не теряют связи с природной средой. Отделенная от рек и озер вода представляет собой продукцию и становится собственностью того, кто ее добыл. Добытая вода меняет правовое состояние, и из средства производства, являющегося природным ресурсом, превращается в обычный товар. При этом она становится товаром в связи с ее отделением от природной среды – воды. И это обстоятельство следует особо подчеркнуть.

Дело в том, что не всегда приложение труда к водным ресурсам ведет к качественным изменениям экономической и правовой природы этих объектов как природных ресурсов. Это прежде всего относится к водохранилищам, созданным руками человека, озерам и другим водоемам, использующимся в качестве водохранилищ. Здесь можно провести аналогию с месторождениями полезных ископаемых и искусственно выращенными лесами. Прежде чем передать месторождения для разработки, их необходимо найти и разведать. Процесс этот сложный, сопряженный с большими трудностями и требующий больших материальных вложений.

Немало средств требуется и для восстановления лесов. Однако в результате этого месторождения и лес не превращаются в товары. Вложенный труд и средства не меняют субъекта права собственности, они учитываются лишь при экономической оценке этих ресурсов и разработке кадастров. То же самое отно-

[257] Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т.23. С. 190.

сится к водным объектам.

Развитие и совершенствование рыночных отношений значительно меняет характер пользования водными и другими природными объектами. Принцип бесплатности природопользования, который рассматривался как «величайшее достижение социалистической системы хозяйствования» ныне уступает место принципу платности. Между государством-собственником и предприятиями, организациями и гражданами-водопользователями устанавливается отношение, основанное на условиях взаимной ответственности. Поэтому при предоставлении вод учитываются все факторы, включая средства, вложенные на их охрану и улучшение природных ресурсов.

Решение этих вопросов осуществляется на основе экономической оценки и государственного водного кадастра.

Проблема характеристики вод как объекта права собственности в свое время широко обсуждалась в литературе. Был подвергнут справедливой критике Н.Жакипов, который считал, что если в отношении лесов исключительная собственность на природные ресурсы в силу экономических причин ограничена моментом отделения их от природной среды, то в отношении вод необходимости в таком ограничении нет.

По соображениям, которые приводились выше, автору можно было бы ограничиться лишь констатацией неправильности подобного суждения. Однако Н.Жакипов идет еще дальше. По его мнению, существует необходимость распространения принципа исключительной государственной собственности на воды в процессе всего естественного кругооборота между обществом и природой.

В этом высказывании, на наш взгляд, есть, по крайней мере, две существенные неточности. Во-первых, при подобном подходе к проблеме следует признать объектом собственности воды, содержащиеся в атмосферном воздухе, в почве и т.д. Между тем для такого вывода нет оснований, поскольку вода в этих объектах вместе с другими элементами, подобно калию и натрию во фруктах, характеризует состояние атмосферного воздуха и почвы как самостоятельных ресурсов. Вредные воздействия, скажем, на почвенную влагу являются нарушением не водного, а земельного законодательства; во-вторых, игнорируется различие между понятиями «вода» и «воды.

«Вода» – понятие более широкое, чем «воды», так в него включаются отделенные из природной среды, добытые воды, которые в правовых отношениях выступают в качестве товарно-материальных ценностей, а также все водные объекты (все «воды» - гласит Водный кодекс Республики Казахстан), являющиеся объектами права исключительной государственной собственности.

Важным признаком объекта права исключительной государственной собственности на природные ресурсы является их непотребляемость, неуничтожаемость. В противном случае теряет всякий смысл положение об исключительности, поскольку оно предполагает неизменную принадлежность этих ресурсов государству.

На первый взгляд такой вывод может показаться несколько неожиданным, поскольку вода по своей природе, в силу своего особого положения в жизни человеческого общества относится к числу потребляемых объектов. Более того, в

результате неправильного отношения к водным ресурсам высыхают целые реки и озера, истощаются запасы подземных вод и т.д. По этой причине указанный признак, как критерий признания природных ресурсов в качестве объектов права собственности, в научной литературе иногда игнорируется. При этом ученые-правоведы ссылаются не только на воды, но и на леса, месторождения полезных ископаемых, которые также могут быть уничтожены в процессе использования.

Действительно, в плане непотребляемости и неуничтожаемости трудно сравнить воды, леса и месторождения полезных ископаемых с землей. Последняя никогда не теряет своего очертания и способна всегда служить человечеству.

Однако здесь необходимо четко различать два взаимосвязанных, но самостоятельных института: право собственности и право пользования.

Хотя оба возникают по поводу природных ресурсов, правовой режим их объектов различен. Субъект права пользования владеет, пользуется, управляет конкретным водоемом, определенным участком месторождений полезных ископаемых и т.д. Право природопользования прекращается по истечении срока пользования тем или иным природным объектом, с полной отработкой полезных ископаемых и т.д.

Несколько иное положение имеет право собственности государства.

Законодательство не знает срока прекращения права собственности государства на природные ресурсы. При этом государство само непосредственно не занимается разработкой недр, освоением лесов и т.д. Его функции, как правило, ограничиваются представлением природных объектов, организацией использования и управления. Одна из главных причин этого: объектом права государственной собственности является не какой-то конкретный водоем или земельный участок, а весь фонд природных объектов. Конкретное месторождение может истощаться, в силу хозяйственной и экологической целесообразности отдельное водохранилище может уничтожаться (в печати неоднократно подвергалась критике деятельность бывшего Министерства мелиорации и водного хозяйства СССР, которое во вред интересам общества создавало несметное количество водохранилищ), в результате стихийных бедствий могут исчезнуть отдельные водоемы, но «воды» продолжают функционировать как объект права собственности. Ибо объектом права государственной собственности является не водная субстанция, а вся совокупность вод как природных богатств страны, как экономическое богатство, приобретающее свою правовую форму объекта в качестве соответствующей категории водоема, согласно закрепленной в законодательстве правовой классификации[258].

Таким образом, по нашему мнению, «воды» как объект права исключительной государственной собственности Республики Казахстан представляют собой часть природной среды – совокупность находящихся в пределах границ государства морей, рек, озер, водохранилищ и других водных источников, которые самостоятельно могут использоваться в качестве вод для удовлетворения хозяйственных и иных нужд.

Определению понятия и характеристики «воды» как объекта собственности большое внимание уделено О.С.Колбасовым. Он приходит к выводу о том,

[258]См.: Д е м б о Л.И. Основные проблемы советского водного законодательств. С.66.

что «воды» есть не что иное, как совокупность индивидуально определенных, непотребляемых физико-географических водных объектов (морей, озер, рек и др.), находящихся в пределах государственных границ[259].

Как видим, между указанным нашим определением и определением О.С.Колбасова нет серьезных принципиальных различий. Особенно это касается тех моментов, которые указывают на качественную определенность вод как своеобразного объекта права.

Вместе с тем, что значит – дать определение? Это значит, прежде всего, подвести данное понятие под другое, более широкое[260].

С этой точки зрения наше определение обладает рядом преимуществ: в ней «воды» рассматриваются как часть природной среды. Тем самым подчеркивается не только их принадлежность к более общей, высокой системе, но и подразумевается индивидуальная определенность и непотребляемость. Ибо последние свойства есть характерная черта природной среды. «Самостоятельно могут быть использованы» — выражение, которое охватывает понятие «воды», используемые и неиспользуемые водные источники, причем, словом «самостоятельно» объект собственности отграничивается от атмосферных и почвенных влаг и вместе с тем охватываются талые и паводковые воды[261].

Л.И.Дембо отметил, что объектом права государственной собственности на воды являются водные ресурсы, как природные богатства, имеющие хозяйственное значение и используемые в различных отраслях водного хозяйства[262]. Однако И.В.Павлов тут же возразил, что в таком случае объектом какого права собственности считать воду, скажем, высокогорного озера, которая еще не используется в народнохозяйственных целях?[263]. Аналогичное возражение в свое время выдвигалось против понятия «полезные ископаемые», данное Горным положением Союза ССР 1927 г. Согласно ст.2 этого положения, полезными ископаемыми считались составные части недр, которые могут использоваться с промышленной целью на данном этапе развития науки и техники. Сам собой напрашивается вопрос, как быть с теми ископаемыми, которые не могут использоваться с промышленной целью? Можно ли оставить вне правовой охраны те вещества, которые представляют потенциальную ценность? Отрицательные ответы получили данные вопросы в действующем законодательстве о недрах Республики Казахстан. То же самое следует сказать и в отношении водных объектов. По нашему мнению, водное законодательство должно охватить своими нормами все водные объекты независимо от того, используются или не используются они на данном этапе развития общества. Как нет и не может быть бесхозных земель, недр и лесов, так нет и бесхозных вод. Поэтому все водные объ-

---

[259] См.: К о л б а с о в О.С. Водное законодательство в СССР. С. 104

[260] См.: Л е н и н В.И. Полн.собр.соч. Т. 18. С. 149.

[261] В литературе на необходимость включения в состав водных объектов талых и паводковых вод обратил внимание С.Б.Байсалов. Он правильно отмечает, что паводковые и талые воды, которые используются главным образом для лиманного орошения лугов, обводнения пастбищ и пахотных земель, имеют важное значение для Казахстана (см. Б а й с а л о в С.Б. Водное право Казахской ССР. С.64). В республике издан специальный акт, регулирующий отношения по использованию этих вод (см. Казахстанская правда, 1954, 23 марта).

[262] См.: Д е м б о Л.И. Основные проблемы водного законодательства. С. 59.

[263] См.: Советская книга. 1949, № 11. С.91.

екты в своей совокупности образуют единый государственный водный фонд, то есть в одинаковой мере принадлежат Республике Казахстан и подлежат охране.

Иногда высказываются суждения, что земля, недра, леса и воды с одной стороны, единый государственный земельный, водный, лесной и недреный фонды, с другой — представляют собой разные понятия. В ряде случаев делаются попытки определить их соотношение как соотношение части и целого. С таким подходом трудно согласиться.

Единый государственный водный фонд - это те же самые воды, но соответствующим образом ограниченные и учтенные водные объекты. Поэтому он не является постоянной величиной. В связи со строительством новых водохранилищ или открытием новых месторождений подземных вод размер водного фонда может увеличиваться. Введение термина «фонд» для обозначения природных ресурсов вызвано необходимостью подчеркнуть определенность того или иного природного ресурса как объекта права.

Что же касается выражения «единый государственный» то оно указывает на принадлежность природных ресурсов единому субъекту – государству.

В условиях получения независимости Республики Казахстан, когда решение вопросов использования и охраны природных объектов осуществляется с учетом местных условий, эти свойства единого государственного фонда проявляются отчетливо. Так можно ли считать, что в Российской Федерации или в Прибалтийских государствах земля в пределах границ каждого из них образует единый государственный земельный фонд? Отрицательный ответ очевиден, так как в этих республиках, наряду с государственной, существует частная собственность на землю. Принадлежащие гражданам на правах частной собственности земельные участки никак не могут рассматриваться как государственные и входить в единый фонд. Ибо единый фонд прежде всего определяется единством субъекта права собственности. При этом не имеет значения тот факт, что отдельные водоемы или земельные участки могут оказаться во владении различных по своему правовому положению министерств, ведомств, предприятий и организаций. В этом случае единство государственного фонда находит выражение в общих началах учета и контроля, в едином распоряжении водными и другими природными объектами, в общих принципах использования и охраны этих объектов. Поэтому с уверенностью можно сказать, что в Казахстане все водные объекты составляют единый государственный водный фонд, что юридическое понятие «воды» как объект права государственной собственности в целом тождественно понятию «единый государственный водный фонд».

Единый государственный водный фонд является одним из видов государственных фондов наряду с земельным, недреным и лесным фондами. Единство государственной собственности на все эти фонды является существенной особенностью всей законодательной системы в области использования и охраны природных ресурсов республики в условиях получения независимости и перехода к рыночным отношениям.

Вместе с тем, из единства государственной собственности на водный фонд не следует, что внутри этого фонда нет различающихся по характеру владения, пользования и распоряжения частей. В реальной жизни единый водный фонд

подразделяется на ряд самостоятельных категорий вод. Однако, в отличие от единого государственного земельного фонда, для которого важным признается целевое назначение земель как критерий классификации, единый государственный водный фонд в действующем водном законодательстве классифицируется по физико-географическим свойствам. Так, согласно ст. 3 Водного кодекса Республики Казахстан, единый государственный водный фонд включает: реки, озера, болота, пруды, водохранилища, другие поверхностные водоемы и водные источники, а также воды каналов и магистральных водоводов; подземные воды, воды Каспийского и Аральского морей в пределах государственной границы Республики Казахстан; ледники.

Велико значение данной классификации: она конкретно указывает на воды, которые входят в состав единого государственного водного фонда. Эта классификация приемлема и при характеристике вод как объекта права и в отграничении их от других природных ресурсов. Однако для определения правового режима отдельных водных объектов ее недостаточно, ибо не позволяет доказать, чем один конкретный водный ресурс, скажем, подземные воды, отличается от другого, каков его правовой режим, характерные особенности и т.д. Поэтому классификацию вод следует производить и по другим признакам: по подведомственности, хозяйственному назначению, по субъектам пользования и т.д.

Практически возможность классификации вод, как и других природных ресурсов, не ограничена. Все зависит от той цели, которую ставит перед собой исследователь. В зависимости от хозяйственного назначения Л.И.Дембо, например, все водные ресурсы делит на: а) судоходные и несудоходные, б) сплавные и несплавные, в) промысловые и непромысловые, г) оросительные сети и водосборно-коллекторные сети, д) охранные и не подлежащие специальной охране[264]. Здесь иногда один и тот же водный ресурс одновременно может оказаться в разных категориях. Так, несудоходный водный источник может быть признан промысловым, непромысловый - судоходным и т.д. Тем не менее, для решения ряда хозяйственных вопросов данная классификация имеет важное значение. Поэтому в настоящее время она используется при комплексном определении правового режима вод.

Оригинальной представляется классификация С.Б.Байсалова, который подразделяет водные ресурсы на естественные и искусственные[265].

Искусственными считаются те водные ресурсы, которые созданы трудом человека. Здесь, следовательно, в основу правовой классификации положен признак происхождения водных источников. Искусственные водные ресурсы, как правило, находятся в пользовании тех, кто их создал. Естественные ресурсы могут использоваться всеми лицами. Поэтому важным в этом делении является то, что правовой режим вод в данной области общественных отношений определяется по разным направлениям: по линии пользования, управления, распределения функции управления между различными государственными органами и т.д.

Деление вод на искусственные и естественные важно и для определения размера платы за водопользование. В условиях перехода к рыночным отноше-

[264] См.: Дембо Л.И. Указ. Соч. С.62.
[265] См.: Байсалов С.Б. Водное право Казахской ССР. С.68-69.

ниям и введения возмездности водопользования это представляет немалый интерес. Ясно, что плата за искусственные водные ресурсы должна быть выше, чем за естественные.

Вместе с тем, из указанной классификации вытекает ряд теоретических проблем, решение которых необходимо для правильного определения правовой природы водных отношений, связанных с использованием, с одной стороны естественных, а с другой - искусственных водных ресурсов. По мнению С.Б.Байсалова, отношения по использованию естественных водоемов не носят товарно-денежного характера и остаются вне воздействия закона стоимости, в то время как отношения по использованию искусственных водных ресурсов по своей природе выступают как имущественные. Причем, с его точки зрения, имущественные отношения являются синонимом гражданско-правовых, т.е. товарно-денежных отношений. Тем самым С.Б.Байсалов фактически выводит искусственные водоемы из состава объекта права исключительной государственной собственности.

Нам понятно стремление автора подчеркнуть особый характер правового режима пользования и управления искусственными водными ресурсами. Но проблема представляется более сложной и широкой, затрагивающей давно дискутируемые в научной литературе вопросы о том, являются ли природные ресурсы имуществом, а отношения по их использованию - имущественными отношениями? И вообще, на какие объекты возникают права собственности? Не случайно норма Декларации «О государственном суверенитете Казахской ССР», а также положение Закона «О государственной независимости Республики Казахстан», распространение права исключительной собственности республики на воздушное пространство встречены юридической общественностью несколько сдержанно.

Исследуя правовое положение природных ресурсов, Н.К.Григорьев отмечал, что земля, недра, леса и воды не являются имуществом и их правовое положение неодинаково по сравнению с другими объектами права государственной собственности. Поэтому нельзя включать эти объекты в общую имущественную массу[266]. Еще энергичнее выразил эту мысль Г.А.Аксененок, который заметил: «В связи с тем, что земля не имеет денежной цены и не является товаром, она не может представлять из себя имущество» и что земельные правоотношения не являются у нас имущественными эквивалентными отношениями и, следовательно, не могут быть отнесены к категории гражданско-правовых отношений[267].

Разумеется, правовой режим земель, недр, лесов и вод — природных ресурсов — не тождествен правовому режиму товарно-материальных ценностей. Но из этого не следует, что отношения по пользованию объектами природы не являются имущественными отношениями. Ибо цивилистами давно доказано, что вопрос об имущественных отношениях не может быть сведен к вопросу денежной оценки. Понятие «имущественное отношение» шире, чем понятие гражданско-правовое, товарно-денежное отношение. Дело в том, что право собст-

[266] См.: Григорьев В.К. Единый государственный земельный фонд СССР // Вопросы колхозного и земельного права. М., 1954. С.172.
[267] См.: Аксененок Г.А. Земельные правоотношения в СССР. С. 23.

венности всегда возникает на имущество, на предметы материального мира, которые можно подержать, потрогать, предоставлять в пользование. Нет и не может быть безобъектной собственности. По этой причине, например воздушное пространство нельзя отнести к категории объекта собственности, поскольку оно не является имуществом. Нам, в принципе, понятно стремление авторов Декларации распространить право собственности Республики Казахстан и на воздушное пространство. Здесь преследуется чисто политическая цель: подчеркнуть независимость Казахстана как самостоятельного государства, показать, что все то, что находится на земле, в недрах, в воздухе, находится под юрисдикцией республики. Но воздушное пространство — всенародное достояние, и оно не может находиться ни в чьем владении, пользовании и распоряжении. Поэтому точнее будет сказать, что в пределах границ Казахстана на воздушное пространство распространяется его право на территориальное верховенство.

Другое дело земля, недра, леса и воды. Отрицание за ними качества имущества во многом результат того, что понятие «имущество» во многом отождествляется с понятием «товар». Это неверно, верен тезис: все товары - имущество, но не все имущество – товары. Поэтому, хотя водные ресурсы у нас в республике не продаются и не покупаются, т.е. не являются товаром, в правовых отношениях они выступают как особое имущество, которым можно владеть, пользоваться и распоряжаться. Такой вывод имеет важное значение для объяснения происходящего в республике процесса втягивания земельных, водных и других отношений в орбиту рыночных отношений, применения для характеристики этих отношений ряда гражданско-правовых категорий и т.д. (например, платность природопользования).

Таким образом, идея о делении водных ресурсов на естественные и искусственные является правильной. Но из этого деления необходимо, на наш взгляд, делать иные выводы.

Важное значение имеет классификация вод на поверхностные и подземные. Положительная особенность этого деления заключается в том, что она помогает полнее учитывать характер управления и пользования водными объектами, связь вод с другими природными ресурсами, в частности, с землей и недрами.

Поверхностные воды находятся в ведении органов Государственного комитета Республики Казахстан по водным ресурсам, а отношения по управлению, использованию и охране этих вод составляют предмет регламентации водного законодательства.

Иной режим имеют подземные воды. Прежде чем использовать, их необходимо найти и разведать. Поиск и разведка подземных вод осуществляется в таком же порядке, что и полезных ископаемых. Причем использование их всегда связано с использованием земной поверхности. Поэтому отношения по использованию и охране подземных вод в некоторой степени являются предметом горного законодательства. В соответствии с Постановлением Совета Министров Казахской ССР от 3 октября 1959 г. (в редакции постановления Совета Министров от 14 мая 1982 г.)[268] «О государственном контроле за охраной подземных вод», переоборудование разведочных скважин в эксплуатационные, строительство, переоборудо-

[268] См.: Сборник постановлений Казахской ССР, 1982. 13. С.55.

вание комплексных сооружений для использования подземных вод производится с разрешения органов Министерства геологии и охраны недр.

Органы этого министерства осуществляют методическое руководство всеми работами по изучению подземных вод и охране их от истощения и загрязнения. Органы горного надзора вправе давать водопользователям обязательные для них предписания по охране подземных; вод и в случае невыполнения этих предписаний могут приостанавливать эксплуатацию подземных вод или сокращать ее объем.

Исходя из сказанного, можно заметить, что иногда ученые подземные воды относят к недрам. Так, Н.А.Сыродоев, например, отмечал, что «подземные воды, являющиеся составными частями недр, в соответствии с Горным положением следует рассматривать как подземные ископаемые[269]. По его мнению, подземные источники пресных вод следует включить в перечень общераспространенных, а подземные источники минеральных и горячих вод – в перечень необщераспространенных полезных ископаемых.

С таким подходом к проблеме трудно согласиться. 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 и, следовательно, и юридическую природу тех или иных отношений в природопользовании. Безусловно, недра и подземные воды имеют тесную физическую связь. Поэтому, решая вопрос о соотношении недр и подземных вод, законодательство о недрах иногда допускало непоследовательность и неопределенность. Достаточно вспомнить Основы законодательства о недрах Союза ССР и союзных республик и кодексы о недрах союзных республик, в т.ч. Казахской ССР, принятые в соответствии с этими Основами. В ряде статей кодекса Казахской ССР о недрах прямо закреплялось положение о том, что подземные воды признаются недрами. Подобное решение проблемы неоднократно подвергалось критике[270]. Ибо недра и воды служат различным хозяйственным целям и их экономическая природа различна. Не случайно, начиная с 30-х годов в бывшем Союзе ССР, а затем и в Республике Казахстан составляется единый общий водный кадастр по всем видам вод, включая подземные. Поэтому в случае отнесения подземных вод к числу полезных ископаемых единство водного фонда оказалось бы подорванным. Кроме того, это породило бы конкуренцию между органами управления горной промышленностью и водным хозяйством и создавало бы дополнительные трудности при разграничении права водопользования и права пользования недрами.

Действующий в настоящее время Кодекс о недрах и переработке минерального сырья в Республике Казахстан проводит четкую грань между полезными ископаемыми и подземными водами. В ст. 1 Кодекса говорится, что «задачами законодательства о недрах и переработке минерального сырья являются регулирование отношений по владению, пользованию и распоряжению недрами, их геологическому изучению и переработке минерального сырья в целях обеспечения интересов настоящих и будущих поколений, научно обоснованного,

[269] См.: С ы р о д о е в Н.А. Правовой режим недр., М. 1969. С.34.
[270] См.: Правовая охрана природы в Казахской ССР. С. 199.

рационального, комплексного использования и охраны недр для удовлетворения потребностей полезных ископаемых и подземных вод...»

Вместе с тем, как уже отмечалось, поскольку поиск и разведка подземных вод осуществляется в таком же порядке, как и полезных ископаемых, горное законодательство не может не регулировать отношения по управлению и пользованию подземными водами, но оно может регулировать их лишь в той мере, в какой это необходимо для обеспечения их охраны[271].

Особое значение имеет классификация водных ресурсов на питьевые и непитьевые (промышленные) воды.

Надо отметить, что в научной литературе деление вод по указанным основаниям не проводится. Возможно, для ряда республик СНГ и для Прибалтийских государств оно не имеет определяющего значения. Но для Казахстана, особенно для ряда его безводных областей, оно имеет немалый интерес.

В отношении питьевых вод законодательство устанавливает особый режим. Для питьевого водоснабжения предоставляются водные объекты, качество воды которых соответствует установленным санитарным требованиям. При пользовании этими объектами в порядке централизованного водоснабжения юридические лица, в оперативном управлении которых находятся хозяйственно-питьевые водопроводы, вправе забирать воду из источников водоснабжения в соответствии с утвержденными проектами водозаборных сооружений и разрешениями на специальное водопользование для производства воды питьевого качества и подачи его потребителям.

Согласно Водному кодексу Республики Казахстан использование подземных вод питьевого качества для нужд, не связанных с питьевым и бытовым водоснабжением, не допускается.

Действующее водное законодательство классифицирует водные ресурсы также на: а) специально охраняемые, свободно доступные; б) пригодные для нужд гидроэнергетики и непригодные для этих нужд; в) судоходные и несудоходные; д) пригодные для нужд рыбного хозяйства и непригодные для этих нужд и т.д.

Особого внимания заслуживает деление вод на республиканские и местные. К республиканским можно было бы отнести водные ресурсы, расположенные на территории нескольких областей или же имеющие особое народнохозяйственное значение. Местными следовало бы считать малые реки и водные объекты, используемые в пределах одной и той же области, района и т.д. Практическое значение подобного деления состоит в том, что в этом случае можно будет полнее учесть экономическое значение тех или иных водных ресурсов и на этой основе обеспечить более рациональное управление этими объектами.

Такова классификация водных объектов. Правильное ее проведение способствует дальнейшему развитию и совершенствованию водных отношений.

---

[271] См.: М у х и т д и н о в Н.Б. Основы горного права. Алма-Ата, 1983.

Глава III

СУБЪЕКТ ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ НА ВОДЫ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Субъектом права признаются лица и организации, которые имеют возможность или способность выступать в качестве носителей предусмотренных законом прав и обязанностей.

Следовательно, определить субъект права собственности на воды – это значит установить, кто владеет, пользуется и распоряжается водными ресурсами, кто конкретно является действительным хозяином вод в Казахстане.

Следует отметить, что до недавнего времени в республике вопрос о субъекте права собственности на воды в таком аспекте не мог быть поставлен. Унитарный по своему характеру бывший Союз ССР исключал всякую возможность признания республик собственниками своих природных ресурсов. Речь могла идти лишь о разграничении компетенции между Союзом ССР и союзными республиками в области регулирования земельных, горных, лесных и водных и других отношений по использованию и охране природных объектов. Ни одна из Конституций, ни один из законодательных актов бывшего Союза ССР, признавая природные богатства государственной собственностью, конкретно не указывали, о каком государственном образовании идет речь. Так, ст. 11 Конституции СССР 1977 г. гласила: «В исключительной собственности государства находятся земля, ее недра, воды, леса». Аналогичное положение закреплено в Основах земельного, водного, лесного законодательства и законодательства о недрах. При этом решение наиболее важных вопросов пользования и охраны природных ресурсов составляло компетенцию Союза ССР. В результате «сегодня Казахстан вместе с другими странами СНГ переживает сложный экологический кризис, вызванный политическими, хозяйственными и социальными причинами, то есть тупиковостью командной экономики и субъективными ошибками руководства бывшего Союза»[272].

Как же рассматривалась проблема в научной юридической литературе?

Высказывания ученых прошлых лет по вопросу о субъекте права собственности на природные богатства представляют несомненный интерес. По источникам можно проследить ход развития правовой мысли того времени. Немаловажное значение имеет и установление логики решения некоторых вопросов права собственности. После образования Союза ССР было высказано мнение о том, что принципиальное решение вопроса кроется не в определении субъекта государственной собственности, а в отмене частной. Союз ССР устанавливает общие начала пользования объектами природы не потому, что они принадлежат ему, а потому, что эта прерогатива дана ему Конституцией[273].

Однако подобный подход к проблеме не получил поддержки. Дело в том, что для определения юридической природы государственной собственности на

[272] Назарбаев Н.А. Стратегия становления и развития Казахстана как суверенного государства. Алма-Ата, 1992.
[273] Горный журнал. 1928, № 2. С.119.

природные богатства того времени решение вопроса о субъекте права собственности, хотя бы в теоретическом плане, имело определенное практическое значение. В частности, невозможно было проводить кодификацию природоохранительного законодательства, заранее не определив, каков объем компенсации союзных республик в области организации правового регулирования отношений по охране и использованию природных ресурсов. Поэтому не случайно, что проблема о субъекте права собственности вызвала оживленную дискуссию именно с начала 60-х годов, то есть тогда, когда делались некоторые робкие шаги по реформированию хозяйства и расширению прав; союзных республик. Появились отдельные публикации, в которых предлагалось признать союзные республики субъектами права собственности на природные ресурсы. А.В.Карасс подметил, что всякое государственное имущество на территории Союза ССР находится вместе с тем на территории какой-либо союзной республики[274]. 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 исключительно и непосредственно Союзу ССР и осуществляется им без участия союзных республик. Как заметил 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 ССР не может быть противопоставлено праву собственности союзных республик. Точку зрения А.В. Карасса поддержал С.Б.Байсалов. Он пишет: «Право исключительной государственной собственности на водные ресурсы одновременно означает и право собственности Союза ССР и право собственности каждой союзной республики в пределах территории республики»[275].

Аналогичную позицию с некоторыми правовыми оттенками занял А.М.Турубинер. Он подчеркнул, что собственник природных ресурсов один - Советское государство, но участвуют в этом праве собственности нее союзные республики. По мнению А.М. Турубинера, 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[276].

Вместе с тем, идея признания союзных республик, хотя и в ограниченных пределах, субъектами права собственности на свои природные ресурсы, не получила широкую поддержку в литературе. Общая тенденция развития производительных сил и соответствующих производственных отношений и характер сложившегося политического режима в стране не могли не оказать влияния на ход обсуждения данной проблемы. Поэтому господствующим оставалось мнение, признающее единственным собственником права собственности на при-

[274] См.: К а р а с с А.В. Право государственной социалистической собственности. С.99
[275] Б а й с а л о в С.Б. Водное право Казахской ССР. С.57.
[276] См.: Т у р у б и н е р А.М. Право государственной собственности на землю в Советском Союзе. С.57.

родные ресурсы Союз ССР. Наиболее ярко эту точку зрения выразил Г.А.Аксененок, который отметил, что субъектами права государственной собственности на землю является государство в целом, а именно Союз Советских Социалистических Республик, что союзные республики собственниками не являются[277].

Полагая, что право исключительной собственности на водные ресурсы, как и право государственной собственности на землю, ее недра и леса, едино и недробимо, Л.И.Дембо подчеркнул, что субъектом этого права является «государство в целом — Союз ССР»[278].

Данное мнение получило поддержку у К.А.Шайбекова, М.И.Козыря, Н.И. Краснова, О.С.Колбасова и других ученых.

О.С.Колбасов при этом высказывался более категорично, отметив, что единственно правильной, приемлемой, отвечающей духу советского законодательства и практике форм коммунистического строительства в нашей стране является точка зрения, заключающаяся в признании Союза ССР единственным субъектом права государственной собственности в СССР. Эту точку зрения целесообразно отстаивать, доказывая несостоятельность других[279].

Таким образом, законодательство периода тоталитарного режима верно отражало ход развития правовой мысли того времени. Иначе говоря, между замыслом законодателя и высказываниями ученых относительно правосубъектности союзных республик не было серьезных расхождений. И те, и другие обслуживали интересы командно-административной системы.

Характерно, что многие союзные республики объявили себя собственниками своих природных ресурсов задолго до получения государственной независимости и развала бывшего Союза ССР. Республика Казахстан, например, признала свою правосубъектность в данной области в 1990 г. (см. Декларацию о государственном суверенитете Республики Казахстан). Это свидетельствовало о появлении новой области общественных отношений в стране, о том, что эти отношения прежде всего должны регламентироваться законодательными актами республики. Данное положение получило окончательное правовое закрепление в Законе «О государственной независимости Республики Казахстан» и в Водном кодексе. В настоящее время воды в Республике Казахстан являются исключительной собственностью республики.

Купля-продажа, дарение, залог, самовольный обмен и захват вод (водных объектов) запрещается.

Действия, в прямой или скрытой форме нарушающие права собственности на воды (водные объекты), недействительны. Право собственности на воды (водные объекты) в Республике Казахстан осуществляет Верховный Совет Республики Казахстан на всей территории и исполнительные органы власти в пределах их компетенции.

Предоставление вод (водных объектов) в пользование других государств,

---

[277] См.: А к с е н е н о к Г.А. Право государственной собственности на землю в СССР// Известия, 1968, 22 августа.

[278]. Д е м б о Л.И. Основные проблемы водного законодательства. С.58.

[279] См.: К о л б а с о в О.С. Водное законодательство в СССР. С.71

а также иностранных юридических лиц и граждан, осуществляется на договорной основе.

Предоставление вод (водных объектов) в пользование, равно и совершение других действий по реализации права собственности на воды (водные объекты), осуществляется при обязательном участии государственного органа управления Республики Казахстан водными ресурсами.

Республика Казахстан как собственник водных объектов определяет режим их пользования и охраны. Ей принадлежит право решать вопрос о распределении и перераспределении его между водопользователями, об организации управления водными объектами, и т.д. Ни один государственный орган, независимо от его положения в республике, не может обладать правомочиями собственника вод. Речь может идти лишь о правильном установлении компетенции органов управления водными объектами.

Не обладают и не могут обладать правом собственности на водные объекты предприятия, учреждения, организации и граждане. Они могут лишь владеть этими объектами на праве водопользования. Государство является собственником вод по отношению к любым водопользователям, в т.ч. и к иностранным юридическим и физическим лицам.

Предоставление земель, недр, лесов, вод и других природных ресурсов для пользования иностранных юридических и физических лиц широко практиковалось в 20-е годы, в период новой экономической политики. Продолжая владеть природными богатствами, государство пользовалось услугами иностранных предприятий для освоения земель, недр, лесов и вод на началах концессии.

Иностранцы обладали относительной хозяйственной самостоятельностью в пользовании и распоряжении продуктами концессионных предприятий. Действия собственника регламентировались соответствующим договором, который определял порядок управления предприятием, условия труда на нем и т.д. Это дало возможность молодому тогда государству в кратчайший срок ввести в хозяйственный оборот все новые природные ресурсы, что было важно в период восстановления народного хозяйства. Однако по мере укрепления тоталитарного режима, в процессе развертывания командно-административной системы управления хозяйством концессия как вид водопользования была полностью вытеснена из практики освоения природных ресурсов. В начале 30-х годов в стране не было ни одного концессионера. Происшедшие за последние годы изменения, получение независимости Республикой Казахстан и переход к рынку в корне изменили отношения к субъектам права природопользования. Рыночный механизм диктует свои условия.

Здесь важно не то, кто пользуется природными богатствами, а то, как ими пользуется и какие дивиденды государству он может дать.

Поэтому Водный кодекс в настоящее время допускает возможность участия иностранных юридических и физических лиц в освоении природных богатств.

Однако данное обстоятельство не противоречит исключительности права государственной собственности на воды. Последние предоставляются государством в право пользования. Концессионер может выкупить водохозяйственные и другие сооружения, но только не водные ресурсы, которые не являются товаром.

Таким образом, в Республике Казахстан единым и единственным субъектом права собственности на воды (водные объекты) является государство. В силу этого оно является непременным участником всех отношений не только собственности, но и водопользования. Государство предоставляет воды в пользование и изымает их в случае нарушения водопользователями действующего законодательства, составляет водный кадастр, ведет учет и т.д.

Иногда высказывается мнение о том, что реки, протекающие через территорию Казахстана и другие государства, являются их общей собственностью. Такой подход к проблеме противоречит единству объекта и субъекта права государственной собственности. Поскольку водные объекты являются исключительной государственной собственностью, то есть неизменно принадлежащими государству.

Казахстан ни с кем не делит права собственности и в пределах своих границ выступает единственным субъектом такого права. В данном случае право государственной собственности на водные объекты так же, как и на землю, недра и леса выступают в неразрывном единстве с правом территориального верховенства.

Под территориальным верховенством принято понимать исключительность государства на его территории и непроницаемость (недоступность) этой территории для действия власти и законов другого государства без специального на то разрешения государства-хозяина.

Реализуя право территориального верховенства, государство принимает соответствующие нормативные и иные акты, осуществляет мероприятия по организации, рациональному и комплексному использованию природных ресурсов. В их числе своими актами государство регламентирует и отношения по использованию и охране вод. Поэтому в Казахстане водные объекты (наряду с другими природными ресурсами) одновременно являются объектами права исключительной государственной собственности и права территориального верховенства, то есть пространственным пределом его власти.

Указывая на тесную связь прав государственной собственности на воды в Казахстане с правом территориального верховенства, нельзя не отметить, что в реальной жизни это все же разные правомочия.

Это обстоятельство справедливо подчеркнуто в научной литературе[280].

---

[280] См.: Т у р у б и н е р А.М. Право государственной собственности на землю в Советском Союзе. С.33. Проблема соотношения права государственной собственности на природные ресурсы и права территориального верховенства широко обсуждалась в литературе. Отмечая, что государство, действуя в качестве собственника земли, одновременно выступает как суверен, как носитель политической власти, Г.А. Аксененок указывает на то, что это поднимает на неизмеримо более высокую ступень право территориального верховенства (см. А к с е н е н о к Г.А. Право государственной собственности на землю в СССР. С.52). Такая постановка вопроса, по мнению Б.В. Ерофеева, чрезмерно расширяет понятие территориального верховенства. Он полагает, что между последним и правом государственной собственности на землю не существует никакой «особой связи», которая была бы присуща только институту права государственной собственности на землю и отсутствовала бы у других институтов права (см. Е р о ф е е в Б. В. Основы земельного права. М., 1971. С.74). С этим трудно согласиться. Дело в том, что в условиях, когда все природные ресурсы принадлежат государству, территориальное верховенство осуществляется в большем объеме, чем в тех странах, когда земля, воды и другие ресурсы признаются объектами частной собственности. Частная собственность ограничивает инициативу государства в регулировании отношений по использованию и охране природных объемов, в

Разумеется, издавая законы и другие нормативные акты, регулирующие отношения по использованию и охране вод, предоставляя водные объекты в пользование, государство выступает в правовых отношениях не только как собственник вод, но и как политический суверен. Тем не менее, иногда территориальное верховенство проявляется как самостоятельное правомочие; имеет место при создании новых областей и районов, изменении их границ и т.д.

Нельзя рассматривать в качестве общей собственности нескольких союзных республик протекающие через их территорию реки, а также водоемы, моря и т.д. и по другим основаниям.

Заметим, что общая собственность возникает тогда, когда имущество принадлежит нескольким лицам. Различается общая собственность с определением долей (долевая собственность) или без определения долей (совместная собственность) – записано в ст. III ГК КазССР. Поэтому в случае признания тех или иных рек, водоемов общей собственностью ряда государств и возникает необходимость установить, с каким видом собственности мы имеем дело в данном случае.

Общая долевая собственность предполагает возможность субъекта права собственности владеть, пользоваться и распоряжаться общим имуществом в целом. Эти правомочия принадлежат каждому из участников общей собственности и осуществляются с их общего согласия (ст. 119). Причем каждый участник общей долевой собственности имеет право требовать выдела своей доли из общего имущества. Нетрудно убедиться в том, что данная конструкция не может применяться для характеристики права государственной собственности на водные объекты. Расположенные на территории Казахстана части водных бассейнов рек Амударьи, Сырдарьи, например, являются собственностью нашей республики, и на них не распространяется юрисдикция Узбекистана. Невозможно также поставить вопрос о выделении доли для этого государства. Речь может идти лишь о совместной организации рационального водопользования на основе межгосударственного сотрудничества и оказания соответствующей экономической помощи друг другу для охраны рек и водоемов.

Указанные выше реки и водоемы не могут рассматриваться и общей совместной собственностью нескольких государств. Дело в том, что совместная собственность является бездолевой собственностью. Ее участники обладают правами на имущество, и размер доли определяется при разделе и выделе. При этом выделяется реальная доля в имуществе. В соответствии с действующим законодательством в таких случаях отношения общей совместной собственности прекращаются для одного или для всех участников. Между тем, в силу исключительного характера права государственной собственности на водные объекты ни при каких обстоятельствах оно прекращено быть не может.

Каковы характерные черты государства как субъекта права собственности в период перехода к рынку?

Государство как собственник природных ресурсов находится несколько в ином положении, чем другие участники правовых отношений. Реализуя право

распределении и перераспределении земель, вод и т.д. Поэтому и осуществление территориального верховенства встречает определенные препятствия.

собственности, государство остается политическим сувереном и его правосубъектность имеет существенные особенности по сравнению с правосубъектностью других субъектов права собственности. Вывод юридической науки о том, что государство является особым субъектом права и не может быть поставлено в один ряд с юридическими лицами, в целом сохраняет свое значение до настоящего времени. Ибо «на всех этапах нашего движения к социальному рыночному хозяйству будет присутствовать активное использование государственного регулирования. Это связано не столько с наличием полностью или частично принадлежащих государству предприятий, сколько с его функциями, осуществляемыми через налоговую, кредитную и социальную политику»[281]. Тем не менее, в условиях перехода к рынку значительно меняется роль и место государства в системе экономических отношений. Для рынка государство такой же субъект, как и все остальные. Поэтому в условиях рынка правовая экономика базируется прежде всего на четком разграничении государственного руководства и хозяйственного управления природопользователями, что в корне меняет экономическую роль государства. Вся деятельность государства по осуществлению экономической реформы должна быть направлена на максимальное стимулирование работы субъектов права природопользования. Оно должно создавать равные экономические и правовые условия для осуществления хозяйственной деятельности всем участникам отношений по пользованию и охране вод. Это, несомненно, требует выработки и последовательной реализации качественно иной структурно-инвестиционной политики, обеспечения максимальной поддержки всех водопользователей, в т.ч. иностранных инвесторов. Иначе говоря, если в условиях командно-административной системы качество государства как политического суверена и субъекта права собственности, как правило, функционируют вместе, то при переходе к рынку происходит их разделение. Государственное управление в области использования и охраны вод приобретает свойственное ему назначение. Поэтому нуждается в пересмотре ставшей аксиомой в годы тоталитарного режима тезис о том, что правомочия государства как собственника являются величиной абсолютной и безграничной. Действительно, государству никто не устанавливает границ правомочий. Оно может распоряжаться природными объектами как гражданско-правовыми, так и административно-правовыми средствами.

Однако необходимо иметь в виду, что все государства, в конечном счете, только исполнители экономической необходимости, вытекающей из положения страны. Они могут делать это по-разному – хорошо, плохо, посредственно. Они могут ускорять или замедлять экономическое развитие с вытекающими из него политическими и юридическими последствиями, но, в конечном счете, должны следовать за этим развитием[282]. Государство может направлять деятельность природопользователей по желательному для общества руслу, когда их осуществление обеспечивается реальными экономическими условиями и оно действует строго в рамках законности. Нормы, регулирующие отношения по использованию и охране вод, должны быть в одинаковой мере обязательными как для го-

[281] Назарбаев Н.А. Стратегия становления и развития Казахстана как суверенного государства. С.4.
[282] См.: Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т.38. С.314.

сударства, так и для предприятий, учреждений, организаций и граждан.

Для характеристики правового положения государства как собственника вод важное значение имеет признание Республики Казахстан демократическим правовым государством.

Основная предпосылка утверждения правового государства – превращение законов в решающее средство управления всеми сторонами жизни общества[283]. Следовательно, для построения правового государства необходимо создание такого положения, когда государство не может стоять над обществом, будет всецело ему подчинено, а право перестает выступать в качестве орудия государства, которое может произвольно им манипулировать, поставить на службу узкогрупповым интересам. Ценность права такого государства состоит вовсе не в том, что оно является инструментом государственного управления, но в его способности противостоять с помощью юридических механизмов чрезмерной концентрации власти в одних руках, произволу и беззаконию со стороны государственного аппарата, в закреплении широких возможностей для активных творческих действий участников общественных отношений, во взаимообеспечении их прав, обязанностей и ответственности.

Таким образом, равенство и взаимная ответственность государства и других участников общественных отношений являются основными критериями признания государства правовым. Поэтому важное значение приобретает четкое правовое регулирование условий и форм вмешательства государства в отношения по использованию и охране природных ресурсов. Речь идет прежде всего о правовом регулировании взаимоотношения между министерствами, ведомствами, органами управления водными ресурсами и предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами. Водопользователям известно, что государство как собственник водных объектов определяет общие правила владения и пользования этими объектами, предоставляет воды, в законодательном порядке определяет обязанности водопользователей по эффективному использованию и охране вод. Однако эти вопросы иногда решаются не только органами власти, но и министерствами, и ведомствами. Между тем, в правовом государстве нормотворческие полномочия должны протекать в строго определенных рамках. В положении о министерствах и ведомствах должно быть ясно указано, какие нормативные акты они вправе принимать, а какие нет. Это особенно важно, если учесть, что до недавнего времени власть государства по распоряжению своим имуществом была совершенно безгранична, ибо государство всегда могло в законодательном порядке изменить содержание прав, установленных им для себя как для носителя субъективного права собственности. В литературе тех лет в качестве одной из особенностей государства как собственника природных ресурсов, например, указывалось, что требования, которые государство предъявляет к участникам отношений по использованию и охране земель, недр, лесов и вод, устанавливаются им самим по своему усмотрению, а не по договоренности с участниками этих отношений[284]. В ряде случаев содержание таких требований

[283] См.: Советское государство и право. 1989, № 3. С.53-63.

[284] См.: Е р о ф е е в Б.В. Основы земельного права. С.75; П о л я н с к а я Г.Н. Право государственной собственности на леса в СССР. С.147.

зафиксировано в нормативных актах, но сами нормативные акты исходили не от органа, стоящего над участниками земельных и других правоотношений, а от одного из участников этих отношений - от советского государства - собственника земли, недр, лесов и вод. Право формулировать свои требования государство имело именно потому, что оно сочетало в себе как публичную власть, так и право собственности на природные объекты.

Подобными правами государство в условиях рынка не обладает. Воздействие государства на отношения по использованию и охране вод в настоящее время обусловлено особенностями водных объектов и способом ведения хозяйства, основанного на исключительности права собственности на природные ресурсы, и оно призвано открыть широкий простор для водопользователей путем наделения их достаточно наполненных реальным содержанием объемом прав и обязанностей, охраняемых государством.

Воздействие государства на водные отношения так же, как и на земельные, горные и лесные, ныне должно быть направлено на создание реальных условий для оптимального действия законов рынка. Именно при таком воздействии, получающем организационное и правовое оформление и осуществляемом соответствующими методами, более полно проявляется характер деятельности правового государства. Иное другое регулирование водных отношений без учета законов рынка привело бы к нежелательным последствиям.

Разрабатывая свою экономическую политику, правовое государство должно предвидеть действие законов рыночных отношений и возможность их использования в соответствии со сложившимися реалиями, выработать меры для обеспечения эффективности их взаимодействия. Иначе говоря, экономическая политика должна быть научно обоснованной, соответствующей возможностям государства и требованиям объективных экономических закономерностей. Говоря о завершении работы по подготовке программы углубления радикальной реформы на переходном этапе к рыночным отношениям, Н.А. Назарбаев подчеркнул: «Основная задача состоит в том, чтобы определить в тактическом плане экономическую политику правительства, реализация которой обеспечит нормальное кровообращение в экономическом организме страны и возродит в обществе стимулы к нормальному, добросовестному труду. Эта политика лежит в пределах того диапазона действий, которые можно считать допустимыми в настоящее время»[285].

Важнейшей особенностью экономической политики на этапе перехода к рынку является все более глобальное проникновение в сущность экономических отношений, стремление к полному учету требований законов рынка. Эта политика направлена на совершенствование деятельности всех звеньев органов государственного управления по эффективному использованию и охране природных ресурсов. Главный смысл проводимой в стране радикальной реформы - снять препятствия на пути реализации объективных законов развития экономики в новых условиях.

Претворение в жизнь экономической политики государства представляет собой переход ее из области должного в область действительного, в процесс

[285] Казахстанская правда, 1992, 16 сентября.

практической деятельности по организации и управлению экономикой. Поэтому воздействие государства на нее или иные виды водных отношений начинается с разработки и принятия нормативных актов, определяющих права и обязанности водопользователей. При этом государство требует от субъектов водных отношений строгого выполнения предписаний действующих законов, привлечение нарушителей к имущественной и другой ответственности. В этом находит выражение одна из особенностей государства как субъекта права собственности. Государство само защищает свое право собственности. Но осуществляет эту деятельность не тот орган, который находится в правовой связи с водопользователями, а тот, на которого такая функция возложена законом. В этом смысле государство одновременно выступает как субъект управления и как хозяйствующий субъект, то есть как субъект экономических отношений. Из этого однако не следует, что государство является базисным явлением, элементом экономики. Как справедливо отмечает Л.И.Загайнов, принципиальное отличие государства как участника хозяйственного процесса от субъектов производственных отношений в общественно-экономическом смысле состоит в том, что в экономических отношениях государство проявляет свое главное качество — носителя политико-правовых отношений[286].

Как носитель политико-правовых отношений государство оказывает воздействие на отношения по использованию, охране вод разными методами. Существует множество средств воздействия на водные отношения. Но полному проявлению экономических закономерностей, использованию достижений поставленных целей способствует применение таких способов воздействия, которые по своей природе точно отражают сущность данных отношений. Этим определяется роль и значение методов воздействия на водные отношения. В отличие от других способов, методы представляют собой деятельность государства по организации хозяйственной эксплуатации природных ресурсов и учету объективных экономических законов в процессе регулирования отношений по использованию и охране водных объектов.

Отношения по эксплуатации вод в широком смысле составляют предмет регламентации разных отраслей. Водными являются лишь такие отношения, в которых водные ресурсы выступают непосредственными объектами права. К таким правоотношениям относятся отношения, связанные с предоставлением и изъятием вод, по пользованию водами, по целевому использованию водных объектов и т.д.

Иную природу имеют отношения, возникающие в связи с разработкой водного кадастра, внесением платежей, ренты, использованием водохозяйственных сооружений и т.д. Эти отношения могут быть и в большинстве случаев являются гражданско-правовыми, финансовыми и т.д.

Поскольку особенности метода определяются глубинными чертами общественных отношений, на которые оказывает воздействие данный метод, для реализации требований объективных экономических законов в зависимости от характера этих отношений государство использует различные способы воздействия.

В теории права общепризнано, что, в зависимости от характера субъек-

[286] См.: З а г а й н о в Л.И. Социалистическое государство и законы экономики. М., 1971. С.47.

тивных прав и обязанностей, регулятивные нормы подразделяются на: обязывающие – это юридические нормы, указывающие на обязанность лица совершать определенные положительные действия; запрещающие, которые обязывают лиц воздерживаться от действия известного рода, и управомачивающие, которые устанавливают субъективные права с положительным содержанием. Этим видам норм соответствуют такие способы, как предписание, запрет и дозволение. Метод правового регулирования характеризуется объединением этих трех способов волений, которые, однако, в зависимости от особенностей регулируемых отношений в каждой отрасли права, сочетаются по-разному[287].

Установление правильного соотношения между этими способами способствует эффективной организации водопользования и целенаправленному развитию водных отношений. Опыт показывает, что недооценка или переоценка роли одного из способов является серьезным нарушением требований объективных экономических законов и может привести к нежелательным последствиям. В водном праве, например, в годы командно-административной системы на первое место выдвигались обязывающие и запрещающие нормы. Такое положение сдерживало инициативу водопользователей и сдерживало полное проявление экономических закономерностей. Иное дело – период рынка. Здесь уже на первый план выступают дозволяющие нормы. Однако ни дозволения, ни запрет, ни предписания не в состоянии регулировать общественные отношения в отдельности. Поэтому в регулировании конкретных отношений они переплетаются. В сочетании этих способов, в формах их взаимосвязи в значительной мере кроется эффективность воздействия на различные виды водных отношений. Однако для развития и совершенствования правового регулирования общественных отношений правильное определение отраслевой принадлежности тех или иных способов имеет важное практическое значение.

Признание Республики Казахстан единым и единственным собственником вод и других природных объектов способствует дальнейшему развитию и совершенствованию природоохранительной функции государства.

Характерная черта 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[288]. Функции охраны природы имеют 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.

Функция государства представляет собой не только основное направление, но и сторону деятельности государства. Как отмечает Л.И.Загайнов, функ-

---

[287] Мухитдинов Н.Б. Основы горного права. Алма-Ата, 1983. С.80.

[288] См.: Правовая охрана природы в КазССР. Алма-Ата, 1977. С. 62; Еренов А.Е., Мухитдинов Н.Б., Ильяшенко Л.В. Правовое обеспечение национального природопользования. Алма-Ата, 1985. С.43; Мухитдинов Б. К вопросу о роли права в обеспечении рационального и комплексного исследования природных ресурсов // Известия АН Каз.ССР. Серия обществ. наук.1974, № 4. С.75.

ции государства, являясь сторонами и направлениями его деятельности, есть в то же время совокупность средств решения задач и достижения целей государства, практического воплощения в жизнь его социального назначения[289]. При этом функциями являются лишь объективно необходимые стороны деятельности государства, в которых находят выражение воля и интересы всего народа и которые соответствуют объективным потребностям сложившейся общественной жизни. Любой другой вид государственной деятельности, не отвечающий таким требованиям, считается функциональным нарушением деятельности государства. Основным критерием, по которому можно отграничить одну функцию государства от другой, служит характер тех общественных отношений, на которые государство воздействует в процессе деятельности.

Впервые мысль о наличии у Советского государства самостоятельной функции по охране природы была высказана на заседании Совета по координации деятельности научно-исследовательских учреждений в январе 1971 г. в Москве[290]. В дальнейшем она была развита в работах О.С.Колбасова, Н.С.Макаревича и других ученых. Однако эту проблему в настоящее время все еще решенной считать нельзя. Прежде всего нельзя согласиться с тем, что функция по охране природы не является основной функцией государства. Дело в том, что для признания той или иной функции в качестве основной необходимо, чтобы задачи, формирующие основные направления деятельности государства, во-первых, должны носить общий комплексный характер; во-вторых, должны быть перспективными, стабильными, постоянными; в-третьих, должны быть краеугольными, основными, постоянными[291]. Всем этим качествам функция по охране природы отвечает полностью.

Природные ресурсы - составная часть производительных сил, материальная основа суверенного государства. Поэтому перед государством всегда стоит задача огромной важности: обеспечить их охрану, эффективно использовать их богатства, максимально уменьшить отрицательное воздействие человека на окружающую среду. Этого можно добиться путем правильной организации системы органов управления природными богатствами, совершенствованием правового регулирования природоохранительных отношений, разработкой мер, направленных на рациональное природопользование. Поэтому признание охраны природы одной из основных функций необходимо для государства не само по себе, а для того, чтобы политика государства в этой области эффективно претворялась в жизнь. А пока налицо противоречия между потребностями индивидуального развития и необходимостью охраны окружающей природной среды. Государство не может строить свою деятельность на основе каких-либо функций, кроме той, которая более полно отражает интересы рационального природопользования.

Функции государства, формирующиеся на основе законов общественного развития, являются их отражением и единством объективного и субъективного.

---

[289] См.: З а г а й н о в Л.И. Экономические функции Советского государства. М., 1968. С.10; Государство, право, экономика. М., 1970. С.75.

[290] См.: Ученые записки ВНИИСЗ. 1973. В.20.

[291] См.: Ч е р н и г о л о в к и н Н.В. Теория функции социалистического государства. М., 1970. С.56-58.

Они объективны в том смысле, что отражают существующие в обществе закономерности и особенности сложившихся производственных отношений. Вместе с тем функции формируются людьми и реализуются ими. С этой точки зрения они являются субъективными категориями.

Функции государства по своей роли не равнозначны. Наиболее важную роль играют функции, на основе которых организуется и осуществляется деятельность государства. При этом в каждой из этих функций находит отражение тот или иной закон развития экономики. Поэтому функции государства устойчивы и стабильны постольку, поскольку таковыми являются лежащие в их основе экономические и политические закономерности. Изменение последних влечет за собой изменение основных направлений деятельности государства.

Поэтому по мере поступательного движения государства функции наполняются новым содержанием, совершенствуются формы и методы деятельности государства. При этом одни функции могут исчезнуть, а на их месте появляться другие и т.д. Так, до получения независимости Республикой Казахстан и перехода к рынку государство выступало основным и единственным организатором производства и являлось общенародным органом руководства экономикой. Соответствующий характер имели и функции государства. Иное дело в условиях рыночных отношений, когда субъекты всех форм общественных отношений получают полную хозяйственную самостоятельность. Здесь уже организаторская функция государства, функция по управлению экономикой и т.д. наполнены иным содержанием. Однако какую бы роль ни играло государство в обществе, какое бы место оно ни занимало в политической системе, стабильной и устойчивой остается функция по охране природы.

Благодаря этому государство имеет возможность обеспечить рациональное и комплексное использование природных ресурсов, охрану, окружающей природной среды.

Иногда высказывается мнение о том, что функция по охране природы поглощается функцией охраны собственности. Такой подход к проблеме, по нашему мнению, не учитывает особенностей природных ресурсов как объектов права по сравнению с товарно-материальными ценностями.

Природные богатства не создавались человеком. Поэтому формы и методы их охраны имеют ряд специфических черт. Так, в соответствии с Водным кодексом, задачей водного законодательства Республики Казахстан является регулирование водных отношений в целях обеспечения рационального использования вод для нужд населения, отраслей экономики и окружающей природной среды; охрана вод от загрязнения, засорения и истощения; предупреждение и ликвидация вредного воздействия вод; улучшение состояния водных объектов, укрепление законности и охраны граждан, предприятий, объединений, учреждений и организаций в области водных отношений. Нарушение водного законодательства влечет за собой не только материальную, административную и иную ответственность, но и изъятие водных объектов. Водный кодекс предусматривает также применение таких своеобразных мер, как ограничение, приостановление и запрещение права водопользования специально уполномоченными на то органами. Надо отметить, что все функции государства взаимосвязаны между

собой и взаимообусловлены. Поэтому для охраны природы необходимо использовать весь комплекс правовых средств, который может дать система права государства. Однако при признании той или иной функции самостоятельной, основной функцией, следует исходить не из этой связи различных сторон деятельности государства, а из специфичности этой деятельности.

Развитию и совершенствованию форм и методов воздействия на отношения по использованию природных ресурсов оказывают существенное влияние принятие в 1991 г. Закона «Об охране окружающей природной среды в Казахской ССР», образование специального Министерства по экологии и биоресурсам. Все это дает основание полагать, что в настоящее время функция по охране природы поднимается на новый качественный этап в своем развитии. При этом меняется ее характер, содержание. Целью этой функции становится не только консервативная охрана, но и преобразование, создание благоприятной для жизни и здоровья человека окружающей природной среды.

Политическая экономия признает наличие четырех сфер материального производства: промышленность, сельское хозяйство, капитальное строительство и транспорт. Изменение задач государства как субъекта права собственности в области использования и охраны природных ресурсов позволяет согласиться с высказыванием в научной литературе о наличии в настоящее время пятой сферы материального производства — воспроизводства природных ресурсов[292]. Такой вывод имеет важное значение для оптимизации взаимодействия общества и природы и совершенствования природоохранного законодательства.

---

[292] См.: Правовая охрана природы в Казахской ССР. С.65.

Глава IV

СОДЕРЖАНИЕ ПРАВА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ НА ВОДЫ

Характеризуя содержание права государственной собственности на воды, прежде всего необходимо иметь в виду, что основной задачей Республики Казахстан как собственника вод является обеспечение рационального и эффективного использования вод для нужд населения, отраслей экономики и окружающей природной среды, охрана вод от загрязнения, засорения и истощения, предупреждение и ликвидация вредного воздействия вод, улучшение состояния водных объектов, укрепление законности и охраны прав граждан, предприятий, учреждений и организаций в области водных отношений. Для решения этой задачи, закрепляя части единого государственного водного фонда за предприятиями и иными хозяйственными организациями, государство создает благоприятные условия для лучшего использования вверенного водного объекта.

С этой целью государство разрабатывает меры, помогающие водопользователям 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 водопользователей по использованию и охране вод, не вмешиваясь в их оперативно-хозяйственную деятельность.

Таким образом, проблема содержания права исключительной государственной собственности на водные объекты неразрывно связана с важнейшими вопросами организации пользования и управления этими объектами. Ибо во всех случаях государство само непосредственно не пользуется водами, а предоставляет их в пользование надлежащим образом организованных предприятий, учреждений, организаций и граждан, в т.ч. иностранных юридических и физических лиц.

В теории права в правоотношении выделяются материальное и юридическое содержание[293].

Юридическое содержание правоотношений – это субъективные юридические права и обязанности, выражающие то специфическое, что свойственно правоотношению как особой форме фактических общественных отношений.

Материальное содержание правоотношения – это то фактическое поведение, которое управомоченный может, а правообязанный должен совершать.

Таким образом, характерная черта правоотношения, как особого вида отношений, состоит в особой форме связи между его участниками. Эта связь выражается в субъективных правах и обязанностях. Субъективное право - это те права, которые принадлежат тому или иному лицу, субъекту. Иначе говоря, субъективное право можно характеризовать как охраняемый законом вид и объем возможного поведения. По общепринятому мнению[294], каждое субъективное право представляет собой единство трех возможностей: во-первых, вид и объем,

[293] См.: А л е к с е е в С.С. Общая теория права. Т. II, М., 1982. С.112.
[294] См.: Теория государства и права. М., 1974. С.582-584.

возможного поведения самого обладателя субъективного права; во-вторых, возможность требовать соответствующего поведения (совершения известных действий или, напротив, воздержания от действий) от других (обязанных лиц); в-третьих, возможность прибегнуть в необходимых случаях к содействию государственного аппарата для осуществления второй возможности.

Субъективное право всегда представляет собой неразрывное единство всех трех указанных возможностей. Отсутствие одной из них делает его безжизненным.

Каков объем субъективного права государства как исключительного субъекта права собственности на водные объекты?

Действующее законодательство предоставляет любому собственнику три правомочия: владение, пользование, распоряжение. Под владением понимается возможность осуществлять обладание вещью, т.е. факт обладания в смысле осуществления физического или хозяйственного господства над нею.

Пользование есть возможность собственника извлекать из вещи ее полезные естественные свойства, присваивать доходы от нее, а также получать иные выгоды; распоряжение означает возможность собственника определять фактическую или юридическую судьбу вещи.

Юридическое содержание права собственности на воды образует правомочия, которыми законодательство наделяет государство как собственника.

На объем правомочий собственника оказывают влияние по крайней мере два следующих важных момента: во-первых, особенности объекта права собственности, во-вторых, характер общественно-политической системы данного общества. Поэтому, хотя правомочия владения, пользования и распоряжения распространяются на все объекты всех собственников, их реальное содержание существенно отличается друг от друга. Так, объем и характер правомочий в отношении товарно-материальных ценностей несколько иные, чем в отношении природных ресурсов, в т.ч. вод. Правомочие распоряжения собственника товаров, например, включает в себя определение судьбы вещи путем купли-продажи. Иное дело водные объекты. Поскольку они являются исключительной государственной собственностью, объем правомочий распоряжения в отношении вод значительно уже. Он не предусматривает продажу вод. Можно отметить значительные различия в конкретном элементе, составе и объеме правомочий владения, пользования и распоряжения землей, водами, недрами, лесным и животным миром, которые в одинаковой мере принадлежат государству. Ибо их экономическая роль в жизни человеческого общества различна.

При этом особенности тех или иных видов природных ресурсов таковы, что государство не может в полной мере владеть, пользоваться и распоряжаться ими.

Так, дикие звери, птицы и некоторые другие обитатели животного мира не являются постоянной принадлежностью определенной территории. В процессе своих биологических циклов они мигрируют в различные районы земного шара. Их использование и охрана определяются международными соглашениями и правилами. Любое государство, использующее таких животных и птиц, обязано учитывать интересы других государств и в случае необходимости принимать соответствующие меры по их сохранению и развитию.

Поэтому, если при определении порядка пользования и охраны земель,

недр, лесов и вод право Республики Казахстан ничем, кроме существующих в стране экономических условий и необходимостью сохранения этих богатств для будущих поколений, не ограничено, то при определении объема правомочия владения, пользования и распоряжения животным миром оно находится под влиянием соответствующих международных соглашений и в той или иной степени зависит от интересов других государств.

На состав, характер и объем правомочий государства огромное влияние оказывает и уровень социально-экономических условий жизни общества. Так, до получения независимости Республикой Казахстан пользование природными ресурсами было бесплатным. В настоящее же время платность специального природопользования является одним из принципов охраны окружающей среды.

Безусловно, по мере развития и совершенствования рыночных отношений претерпит существенные изменения и содержание права государственной собственности на воды.

Все эти обстоятельства не могут не учитываться при характеристике права государственной собственности на природные объекты.

Необходимо отметить, что собственник может передать одно из указанных трех правомочий другому лицу, не утрачивая при этом права собственности. Возможны и такие случаи, когда права владения, пользования и распоряжения одновременно оказываются у лица, не являющегося собственником того или иного природного объекта. Автор капитального труда «Государственная социалистическая собственность» (М. 1948. С.334-352) акад. А.В.Венедиктов отмечал, что независимо от различий в правовом режиме отдельных объектов государственной собственности (земли, основных и оборотных средств), государство имеет принципиально (качественно) одинаковое право на все эти объекты. Однако в научной литературе данное мнение не получило поддержки. Эти случаи предусмотрены действующим законодательством (ст. 3 Закона «О собственности в Казахской ССР»). Почему собственник не утрачивает права собственности?

Чем же тогда отличаются правомочия по владению, пользованию и распоряжению, образующие юридическое содержание собственности, от тех же правомочий, когда они принадлежат не собственнику, а другому лицу?

Следует иметь в виду, как уже неоднократно указывалось, воды так же, как и другие природные ресурсы, являются исключительной государственной собственностью. Поэтому, когда правомочия владения, пользования и распоряжения водными объектами отделяются от права собственности, на первый план выдвигается титул собственности. Именно юридический титул, определяющий исключительный характер собственности, поддерживает связь собственника с водопользователями и является средством получения дифференциальной ренты и осуществления контроля.

Кроме того, собственник владеет, пользуется и распоряжается водным объектом в своих интересах и своей властью, ибо он подчиняется только закону.

Другие же лица осуществляют указанные правомочия властью, полученной от собственника, вследствие этого они подчиняются не только закону, но и требованиям, которые выдвигаются собственником.

В соответствии с этим характер правомочий собственника отличается от характера одноименных правомочий несобственника. Так, правомочия собственника бессрочны, а правомочия несобственника, как правило, срочны. При этом государство обладает правомочиями в полном объеме, тогда как несобственник реализует указанные правомочия в определенных пределах.

Проблема содержания права государственной собственности на природные ресурсы неоднократно обсуждалась в юридической литературе. Высказывались разные мнения. А.В.Карасс указывал, что заранее обречены на неудачу всякие попытки объяснить права государственной собственности на землю, исходя из цивилистической триады правомочий собственника: владения, пользования и распоряжения[295]. Однако эта точка зрения не получила поддержки. Дело в том, что характер и содержание правомочий государства на природные богатства прежде всего определяются исключительностью этого права и единством его субъекта. Поэтому можно сказать, что сходство только внешнее, а в главном, т.е. в содержательном, правомочия государства на воды существенно отличается от соответствующей цивилистической триады. Тем не менее, в аграрно-правовой литературе не без влияния А.В.Карасса получило широкое распространение мнение о необходимости пересмотра состава правомочий государства на природные богатства. Полагая, что за рамками правомочий, владения, пользования и распоряжения землей так же, как и другими природными ресурсами, остаются такие существенные элементы содержания права государственной собственности, как определение целевого назначения всех участков природных ресурсов, организация их рационального использования, учет, контроль за природопользованием и некоторые другие, в теории аграрно-правовой науки было предложено выделить совокупность этих юридически однородных действий в самостоятельное правомочие - управление - и рассматривать его в качестве элемента содержания права исключительной государственной собственности на природные богатства.

Л.И.Дембо отметил, что традиционная общепринятая конструкция элементов права собственности - право распоряжений, владения и пользования в отношении исключительной государственной собственности на землю, недра, леса и воды - должна быть пересмотрена. Взамен владения он предложил управление[296]. В отличие от Л.И.Дембо, Г.А.Аксененок поставил вопрос о праве управления как об особом элементе права государственной собственности на землю[297]. Данную точку зрения поддержали А.М.Турубинер, Н.И.Краснов, Б.В.Ерофеев и некоторые другие авторы.

Несмотря на различные подходы к решению проблемы, сущность управления как самостоятельного правомочия собственника природных богатств со стороны государства сводится к определению целевого назначения земель и других природных ресурсов и в установлении порядка их рационального использования. Как отмечает Б.В.Ерофеев, «под управлением землей, точнее единым государственным земельным фондом, следует понимать право социалистического

---

[295] См.: К а р а с с А.В. Право государственной социалистической собственности. С.235.
[296] См.: Д е м б о Л.И. Основные проблемы советского водного законодательства. С.67.
[297] См.: А к с е н е н о к Г.А. Право государственной собственности на землю в СССР. С. 194-196.

государства. Таким образом организовать земельную территорию страны, чтобы было обеспечено правильное и наиболее целесообразное использование земельных ресурсов в интересах строительства коммунизма в нашей стране»[298].

Имеются и противоположные высказывания. По мнению А.С. Краснопольского и И.В.Павлова, управление землей представляет собой не то, что отлично от распоряжения, а форму осуществления самого распоряжения. Соотношение между ними есть соотношение между формой и содержанием: право распоряжения составляет содержание самого правомочия, а управление - форму его осуществления[299]. К этой точке зрения присоединился В.П.Балезин[300].

Анализ научной литературы и действующего законодательства по охране и использованию природных ресурсов позволяет сделать вывод, что в настоящее время есть все основания для признания того, что для раскрытия содержания права государственной собственности на природные богатства вполне достаточно триады. Исследования последних лет с применением системного подхода показывают, что обособленный анализ владения, пользования и распоряжения без установления связи между ними не дает желаемого результата. Ибо право государственной собственности не сводится к отдельным правомочиям, а представляет собой органическое единство всех принадлежащих государству субъективных прав. Каждое из этих правомочий имеет свои особенности и характерные черты, обусловленные спецификой той части отношений собственности, которую оно призвано регламентировать, и то же время находится во взаимной связи и обусловленности с другими правомочиями собственника. Противники же триады в основном делают упор на дифференциации правомочий собственника и слабо интересуются вопросами их единства и упорядоченности. Между тем, грани между правомочиями собственника - владения, пользования и распоряжения – подвижны вследствие подвижности самих общественных отношений собственности на землю, недра, воды и т.д.

Поэтому содержание права государственной собственности – проблема не только классификации и дифференциации, но и взаимосвязи принадлежащих государству правомочий.

Следует отметить, что сторонники признания управления в качестве самостоятельного правомочия собственника, для того, чтобы доказать правильность своих позиций, исследуют только соотношение этого правомочия лишь с правомочием распоряжения. Так, считая, что правомочие управления «подчинено» распоряжению, А.М.Турубинер относит предоставление отдельным землепользователям земельных массивов к распоряжению, а предоставление земельных участков внутри земельных массивов «вторичным» землепользователям – к управлению[301]. Остается неясным, почему первое действие является осуществлением распоряжения, а второе — управления. Ведь в обоих случаях решается фактически судьба вещи.

---

[298] Е р о ф е е в Б.В. Основы земельного права. С.108.

[299] См.: Советское государство и право. 1950, № 6. С.90-91.

[300] См.: Б а л е з и н В.П. Правовой режим земель городской застройки. М. 1963. С.40.

[301] См.: Т у р у б и н е р А.М. Право государственной собственности на землю в Советском Союзе. С. 175-176.

Л.И.Дембо, который одним из первых исследовал содержание права государственной собственности на воды, следующим образом проводит различия между распоряжением и управлением[302]. Распоряжение водными ресурсами со стороны государства заключается в определении хозяйственного назначения вод, в плановом распределении ресурсов между отраслями народного хозяйства, в переустройстве водных систем и изменении водного режима источников и водоемов. Управление водами состоит в непосредственном установлении порядка использования водных источников и водоемов для соответствующих отраслей водного хозяйства и в проведении всех необходимых для этого мероприятий.

Нетрудно заметить некоторую односторонность высказывания Л.И.Дембо. Во-первых, он не учитывает, что право распоряжения, как правомочие собственника, не является постоянным и единым. В условиях введения частной собственности, например, как в Российской Федерации, распоряжение предполагает отчуждение вод и заключение гражданско-правовых сделок.

Во-вторых, не принимается во внимание, что владение, пользование и распоряжение взаимообусловлены и взаимосвязаны. Вследствие отсутствия четких граней между этими правомочиями иногда трудно установить, где кончается владение и начинается пользование, где кончается пользование и начинается распоряжение. Эти правомочия настолько тесно связаны между собой, что отсутствие или просто нефункционирование одного из них делает право собственности безжизненным. Поэтому попытки 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, лесов и вод в пользование предприятий и организаций, а также граждан является осуществлением акта распоряжения.

Но, поскольку государство само лишено возможности непосредственно обрабатывать землю, извлекать полезные ископаемые, осваивать водные ресурсы и т.д., предоставление объектов природы предприятиям, организациям и другим субъектам одновременно является и способом использования государством-собственником этих объектов, иначе говоря, осуществлением правомочия пользования. То же самое можно сказать и в отношении таких функций государства, как учет, контроль, землеустройство, которые, по мнению вышеназванных авторов, составляют содержание управления и приводятся в качестве доказательства самостоятельности этого правомочия. Между тем, 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 производит государственный учет вод, то он прежде всего осуществляет право владения. Ибо правомочия государства-собственника на воды лишь тогда будет реальным, когда точно известны их объем и границы.

Иногда учет и планирование использования объектов природы может

[302] См.: Д е м б о Л.И. Основные проблемы советского водного законодательства. С.67-68.

принять форму осуществления права распоряжения. Так, государственный учет вод и планирование, использование имеют своей задачей определение количества и качества вод, составляющих единый водный фонд данных использования вод для нужд населения и народного хозяйства. Должно обеспечиваться получение данных, необходимых для оперативного управления водохозяйственными системами и разработки мероприятий по повышению эффективности их работы, регулирования взаимоотношений между водопользователями, а также другими заинтересованными учреждениями и организациями. Эти случаи являются предпосылками, а зачастую осуществлением акта распоряжения; подобных примеров можно привести немало. 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, недр, лесов и вод или ограничиваются фразой «и некоторые другие», или перечисляют функции, которые к этому правомочию не имеют никакого отношения.

Так, одни авторы в состав управления включают планировку населенных мест, внутрихозяйственное распределение объектов природы[303], вторые - введение кадастров, разрешение споров[304], третьи - планирование использования объектов природы[305]. Поэтому они по-разному определяют понятие управления. Порой они настолько далеки друг от друга, что невольно приходишь к выводу: 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 ученые, первоначально поддержав идею о наличии особого правомочия в праве государственной собственности на природные богатства, затем отказались от своего мнения[306]. Это не случайно. Ибо в действительности все указанные выше действия составляют содержание не одного какого-то права, а всей исполнительно-распорядительной деятельности органов государства по использованию и охране природных богатств, т.е. как формы и средства осуществления права государственной собственности на землю, недра, леса и воды. Специфика государственного управления главным образом состоит в том, чтобы практически претворить в жизнь задачи, которые стоят перед государством на том или ином этапе его развития. Правильно отмечают А.Е.Еренов и С.Байсалов, что управление является формой не только правомочия, распоряжения, но всех других правомочий собственника, в результате чего право собственности на землю является содержанием, а управление - формой, средством реализации первого[307].

Связь между правом управления и правом собственности, на наш взгляд, состоит в следующем: управление является способом выражения отношений

---

[303] См.: Вопросы колхозного и земельного права. М., 1951. С.765

[304] См.: Е р о ф е е в Б.В. Основы земельного права. С.108.

[305] См.: Д е м б о Л.И. Основные проблемы советского водного законодательства. С.68

[306] См.: Вопросы теории земельного права. М.,1962. С.108

[307] См.: Е р е н о в А.Е. и Б а й с а л о в С. Право сельского хозяйственного водопользования в Каз.ССР. Алма-Ата, 1956. С. 19.

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 будущих поколений. Благодаря исключительной государственной собственности ведется наиболее целесообразное размещение всех отраслей народного хозяйства на территории страны, правильное и эффективное использование вод. Она создает благоприятные условия для осуществления планового и комплексного использования природных богатств с наибольшим народохозяйственным эффектом, позволяет обеспечить развитие природоохранительных отношений.

Таким образом, как мы полагаем, нет серьезных оснований для того, чтобы признать управление в качестве самостоятельного правомочия государства-собственника. Причем право собственности представляет собой не совокупность, пользования и распоряжения, а единство всех многочисленных субъективных прав, которые охватываются этими правомочиями.

Каковы наиболее характерные глубинные черты владения, пользования и распоряжения? Какие элементы образуют ядро этих правомочий?

Владение является первоначальным основополагающим правомочием государства. Поэтому нельзя согласиться с Л.И.Дембо, который считает, что в отношении земли, как и воды, понятие владения является неприменимым, так как право владения землей не имеет самостоятельного значения. Термин «землевладение», вообще неприемлем для советского права в условиях национализации земли, в условиях исключительной собственности на землю. Владение землей не является самостоятельным правом, отделенным от права землепользования или от права распоряжения землей. Государство-собственник передает отдельным юридическим и физическим лицам лишь право пользования землей, а не право владения. Таким образом, установление в качестве элемента производства государственной собственности на землю и воды – право владения лишено правового значения[308].

Право владения характеризует статистику собственности и показывает принадлежность природных ресурсов государству. Государство реализует владение через свои органы. При этом оно сохраняет право владения и теми природными ресурсами, которые оно предоставило предприятиям, организациям и гражданам. Поэтому правомочие владения, осуществляемое собственником, нельзя отождествлять с правомочием водопользователей. Во-первых, государство владеет водными ресурсами в пределах государственных границ, тогда как предприятия и другие субъекты водных правоотношений владеют лишь определенным водным участком. Во-вторых, водопользователи владеют водными объектами на праве пользования. Государство же владеет правом государственной собственности. В-третьих, государство не утрачивает права государственной собственности на воды. Поэтому оно владеет водными ресурсами постоянно.

Владение водными объектами на праве пользования в законом предусмотренных случаях может быть прекращено государством-собственником. Так, в

[308] См.: Д е м б о Л.И. Основные проблемы советского водного законодательства. С.67.

соответствии с водным законодательством, право водопользования предприятий, учреждений, организаций и граждан подлежит прекращению в случаях минования надобности в водопользовании или отказе от него, истечения срока водопользования; ликвидации предприятия, объединения, учреждения или организации; передачи водохозяйственных сооружений другим водопользователям; возникновения необходимости изъятия водных объектов из обособленного пользования.

Право юридических лиц и граждан (кроме права пользования водами для питьевых и бытовых нужд) может быть прекращено также в условиях нарушения права пользования водами и их охраны, либо использование водного объекта не в соответствии с той целью, для которой он был предоставлен.

Таким образом, правомочие владения является самостоятельным элементом содержания права государственной собственности на воды. Владение водным объектом на праве пользования производно и зависимо от права государственной собственности. Анализируя правомочия государства в отношении земель, Г.А.Аксененок правильно подчеркивает, что владение землей не имеет самостоятельного значения лишь для землепользователей, осуществляющих владение землей только на праве пользования, но не для государства, владеющего землей на праве собственности, независимо от того, в чьем ведении она находится[309].

Важнейшим элементом права государственной собственности на воды является право пользования водами. Оно заключается прежде всего в возможности государства извлекать из воды ее полезные свойства путем получения соответствующих платежей и других доходов от водопользователей. Дело в том, что государство не осуществляет непосредственное пользование водными объектами, а предоставляет эти объекты в пользование предприятиям, учреждениям, организациям и гражданам, которые осуществляют их хозяйственную эксплуатацию. Отношения же, возникающие в этой области, регламентируются правом пользования, являющихся самостоятельным институтом водного права. Поэтому даже в тех случаях, когда водопользователями являются государственные предприятия и учреждения, право водопользования нельзя считать правом пользования самого государства.

Право водопользования как правовой институт – это установленная и санкционированная государством система норм водного права, направленных на обеспечение правильного распределения водных объектов как исключительной собственности государства, определяющих условия и порядок водопользования, права и обязанности водопользователей в целях достижения правильного и наиболее эффективного использования вод.

Исходя из сказанного, нельзя также считать, что при предоставлении вод негосударственным предприятиям, учреждениям, организациям и гражданам государство передает им свое правомочие пользования. Это правомочие существенно отличается от одноименного правомочия пользования водными объектами со стороны водопользователей.

Пользование как элемент права государственной собственности носит та-

[309] См.: А к с е н е н о к Г.А. Право государственной собственности на землю в СССР. С. 143.

кой же исключительный характер, как и остальные правомочия государства. С этой точки зрения оно осуществляется постоянно и не подлежит отчуждению. Право пользования как правомочие государства распространяется на весь единый государственный водный фонд в пределах границ Республики Казахстан.

До недавнего времени в юридической литературе было широко распространено мнение о том, что для правомочия государства-собственника в отношении природных богатств, в отличие от одноименного гражданско-правового правомочия, не характерно обеспечение извлечения из вещи ее полезных свойств. Так, по мнению Б.В.Ерофеева, с учетом специфики земли как объекта исключительной государственной собственности под пользованием землей следует понимать обеспеченную законом возможность ее непосредственной разумной хозяйственной эксплуатации для тех целей, для которых она отведена[310].

Аналогичный взгляд с некоторыми правовыми оттенками высказывает А.М.Турубинер. Он полагает, что в условиях национализации земли, когда она предоставляется государством для определенных целей, под пользованием землей в первую очередь следует понимать непосредственную эксплуатацию земли, непосредственное приложение к ней своего труда[311].

Нетрудно заметить, что указанные авторы смешивают правомочие пользования государства-собственника и пользование землей, недрами, лесами и водами со стороны природопользователей. Однако в данном случае дело не в этом. Главное заключается в том, что до недавнего времени в аграрно-правовой литературе всячески отрицалась возможность извлечения из природных богатств их полезных свойств путем получения доходов или иных материальных выгод. Отдельные робкие попытки признать это решительно отметались как антинаучные. Интересна в этом отношении критика Г.А. Аксененка некоторых выводов В.К.Григорьева относительно данной проблемы. Он полагал, что основной целью каждого землепользователя, будь это государственное сельскохозяйственное предприятие, колхоз или гражданин, является получение определенных результатов, доходов и выгод от земли вследствие приложения к ней труда и средств[312]. Выступая против этого положения, Г.А.Аксененок отмечает, что такое понимание основных целей и задач землепользователей в использовании предоставленной им земли является неправильным, оно не соответствует действительному содержанию правоземлепользования в СССР как правового института и, кроме того, способствует порождению частнособственнических тенденций у землепользователей, использованию с их стороны земли в целях личной наживы. Далеко не всякие «доходы» и «выгоды», извлекаемые из земли отдельными землепользователями, поощряются советским земельным законодательством, а только те, которые соответствуют интересам государства и не ведут к использованию земли для извлечения нетрудовых доходов[313].

Данное высказывание в целом соответствует сложившимся в условиях то-

---

[310] См.: Е р о ф е е в Б.В. Советское земельное право. М., 1965. С.69

[311] См.: Т у р у б и н е р А.М. Право государственной собственности на землю в Советском Союзе. С. 207.

[312] См.: Г р и г о р ь е в В.К. Вопросы теории земельного права. М., 1963. С. 166.

[313] См.: Право землепользования в СССР и его виды. М., 1964. С.29.

талитарного режима экономическим условиям. Административно-командная система управления исключала всякую возможность каких-либо материальных выгод от использования природных ресурсов, если это не соответствовало интересам «верхушки». Результатом этого явилось полное отсутствие заинтересованности в эффективном использовании природных ресурсов со стороны предприятий, учреждений, организаций, и граждан.

Переход к рынку, разгосударствление собственности, демонополизация, развитие частного предпринимательства значительно меняют содержание правомочия пользования природными ресурсами. На первое место выдвигается проблема получения доходов и других материальных выгод от использования земель, недр, лесов и вод. Разумеется, содержание правомочий пользования природными ресурсами значительно отличается от аналогичного гражданско-правового правомочия. Тем не менее, в основном и главном они идентичны. Это – извлечение из вещи ее полезных свойств.

Мировой опыт показывает, что рыночный механизм обеспечивает более благоприятный «климат» для рационального природопользования, нежели жестокое административное принуждение. Рыночный механизм ценообразования несовместим с искусственной дешевизной природных ресурсов, культивируемой административно-командной системой.

Законы рынка диктуют более высокий уровень цен на природное сырье и материалы, цен конечной продукции. Рыночный механизм расширяет границы прибыльных вложений в сбережение природных ресурсов с ростом их дефицитности, чем и объясняются достижения стран с развитой экономикой в области снижения природоемкости общественного производства.

Следует отметить, что по мере обострения экологической проблемы, начиная с 60-х годов во многих странах с развитой рыночной экономикой стали создаваться и устанавливаться централизованные административные системы управления охраной окружающей природной среды (командно-контрольные системы – по американской терминологии).

Первоначально эти системы базировались на законодательном ограничении вредных воздействий на природу, его ужесточения под давлением общественных движений, государственном нормировании и контроле за такими воздействиями и использовании различного рода санкций к нарушителям природоохранительного законодательства. Расширялись масштабы безвозмездного государственного субсидирования управления природоохранительной деятельности. Экономические стимулы играли второстепенную роль.

Однако, по мере роста затрат на охрану окружающей природной среды, стали выявляться их малая эффективность, слабая по сравнению с другими сферами хозяйствования восприимчивость природоохранной деятельности к достижениям научно-технического прогресса, недостаточность «силовых» методов охраны природы и необходимость их подкрепления мощной системой экономического стимулирования. На повестку дня в США и других странах с развитой рыночной экономикой встала задача преобразования существующих в этих странах преимущественно административных систем управления охраной природы в комплексные административно-экономические системы. Отличительная

черта таких систем – широкое использование экономических (рыночных) регуляторов для поощрения предпринимательских инициатив в природопользовании при сохранении и укреплении государственного и общественного контроля и нормирование в области охраны окружающей природной среды.

Среди экономических регуляторов важное место занимает введение платы за природные ресурсы. Целью платежей за природопользование является обеспечение экономического стимулирования рационального природопользования, охраны и воспроизводства природных ресурсов, в том числе вод. Конечные результаты работы предприятий получают прямую зависимость от эффективности проводимых им природоохранных мероприятий. Каждый природопользователь станет заинтересованным в соблюдении требований природоохранительного законодательства.

В соответствии с Водным кодексом плата за воду взимается со всех водопользователей, независимо от их ведомственной принадлежности, видов собственности и форм хозяйствования.

Средства, поступающие от платежей за воду, являются источником финансирования мероприятий по охране и воспроизводству водных ресурсов, сохранению, улучшению состояния и восстановлению водных объектов, территорий месторождений подземных вод, предупреждению и ликвидации вредного воздействия вод; работ по водообеспечению населения и отраслей народного хозяйства; реконструкции, строительства и эксплуатации водохозяйственных объектов, мероприятий по оказанию помощи пострадавшим при чрезвычайных ситуациях на водных объектах.

Платежи за услуги возмещают затраты по забору, транспортировке и подаче воды, снижению ее потерь и выполнению иных мероприятий.

Вместе с тем, Водный кодекс не решает все проблемы платежей за воду. Предполагается, что в развитие этого кодекса и других законодательных актов, регулирующих отношения по охране и использованию природных ресурсов, должен быть принят специальный Закон о платежах. Как мы полагаем, в этом законе должны быть решены такие вопросы, как виды платежей, источники, порядок установления ставок, исчисления и взимания платежей. Определенное внимание должно быть также уделено порядку распределения и использования платежей.

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, учреждений и граждан от объектов хозяйствования. Так, в соответствии с Законом РСФСР «О плате за землю», который вступил в действие с 1 января 1992 г., земельные участки, занимаемые дачными кооперативами, приравнены к городским землям. Поэтому 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 коэффициентов земельного кадастра, введение которого еще больше увеличит сумму земельного налога[314]. Ясно, здесь нужно говорить о развитом

[314] См.: Известия, 1992, 18 января.

экономическом механизме природопользования.

На наш взгляд, величина платежей за право пользования природными ресурсами не должна превышать предельного размера изъятия прибыли в республиканский и местный бюджет. При соблюдении природопользователями экологического режима работы они вовсе должны быть освобождены от платы.

Действующее водное законодательство предусматривает льготы по платежам за воду; они устанавливаются в виде полного или частичного освобождения, отсрочки выплаты, понижения ставки и освобождения от платежей на определенный срок. При этом водные объекты предоставляются безвозмездно для тушения пожаров, ликвидации чрезвычайных ситуаций. Согласно Водному кодексу, от платежей за воду освобождаются заповедники, памятники природы, национальные, ботанические сады, в также учреждения культуры, науки, образования, здравоохранения, спортивно-зрелищные комплексы, финансируемые за счет бюджета. Отсрочки по платежам за воду предоставляются на водных объектах, где ведутся строительные и восстановительные работы, связанные с улучшением их состояния на период, предусмотренный проектом производства работ.

Последовательное проведение этих мер способствует развитию водных отношений и полному проявлению правомочия пользования как элемента содержания права государственной собственности. Ибо отказ от взимания платы не противоречит идее о том, что главным в содержании данного правомочия является извлечение из вещи ее полезных свойств, получение определенных материальных выгод. Отказ от платы – это своеобразная форма реализации государством своего права собственности.

Следующим важным правомочием государства является правомочие распоряжения, определяющее возможность собственника определять юридическую судьбу вещи. Особенностями данного правомочия является то, что, во-первых, оно в полном объеме принадлежит государству и не может быть кому-либо передано полностью. Так как в Республике Казахстан воды являются исключительной государственной собственностью, только государство может определить «юридическую судьбу» вод. Как уже отмечалось, в ряде случаев государство может отказаться от извлечения полезных свойств тех или иных частей государственного водного фонда в пользу водопользователей. В отношении права распоряжения данное положение не применимо. Во-вторых, распоряжение водными ресурсами не может осуществляться путем их отчуждения. Следовательно, в процессе распоряжения водными объектами субъект права собственности не меняется.

Вопрос о том, какие действия включает в себя право распоряжения, неоднократно обсуждался в юридической литературе. Г.Н.Полянская полагала, что распоряжение землей со стороны государства заключается в управлении земельным фондом. Позднее она признала, что такое понятие распоряжения является слишком узким. Исследуя понятие распоряжения лесами, Г.Н. Полянская отметила, что государство осуществляет распоряжение лесами через свои органы в пределах их компетенции путем издания законов и других нормативных актов, определяющих пользование, ведение хозяйства и др. путем издания индивидуальных административно-правовых актов по отводу (изъятию), приписке

лесов, а также посредством заключения гражданско-правовых сделок по поводу лесной продукции.

В.К.Григорьев к праву распоряжения относит право государства «распределять, перераспределять среди основных держателей отдельных категорий земель госфонда (министерств, ведомств, городов) земельные участки между отдельными землепользователями»[315].

Применительно к водным ресурсам понятие распоряжения специально исследовал Л.И.Дембо. Он приходит к выводу, что распоряжение водными ресурсами со стороны государства заключается в определении хозяйственного назначения вод, в плановом распределении водных ресурсов между отраслями народного хозяйства, в переустройстве водных систем и изменении водного режима источников и водоемов в соответствии с развивающимися потребностями социалистического хозяйства. Распоряжение водными ресурсами осуществляют высшие органы государственной власти и государственного управления[316].

Как видим из изложенного, в настоящее время понятие распоряжения в научной литературе довольно спорно. Основной недостаток в подходе к решению данной проблемы, на наш взгляд, заключается в том, что авторы пытаются перечислить все действия, которые, по их мнению, в данный момент входят в право распоряжения. Между тем, понятие распоряжения как одного из элементов содержания права государственной собственности, не является постоянным и неизменным. На разных этапах развития общества может меняться и понятие распоряжения. Поэтому для того, чтобы раскрыть содержание этого правомочия, необходимо установить, что же следует понимать под определением «юридической судьбы» вещи.

Определение «юридической судьбы» вещи означает не что иное, как установление волей собственника новых, не имеющих в данный момент правовых отношений по поводу принадлежащего ему имущества. С этой точки зрения распоряжение природными ресурсами прежде всего и главным образом включает в себя действия государства по установлению, изменению и прекращению правоотношений по поводу земли, лесов, недр и вод без изменения субъекта права собственности. К этим действиям относятся предоставление и изъятие вод. Безусловно, к распоряжению в той или иной мере имеют отношение и такие действия, как определение целевого назначения вод, установление форм и порядка водопользования и «т.д. Но эти действия непосредственно не изменяют «юридическую судьбу» водных объектов. Правда, новое правоотношение по поводу вод устанавливается также при перераспределении водных объектов. Однако перераспределение, как правило, имеет место лишь в результате изъятия и предоставления водных объектов.

В соответствии с действующим водным законодательством предоставление в обособленное пользование осуществляется органами Государственного Комитета Республики Казахстан по водным ресурсам; местные исполнительные органы власти на замкнутый (неприточный) водный объект, расположенный в пределах административных границ, аула, села, поселка; районный орган ис-

[315] Вопросы колхозного и земельного права. М., 1963. С.118.

[316] См.: К р а с н о в Н.И.Правовой режим земель специального назначения. С.29-30.

полнительной власти – водный объект, расположенный в пределах административных границ района; областной орган исполнительной власти — водный объект, расположенный в пределах административных границ, области; правительство Республики Казахстан – любой водный объект, расположенный в пределах территории республики.

Изъятие водных объектов полностью или частично из обособленного пользования производится для удовлетворения государственных или общественных нужд в случаях особой необходимости по решению органа, предоставившего водный объект в обособленное пользование.

Такова общая характеристика содержания права государственной собственности на воды. Правильное осуществление правомочий владения, пользования и распоряжения водными объектами – необходимая гарантия повышения эффективности использования и охраны вод.

Глава V

ПРАВО ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ НА ВОДЫ И УПРАВЛЕНИЕ ЕДИНЫМ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ВОДНЫМ ФОНДОМ

Управление единым государственным водным фондом представляет собой деятельность органов Республики Казахстан по осуществлению функций, вытекающих из правомочия государства как субъекта права собственности, а также из территориального верховенства как элемента государственного суверенитета. Главная задача управления – организация рационального использования и охрана вод. В этом смысле управление является одним из способов реализации права собственности. Государственное управление водным фондом направлено на дальнейшее развитие рыночных отношений, на использование водных ресурсов в интересах укрепления экономики страны.

Республика Казахстан, будучи суверенным и независимым государством, осуществляет владение, пользование и распоряжение водными объектами через свои органы, которые в пределах установленных законодательством компетенций совершают по отношению к водным ресурсам акты государственного управления.

Надо подчеркнуть, что поскольку государственное управление водными объектами основывается на праве исключительной государственной собственности на воды, отношения, возникающие в процессе управления водами, по своей природе являются водными правоотношениями.

Вопрос о правовой природе общественных отношений по управлению природными богатствами обсуждался в литературе. Одни ученые называют их административными, другие водными, земельными и т.д. правоотношениями в зависимости от того, по поводу какого объекта они возникают, а третьи - характеризуют их одновременно и водными, и административными и т.д. Так, по мнению Б.В.Ерофеева, «государственное управление земельным фондом является одним из важных институтов земельного права, но в известной мере изучаемого в административном праве».[317] Такое же мнение высказывают авторы учебника «Советское земельное право»[318]. Они полагают, что государственное управление использованием и охраной природных ресурсов в определенной мере является предметом административного права. Несколько по-иному подходит к проблеме Н.И. Краснов, который считает, что управление земельным фондом как определенная часть государственного управления в целом одновременно входит в системы административного права и земельного права[319].

Безусловно, что административное право как отрасль, имеющая предметом своего изучения управленческие отношения, не может в той или иной мере не изучать отношения по управлению природно-ресурсными фондами. Однако одно и то же отношение одновременно не может быть и административно-

[317] Е р о ф е е в Б.В. Основы земельного права. М., 1971. С.109.
[318] См.: Советское земельное право. М., 1981. С.121.
[319] См: Земельное право. Общая теория советского земельного права. М., 1983. С.213.

правовым и земельно-правовым или водно-правовым. Надо иметь в виду то, что содержание и функционирование отношений по управлению водным фондом так же, как и земельным, лесным связаны с объектом природно-водными ресурсами — своеобразными объектами права. А согласно теории аграрного права, все отношения, объектом которых являются воды, составляют предмет только водного права. Как нам представляется, предмет административного права и природно-ресурсных отраслей (земельное, горное, лесное и водное право) необходимо определять следующим образом: административное право изучает вопросы организации государственного управления (определение структуры, форм и методов работы аппарата государственного органа, комплектование кадров, взаимоотношения между структурными подразделениями и т.д.[320]; земельное, горное, лесное и водное право – вопросы организации, пользования и охраны природных ресурсов (ведение кадастров, планирование, предоставление и изъятие, контроль и т. д). Специфику управленческих отношений в сфере природопользования определяет исключительный характер права государственной собственности. Не случайно ни в одном из учебников по административному праву мы не находим хотя бы небольшого раздела, посвященного государственному управлению в области использования и охраны природных объектов.

Каковы характерные особенности государственного управления водным фондом?

Понятие государственного управления трактуется по-разному: или как властно-организационная, исполнительно-распорядительная деятельность государства, призванная обеспечить единство хозяйственной системы, ее целенаправленное действие, подчинение всех ее звеньев интересам общества, координацию действий всех участников производства, или как научно обоснованное, планомерное, непрерывное властное воздействие государства на общественную систему, осуществляемое преимущественно в правовой форме и направленное на непосредственную практическую организацию и регулирование поведения и деятельности людей, их коллективов, общества в целом. В принципе указанные выше положения могут применяться и для характеристики государственного управления водными объектами. Для управления любыми объектами прежде всего характерно осуществление властных функций, когда соответствующие государственные органы посредством предоставленных им полномочий направляют деятельность предприятий, учреждений и граждан в желаемое обществом русло. Поэтому управленческие отношения иногда называют властеотношениями. Однако необходимо иметь в виду, что для современного этапа развития государственного управления характерно стремление к учету всей совокупности связей и взаимодействий между управляемой и управляющей системами. В условиях рынка право водопользователей так же, как и других пользователей природными ресурсами, охраняется не только от других предприятий и организаций, но и от посягательства самих государственных органов. Поэтому в настоя-

[320] См: 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., 1979; А т а м а н ч у к Г.В. Сущность советского государственного управления. М., 1981.

щее время 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 действия различных факторов, видеть перспективы развития отношений по управлению.

Далее, поскольку Республика Казахстан является субъектом права собственности на водные ресурсы, в правильном и эффективном использовании вод заинтересованы не только предприятия, организации и граждане, но и само государство. Государству не безразлично, как обеспечивается развитие и совершенствование водных отношений. Поэтому, закрепляя части единого водного фонда за предприятиями и иными хозяйственными организациями, государство создает благоприятные условия для повышения эффективности их использования. Оно ведет водный кадастр, проводит экономическую оценку вод. При необходимости государство дает кредиты, осуществляет постоянный контроль за деятельностью водопользователей и т.д.

Новое водное законодательство восприняло положение об усилении государственного контроля за соблюдением требований водного законодательства. В литературе неоднократно подчеркивалось своеобразие контроля за использованием и охраной вод. Функция государственного контроля в этой области направлена на процесс использования вод самими водопользователями и на процесс управления водными объектами ведомственными органами.

Специфика регулируемых водным законодательством управленческих отношений, равно как и своеобразная сложность этих отношений, заключается также в том, что эти отношения испытывают на себе влияние законов развития природы. Поэтому при регулировании управленческих отношений как разновидности водных отношений необходимо учитывать закономерности как общественного развития, так и развития природы.

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

Как уже отмечалось, воды классифицируются на подземные и поверхностные.

Отношения по управлению подземными водами имеют некоторую специфику. Прежде чем приступить к их эксплуатации, необходимо найти и разведать месторождения, утвердить запасы подземных вод и построить соответствующие сооружения (водозаборные сооружения, оборудованные насосными установками для забора подземных вод; шахтные колодцы, каптежи источников и другие малые сооружения для использования подземных вод, работающие без принудительного уровня воды). В силу этого процесс управления подземными водами охватывает такие этапы, как: 1) обнаружение месторождений подземных вод, определение геологических условий их залегания, выяснение возможности использования вод на данном этапе развития науки и техники; 2) подсчет и утверждение запасов подземных вод; 3) передача разведанных месторождений подземных вод соответствующим министерствам и ведомствам; 4) строительство

сооружений для эксплуатации подземных вод. Поэтому процессу управления водами в этой области общественных отношений присущ ряд особенностей. Так, в соответствии со ст. 34 Водного кодекса Республики Казахстан разрешение на использование подземных вод выдается государственным органом геологии и охраны недр по согласованию с государственными органами управления водными ресурсами и охраны природы. Согласно ст. 53, использование подземных вод питьевого качества для нужд, не связанных с питьевым и бытовым водоснабжением, не допускается. Лишь в тех районах, где отсутствуют необходимые поверхностные водные источники, имеются достаточные ресурсы подземных вод питьевого качества государственный орган управления водными ресурсами может разрешать (по согласованию с органами охраны природы и недр) временное использование этих вод для целей, не связанных с питьевым и бытовым водоснабжением.

На характер построения органов управления водными ресурсами, их компетенцию оказывают влияние особенности водного хозяйства. Как подчеркнул Л.И.Дембо, еще в 1948 г. водное хозяйство, т.е. хозяйственная эксплуатация водных ресурсов, используемых для различных отраслей народного хозяйства, представляет собой единую хозяйственную систему. Тем самым определяется наличие соответствующего водного законодательства, являющегося, несмотря на разрозненность соответствующих законодательных актов, особой отраслью законодательства, образующей определенную единую систему[321].

Понятие «водное законодательство» применяется в широком и узком значении. В широком смысле оно охватывает все отрасли водного хозяйства, которые регулируют вопросы владения, пользования и распоряжения единым государственным водным фондом. В узком же значении под понятием «водное хозяйство» имеются в виду отдельные отрасли: сельскохозяйственное водопользование, пользование водами для нужд промышленности, транспорта, рыбного хозяйства и т.д. Каждая отдельная отрасль водного хозяйства имеет свои особенности, которые обусловлены характером соответствующей отрасли народного хозяйства, пользующейся водными ресурсами. Вопросами непосредственного управлениями занимается то или иное конкретное ведомство.

Вместе с тем, характер водных объектов таков, что они одновременно могут использоваться в различных целях. Так, одни и те же реки могут быть объектами пользования для нужд промышленности, сельского хозяйства, транспорта, рыбного хозяйства и т.д. В этих случаях для использования воды необходимо получить согласие различных министерств и ведомств. Ибо нельзя допускать под видом развития промышленности нанесение урона сельскому хозяйству или под видом развития рыбного хозяйства — транспорту.

Все это делает управление водными объектами своеобразным и сложным, требующим четкой правовой регламентации.

Поскольку воды являются средствами производства, управлению водными объектами свойственно то общее, что характерно управлению земельными ресурсами, недрами и лесами и всем народным хозяйством страны, и то новое, что характеризует его организацию в период перехода к рынку и определяет пути и

[321] См: Д е м б о Л.И. Основные принципы советского водного законодательства. С. 7.

методы дальнейшего совершенствования. Оно осуществляется в полном соответствии с общими принципами организации природных ресурсов страны. Поэтому соотношение государственного управления водными объектами с государственным управлением природными ресурсами - это соотношение части и целого. Это означает, что оно, будучи самостоятельной системой управления в области использования и охраны вод, в системе более высокого уровня выступает как подсистема. То есть управление конкретными водными объектами единого государственного водного фонда одновременно является и системой, и подсистемой более высокого порядка — управления в области использования и охраны вод. Как подсистемы эти управления находятся во взаимосвязи, в постоянном взаимодействии, взаимозависимости с системой. Поэтому отношения по управлению водными объектами представляет собой отношения по управлению внутри системы, а также между подсистемами и системами более высокого уровня.

Характер и содержание управленческих подсистем зависит от особенностей управляемого объекта и возможностей управляющего воздействия самой системы. Причем управленческие отношения, с одной стороны, испытывают влияние системы, в основе 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.

Надо отметить, что Закон Казахской ССР «Об охране окружающей природной среды в Казахской ССР» от 18 июня 1991 г. по-новому решает многие вопросы охраны природы. В нем проблемы защиты прав человека на благоприятную для его жизни и здоровья окружающую природную среду поставлены во главу угла хозяйственной деятельности предприятий и организаций всех форм собственности. Значительно расширены полномочия специально уполномоченного органа в этой области — Министерства экологии и биоресурсов Республики Казахстан. Решения органов этого министерства, по вопросам охраны окружающей природной среды, принятые в пределах их компетенции, обязательны для исполнения всеми министерствами, ведомствами, предприятиями, учреждениями и организациями, независимо от ведомственной принадлежности и форм собственности (в т. ч. предприятиями военно-промышленного комплекса), а также гражданами. Поэтому ни один вид хозяйственной деятельности, ни одно мероприятие, связанное с использованием и охраной вод, не может пройти без ведома и разрешения органов Министерства экологии и биоресурсов. Игнорирование этого положения влечет за собой серьезные правовые последствия, вплоть до прекращения права водопользования. Не случайно Водный кодекс Республики Казахстан подробно регламентирует порядок и пределы участия органов указанного министерства в решении вопросов использования и охраны водных ресурсов. Поэтому проблема оптимального сочетания экономических и экологических интересов общества в процессе предоставления вод и водопользования в настоящее время приобретает важное значение. Задача заключается в том, чтобы государственное управление водными объектами, с одной стороны, обеспечивало развитие народного хозяйства, а с другой — способствовало раз-

витию и совершенствованию природоохранительных отношений. Нельзя допускать под видом защиты окружающей природной среды ущемления интересов народного хозяйства. Нельзя также открывать простор для интенсивного использования водных ресурсов под видом развития экономики. Не противопоставлять экономические и экологические интересы, не отрывать их друг от друга, а обеспечивать своевременное и качественное выполнение планов промышленного, сельскохозяйственного и социально-культурного развития страны на основе правильного, всестороннего решения задач, связанных с охраной природы и ее рациональным использованием, — вот основное требование современности, которое предъявляется к органам государственного управления.

Процесс управления водными ресурсами — сложный и многосторонний. Он состоит из различных действий, обеспечивающих ту или иную сторону эксплуатации вод, и для того, чтобы правильно их классифицировать, необходимо иметь в виду следующие обстоятельства.

Во-первых, как уже отмечалось, отношения по управлению водными ресурсами являются средствами реализации права государственной собственности на воды. Посредством этих отношений государство организует наиболее правильное и целесообразное использование вод и осуществляет свои правомочия как собственника. В то же время управленческие отношения формируют и обеспечивают нормальное функционирование и права водопользования, т.е. имеют служебное значение по отношению к эксплуатации вод. Причем и в том, и в 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 путем издания соответствующих правовых актов. Это: а) нормативные акты, содержащие права. Они распространяются на те лица, которые могут оказаться участниками регулируемых данными актами водных отношений; б) акты индивидуального значения, предусматривающие правила поведения для конкретных участников водного отношения; в) акты контроля за поведением участников водных отношений.

Во-вторых, управление водными ресурсами как исполнительно-распорядительная деятельность государственных органов сталкивается со множеством задач: общих и частных, главных и второстепенных. Эти цели и задачи формируются не только в водном законодательстве, но и в актах, устанавливающих правовой статус органов управления (положения министерств, ведомств и т.д.). Они предопределяют содержание, основные направления и компетенцию различных государственных органов в их деятельности по организации использования и охраны вод. Однако какими бы разнообразными и сложными эти задачи ни были, цель государственного управления, в конечном счете, — обеспечить рациональное и эффективное использование и охрану вод с учетом взаимосвязи различных природных объектов. Даже в тех случаях, когда водные объекты по тем или иным хозяйственным соображениям не передаются в пользование, главная задача государственного управления — создать условия для сохранения вод от загрязнения, засорения и истощения, предупреждения и

ликвидации вредного воздействия вод.

В-третьих, в условиях перехода к рынку в области регулирования водных отношений имеют место два взаимосвязанных и взаимообусловленных процесса, которые сводятся к следующему: усиление деятельности общегосударственного управления под влиянием водного и природоохранительного законодательства и обратное влияние специально уполномоченных государственных органов на выполнение требований водного и природоохранительного законодательства, что способно привести к повышению эффективности действующих нормативных актов.

С учетом изложенного все многочисленные и разнообразные действия государства и его органов можно классифицировать по следующим основным направлениям (функциям): планирование использования и охраны водных ресурсов; учет водных объектов и ведение водного кадастра, распределение и перераспределение водных ресурсов между водопользователями; пространственно-территориальное устройство водных объектов; предупреждение и ликвидация вредного воздействия вод; контроль за использованием и охраной водных объектов; разрешение споров о праве водопользования.

Названные функции государственного управления в одинаковой мере распространяются на управленческие отношения по организации использования и охраны всех отраслей водного хозяйства. Вместе с тем, применительно к отдельным отраслям водного хозяйства, они имеют специфическую форму проявления. Например, планирование использования вод для нужд рыбного хозяйства имеет существенные особенности по сравнению с планированием использования вод для нужд промышленности, по сравнению с планированием использования для нужд судохозяйства и т.д.

Функции управления водными объектами тесно взаимосвязаны между собой, но и в тоже время каждая из них относительно самостоятельна и обеспечивает решение той или иной части общей задачи по организации рационального использования вод. Рассмотрим некоторые из них.

В решении проблемы организации рационального использования и охраны вод важное значение имеют учет и государственный водный кадастр. Государственный учет имеет своей задачей определение количества и качества вод, используемых для нужд населения, отраслей экономики и сохранения экологической устойчивости окружающей среды (ст. 110 Водного кодекса). Государственный водный кадастр представляет совокупность сведений о состоянии, использовании и охране вод. Водный кадастр включает данные учета вод по количественным и качественным показателям, регистрации водопользовании, а также сведения об использовании вод (ст. 111). Учет и водный кадастр является необходимым условием планирования использования и охраны вод. Без их данных невозможно также обеспечить эффективное распределение и перераспределение вод между водопользователями.

В результате распределения и перераспределения вод происходит возникновение или прекращение водных правоотношений. Осуществляются они путем предоставления вод в пользование и изъятие их для государственных или общественных нужд, юридической формой реализации этой функции являются пра-

вомочия собственника по распоряжению водами.

Особенностью распоряжения водными объектами при предоставлении права на обособленное водопользование полностью или частично заключается в том, что разрешение на пользование замкнутыми (непроточными) водоемами, расположенными на территории республики, выдается правительством, а разрешение на пользование такими водоемами, расположенными в пределах административных границ области, областной администрацией; расположенным в пределах района — районной администрацией по согласованию с государственным органом управления водными ресурсами.

Некоторую специфику имеет порядок выдачи разрешения на специальное водопользование. Так, согласно ст. 34 Водного кодекса, разрешение на использование поверхностных вод выдается государственным органам управления водными ресурсами, а подземных — органом геологии и охраны недр по согласованию с органами управления водными ресурсами и охраны природы. Объясняется это особым правовым режимом специального пользования водными ресурсами.

В процессе осуществления управления водными объектами органы государства проводят ряд мероприятий с целью создания условий, необходимых для рационального использования вод. Совокупность всех этих мероприятий, направленных на плановое распределение водных объектов между отдельными отраслями народного хозяйства, между областями, районами и отдельными водопользователями, а также мероприятий по установлению режима орошения или осушения водоустраиваемой территории называется водоустройством[322]. В соответствии с действующим законодательством водоустройство проводится в виде паспортизации водных объектов и отграничением акватории, когда в пользование предоставляется часть вод.

Одной из функций государственного управления является разрешение водных споров. Под водными спорами понимаются споры, возникающие при предоставлении, изъятии, использовании и охране вод.

До принятия нового Водного кодекса споры в области использования и охраны вод разрешались в соответствии с компетенцией, установленной законодательством, Советом Министров республики, исполнительными комитетами местных Советов народных депутатов. В ряде случаев к разрешению водных споров привлекались органы управления водных ресурсов. Новый Водный кодекс решает эту проблему в ином порядке. Согласно ст. ст. 117-118, разрешение всех водных споров, в т.ч. имущественных, отнесено к компетенции суда. Это связано с необходимостью укрепления демократических начал в деле рассмотрения водных споров и усилением гарантии прав водопользователей, которые в реальной жизни во многих случаях находятся в зависимости от местных органов власти и управления.

Важнейшей функцией управления водными ресурсами является предупреждение и ликвидация вредного воздействия вод. Наличие этой функции обусловлено особенностями вод как объекта природы. В своем естественном состоянии воды подвержены стихийным природным явлениям. Весенние паводки,

[322] См.: Д е м б о Л.И. Основные проблемы советского водного законодательства. С.76.

селевые потоки иногда оказывают серьезное воздействие на окружающую природную среду — разрушают дома и сооружения, наносят большой материальный ущерб сельскому хозяйству, угрожают жизни людей. Поэтому местные органы управления проводят большую работу по предупреждению и ликвидации последствий стихийных бедствий. Подобные мероприятия предусматриваются в планах и программах экологического развития страны.

Осуществление мер по предупреждению и ликвидации вредного воздействия вод производится в порядке, определяемом правительством Республики Казахстан.

Таковы основные функции государственного управления в области использования и охраны вод. Они все важны. Тем не менее, с точки зрения реализации права государственной собственности на воды, среди перечисленных особо выделяется функция по предоставлению вод в пользование, посредством которой государство определяет юридическую судьбу вод и осуществляет свое правомочие распоряжения как собственник. Все остальные действия органов управления по организации рационального использования и охраны вод могут быть претворены в жизнь, как правило, после предоставления их тому или иному лицу в эксплуатацию. Поскольку воды являются исключительной собственностью государства, субъективные права на воды могут возникнуть только после того, как управомоченные на то государственные органы предоставляют предприятиям, учреждениям, организациям, а также гражданам в установленном законом порядке соответствующие водные объекты для эксплуатации. В этом заключается одна из характерных особенностей права на воды как природного объекта. Поэтому функция по предоставлению недр служит исходной базой для возникновения правоотношений по водопользованию, и в большей степени носит правовой характер, чем остальные функции государственного управления.

Рассматривая функции государственного управления в области использования и охраны вод, необходимо обратить внимание на следующие положения.

Во-первых, функции государственного управления в общем и целом являются устойчивыми и стабильными. Благодаря этому государство имеет возможность развития производительных сил и производственных отношений в стране. Но с изменением социально-экологической обстановки могут изменяться характер и содержание функций, совершенствоваться формы и методы их осуществления. При этом некоторые функции, существование которых связано с особенностями того или иного этапа развития государства, могут исчезать, а на их месте появляться другие, более точно отражающие объективные законы развития производственных отношений. Так, возникновение функций по ведению водного кадастра стало возможным лишь после того, как укрепились хозяйственная самостоятельность водопользователей и во весь рост встала проблема развития и совершенствования природоохранительной функции государства.

Во-вторых, функции управления в области использования и охраны вод носят всесторонний и всеобъемлющий характер и осуществляются от имени государства. Этим они существенным образом отличаются от соответствующих функций по внутрихозяйственному управлению водными объектами, которые

основываются на праве пользования. Последние осуществляются от имени своих водопользователей и распространяются только на те лица, которые подчинены этим пользователям. Имеются различия и в порядке возникновения этих функций, в формах и методах их осуществления и т.д. Отношения по внутрихозяйственному управлению возникают в связи с непосредственной эксплуатацией вод и направлены на осуществление хозяйственной деятельности, в то время как отношения по государственному управлению большей частью являются организационными. Например, действия государственных органов по учету, составлению водного кадастра, контролю за использованием вод по своей природе являются действиями по государственному управлению водными ресурсами. Эти же действия, совершаемые водопользователями, признаются осуществлением внутрихозяйственного управления. Поэтому функции государственного управления, несмотря на внешнее сходство, нельзя смешивать с функциями внутрихозяйственного управления. Вместе с тем предприятия, учреждения и организации наряду с государственными органами призваны обеспечить надлежащее использование вод. Поэтому внутрихозяйственное управление по существу является продолжением общего государственного управления водными ресурсами.

В-третьих, функции государственного управления отражают объективные условия развития и совершенствования общественных отношений в области использования и охраны вод. Поэтому они имеют важное значение при образовании органов управления, установлении форм и методов их работы. Научное управление происходящими в сфере использования и охраны вод процессами невозможно без точного и полного определения перечня функций органов государственного управления водными ресурсами.

Развитие государственного управления на этапе перехода к рынку отмечено необходимостью полной и последовательной реализации его основных принципов, в которых интегрируются политические, экономические и социальные факторы управления. В соответствии с теоретическими воззрениями аграрно-правовой науки государственное управление водными ресурсами базируется как на общих, так и на специфических принципах отношений по использованию и охране вод. К общим принципам могут быть отнесены научно обоснованное сочетание экономических и экологических интересов общества, платность природопользования, законность и т.д. Эти принципы получают своеобразное преломление в специфических началах деятельности органов управления как субъектов водных отношений. По мнению многих ученых, к специфическим принципам могут быть отнесены комплексный подход к управлению водными объектами, соответствие управляющей системы характеру ее функции, разделение хозяйственно-организаторских и контрольно-надзорных функций, организация управления с учетом не только административно-территориального деления, но и природно-географического районирования.

Наиболее важным с точки зрения обеспечения рационального использования и охраны вод является комплексный подход к управлению водными объектами. Это означает прежде всего учет единства и взаимосвязи природных богатств и элементов окружающей природной среды. В своем естественном состоянии все природные богатства связаны между собой и в процессе использо-

вания оказывают друг на друга как полезные, так и отрицательные воздействия. Неправильная разработка недр, хотя и может обеспечивать полное извлечение полезных ископаемых, вызывает, например, поднятие уровня грунтовых вод, обрушение земной поверхности, разрушение плодородного почвенного слоя и другие нежелательные последствия. В свою очередь, неправильная планировка использования земельного участка, водных, лесных и других природных ресурсов может задержать освоение месторождений, либо сделать вообще непригодной его разработку[323].

Комплексный подход к управлению водными ресурсами означает также учет возможности использования того или иного водного объекта в разных качествах (для оздоровительных, рекреационных целей, сельскохозяйственных, производственных нужд и т.д.). Поэтому рациональное и комплексное использование вод предполагает такую организацию их пользования, при которой учитывалось бы взаимодействие различных видов природных богатств друг с другом, возможность использования водных объектов в различных качествах и пользование водами не влекло бы за собой ухудшения состояния земли, недр и лесов.

Действующее законодательство уделяет большое внимание проблеме комплексного использования природных богатств, в т.ч. вод. Так, в соответствии с Законом Казахской ССР «Об охране окружающей природной среды в Казахской ССР», при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции и техническом перевооружении предприятий и других объектов, вводе их в эксплуатацию для учета взаимосвязи природных богатств в обязательном порядке должны проводиться государственная экологическая и государственная санитарно-экологическая экспертизы. Водный кодекс РК запрещает ввод в эксплуатацию новых и реконструированных объектов, не обеспеченных сооружениями и устройствами, предотвращающими вредное воздействие вод, загрязнение и засорение водоохранных зон и полос водоемов, а также не оснащенных приборами учета потребления воды и сброса стоков; скважин на воду без оборудования их водорегулирующими устройствами и установления зон санитарной охраны; водозаборных сооружений без рыбозащитных устройств в соответствии с утвержденными проектами; оросительных и обводнительных систем, водохранилищ и каналов до проведения предусмотренных проектами мероприятий, предотвращающих затопление, подтопление, заболачивание, засоление земель и эрозии почв; осушительных систем до готовности водоприемников и других сооружений в соответствии с утвержденными проектами.

Нормы, направленные на реализацию принципа комплексного подхода в решении вопросов рационального использования и охраны природных богатств, содержатся также в Земельном, Лесном кодексах, в Кодексе о недрах и переработке минерального сырья.

Принцип учета географического районирования в области управления водными ресурсами проявляется как бассейновый принцип. Ряд водных объектов, особенно реки, могут располагаться на территории нескольких областей. Поэтому использование вод в одной местности может оказать существенное

[323] См.: Еренов А.Е., Мухитдинов Н.Б., Ильяшенко Л.В. Правовое обеспечение рационального природопользования. С.82; Колбасов О.С. Экология. Политика. Право. С.178-179.

влияние на состояние водных ресурсов в целом. Для того чтобы подобными водами эффективно управлять, необходимо четко скорректировать деятельность водопользователей всех административно-территориальных единиц, через территории которых протекают реки, или находятся водоемы. Решить эту задачу призван бассейновый способ управления. Его характерной чертой является то, что к управлению водными объектами привлекаются не только республиканские, но и территориально-бассейновые органы управления и инспекции. Последние осуществляют распорядительные и контрольные функции на водных бассейнах, в которые входят две или несколько областей. Это, разумеется, не означает отстранения от управления водными объектами глав местных администраций. Наоборот, оно предполагает их активное участие в решении проблемы рационального использования и охраны вод. Местные исполнительные органы обеспечивают учет местных особенностей, контролируют использование вод в пределах того или иного административно-территориального деления.

Принцип разделения хозяйственно-организаторских и контрольных функций проявляется в наличии органов, специально занимающихся вопросами охраны окружающей природной среды, в т.ч. вод (органы Министерства экологии и биоресурсов, специальные подразделения по охране природы, органы здравоохранения, сельского хозяйства и т.д.).

Для успешной реализации этих принципов в настоящее время создаются необходимые условия прежде всего путем организационного и материального обеспечения охраны природы. В частности, ныне принимаются меры по совершенствованию и повышению эффективности государственного управления и контроля в области охраны окружающей природной среды и рационального использования вод, по укреплению материально-технической базы этого контроля, по усилению роли природоохранительных служб в отраслях народного хозяйства, по повышению престижности труда в сфере охраны вод, по усилению материального и морального поощрения граждан и общественных организаций за содействие в осуществлении мероприятий по охране природы.

Для государственного управления использованием и охраной вод в Республике Казахстан создана довольно разветвленная система органов управления. Одни из них обладают правами по управлению вод в большей мере, ибо созданы только для управления водными объектами, другие в меньшей и т.д. Но общим для них является то, что обеспечение рационального использования и охраны вод является важнейшим направлением их деятельности.

Органы государственного управления в области использования и охраны вод созданы для решения проблемы дальнейшего развития и совершенствования водных отношений, и в процессе своей деятельности они взаимно действуют друг на друга. 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. Действуют они от имени государства, наделены определенными полномочиями, и их деятельность охраняется государством.

Система и компетенция органов управления за использованием и охраной вод определяются Конституцией РК, Водным кодексом РК и другими законодательными актами, регулирующими водные отношения и отношения по охране окружающей природной среды.

В литературе подробно исследованы научные основы построения системы государственных органов, осуществляющих управление как в целом природными богатствами, так и водными ресурсами. Подробно разработаны также правовые основы деления органов государственного управления на отдельные группы. В ряде случаев классификация органов управления производится по характеру их функций и по территориальному масштабу деятельности. В соответствии с этим органы управления делятся на выборные и назначаемые, органы власти и управления. Однако к органам управления водными ресурсами эти классификационные принципы не подходят, так как отношения по управлению водными объектами в большей части водные отношения, возникающие в связи с организацией использования и охраны вод. Для водного права так же, как и земельного, горного, лесного права, 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 подведомственен широкий круг отраслей, а органам специальной компетенции – одна определенная отрасль государственного управления. Между тем, специальные службы управления водными ресурсами имеют дело с конкретным объектом права и управляют водами независимо от того, в чьем ведении они находятся. Поэтому в основе классификации органов управления водными объектами должны быть признаки, которые характеризовали бы их прежде всего как субъекты водных отношений. Такими признаками являются объем и характер полномочий органов по отношению к водным объектам и к пользованию ими. Исходя из этого, органы управления водными ресурсами можно классифицировать как органы общего, специального и ведомственного управления.

К органам общего управления относятся правительство РК, местные исполнительные органы. Полномочия этих органов распространяются на всех участников общественных отношений по использованию и охране вод в пределах соответствующего административно-территориального деления, независимо от их подчиненности. Так, к ведению правительства Республики Казахстан в области управления водным фондом относятся: реализация государственной политики в области использования, воспроизводства и охраны водных ресурсов; утверждение основных направлений рационального использования и охраны водных ресурсов, развитие водного хозяйства; утверждение бассейновых схем, комплексного использования и охраны водных ресурсов и водохозяйственных балансов; обеспечение выполнения республиканских программ по сохранению и восстановлению водоемов и водных источников; определение порядка ведения государственного учета вод и их использования, а также государственного водного кадастра и мониторинга вод; установление порядка осуществления го-

сударственного контроля за использованием и охраной вод; утверждение положения о водоохранных зонах и полосах; определение порядка согласования размещения и ввода в эксплуатацию предприятий, сооружений и других объектов, влияющих на состояние вод, а также условий производства строительных, дноуглубительных и других работ на водоемах, их водоохранных зонах и полосах; предоставление водоемов в обособленное пользование; регулирование водных отношений между областями республики; разработка базовых ставок платежей за воды; осуществление мероприятий в области отношений Республики Казахстан с иностранными государствами и международными организациями по вопросам использования и охраны вод.

Как видим, правительство РК, которое возглавляет систему органов управления водными объектами как непосредственно, так и через местные исполнительные органы, сосредоточивает свое влияние на наиболее важных, целевых проблемах организации рационального использования вод. Это естественно, ибо в связи с переходом к рыночным отношениям происходит специализация каждой из составных частей единой системы государственного управления. Образуются и продолжают создаваться министерства и ведомства, которые непосредственно отвечают за состояние дел в области использования вод. Они и призваны оперативно решать вопросы охраны водных ресурсов.

Большими полномочиями в области использования и охраны вод обладают местные исполнительные органы. На них лежит задача распределения лимитов водопотребления между административно-территориальными единицами, водопользователями области, района, города по представлению соответствующего государственного органа управления водными ресурсами РК; предоставление водоемов в обособленное пользование юридическим лицам и гражданам по согласованию с государственным органом управления водными ресурсами; согласование размещения и ввода в эксплуатацию предприятий, сооружений и других объектов, влияющих на состояние вод, а также условий производства строительных, дноуглубительных и других работ на водоемах и в водоохранных зонах и полосах; установление водоохранных зон и полос по представлению государственного органа управления водными ресурсами; контроля за использованием и охраной вод; прекращения права пользования водами.

Таким образом, органы общегосударственного управления водами, сохраняя все полномочия и положения исполнительных органов, решают крупные проблемы организации рационального использования и охраны вод. Разумеется, объем компетенции этих органов в зависимости от их места и роли разный. Правительство, например, обладает в отношении вод большими правами, чем местные исполнительные органы. Существует определенное разделение компетенции и в области решения конкретных вопросов. Но все эти органы осуществляют свои функции по управлению водами в пределах определенной территории, независимо от того, в чьем ведении воды находятся. Это значительно повышает их влияние на процесс рационального использования вод.

Своеобразное положение занимают специально уполномоченные органы управления в области использования и охраны вод. Это прежде всего Комитет по водным ресурсам при Кабинете министров РК, выполняющий свои функции

непосредственно или через бассейновые, областные и иные подразделения с участием органов охраны природы и иных специально уполномоченных государственных органов. К его ведению относится установление лимитов водопотребления в разрезе бассейнов, областей и районов; государственный учет вод и их использования; ведение государственного водного кадастра и мониторинга вод; выдача разрешений на специальное водопользование по согласованию с органами охраны природы; выдача технических условий на все виды водопользования; обеспечение межрегионального, межобластного, межрайонного и межотраслевого распределения водных ресурсов на основе их комплексного использования с учетом экологических требований; осуществление мероприятий по сохранению и улучшению состояния рек, озер и других водоемов, предупреждению и ликвидации вредного воздействия вод; разработка основных направлений использования, и охраны водных ресурсов; связи с определенными государствами по вопросам регулирования водных отношений. Если для правительства и местных исполнительных органов управление водами является важной, но далеко не единственной функцией, то деятельность государственного органа по водным ресурсам подчинена только интересам обеспечения рационального использования и охраны вод. Его указания по вопросам использования и охраны вод, данные в пределах своей компетенции, являются обязательными для всех граждан, министерств, государственных комитетов, ведомств, предприятий и организаций независимо от их ведомственной принадлежности и форм собственности.

К иным, специально уполномоченным государственным органам управления в области использования и охраны вод, относятся Министерство экологии и биоресурсов, Министерство геологии и охраны недр, Министерство здравоохранения РК. Они также имеют право издавать обязательные правила и нормы по вопросам использования и охраны вод, осуществляют надзорно-контрольные функции в отношении водопользователей. Их указания являются обязательными для выполнения.

Ведомственное управление водами осуществляют различные министерства и ведомства, которым воды переданы для использования. Компетенция этих органов значительно отличается от компетенции органов общего и специального управления. Они почти не включают в себя право распоряжения водными объектами, так как ведомственные органы осуществляют управление уже предоставленными им водными ресурсами и призваны обеспечить надлежащее водопользование предприятиям и организациям своей системы, поэтому по отношению к общему и специальному управлению занимают подчиненное положение.

Современная система органов государственного управления сложилась не сразу. Она развивалась и совершенствовалась с учетом стоящих перед государством задач и соответствующих социально-экономических условий. Она в целом оправдала себя на практике, так как построена с учетом объекта управления — вод. Однако нельзя считать, что данная система является идеальной и не нуждается в совершенствовании. В юридической литературе уже указывалось на отсутствие должной согласованности между органами управления при решении вопросов, связанных с обеспечением хозяйского отношения к водным ресурсам, недостаточно скоординирована также их деятельность по организации исполь-

зования и охране вод. Поэтому поиск путей по совершенствованию системы органов управления водами и улучшению стиля и методов их работы должен продолжаться и в дальнейшем. Нужно, по нашему мнению, лишь обратить внимание и на необходимость совершенствования действующих законодательных актов в этой области. Большинство из них принято на начальном этапе перехода к рыночным отношениям, поэтому в полной мере не отражают реалий сегодняшнего дня. При этом в ряде случаев они противоречат друг другу и должным образом не обеспечивают эффективность использования и охраны вод. Решение этих и других вопросов будет способствовать дальнейшему развитию водных отношений в условиях рынка.

==========

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Итак, нами рассмотрены некоторые теоретические проблемы правового регулирования собственности в Республике Казахстан в условиях получения независимости и перехода к рыночным отношениям.

Какие выводы можно сделать?

Первый бесспорный вывод заключается в том, что право исключительной государственной собственности на воды является наиболее приемлемой формой для молодой независимой Республики Казахстан. Она соответствует ее национальным традициям, особенностям местных условий, где проживают представители различных наций и народностей. Данная форма обеспечивает одинаковые стартовые возможности для всех тех, кто вступил в рыночные отношения.

Рынок диктует свои законы, которые в настоящее время не всем понятны и доступны. На первом этапе, особенно в переходный период, идет интенсивный процесс размежевания на богатых и бедных, приспособленных к рыночным отношениям и не приспособленным к этим отношениям и т.д. Получает широкий простор для своего развития теневая экономика. В этих условиях введение частной собственности на природные ресурсы может привести к обострению экономической и политической ситуации в стране, порождению спекуляции и превращению объектов природы в предмет наживы.

Выступая против частной собственности на природные ресурсы, некоторые ученые предлагают отказаться от термина «исключительной». Однако с таким подходом к проблеме нельзя согласиться. Исключительность означает, что природные ресурсы не являются товаром, они не продаются и не покупаются. Следовательно, главная смысловая нагрузка данного термина состоит в том, что он подчеркивает неизменную принадлежность земель, недр, лесов и вод государству, и что оно выступает единым и единственным собственником этих объектов. «Неисключительное» право государственной собственности распространяется на товарно-материальные ценности (здания, сооружения, машины, механизмы и т.д.), которые могут продаваться и переходить в частные руки.

Во-вторых, признание природных ресурсов исключительной собственностью произошло в условиях формирования правового государства, для которого характерно верховенство закона во всех сферах жизни общества. В правовом государстве наступает предел власти и возникает необходимость в четком

регулировании форм и условий вмешательства его органов в экономические отношения.

В ходе преобразования экономических отношений претерпели серьезные изменения правомочия собственника по владению, пользованию и распоряжению имуществом. Законодательство четко устанавливает пределы юридической власти государства-собственника. Это проявляется в введении институтов аренды, пожизненного наследуемого владения и т.д. В процессе осуществления права собственности государство должно учитывать не только природно-географические, экономические условия, но и интересы природопользователей. С юридической точки зрения в настоящее время Республика Казахстан как собственник земель, недр, лесов и вод может иметь лишь столько прав, сколько ей необходимо для обеспечения рационального и комплексного использования этих ресурсов. Между тем, право собственности советского государства не знало никаких ограничений. Государство могло совершать любые акты владения, пользования и распоряжения объектами собственности и требовать от природопользователей нужных для него действий.

В-третьих, в связи с переходом к рыночным отношениям законодательство Республики Казахстан уже меняет свои ориентиры в сторону признания приоритета экологических интересов над экономическими и обеспечения права человека на благоприятную для жизни и здоровья окружающую среду. Это видно из того, что, во-первых, на субъект права собственности возлагается юридическая ответственность за свои экологические неправомерные действия перед гражданами; во-вторых, гражданам предоставляется право потребовать возмещения причиненного ущерба, включая упущенную выгоду; в-третьих, на субъект права собственности и его управленческие органы возлагается обязанность нахождения оптимального сочетания экологических и экономических интересов каждый раз при решении конкретных хозяйственных вопросов. Причина экологического кризиса кроется не в формах собственности, а в тех правовых гарантиях и средствах, которые направлены на их реализацию. Опыт многих зарубежных стран давно показал, что и частная собственность без соответствующего механизма, сама по себе не способна обеспечить эффективное использование природных объектов.

В-четвертых, объектами правоотношений собственности являются воды, или то же самое - водные объекты. Поэтому, говоря о водных ресурсах как объекте права государственной собственности, мы имеем в виду то, по поводу чего возникают права и обязанности участников отношений собственности.

Право государственной собственности на водные объекты распространяется на воды до тех пор, пока они не теряют связи с природной средой. Отделенная от рек и озер вода представляет собой продукцию и становится собственностью того, кто ее добыл.

Добытая вода меняет правовое состояние, и из средства производства, являющегося природным ресурсом, превращается в обычный товар. Нельзя согласиться с мнением, что в качестве объекта водного права выступают не только водные ресурсы, но и те водопроводящие канализационные, оросительные, обводнительные, осушительные и иные водохозяйственные сооружения и устрой-

ства, с помощью которых осуществляется их использование, а также береговые полосы, расположенные у водных источников, водохозяйственных сооружений и устройств. Эти сооружения имеют иной режим, чем водные объекты. Они являются товаром, созданным трудом человека.

Новый Водный кодекс четко различает воды и водохозяйственные сооружения как два взаимосвязанные, но вместе с тем самостоятельные объекты права.

В-пятых. В Республике Казахстан единым и единственным субъектом права собственности на воды является государство. В силу этого оно является непременным участником не только отношений собственности, но и отношений водопользования. Государство предоставляет воды в пользование и изымает их в случае нарушения водопользователями действующего законодательства, составляет водный кадастр, ведет учет и т.д.

Вместе с тем, для рынка государство такой же субъект, как и все остальные. Поэтому в условиях рынка правовая экономика базируется на четком разграничении государственного руководства и хозяйственного управления природопользователями, что в корне меняет экономическую роль государства. Вся деятельность государства по осуществлению экономической реформы должна быть направлена на максимальное стимулирование работы субъектов права природопользования. Оно должно создавать равные экономические и правовые условия для осуществления хозяйственной деятельности всем участникам отношений по пользованию и охране вод. Это требует выработки и последовательной реализации качественно иной структурно-инвестиционной политики, обеспечения максимальной поддержки всех водопользователей, в том числе иностранных инвесторов. Иначе говоря, если в условиях командно-административной системы качество как политического суверена и субъекта права собственности функционируют вместе, то при переходе к рынку происходит их разделение.

Государственное управление в области использования и охраны вод приобретает свойственное ему назначение. Поэтому нуждается в пересмотре ставший аксиомой в годы тоталитарного режима тезис о том, что правомочия государства как собственника являются абсолютными и неограниченными.

Воздействие государства на водные отношения так же, как и на земельные, горные и лесные отношения, тоже должно быть направлено на создание реальных условий для оптимального действия законов рынка. Именно при таком воздействии, получающем организационное и правовое оформление и осуществляемом соответствующими методами, более полно проявляется характер деятельности правового государства.

Иное другое регулирование водных отношений без учета законов рынка может привести к нежелательным последствиям.

В-шестых. Содержание права собственности на воды образуют правомочия, которыми законодательство наделяет государство как собственника. На объем правомочий собственника оказывает влияние по крайней мере два следующих важных момента: во-первых, особенности объекта права собственности; во-вторых, характер общественно-политической системы данного общества. Поэтому, хотя правомочия владения, пользования и распоряжения распро-

страняются на все объекты всех собственников, их реальное содержание существенно отличается друг от друга. Итак, объем и содержание правомочий в отношении товарно-материальных ценностей несколько иные, чем в отношении природных ресурсов, в том числе вод. Правомочие собственника товаров, например, включает в себя определение судьбы вещи путем купли-продажи. Объем правомочий распоряжений водными объектами значительно уже. Он не предусматривает продажу вод.

В-седьмых. Для обеспечения эффективности, использования и охраны водных объектов, особенно тех, которые расположены в пределах границ ряда государств, необходимы усилия всех заинтересованных стран. Нужно добиться реализации договоренностей, достигнутых на совещании глав ряда государств в Кзыл-Орде 26 марта 1993 г. в отношении Аральского моря. Необходимо также принять необходимые меры по сохранению Каспийского моря и других водных источников, находящихся под юрисдикцией многих субъектов.

Мы поддерживаем высказанное в научной литературе мнение о целесообразности заключения договора между государствами СНГ об охране окружающей природной среды.

Необходимо отметить, что четкое регулирование отношений собственности является одним из важнейших средств обеспечения рационального и комплексного использования вод. Действовавшие в этой области законодательные и иные акты не только не способствовали преодолению экологического кризиса, но во многих случаях явились причиной его наступления. Поэтому в связи с получением независимости Республикой Казахстан и перехода к рынку в стране разработан и принят ряд крупных актов, регулирующих водные отношения. Среди них особо следует выделить новый Водный кодекс, который призван в комплексе регламентировать все общественные отношения, возникающие в процессе использования и охраны вод. Вместе с тем законотворческий процесс в этой области продолжается. Предстоит принять ряд законов и подзаконных актов в развитие Водного кодекса.

Поэтому дальнейшее изучение проблем водного права, в том числе такого важного и центрального института, как институт права государственной собственности на воды, будет иметь важное практическое и теоретическое значения.

БИБЛИОГРАФИЯ

А б д и р о в Ж. Воды для Арала // Казахстанская правда, 1990, 20 ноября.
А к с е н е н о к Г.А. Право государственной собственности на землю в СССР. М., 1950.
А к с е н е н о к Г.А. Земельные правоотношения в СССР. М., 1958.
А к с е н е н о к Г.А. О проблемах кодификации водного законодательства Союза ССР и союзных республик // Советское государство и право. 1961, № 12.
А к с е н е н о к Г.А. О научных основах кодификации водного законодательства Союза ССР и союзных республик. В ст.: Вопросы кодификации водного законодательства Союза ССР и союзных республик. М., 1963.
А л е к с е е в С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966.
А л е к с е е в С.С. Общая теория социалистического права. Свердловск, 1966.
А л е к с е е в С.С. Собственность - право - социализм. М., 1989.
Алексеев С.С. Общая теория права. М., I., I., Т. II. 1981-1982.
Б а й с а л о в С.Б.,Еренов А.Е. Право сельскохозяйственного водопользования в Казахской ССР. Алма-Ата, 1956.
Б а й с а л о в С.Б. Водное право Казахской ССР. Алма-Ата, 1966.
Б а й с а л о в С.Б. К вопросу о кодификации водного законодательства Казахской ССР. В ст.: Вопросы кодификации водного законодательства Союза ССР и союзных республик. М., 1963.
Б а й с а л о в С.Б. Водное право. В кн.: История государства и права Советского Казахстана, Т. I. Алма-Ата, 1985.
Б а й с а л о в С.Б., И л ь я ш е н к о Л.В. 200 вопросов и ответов по охране природы. Алма-Ата, 1987.
Б а ш м а к о в Г.С. Научные основы кодификации водного законодательства // Советское государство и право. 1961, № 1.
Б а л е з и н В.П. Правовой режим земель городской застройки. М., 1963.
Б р а т у с ь С.Н. Субъекты гражданского права. М., 1950.
Б о г о л е п о в Р.Д., Б о р о д а н о в Н.М., Р у с к о л А.А. Советское земельное право. М., 1985.
В е д е н и н Н.Н. Закон на страже природы. М. 1964. Государство - право - экономика. М., 1970.
В е н е д и к т о в А.В. Государственная социалистическая собственность. М., 1948.
Вопросы колхозного и земельного права. М., 1951.
Вопросы теории земельного права. М., 1962.
Г р и г о р ь е в В.К. Советское земельное право. М., 1957.
Г р и г о р ь е в В.К. Вопросы теории земельного права. М., 1963.
Г у р в ич Л.И. Роль природных богатств в развитии производительных сил. М., 1981.
Д е м б о Л.И. Основные проблемы советского водного законодательства. Л., 1948.
Д е м б о Л.И. Земельные правоотношения в классово-антагонистическом обществе. Л., 1954.
Д е м б о Л.И. Очерки современного аграрного законодательства капиталистических стран. М., 1962.
Д е м б о Л.И. Правовой режим лесов. Л., 1957.
Д ж а л и л о в И. Возникновение и развитие сельского земельного права в Узбекистане. Ташкент, 1970.
Е р е н о в А.Е. Возникновение и развитие социалистических земельных правоотношений в Казахской ССР. Алма-Ата, 1963.
Е р е н о в А.Е. Земельное право. В кн.: История государства и права Советского Казахстана. Т.II, Алма-Ата, 1963.
Е р е н о в А.Е., Б а й с а л о в С.Б. К вопросу о совершенствовании общесоюзного водного законодательства // Вестник АН КазССР. 1970, № 12.
Е р е н о в А.Е., С а х и п о в М.С., М у х и т д и н о в Н.Б. и др. Правовая охрана природы в

Казахской ССР. Алма-Ата, 1977.
Еренов А.Е., Мухитдинов Н.Б., Ильяшенко Л.В. Предмет и система советского земельного права. Алма-Ата, 1981.
Еренов А.Е., Мухитдинов Н.Б., Ильяшенко Л.В. Правовое обеспечение рационального природопользования. Алма-Ата, 1985.
Еренов А.Е., Мухитдинов Н.Б., Насырова Л.Р. и др. Эффективность природоохранительного законодательства. Алма-Ата, 1988.
Ерофеев Б.В. Советское земельное право. М., 1965.
Ерофеев Б.В. Основы земельного права. М., 1971.
Ерофеев Б.В., Головачева Л.Г. Советское земельное право. М., 1960.
Жариков Ю.Т. Право сельскохозяйственного землепользования. М., 1969.
Загайнов Л.И. Социалистическое государство и законы экономики. М., 1971.
Загайнов Л.И. Экономические функции Советского государства. М., 1968.
Заславская Л.А. О понятиях объекта права государственной собственности на недра земли и пользования ими // Ученые записки ВНИИСЗ. 1969, № 116.
Земельное право. М.,1969.
Зотов В. Гражданское общество и правовое государство // Коммунист. 1990 г., № 17.
Иконицкая И.А. О частной собственности на землю // Советское государство и право. 1991, № 6.
Иоффе О.С., Левита А.Г. Советское гражданское право. М., 1967.
Юсупов Д.Н. Правовой режим лесов в СССР. Свердловск, 1960.
Казанцев Н.Д. К вопросу о кодификации земельного законодательства в СССР. В кн.: Вопросы кодификации. М., 1956.
Казанцев Н.Д., Колотинская Е.Н. Правовая охрана природы в СССР. М., 1962.
Казанцев Н.Д., Балезин В.П. Из истории развития науки советского земельного, природоохранительного и колхозного права в Московском университете // Вестник МГУ, серия Х, право. М., 1967.
Казанцев Н.Д. Из истории науки советского земельного и природоохранительного права // Правоведение. 1968, № 1.
Казанцев Н.Д. О научных основах дифференциаций и интеграции законодательства, регулирующего использование и охрану природных ресурсов // Вестник МГУ, серия Х, право. 1965, № 2.
Карасс А.В. Право государственной социалистической собственности. М., 1954.
Коган М.Е. Право государственной собственности на недра в СССР. Автореф. дис…канд. юрид. наук. М. 1950.
Колбасов О.С. Законодательство о водопользовании в СССР. М., 1965.
Колбасов О.С. Основные тенденции развития советского водного законодательства // Ученые записки ВНИИСЗ. 1964, № 3.
Колбасов О.С. Проблемы совершенствования советского водного законодательства. Автореф. дис... докт. юр. наук. М., 1968.
Колбасов О.С. Право водопользования промышленных предприятий // Советское государство и право. 1968, № 2.
Колбасов О.С. Водное законодательство в СССР. М., 1972.
Колбасов О.С. Теоретические основы права пользования водами в СССР. М., 1972.
Колбасов О.С. Экология: политика и право. М., 1972.
Козырь М.И. Государственное управление земельным фондом в СССР // Советское государство и право. 1968, № 8.
Козырь М.И. Право колхозной собственности в период развитого социализма. М., 1985.
Краснов Н.И. Правовой режим земель специального назначения. М., 1961.
Краснов Н.И. Правовое обеспечение рационального использования земель // Советское государство и право. 1967, № 3.
Ленинский декрет о земле и современность. М., 1970.
Ленин В.И. Аграрная политика русской социал-демократии. ПСС. Т. 6.

Л е н и н В.И. Проект решения по аграрному вопросу. Т. 15.
Л е н и н В.И. Новая аграрная политика. Т. 16.
Л е н и н В.И. Развитие капитализма в России. Т. 3.
Л е н и н В.И. Аграрный пункт программы. Т. 38.
Л е н и н В.И. Аграрный вопрос и современное положение России. Т. 24.
Л е н и н В.И. К четырехлетию годовщины Октябрьской революции. Т. 44.
М и ц к е в и ч А. Субъекты советского права. М., 1962.
М о р о з Л.Н. О формах и видах права собственности на природные ресурсы // Советское государство и право. 1991, № 9.
М у х и т д и н о в Н.Б. Правовые проблемы пользования недрами. Алма- Ата: Наука, 1972.
М у х и т д и н о в Н.Б. Основы горного права (некоторые важные положения теории и правтики). Алма-Ата: Казахстан, 1983.
М у х и т д и н о в Н.Б. Закон Республики Казахстан об охране окружающей природной среды: проблемы и особенности их решения // Государство и право. 1992, № 8.
М у х и т д и н о в Н.Б., Т у к е е в А., М о р о з С. Горное право Республики Казахстан. Алма-Ата, 1992.
Н а з а р б а е в Н.А.Стратегия становления и развития Казахстана как суверенного государства. Алма-Ата, 1992.
Н е р с е с я н ц Е.С. Концепция гражданской собственности // Советское государство и право. 1989, № 10.
О с и п о в Н.Т. Теоретические проблемы советского земельного права. Л., 1972.
О с и п о в Н.Т. Некоторые вопросы теории советского земельного права. В кн.: Вопросы правовой охраны природы и земельно-колхозного права. Киев, 1961.
П а в л о в Н.В. Рец. на кн. Г.А.Алексеенко «Право государственной собственности на землю в СССР» // Советское государство и право. 1951, № 8.
П е т р о в В.В. Экология и право. М., 1981.
П е т р о в В.В. Правовая охрана природы. М., 1984.
П о л я н с к а я Г.Н. Право государственной собственности на леса в СССР. М., 1959.
П о л я н с к а я Г.Н. К вопросу о соотношении законодательства о лесах с земельным законодательством. В кн.: Вопросы кодификации. М., 1957.
П о л я н с к а я Г.Н. Р у с к о л А.А. Советское земельное право. М., 1951; Правовая охрана природы. М., 1961.
Правовые вопросы охраны природы в СССР. М., 1963.
Право собственности в СССР. М., 1989.
Право землепользования в СССР и его виды. М., 1964.
XXIII съезд КПСС и проблемы колхозного и земельного права. М., 1962.
Р у с к о л А.А. Некоторые вопросы кодификации горного и водного законодательства. В ст.: Вопросы кодификации. М., 1987.
Р у с к о л А.А. О соотношении земельного, горного и водного законодательства. В кн.: О научных основах кодификации земельного законодательства СССР. М., 1955.
Р я б о в а А.А. Охрана права государственной собственности на землю и права землепользования в СССР. Казань, 1976.
С ы р о д о е в Н.А. Правовой режим недр. М., 1969.
С т а м к у л о в А.С. Правовая охрана природы в Казахской ССР. Алма- Ата, 1982.
С т а м к у л о в А.С. Личное подсобное хозяйство (правовое регулирование). Алма-Ата, 1984.
Т у р у б и н е р А.М. Право государственной собственности на землю в Советском Союзе. М., 1958.
Ш а й б е к о в К.А. Право сельскохозяйственного водопользования в Казахской ССР. Автореф. дис… канд. юрид. наук. М., 1951.
Ш а й б е к о в К.А. Принципы Советского водного законодательства // Труды Алма-Атинского юридического института. Алма-Ата, 1955.
Ш а й б е к о в К.А. К истории развития советского водного законодательства в Казахстане //

Ученые записки КазГУ. Т. XII, серия юрид., 1960.
Ш а л т а к б а е в С.Д. Теоретические вопросы правовой охраны вод. Автореф. дис… канд. юрид. наук. Алма-Ата, 1985.
Ш е м ш у ч е н к о Ю.С. Правовые проблемы экологии. Киев, 1984.
Ш е с т е р н ю к А.С. Вопросы кодификации законодательства об охране окружающей среды. Л., 1984.
Я к о в л е в В.Н. Экологическое право. Кишинев.,1987.
Як о в л е в В.Н. Водное право Молдавской ССР. Кишинев, 1987.

НОРМАТИВНЫЕ МАТЕРИАЛЫ

Конституция Республики Казахстан. 28 января 1993 // Советы Казахстана. 1993, 2 февраля.
Декларация о государственном суверенитете Казахской ССР. 25 октября 1990.
Закон «О собственности в Казахской ССР. 15 декабря 1990 // Ведомости Верховного Совета Казахской ССР. 1991, № 1.
Закон «О внесении изменений и дополнений в Закон Казахской ССР «О собственности в Казахской ССР» от 9 апреля 1993.
Закон Казахской ССР «Об охране окружающей природной среды в Казахской ССР» от 18 июня 1991 г. Алма-Ата, 1991.
Земельный кодекс Казахской ССР // Казахстанская правда», 1991, 10 января.
Кодекс Республики Казахстан о недрах и переработке минерального сырья // Советы Казахстана. 30 июня 1992.
Лесной кодекс Республики Казахстан // Советы Казахстана. 4 февраля 1993.
Водный кодекс Республики Казахстан. Алма-Ата, 1993.
Указ Президента Республики Казахстан от 24 января 1994 г. «О некоторых вопросах регулирования земельных отношений» // Советы Казахстана, 1994, 25 января.
Указ Президента Республики Казахстан от 5 апреля «О дальнейшем развитии земельных отношений» // Казахстанская правда, 1994, 9 апреля.

Н.Б.Мухитдинов, А.Ж.Тукеев

ПРАВО СОБСТВЕННОСТИ НА ВОДЫ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН В ПЕРИОД ПЕРЕХОДА К РЫНКУ

Редактор *Л. Цветкова*
Художник А.Эйгоф
Художественный редактор *Г. Лукманова*
Оформление художника *Н. Ф. Чурсина*
Технический редактор *С. Жапарова*
Корректор *С. Абдикадырова*

ИБ № 16

Сдано в набор 6.02.95. Подписано и почать 3.05.95.
Формат 84Х108. $^{1}/_{32}$. Бумага тип. Гарнитура «Таймс». Печать офсетная.
Усл. п. л. 6,72. Усл.-кр.- отт. 6,93 Тираж 1000. Заказ 683.

Издательство «Жеті жарғы»
Министерства юстиции
Республики Казахстан, 480008, г. Алматы, пр. Абая, 50-а.

Набрано и сверстано на настольно-издательской системе фирмы «ТАМЫР».

Полиграфкомбинат министерства печати и массовой информации
Республики Казахстан, 480002, Алматы, ул. Макатаева, 41.

МУХИТДИНОВ Н.Б., КУАНДЫКОВ К.Ж.

ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ ПРАВА СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО ВОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

Тараз, 2001

ББК 6799(2)7

Мухитдинов Н.Б., Куандыков К.Ж. Проблемы теории права сельскохозяйственного водопользования. Под общей редакцией А.Е.Бектурганова. - Тараз, 2001. - 155 с.

Рецензенты: **Д.Л.Байдельднов** - доктор юридических наук, профессор;
Ж.Х.Косанов - кандидат юридических наук, доцент;
С.Р.Ушурова - кандидат юридических наук, доцент

В монографии рассматриваются теоретические проблемы сельскохозяйственного водопользования Республики Казахстан. Особое внимание уделено вопросам государственного управления водными ресурсами, основным принципам, объектам и субъектам права сельскохозяйственного водопользования как основного института водного права.
Книга предназначена для широкого круга читателей, а также для студентов, аспирантов, научных работников высших юридических учебных заведений Республики Казахстан.

Монография рекомендована к изданию Ученым Советом Таразского государственного университета им.М.Х.Дулати.

ISBN 9965-498-95-4

© Мухитдинов Н.Б., Куандыков К.Ж.
©ТарГУ им. М.Х.Дулати, 2001

==========

ПРЕДИСЛОВИЕ

В условиях перехода к рынку и обретения Республикой Казахстан независимости важную роль играют совершенствование правового механизма регулирования общественных отношений и принятие новых законодательных актов, направленных на развитие всех сторон общественной жизни, в том числе сельского хозяйства.

Проблема развития сельского хозяйства всегда была и остается основной в любом цивилизованном обществе. По тому, насколько население государства обеспечено продовольствием, можно судить об уровне жизни народа, а также о состоянии экономики и ее перспективах. Переход от плановой экономики к рыночной требует новых методов и форм управления аграрным сектором в Республике Казахстан.

Развитие сельскохозяйственного производства предполагает вовлечение в хозяйственный оборот большого количества природных ресурсов. В этих условиях особого внимания заслуживает правильное и рациональное использование водных ресурсов в сельском хозяйстве при проведении мелиорации и обеспечении нужд животноводства. Эффективное и рациональное использование водных ресурсов в этой области экономики направлено в первую очередь на решение продовольственных проблем Республики Казахстан.

Обязательным условием решения этой задачи является увеличение продуктивности и устойчивости земледелия, осуществление в этих целях комплекса мер по увеличению плодородия почв, в том числе правильной эксплуатации мелиоративных систем, повышения качества хозяйственного строительства, обеспечения рационального использования водных ресурсов, получения на мелиоративных землях высокой урожайности сельскохозяйственных культур, а также роста поголовья скота. В этой связи возникает необходимость совершенствования механизма правового регулирования вод в сельскохозяйственном производстве. Создание рыночных отношений в экономике республики требует совершенствования договорных отношений между различными сельскохозяйственными предприятиями и управлениями оросительных систем, создание правовой базы платного сельскохозяйственного водопользования.

Обостряются экологические проблемы, связанные с сельскохозяйственным водопользованием, поскольку по мере возрастания масштабов мелиорации

под угрозу ставится экология мелиорируемых территорий. Строительство на реках Сырдарья и Амударья непродуманных крупных водохозяйственных систем, эффективность которых с каждым годом снижается, привело к экологическим бедствиям Аральского региона; исчезли в нижнем течении такие реки, как Чу, Талас и Асса. Усыхание Аральского моря, вызванное опустыниванием и загрязнением окружающей природной среды, является глобальной экологической катастрофой с тяжелыми социально-экономическими последствиями для государств Средней Азии и Казахстана. К настоящему времени его уровень снизился на 16 м., площадь сократилась почти на половину, а объем на 72% (по сравнению с 1960 г. минерализация воды повысилась в три раза и превышает 30 г/л). Море разделилось на две части – малое и большое моря; берега его отошли местами до 100 км и обнажили около 30 тысяч км засоленного бывшего дна, ветром выносится около 100 млн. тонн солепылевыноса в год.

Имеются научные данные о том, что в последние годы пыльные бури распространяются на значительные территории государств Средней Азии, Казахстана и юга Российской Федерации. Из-за загрязнения атмосферы, питьевой воды и почвы резко ухудшилась среда обитания населения Аральского региона. Процессы опустынивания в Приаралье оказывают существенное влияние на климат региона, на горные стокообразуюшие системы и водно-солевой режим зоны орошаемого земледелия[324].

По мнению специалистов, основными причинами ухудшения экологического состояния Аральского региона являются:

- безвозмездное и безвозвратное изъятие на нужды орошаемого земледелия всего речного стока из рек Амударья и Сырдарья;

- грубое нарушение нормативов и лимитов использования водных и земельных ресурсов;

- сознательное и планомерное уничтожение Аральского моря, под видом «развития орошаемого земледелия», союзными и республиканскими министерствами и ведомствами:

- построение технически отсталых и порой ненужных каналов и гидромелиоративных систем.

Предотвратить эти последствия природного комплекса – «бассейн Аральского моря» возможно путем координации всех действий и мер по восстановлению Аральского моря не только государств Средней Азии, Казахстана и России, но и всего мирового сообщества. Немаловажную роль в этом играет выработка новых правовых механизмов взаимоотношений с учетом экологических факторов, сельскохозяйственных и водохозяйственных предприятий.

При ограниченности водных ресурсов в Республике Казахстан очень часто развитие земледелия регламентировано наличием вод, пригодных для нужд сельского хозяйства. В этих условиях на первое место выдвигаются проблема рационального использования и охрана вод всеми сельскохозяйственными водопользователями и гражданами. Важнейшим направлением рационального и эффективного использования вод может быть развитие ресурсосберегающих ви-

[324] Концепция сохранения, стабилизации и восстановления Аральского моря // Вестник Национальной Академии Наук Республики Казахстан. 1993, №2.

дов сельскохозяйственного водопользования (лиманного орошения, земледельческих полей орошения, использование капельного орошения и другие виды).

В последние годы в стране принят ряд законодательных актов, направленных на обеспечение охраны окружающей среды, совершенствование и развитие водных правоотношений и аграрного сектора страны. Однако они в основном носят декларативный характер и в достаточной мере не учитывают особенности регулируемых отношений.

В значительной мере это результат пренебрежения к нуждам аула и села, отсутствие подлинно рыночных отношений в сельском хозяйстве и научно обоснованного механизма его взаимодействия с другими отраслями народного хозяйства.

Декларируя на словах приоритет развития аграрного сектора, многие государственные органы в центре и на местах не принимают практических шагов по реализации его на деле.

В результате, по существу, оказались не реализованными такие основополагающие принципы, как материальная заинтересованность работников сельского хозяйства в результатах своего труда, охрана окружающей природной среды и т.д., которые были закреплены в принятых нормативных и законодательных актах органов власти и управления Республики Казахстан.

Эффективного и рационального использования водных ресурсов в сельском хозяйстве можно добиться лишь на основе неуклонного использования водного законодательства о правильном и своевременном проведении водохозяйственных мероприятий и поливов, на основе строгого соблюдения правил сельскохозяйственного водопользования.

Законодательное закрепление этой обязанности содержится во многих нормативных актах[325]. Эти акты, несомненно, взаимосвязаны и окажут существенное влияние на рациональное водопользование и охрану водных ресурсов в сельском хозяйстве.

Необходимость рационального использования водных ресурсов в сельском хозяйстве требует совершенствования действующего законодательства, а, следовательно, и теоретической разработки ряда правовых проблем, в том числе и права сельскохозяйственного водопользования.

Следует отметить, что Водный Кодекс Республики Казахстан от 30 марта 1993 г. не в полной мере регулирует все вопросы пользования водными ресурсами для сельскохозяйственных нужд. Кроме того содержание норм водного законодательства республики не всегда отвечает всем требованиям современной практики сельскохозяйственного водопользования, что отрицательно сказывается на росте сельскохозяйственной продукции.

---

[325] Закон РК «О земле» от 24 января 2001 г. Алматы: Данекер, 2001 г.; Указ Президента РК «О недрах и недропользовании» от 27 января 1996 г Алматы, Жеті Жарғы, 1996 г.; Лесной кодекс РК от 23 января 1993 г. Водный кодекс РК от 31 марта 1993 г.; Закон Казахской ССР «Об охране окружающей природной среды» от 18 июня 1991 г. /Ведомости Верховного Совета Казахской ССР. №26, 1991 г.; Постановление Кабинета Министров РК «Об утверждении порядка согласования и выдачи разрешений на специальное водопользование». САПП РК, 1994, №49; Постановление Кабинета Министров РК «Об утверждении Порядка разработки и утверждения схем комплексного использования и охраны вод» от 19 августа 1994 г №932 САПП РК. 1994, №36; и другие»

В этих условиях роль правового обеспечения эффективности сельскохозяйственного водопользования является актуальной.

Именно поэтому перед государством и правом стоят важные задачи, которые заключаются в регулировании экономических процессов на основе приоритета мер и требований рационального использования вод в сельском хозяйстве.

Авторы заранее благодарят за все замечания и пожелания, высказанные в адрес книги.

Глава I

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВА СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО ВОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

§1. Понятие и основные принципы права сельскохозяйственного водопользования

Для правильного выявления круга водных отношений, складывающихся в сельском хозяйстве, важное значение имеет определение понятия и раскрытие особенностей права сельскохозяйственного водопользования. Оно важно также для четкого установления соотношения права сельскохозяйственного водопользования с другими правовыми институтами.

Общетеоретические вопросы права водопользования в юридической литературе давно и достаточно глубоко разработаны рядом ведущих ученых-аграрников[326]. Обобщенное понятие права водопользования, в общем-то, общепризнано в юридической литературе и формулируется следующим образом: право водопользования представляет собой совокупность юридических норм, регулирующих порядок и условия предоставления вод в пользование различным правомочным субъектам, а также их права и обязанности по использованию предоставленных водных ресурсов.

Многими учеными проводились специальные исследования, посвященные специфике и особенностям права сельскохозяйственного водопользования. Большое внимание этой проблеме уделено в Казахстане и в среднеазиатских республиках, где орошаемое земледелие и право землепользования и водопользования в сельском хозяйстве неотделимы[327].

Впервые термин «сельскохозяйственное водопользование» в нашей республике появился с принятием Указа Президиума Верховного Совета Казахской ССР «О сельскохозяйственном водопользовании в Казахской ССР» от 24 апреля

---

[326] А т а е в М. Социалистические водные правоотношения. Ашхабад: Ылым, 1981; Б а й с а л о в С.Б. Водное право Казахской ССР. Алма-Ата: Наука, 1966; Д е м б о Л.И. Основные проблемы советского водного законодательства. Л., 1948; К о л б а с о в О.С. Теоретические основы права пользования водами в СССР. М.: Наука.,1972; Его же. Водное законодательство в СССР. М.: Юридическая литература,1972; Т у р у б и н е р А.М. О праве водопользования в СССР и его видах /Советское государство и право. 1963, №8; Ш а й б е к о в К.А. Принципы советского водного законодательства // Труды Алма-Атинского юридического института 1.1, Алма-Ата, 1955; Я к о в л е в В.Н. Водное право Молдавской ССР. Кишинев, 1981; и многие другие.

[327] Е р е н о в А.Е., Б а й с а л о в С.Б. Право сельскохозяйственного водопользования в Казахской ССР. Алма-Ата, 1956; И л е б а е в У. Право сельскохозяйственного водопользования в Киргизской ССР. 1959. И ш и м о в М.П. Право водопользования в Узбекской ССР. 1962; К а л и н и ч е н к о Т.Г. Право сельскохозяйственного водопользования М.: Наука, 1989; К о л б а с о в О.С. Право водопользования сельскохозяйственных предприятий // Советская юстиция. 1971, №15; К о э т к и н а И.А. Вопросы водопользования колхозов.М.,1959; Т ю л ь п а н о в Ф. М. Право водопользования сельскохозяйственных предприятий на материалах колхозов и совхозов Узбекской ССР. Автореф. дис… канд. юрид. наук. Алма-Ата, 1979; Ш а й б е к о в К.А. Право сельскохозяйственною водопользования в Казахской ССР. Автореф. дис… канд. юрид.наук. М.,1951; Ч е р к а ш и н а И.А. Право водопользования межхозяйственных сельскохозяйственных предприятий в современных условиях (на материалах Узбекской ССР) .Автореф. дис… канд. юрид. наук. Ташкент, 1991; и другие.

1946 г., который регулировал весь процесс использования вод в сельскохозяйственном производстве, включая в себя правовые нормы об орошении земель и эксплуатации мелиоративных систем. Специфика развития сельскохозяйственного производства в нашей республике, которое невозможно без использования водных ресурсов, отразилось в формулировке понятия сельскохозяйственного водопользования. В связи с кодификацией водного законодательства и принятием республиканского Водного Кодекса, Указ о сельскохозяйственном водопользовании был отменен, а некоторые статьи кодекса предусматривали порядок пользования водными объектами для нужд сельского хозяйства. Сельскохозяйственное водопользование стало относиться к сфере регулирования водного законодательства[328].

Первые попытки подвергнуть анализу водное законодательство о регулировании сельскохозяйственного водопользования, раскрыть содержание и основные принципы права сельскохозяйственного водопользования в Республике Казахстан, были сделаны профессорами Ереновым А.Е. Байсаловым С.Б. и Шайбековым К.А. Хотя их труды были написаны в далекие пятидесятые годы в условиях плановой экономики, многие теоретические выводы и положения, содержащиеся в них, до сих пор являются полезными и ценными.

Переход от плановой экономики к рыночной, появление частных сельскохозяйственных предприятий и новых форм управления аграрным сектором в нашей республике требуют нового подхода к разработке и исследованию правовых проблем сельскохозяйственного водопользования в Республике Казахстан. В условиях перехода к рыночным отношениям в экономике и сельскохозяйственном производстве, которое невозможно без использования водных ресурсов, с каждым днем возрастает потребность в развитии института права сельскохозяйственного водопользования. Под правовым институтом в теории права понимается законодательно обособленный комплекс юридических норм, обеспечивающих цельное регулирование данной разновидности отношений или их сторон[329].

Прежде чем получить свое законодательное закрепление институт права сельскохозяйственного водопользования прошел большой путь развития. Следует отметить, что водное законодательство Казахстана развивалось преимущественно как сельскохозяйственное, что объясняется отсталостью промышленности в начале 20-х годов[330]. Это подчеркивалось в ряде законодательных актов правительства республики.

Так, правовое регулирование водопользования и землепользования колхозов осуществлялось в восстановительный период Земельным Кодексом РСФСР от 30 октября 1922 г., утвержденным ВЦИК и введенным на территории Казахстана в 1923 г. Уже в первые годы советской власти государство проявляло заботу об орошении засушливых земель вообще и богатых земель Казахстана в частности. Указ Президиума Верховного Совета Казахской ССР «О сельскохо-

---

[328] Подробное см. об этом: Еренов А.Е., Байсалов С.Б. Право сельскохозяйственного водопользования в Казахской ССР. Алма-Ата, 1956. С.63-67

[329] Алексеев С.С. Проблемы теории права. Курс лекций в 2-х т. Т. I. Свердловск, 1972. С.133.

[330] В задачу исследования не входит подробное рассмотрение истории развития водопользования в нашей республике, поэтому, ограничиваясь этими основными законодательными актами, мы стремились показать их в развитии преимущественно как сельскохозяйственные.

зяйственном водопользовании в Казахской ССР» регулировал весь процесс использования воды в сельскохозяйственном производстве, в них включались правовые нормы об орошении земель и эксплуатации мелиоративных земель. В последующие годы были приняты, кроме Основ водного законодательства и Водного кодекса, множество нормативных актов правительства республики, регулировавших весь процесс рационального использования водных ресурсов в сельском хозяйстве.

В данное время, в связи с переходом к рыночным отношениям, в экономике осуществляется значительная работа по совершенствованию водного законодательства. В частности, были приняты новый Водный кодекс Республики Казахстан от 31 марта 1993г., постановления Кабинета Министров Республики Казахстан «Об утверждении порядка разработки и утверждения схем комплексного использования и охраны вод» от 19 августа 1994 г. «Об утверждении Порядка согласования и выдачи разрешений на специальное водопользование» от 29 декабря 1994 г., которые содержат нормы, касающиеся сельскохозяйственного водопользования. Все это говорит о том, что институт права сельскохозяйственного водопользования обладает всеми признаками и элементами, которые составляют содержание самостоятельного института водного права.

Право сельскохозяйственного водопользования прежде всего опосредствует отношения между государством - Республикой Казахстан и различными сельскохозяйственными предприятиями и гражданами, пользующимися водами для нужд сельского хозяйства.

Во-вторых, это право опосредствует отношения между разными сельскохозяйственными водопользователями, с одной стороны, и всеми другими субъектами права, не являющимися сельскохозяйственными водопользователями и собственниками вод, - с другой.

Таким образом, суммируя все вышеизложенное, можно сформулировать обобщающее определение права сельскохозяйственного водопользования в Республике Казахстан.

Право сельскохозяйственного водопользования, являясь одним из основных институтов водного права, представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих отношения по поводу использования вод и водохозяйственных сооружений различными сельскохозяйственными предприятиями, а также порядок и условия пользования водами этих предприятий, их права и обязанности по рациональному использованию выделенных им водных объектов, внутрихозяйственному распоряжению водами, охрана вод от засорения, загрязнения и истощения, а также ответственность за нарушение водного законодательства с целью получения высоких результатов в сельскохозяйственном производстве.

В основе права сельскохозяйственного водопользования лежат конкретные принципы, которые выработаны практикой и закреплены в водном законодательстве. Вместе с тем, появление и развитие различных форм собственности и хозяйствования порождает новые принципы и определенную специфику и особенность права сельскохозяйственного водопользования.

Теоретический анализ юридических принципов имеет большое значение в решении практических задач по совершенствованию правового регулирования,

поэтому ученые-юристы постоянно обращаются к исследованию этого многогранного, сложного явления.

Принципами права сельскохозяйственного водопользования являются отправные руководящие идеи, которые концентрированно выражают сущность, основные свойства, внутреннее единство и развитие правовых норм, регулирующих отношения по поводу использования вод различными сельскохозяйственными предприятиями. Они обладают высшей императивностью и общезначимостью, направляют и синхронизируют весь механизм правового регулирования водных отношений в сельском хозяйстве.

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 и отражают объективные закономерности общественного развития. Они не могут быть сформулированы произвольно, вне зависимости от действующих в данном обществе экономических и политических закономерностей. Но экологические и экономические принципы не следует отождествлять с принципами права, в которых впервые в определенной форме преломляются и конкретизируются в своем содержании. 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 опосредуемых этими формами общественных отношениях.

Однако принципы права вообще, права сельскохозяйственного водопользования, в частности, не остаются неизменными. Как и само право, они развиваются и обогащаются новыми связями, свойствами по мере изменения содержания норм права. Когда количественные изменения приводят к качественным преобразованиям системы права, обновляются и его принципы[331].

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 опираются государство и его органы управления.

Итак, каковы же в настоящее время основные принципы права сельскохозяйственного водопользования?

В свое время, исследуя право водопользования, О.С.Колбасов отметил следующие основные принципы права водопользования:

а) исключительная государственная собственность на воды;

б) использование воды для удовлетворения дозволенных законом нужд и потребностей;

в) использование вод таким способом, при котором происходит какое-

[331] Еренов А.Е., Мухитдинов Н.Б., Ильяшенко Л.В. Предмет и система советского земельного права. Алматы: Наука, 1981. С. 109.

либо воздействие на состояние водных объектов, либо затрагиваются условия водопользования других субъектов[332].

К.А.Шайбеков отмечает такие принципы, как неотчуждаемость, непереступаемость водопользования, его целевой характер, бессрочность и плановость[333]. На этой же позиции стоит и У.Илебаев[334]. Останавливаясь на общей характеристике права водопользования сельскохозяйственных предприятий, Ф.М.Тюльпанов выделяет следующие признаки:

а) производность от права исключительной государственной собственности на воды;

б) целевой характер права водоиспользования сельскохозяйственных предприятий;

в) приоритетность;

г) устойчивость;

д) бесплатность[335].

Т.Г.Калиниченко, уделяя большое внимание соотношению права сельскохозяйственного водоиспользования с правом сельскохозяйственного землепользования, выделил следующие особенности:

а) взаимосвязь и взаимообусловленность с правом сельскохозяйственного землепользования;

б) подчиненность перед сельскохозяйственным землепользованием[336].

Мы же полагаем, что основными принципами права сельскохозяйственного водопользования являются:

а) производность от права государственной собственности на воды;

б) целевое хозяйственное назначение водных ресурсов, т.е. целевой характер сельскохозяйственного водопользования;

в) устойчивость права сельскохозяйственного водопользования;

г) платность сельскохозяйственного водопользования;

д) взаимосвязанность с правом сельскохозяйственного землепользования.

Производность права сельскохозяйственного водопользования от права государственной собственности на воды выражается в том, что право сельскохозяйственного водопользования основывается на праве государственной собственности на воды. Этот принцип носит всеобщий характер и проявляется в том, что право сельскохозяйственного водопользования возникает по воле государства. Оно либо непосредственно использует воду, либо передает право водопользования сельскохозяйственным кооперативам, общественным организациям, крестьянским (фермерским) хозяйствам и другим частным сельскохозяйственным предприятиям, а также отдельным гражданам. Непосредственное пользование водами государство осуществляет через государственные организации, предприятия и учреждения. Государство распределяет водные ресурсы с таким расче-

---

[332] К о л б а с о в О.С.Теоретические основы права пользования водами в СССР. М.: Наука, 1971. С.29.

[333] Ш а й б е к о в К.А. Принципы советского водного законодательства // Труды Алма-Атинского юридического института. 1954, т. 1. С. 139,151,154,160.

[334] И л е б а е в У. Право сельскохозяйственного водопользования Киргизской ССР. М., 1959. С.5-8

[335] Т ю л ь п а н о в Ф.М. Право водопользования сельскохозяйственных предприятий. Автореф. дис… канд. юрид. наук. Алма-Ата, 1979. С.8-9.

[336] К а л и н и ч е н к о Т.Г. Право сельскохозяйственного водопользования. М.: Наука, 1989. С.23-24.

том, чтобы они наиболее целесообразно и эффективно были использованы всеми водопользователями. Сущность этого принципа состоит в том, чтобы воды использовались всеми сельскохозяйственными водопользователями в строгом соответствии с тем целевым назначением, которое установлено государством. Закрепление этого принципа в нормах водного права создает правовые гарантии как от уклонения водопользователя от основных целей своей деятельности, так от нарушения его прав, необходимых ему для осуществления этой деятельности.

По водному законодательству Республики Казахстан пользование водоемами для нужд сельского хозяйства возможно лишь при наличии полученного от компетентных государственных органов разрешения и согласия. Предоставив водные объекты в пользование для нужд сельского хозяйства, государство не утрачивает права собственности на них, хотя сельскохозяйственные водопользователи получают довольно широкие возможности хозяйственной эксплуатации водных объектов. Государство постоянно наблюдает за сельскохозяйственными водопользователями, следит за тем, чтобы они выполняли все те требования при использовании водных объектов, которые закреплены водным законодательством. Сельскохозяйственные водопользователи могут вступать в отношения с третьими лицами, но под наблюдением государства и при сохранении всех прав и обязанностей водопользователей по отношению к государству. Наконец, постоянно сохраняя за собой право собственности на воды, государство может в предусмотренных законом случаях распорядиться этими водами, изъять их из пользования одних субъектов и предоставить их в пользование другим.

Таким образом, специфическая особенность права сельскохозяйственного водопользования состоит в том, что его происхождение обусловлено правом государственной собственности на воды, и что пользование водными ресурсами для нужд сельского хозяйства осуществляется под эгидой права государственной собственности на воды. В какие бы отношения ни вступали различные сельскохозяйственные водопользователи, они никогда не утрачивают связи с государством как собственником вод. Отсюда следует, что право сельскохозяйственного водопользования по отношению к праву государственной собственности на воды является производным.

Для права сельскохозяйственного водопользования характерно строго целевое назначение водопользования. Целевой характер права сельскохозяйственного водопользования состоит в том, что при предоставлении водных объектов в пользование колхозам, совхозам, крестьянским (фермерским) хозяйствам и другим сельскохозяйственным предприятиям конкретно устанавливается цель, для которой они должны быть использованы. Государство, являясь единственным собственником водных ресурсов, определяет цели использования вод, предоставленных различным сельскохозяйственным предприятиям, в соответствии с их специализацией; обязует их использование в установленных пределах. Целевой характер права сельскохозяйственного водопользования выражается в выращивании сельскохозяйственных продуктов (овощей, фруктов, зерновых культур, хлопка и т.д.) и водоснабжении животноводческих ферм, подсобных хозяйств. Государство распределяет водные ресурсы с таким расчетом, чтобы они наиболее целесообразно и эффективно были использованы всеми сельскохозяйственными

водопользователями. Сущность этого принципа состоит в том, чтобы воды использовались всеми сельскохозяйственными водопользователями в строгом соответствии с тем целевым назначением, которое установлено государством.

Целевое назначение вод в сельском хозяйстве определено рядом правовых норм (в частности, нормы главы VIII Водного кодекса Республики Казахстан). Четкое закрепление принципа целевого характера права сельскохозяйственного водопользования является одним из юридических средств, позволяющих государству рационально использовать водные объекты. Государственные и частные сельскохозяйственные предприятия должны использовать предоставленные водные объекты только по целевому назначению. В случаях несоответствия той цели, для которой они предназначены, эти субъекты права привлекаются к различным видам юридической ответственности, а также могут быть лишены права пользования водными ресурсами.

Закрепление этого принципа в нормах водного законодательства создает правовые гарантии как от уклонения водопользователя от основных целей своей деятельности, так и от нарушения его прав на воды, необходимых ему для осуществления этой деятельности.

Следующий принцип права сельскохозяйственного водопользования - это устойчивость. Устойчивость права сельскохозяйственного водопользования состоит в его гарантированной стабильности, закрепленной в законе. Устойчивость права сельскохозяйственного водопользования проявляется в том, что оно может быть прекращено только по основаниям, перечисленным в ст.43-45 Водного кодекса Республики Казахстан. Устойчивость права сельскохозяйственного водопользования выражается и в установленных государством сроках использования вод. В соответствии со ст. 37 Водного кодекса РК водоемы для сельскохозяйственных предприятий предоставляются в постоянное или временное пользование. В практике сельскохозяйственного водопользования, как правило, сельскохозяйственные предприятия постоянно пользуются водоемами для осуществления своих целей. Право временного пользования редко наблюдается среди различных сельскохозяйственных предприятий, и то на практике во временное пользование передаются воды, имеющие временный характер (талые, ливневые и паводковые воды).

Устойчивость права сельскохозяйственного водопользования проявляется и в том, что права водопользователей охраняются законом. В соответствии со ст.41 Водного кодекса РК никто не может быть лишен права водопользования иначе, как по основаниям, указанным в законе. Нарушение права водопользователей подлежит восстановлению в порядке, предусмотренном законодательством Республики Казахстан.

Следующий принцип права сельскохозяйственного водопользования - это принцип платности. Платность права сельскохозяйственного водопользования состоит в том, что за пользование водными ресурсами для нужд сельского хозяйства с предприятий, независимо от форм собственности и хозяйствования, изымается плата с учетом качества воды, местоположения водоема и условий водопользования. Платность права сельскохозяйственного водопользования дает экономический эффект - за счет более рационального и экономного исполь-

зования этого ресурса, и экологический эффект - за счет его сохранения, т.е. применения ресурсосберегающих технологий. Принцип платности права сельскохозяйственного водопользования является очень эффективным средством экономии водных ресурсов, рационального их использования и охраны. Поэтому водное законодательство республики закрепляет принцип платности специального водопользования.

Следующий принцип права сельскохозяйственного водопользования - это принцип взаимосвязи с правом сельскохозяйственного землепользования. Взаимосвязь права сельскохозяйственного землепользования проявляется в общности субъектов пользования водами и землями в районах орошаемого земледелия. Характеризуя взаимосвязь и взаимообусловленность, следует отметить, что содержание некоторых норм, определяющих права и обязанности землепользователей, зачастую совпадает по своему содержанию с водопользованием.

При рассмотрении соотношения права сельскохозяйственного землепользования и права сельскохозяйственного водопользования допускаются некоторые крайние суждения. Из того, что в зависимости от целевого назначения каждого земельного участка, предоставленного в пользование, сельскохозяйственные землепользователи имеют право в установленном порядке использовать для нужд сельского хозяйства имеющиеся на земельном участке водные объекты, некоторые авторы делают вывод о том, что право сельскохозяйственного водопользования не является самостоятельным правомочием и представляет собой дополнительное правомочие, включенное в право сельскохозяйственного землепользования. Однако анализ действующего водного и земельного законодательства не дает основания для такого вывода. Речь может идти лишь о взаимном проникновении права сельскохозяйственного водопользования и землепользования, а не об утрате самостоятельности одного из них. Ибо нельзя допустить расширения содержания правового понятия одного вида объекта 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.

На практике довольно часто встречаются случаи, когда один и тот же субъект – сельскохозяйственное предприятие – оказывается в одно и то же время и землепользователем, и водопользователем. В самом процессе возникновения и реализации права сельскохозяйственного водопользования и сельскохозяйственного землепользования тесно переплетаются и становятся взаимообусловленными. Это происходит еще и потому, что в некоторых случаях вопросы предоставления сельскохозяйственным предприятиям в пользование земельных участков и водных объектов решают одни и те же государственные органы.

Следует отметить, что взаимосвязь прав водопользования и землепользования в зависимости от того, какой вид водного объекта использует расположенный на одном и том же земельном участке водоем, вопрос о характере связи между правами водопользования и землепользования должен быть решен, исходя из того, какой орган и какой вид объекта природы он предоставил. Если решением органа водного хозяйства предприятию предоставлен водоем, то право землепользования землей водного фонда следует за правом водопользования, и

предприятие одновременно становится землепользователем. Если же на пользование предприятия предоставлен земельный участок с находящимся на нем водным объектом, в случае отсутствия специального указания о судьбе последнего, право водопользования следует за правом землепользования и предприятие автоматически становится водопользователем.

Вопрос о соотношении права водопользования и землепользования решается по-другому, если речь идет о водном объекте, который пересекает земельный участок (например, река). И этой области общественных отношений право водопользования может существовать независимо от права землепользования[337].

Как видно из изложенного, право на водные объекты и право на землю являются самостоятельными правами. Но, поскольку взаимосвязь между ними очень близка, нет ничего удивительного в том, что иногда они и воспринимаются как единое правомочие.

В условиях перехода Республики Казахстан к рыночной экономике отпадают и становятся неприемлемыми такие принципы права сельскохозяйственного водопользования как, плановость, бесплатность и приоритетность сельскохозяйственного водопользования над другими. Во-первых, с обретением государственного суверенитета и независимости наша республика твердо встала на путь построения подлинно рыночной экономики, которая признает и защищает предпринимательскую деятельность каждого отдельного человека. Плановая экономика за более чем семьдесят лет существования не дала положительных результатов в экономике и привела к расточительному потреблению природных богатств. Природные ресурсы, в том числе водные ресурсы, были использованы нерационально и неэффективно ради выполнения «пятилетних» и «семилетних» планов, и это привело к ухудшению экологического состояния нашей республики. Поэтому многие страны СНГ, в том числе Казахстан, отказались от плановой экономики и выбрали другой путь развития экономики, по которому идет весь цивилизованный мир. Плановость в условиях рынка не приемлема, да к тому же в водном законодательстве страны принцип плановости сельскохозяйственного водопользования не нашел своего отражения. Теперь сельскохозяйственные водопользователи могут использовать водные ресурсы для своих целей, соблюдая установленные лимиты, правила, нормы и режим водопользования.

Во-вторых, как уже отмечалось, принцип бесплатности права сельскохозяйственного водопользования не нашел отражения в новом законодательстве. В соответствии со ст. 47 Водного кодекса РК сельскохозяйственное водопользование является платным. Таким образом, принцип бесплатности права сельскохозяйственного водопользования в современных условиях отпадает и становится неприемлемым.

В-третьих, почему мы не согласны с принципом приоритетности сельскохозяйственного водопользования. Ст.5 Водного кодекса РК закрепляет принцип приоритетного водопользования: «воды предоставляются в пользование прежде всего для удовлетворения питьевых и бытовых нужд населения». После питьевых и бытовых нужд населения водное законодательство допускает возмож-

[337] Еренов А.Е.. Мухитдинов Н.Б., Иль яшенко Л.В. Предмет и система советского земельного права. Алматы: Наука, 1981. С.181

ность предоставления вод для оздоровительных и рекреационных целей. Так, когда отсутствуют необходимые поверхностные водные источники и имеются достаточные ресурсы подземных вод питьевого качества, государственный орган управления водными ресурсами может разрешить по согласованию с органами охраны природы и недр временное использование этих вод для целей, не связанных с питьевым и бытовым водоснабжением. Водоемы, отнесенные к категории оздоровительных, в соответствии со ст.55 Водного кодекса РК используются, прежде всего, для лечебных и курортных целей. Ст. 56 прямо указывает, что пользование водоемами для рекреационных целей допускается без особого на то разрешения за исключением рек, расположенных в селеопасных зонах. Все это говорит о том, что принцип приоритетности сельскохозяйственного водопользования над другими в водном законодательстве республики не закреплен и такое утверждение является неправомерным.

§2. Место права сельскохозяйственного водопользования в системе права

Система права представляет собой сложное образование. Это объяснятся не количеством входящих в нее элементов – отраслей права, а многоуровневостью 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). 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 нрава по содержательным признакам распределены между институтами, а последние между отраслями, как системными образованьями более высокого порядка и т.д. Причем связи между элементами системы права настолько существенны, что исключение одного из них может повлечь разрушение всей системы.

Какое же место занимает право сельскохозяйственного водопользования в системе права?

Представляется, что право сельскохозяйственного водопользования является подсистемой среднего уровня (выше нормы, ниже отрасли права), которая опосредствует специфические отношения по охране и использованию вод, предназначенных для сельскохозяйственных нужд.

Иначе говоря, право сельскохозяйственного водопользования является самостоятельной юридической категорией и его можно рассматривать как правовой институт водного права. Как правовой институт, право сельскохозяйственного водопользования представляет собой систему правовых норм, регулирующих водопользование соответствующих сельскохозяйственных предприятий и объединений. Как субъективное право, право сельскохозяйственного водополь-

зования составляет совокупность правомочий различных сельскохозяйственных предприятий по владению, пользованию и внутрихозяйственному управлению предоставленных им водных источников.

По мере развития и совершенствования, усиления охвата своими нормами различных сторон и подвидов водных отношений, внутри водного права как самостоятельной отрасли права происходит дифференциация правовых норм, деление их на отдельные части или группы. Такая дифференциация достигается группировкой норм в правовые институты.

Правовой институт - это система взаимосвязанных правовых норм, регулирующих относительно обособленную группу однородных общественных отношений (например, институт права государственной собственности на воды; институт права водопользования; институт правовой охраны вод и т.д.)[338]

Несколько иное определение дает Д.А.Керимов, по мнению которого правовой институт представляет собой объективно сложившуюся внутри отрасли права в виде ее обособленной части группу правовых норм, регулирующих с требуемой детализацией типичное общественное отношение, и в силу этого приобретающих относительную самостоятельность, устойчивость и автономность функционирования[339]. Каждый правовой институт имеет свои особенности, характерные черты, определяемые своеобразием регулируемых им общественных отношений, и объединяет все относящиеся к этим отношениям правовые нормы, что имеет большое практическое значение. Институты отрасли права должны служить основой для развития и совершенствования того или иного законодательства. Конечно, в водном праве так же, как и в любой другой самостоятельной отрасли права, не может быть изолированных друг от друга институтов, ибо, несмотря на все многообразие форм проявления, все виды и подвиды водных отношений находятся в тесной взаимосвязи. Самостоятельность институтов и субинститутов водного права является относительной. Отсюда различные правовые институты водного права, хотя и имеют свои специфические черты и характерные признаки, взаимосвязаны между собой.

Интересные соображения о характере правового института высказаны С.С.Алексеевым. Отмечая «многоступенчатость» правовых общностей в ряде отраслей права, он указывает, что субинституты - это органические образования относительно самостоятельного характера, формирующиеся внутри институтов. Следовательно, перед нами «усложненные» структуры института, относительное обособление внутри него определенного комплекса норм[340].

Поэтому отказ от традиционного деления институтов на простые и сложные и выделение в системе права такого самостоятельного структурного подразделения, как субинститут, имеет определенное практическое значение для определения отношения субординации между институтами, для установления места и роли того или иного института в системе права. Правильное решение

---

[338] Подробное определение с теми или иными правовыми оттенками дается во многих работах. См ., например: Теория государства и права. М., 1974. С.513; О с и п о в Н.Т. Теоретические проблемы советского земельного права. Л., 1972. С. 82

[339] К е р и м о в Д.А Философские проблемы права. М., 1972. С.300.

[340] А л е к с е е в С.С. Структура советского права. М., 1975. С. 151.

этих проблем имеет непосредственное отношение к построению научно обоснованной системы права.

Одним их первых в юридической литературе о наличии в системе права правовых институтов более высшего и низшего порядка говорил Л.И.Дембо.

Еще в 1956 г. он писал об общих, разветвленных правовых институтах, распадающихся на ряд конкретных и более мелких, но имеющих самостоятельное значение правовых институтов. «Так, например, – указывал Л.И.Дембо, - в земельном праве имеются общий институт права землепользования и вместе с тем конкретные институты: право колхозного землепользования, право землепользования колхозного двора и т.д., которые также представляют собой самостоятельные правовые институты, так как они всесторонне очерчены определенными правовыми положениями, характеризующими самостоятельные типизированные правоотношения»[341].

В юридической литературе по вопросу определения институтов водного права были высказаны различные точки зрения. Так, Л.И.Дембо в качестве основных правовых институтов водного законодательства называет три института: право государственной собственности на воды, право водопользования и водоустройства[342]. Как видим, Л.И.Дембо ограничил водно-правовые институты, указывая, что вокруг них вращается все наше водное законодательство[343].

С.Б.Байсалов, характеризуя водно-правовые институты, насчитывает их девять. В частности, он указывает и на такие, как классификация водных ресурсов, водохозяйственных сооружений и устройств; водный кадастр и кадастр водохозяйственных сооружений и устройств; охрана вод и водохозяйственных сооружений; борьба с вредным воздействием вод; распоряжение, управление и перераспределение водных ресурсов в связи с их неравномерным распределением по территории и времени[344].

О.С.Колбасов в качестве предмета водного права, по существу, перечисляет те же правовые институты, что и С.Б.Байсалов, только не указывает института межреспубликанского водопользования и охраны водохозяйственных сооружений и устройств межреспубликанского назначения[345]. По нашему мнению, эти выводы правомерны, однако авторы, говоря об основных институтах водного права, не касаются права сельскохозяйственного водопользования, и не дают ему правовой характеристики. Мы считаем, что право сельскохозяйственного водопользования следовало бы отнести к основным институтам водного права. Можно согласиться с мнением Ф.М. Тюльпанова, который утверждает, что «если главным институтом водного права является право водопользования (генеральным), то право водопользования сельскохозяйственных предприятий надо отнести к субинституту, который занимает важное место среди таких институтов водного права, как строительство и эксплуатация водохозяйственных со-

[341] Д е м б о Л.И. О принципах построения системы права // Советское государство и право. 1956, №8. С.93

[342] Е г о же. Основные проблемы советского водного законодательства. Л.:Изд-во ЛГУ, 1948. С. 132.

[343] Там же. С.128.

[344] Б а й с а л о в С.Б Водное право Казахской ССР. Алма-Ата: Наука Каз ССР, 1966. С.142.

[345] К о л б а с о в О.С. Водное законодательство в СССР. М.: Юрид. лит., 1972. С. 19.

оружений и устройств, использование вод для рыбохозяйственных нужд»[346]. Согласно ст.28 и ст.38 Водного кодекса РК водные объекты предоставляются в пользование при соблюдении предусмотренных законом требований и условий, в первую очередь, для удовлетворения питьевых, бытовых, лечебных, курортных, оздоровительных и иных нужд населения, сельскохозяйственных, промышленных, энергетических, строительных, транспортных, рыбохозяйственных и иных потребностей, а также для сброса промышленных, коммунально-бытовых, дренажных и других сточных вод, если указанные водопользования производятся с применением водохозяйственных сооружений или технических устройств.

Вместе с тем следует сказать, что роль и значение сельскохозяйственных предприятий в условиях перехода к рыночным отношениям с каждым годом возрастают и ведут к более быстрому развитию института права сельскохозяйственного водопользования. Институту права сельскохозяйственного водопользования присущи все признаки и элементы, составляющие содержание любого другого института водного права. Наиболее правильный, на наш взгляд, путь решения проблемы это – рассмотрение права сельскохозяйственного водопользования как института водного права, регулирующего однородные, связанные между собой в качестве обособленной группы общественных отношений по поводу рациональною использования и охраны водных ресурсов различными сельскохозяйственными предприятиями с целью получения высоких результатов в сельскохозяйственном производстве.

Правовой институт составляет основу отрасли права, и ему свойственны такие признаки, как однородность фактическое содержания, юридическое единство норм и законодательная обособленность[347].

Право сельскохозяйственного водопользования соответствует этим признакам. Во-первых, как правовой институт, право сельскохозяйственного водопользования регулирует отношения, возникающие по поводу использования вод, водохозяйственных сооружений и устройств, включая многообразие видов использования вод при проведении мелиорации земель, обводнения пастбищ, водоснабжения животноводческих ферм и подсобных сельскохозяйственных предприятий, сброса дренажных и других отработанных вод, при борьбе с водной эрозией почв с целью получения высоких конечных результатов. Эти отношения регулируются нормативно-правовыми актами, которые охватывают все водно-правовые отношения в сельском хозяйстве. Иными словами, нормативные акты, издаваемые органами власти и управления, направленные на урегулирование водных ресурсов в сельском хозяйстве, будут составлять однородность фактического содержания данного института.

Во-вторых, касаясь юридического единства норм, следует отметить, что это главный признак любого правового института. Современное законодательство о сельскохозяйственном водопользовании в Республике Казахстан составляет единое целое. В Водном кодексе РК имеется отдельная глава, посвященная

[346] Тюльпанов Ф.М.. Право водопользования сельскохозяйственных предприятий. (На материалах колхозов и совхозов Узбекской ССР). Автореф. дис… канд. юрид. наук. Алма-Ата, 1979. С.17

[347] Алексеев С.С. Проблемы теории права. Курс лекций в 2-х томах. Т.1. Свердловск, 1972. С. 140

полностью сельскохозяйственному водопользованию. Кроме того, постановления Кабинета Министров РК, правила технической эксплуатации оросительных систем сельскохозяйственного водоснабжения, нормы водопотребления и водоотведения в животноводстве и сельских населенных пунктах и другие ведомственные инструкции и правила, направленные на рациональное использование вод в сельском хозяйстве, составляют часть такого единства. Право сельскохозяйственного водопользования в совокупности с другими институтами обеспечивает регулирование водных отношений, складывающихся из порядка и условий пользования, а также ответственности субъектов права сельскохозяйственного водопользования. Как институт водного права, право сельскохозяйственного водопользования обеспечивает отношения по рациональному использованию вод колхозами, совхозами, крестьянскими (фермерскими) хозяйствами и другими государственными и частными сельскохозяйственными предприятиями.

В-третьих, признаком института права сельскохозяйственного водопользования является законодательная обособленность. Как главное структурное подразделение водного права институт права сельскохозяйственного водопользования получает именно такое закрепление в действующем водном законодательстве (глава VIII Водного кодекса РК).

Таким образом, резюмируя изложенное относительно места права сельскохозяйственного водопользования, когда уже приняты Водный кодекс Республики Казахстан и другие нормативные акты, регулирующие водные правоотношения, нельзя не признать, что в настоящее время право сельскохозяйственного водопользования – относительно замкнутое структурное явление, способное обеспечивать определенный правовой режим регулирования отношений по пользованию и охране вод. Оно обладает всеми необходимыми признаками, которые характеризуют институт самостоятельной отрасли права.

Глава II

ПРАВОВОЙ РЕЖИМ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО ВОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

§1. Общая характеристика правового режима сельскохозяйственного водопользования

В условиях появления разнообразных форм собственности и хозяйствования в аграрном секторе Республики Казахстан важное значение приобретает четкая правовая регламентация отношений по использованию и охране водных ресурсов всеми водопользователями. Правовое регулирование сельскохозяйственного водопользования призвано обеспечить эффективное и целенаправленное использование оросительной воды, создание благоприятного водного режима на орошаемых землях, соблюдение законов в области водных отношений в целях получения высоких урожаев сельскохозяйственных культур и удовлетворения иных нужд сельскохозяйственного производства. И в этом плане определение правового режима сельскохозяйственного водопользования может сыграть определенную роль в его решении. В юридической литературе под правовым режимом понимают установленный нормами права порядок жизни или деятельности. Правовой режим сельскохозяйственного водопользования – это установленный нормами права порядок рационального и эффективного использования вод для нужд сельского хозяйства.

Правовой режим сельскохозяйственного водопользования определяется группой норм, устанавливающих порядок использования водных ресурсов различными сельскохозяйственными предприятиями. Охарактеризовать правовой режим сельскохозяйственного водопользования означает раскрыть содержание права водопользования государственных и частных сельскохозяйственных предприятий, т.е. определить права и обязанности этих предприятий как водопользователей. При характеристике правового режима сельскохозяйственного водопользования необходимо исходить из того, что всякое правоотношение состоит из прав и обязанностей его участников, что в правоотношениях правам одних лиц соответствуют обязанности других. Содержание права сельскохозяйственного водопользования будет не полным, если мы определим объективные права и обязанности сельскохозяйственных водопользователей, из которых и складывается понятие права сельскохозяйственного водопользования. Права и обязанности сельскохозяйственных предприятий на использование водных ресурсов для нужд сельского хозяйства возникают в установленном законом порядке.

Основания возникновения и прекращения права сельскохозяйственного водопользования различаются в зависимости от видов права водопользования – общего и специального, совместного и обособленного, первичного и вторичного, а также целевого назначения.

В условиях Казахстана в основном право сельскохозяйственного водопользования осуществляется в порядке специального водопользования, т.е. с применением водохозяйственных сооружений и технических устройств. В соот-

ветствии со ст.34 Водного кодекса РК разрешение на специальное водопользование для сельскохозяйственных предприятий выдается специальными государственными органами.

Порядок согласования и выдачи разрешений на специальное водопользование регулируется Постановлением Кабинета министров республики Казахстан «Об утверждении Порядка согласования и выдачи разрешений на специальное водопользование» от 29 декабря 1994 г.[348] Так, в п.1 этого постановления говорится, что разрешения на специальное водопользование выдаются:

- на использование поверхностных вод – комитетом по водным ресурсам при Кабинете Министров РК и его органами на местах по согласованию с государственными органами охраны природы;

- на использование подземных вод – Министерством геологии и охраны недр РК и его органами на местах по согласованию с государственными органами управления водными ресурсами и охраны природы;

Разрешения на специальное водопользование выдаются пользователям, независимо от их форм собственности, после согласования условий этого водопользования:

- с государственными органами охраны природы – во всех случаях;

- органами, осуществляющими государственный санитарный надзор, – во всех случаях (кроме выдачи разрешений на молевой сплав леса, а также сплав древесины в пучках и кошелях без судовой тяги в соответствии со ст.74 Водного кодекса РК);

- с органами государственного горного надзора – на пользование гидроминеральными ресурсами (лечебные минеральные, теплоэнергетические промышленные воды);

- с органами государственной ветеринарной службы – на забор воды для нужд животноводства, рыболовства и предприятий по переработке и хранению продуктов и сырья животного происхождения.

Вопрос о согласовании условий водопользования, а также выдаче разрешений на специальное водопользование должен быть рассмотрен каждым правомочным на это органом в месячный срок.

При наличии разногласий между министерствами, ведомствами и органами государственного надзора окончательное решение принимают органы управления водными ресурсами, геологии и охраны недр по согласованию с государственными органами охраны природы.

Сельскохозяйственные предприятия могут также получить водный объект в обособленное пользование. Порядок предоставления водоемов в обособленное пользование регулируется Инструкцией о порядке предоставления водоемов в обособленное пользование, утвержденной Постановлением Кабинета Министров РК 29 декабря 1994 г.[349] Согласно п. 2 Инструкции юридическим лицам и гражданам в обособленное пользование предоставляются:

---

[348] САПП РК, 1994, №49. с 557 "Об утверждении Инструкции о порядке предоставления водоемов в обособленное пользование"

[349] САПП РК, 1994, №49, с. 558 «Об утверждении Инструкции о порядке предоставления водоемов в обособленное пользование».

- Правительством РК – любые замкнутые (непроточные: водоемы, расположенные на территории республики, в том числе объявленные заповедными, имеющие особое государственное значение, научную и культурную ценность, а также водоемы межобластного пользования, по представлению Департамента по водным ресурсам:

- по согласованию с государственным органом управления водными ресурсами;

- акимом областной администрации – замкнутые (непроточные) водоемы межрайонного пользования, расположенные в пределах административных границ области:

- акимом областной администрации – замкнутые (непроточные) водоемы, расположенные в пределах административных границ района;

- акимом городской администрации – замкнутые (непроточные) водоемы, расположенные в пределах городской черты.

При предоставлении водоема в обособленное пользование необходимо учитывать нужды населения по потреблению воды в порядке общего водопользования. Государственный акт на право обособленного водопользования сельскохозяйственным предприятиям выдается акимом районной и городской администрации по месту нахождения юридического лица, которому водоемы или их части предоставлены в обособленное пользование.

При предоставлении водных объектов сельскохозяйственным предприятиям в совместное пользование осуществляется принцип комплексного использования вод. Одним и тем же водным объектом могут пользоваться различные водопользователи и в различных целях, не нарушая при этом, интересов друг друга. В основе установления лимитов воды, а также планирования, разработки и осуществления мероприятий по использованию и охране водных ресурсов в сельском хозяйстве лежит составление схем комплексного использования и охраны вод. В соответствии со ст. 114 Водного кодекса РК генеральные и бассейновые схемы комплексного использования и охраны вод определяют основные водохозяйственные и другие мероприятия сохранения вод для удовлетворения перспективных потребностей в воде населения, отраслей экономики и обеспечения экологической устойчивости окружающей среды.

В соответствии с Постановлением Кабинета Министров РК от 19 августа 1994 г. «Об утверждении Порядка разработки и утверждения схем комплексного использования и охраны вод»[350] генеральные схемы комплексного использования и охраны вод разрабатываются на основе принятых Правительством РК решений в целях определения принципиальных направлений развития водного хозяйства Республики Казахстан. Бассейновые схемы разрабатываются для бассейнов рек и других водных объектов на основе генеральной схемы. Территориальные схемы – для экономических районов республики и областей на основе генеральных и бассейновых схем. Схемы охраны вод малых рек разрабатываются для рек протяженностью до 200 км на основе положений, утвержденных в бассейновых и территориальных схемах комплексного использования и охраны вод. Для рек, часть бассейна которых расположена за пределами Республики Ка-

[350] САПП РК. №36. С. 392.

захстан, бассейновые схемы разрабатываются на бассейн в целом, если имеется соглашение с сопредельным государством об одновременном составлении бассейновой схемы. Если указанного соглашения нет, то только на территории РК.

Схемы комплексного использования и охраны вод служат для обеспечения наиболее эффективного и рационального использования и охраны вод путем регулирования стока вод, принятия мер по их экономному расходованию, прекращению сброса сточных вод и улучшению состояния водоемов. Таким образом, схемы являются, прежде всего, проектно-прогнозным документом, определяющим характер, масштабы, очередность, экономику мелиоративного и водохозяйственного строительства[351].

Государственные и частные сельскохозяйственные предприятия в соответствии с водным законодательством (ст.39 Водного кодекса РК) имеют право:

- пользоваться водами для нужд сельского хозяйства;
- добывать воду для ее последующего использования;
- возводить водохозяйственные сооружения и устройства;
- проверять количество и качество предоставляемой воды:
- требовать компенсации недополученной по лимиту воды;
- осуществлять не запрещенные законом другие действия по пользованию водами.

Права сельскохозяйственных водопользователей охраняются законом. Никто не может быть лишен права водопользования иначе, как по основаниям, указанным в законе. Нарушенные права сельскохозяйственных водопользователей подлежат восстановлению в порядке, предусмотренном законодательством Республики Казахстан. Но вместе с тем при маловодье, аварийных ситуациях на водоемах, угрозе возникновения эпидемий и эпизоотии и в иных случаях, предусмотренных законодательством РК, права сельскохозяйственных водопользователей могут быть ограничены в интересах других водопользователей. Ограничение прав водопользователей не должно ухудшать условий пользования водами для питьевых и бытовых нужд населения. На обособленное водопользование права сельскохозяйственных водопользователей могут быть ограничены:

- органом, предоставившим водоем в обособленное пользование;
- на специальное водопользование – органом, выдавшим разрешение на специальное водопользование;
- на вторичное водопользование – государственным органом управления водными ресурсами (ст.40 Водного кодекса РК).

Сельскохозяйственные предприятия при осуществлении предоставленных им прав пользования водами для нужд сельского хозяйства должны выполнять и ряд обязанностей, которые закреплены в ст. 42 Водного кодекса РК. При осуществлении специального водопользования они обязаны использовать воды в соответствии с целевым назначением и условиями их продоставления, не наносить ущерб природной среде и хозяйственным объектам, экономно расходовать воду, осуществлять комплекс мероприятий по улучшению качества сбросных вод, не допускать нарушения права другого пользователя, содержать в порядке и благоустраивать используемые водоемы, не допускать сброса в водоемы сточных вод,

[351] Подробнее об этом см.: Мелиорация /Энциклопедический справочник. Минск, 1985. С. 478-485

содержащих загрязняющие вещества, содержать в исправном состоянии очистные и другие водохозяйственные сооружения и технические устройства, оборудовать водозаборы средствами учета и вести в установленном порядке учет использования вод, выполнять иные требования, предусмотренные законодательством Республики Казахстан.

Закрепив указанные выше меры в качестве общеобязательных, водное законодательство тем самым призвано обеспечить экономное и рациональное использование вод для нужд сельского хозяйства.

Государство постоянно оказывает свое влияние на различные сельскохозяйственные предприятия с тем, чтобы предоставленные водные объекты рационально использовались ими. В этой связи государственные органы управления водными ресурсами контролируют правильное использование водных объектов сельскохозяйственного водопользования. С этой целью государство ведет водный кадастр, который представляет собой совокупность сведений о состоянии, использовании и охране вод. Государственный водный кадастр включает данные учета вод по количественным и качественным показателям, регистрации водопользовании, а также сведения об использовании вод (ст.III Водного кодекса РК).

Одним из непременных условий охраны и рационального использования вод водное законодательство признает осуществление государственного контроля за правильным использованием вод (глава II Водного кодекса РК). Государственный контроль за использованием и охраной вод имеет своей задачей обеспечить соблюдение всеми министерствами, государственными комитетами, ведомствами, предприятиями, организациями и гражданами установленного порядка пользования водными ресурсами и их учетом, выполнение обязанностей по охране вод, предупреждению и ликвидации их вредного воздействия. Государственный контроль за использованием и охраной вод осуществляют государственные органы охраны природы – Министерство экологии и биоресурсов РК, Государственный комитет по водным ресурсам при правительстве РК, местные представительные органы – областные, районные, городские маслихаты и администрации; иные специально уполномоченные на это органы в пределах их компетенции. Иными специально уполномоченными государственными органами управления в области использования и охраны вод являются органы, осуществляющие в пределах своей компетенции охрану природы, недр, рыбных запасов, растительного и животного мира, государственный санитарный и ветеринарный надзор. Общественные объединения и граждане оказывают содействие государственным органам и участвуют в осуществлении контроля за использованием и охраной вод, выполнением водопользователями их обязанностей. Государственные органы Республики Казахстан обязаны учитывать обоснованные предложения общественных объединений и граждан при разработке и осуществлении мероприятий по рациональному использованию и охране вод.

В организации и осуществлении рационального использования водных ресурсов сельскохозяйственными предприятиями большую роль играет деятельность государственных управлений оросительных систем (УОС). Вместе с тем УОС обязаны также контролировать сельскохозяйственных водопользователей. Управления оросительных систем обязаны следить за оросительной сетью, свя-

занной с источником орошения, водные ресурсы которых обеспечивают полив земель. Вопросам взаимоотношений сельскохозяйственных организаций с государственными управлениями оросительных систем был посвящен ряд работ ученых[352]. Однако эти вопросы не потеряли своей актуальности и в настоящее время. Тем более с переходом к рыночной экономике в сельскохозяйственном водопользовании и в деятельности управлений оросительных систем появляются новые проблемы.

Недостатки, имеющиеся в работе водохозяйственных систем и обслуживаемых ими сельскохозяйственных предприятий, являются прямым следствием отсутствия между ними хозрасчетных взаимоотношений. Ограниченность водных ресурсов в нашей республике, все возрастающая стоимость мелиоративного строительства, специфика сельскохозяйственного производства на орошаемых землях делают особо актуальным изучение правовых аспектов сельскохозяйственного водопользования во всех регионах Казахстана. О необходимости перевода оросительных систем на хозяйственный расчет говорилось неоднократно и прежде. До сих пор решение этого вопроса осложнялось сложившейся хозяйственно-правовой ситуацией. Это прежде всего низкий уровень экономических отношений, отсутствие практики внедрения элементов хозрасчета, слабая разработанность правовых вопросов, недостаточная развитость сопутствующей инфраструктуры в условиях рынка и многое другое.

Водный кодекс РК «узаконил» новый правовой хозяйственный порядок в сельскохозяйственном водопользовании, переход на реальный хозрасчет водохозяйственных систем в соответствии с основными положениями коренной перестройки управления экономикой республики (действие экономических рычагов – цен, финансовой и оперативной самостоятельности эксплуатационных предприятий, их материальная заинтересованность в результатах производства) – одно из основных условий обеспечения рационального использования водных ресурсов и совершенствования договорных отношений между УОС и сельскохозяйственными предприятиями.

Перевод водохозяйственных эксплуатационных организаций на полный хозрасчет на базе платного водопользования является составной частью комплекса мероприятий по совершенствованию экономического механизма в народном хозяйстве республики. Согласно Постановлению Кабинета Министров Республики Казахстан «Об оплате за услуги по подаче воды в орошаемом земледелии» от 4 марта 1992 г.[353] мероприятия по подаче воды колхозам, совхозам, крестьянским хозяйствам, арендным предприятиям и другим сельскохозяйственным организациям начали осуществляться в условиях рыночных (договорных) отношений и по ценам согласно договоренности сторон. В договорах предусматриваются не только двусторонние обязательства, но и обязательства всех водопотребителей и водопользователей по своевременным платежам, а также

[352] Еренов А.Е. Байсалов С. Б. Право сельскохозяйственного водопользования и Казахской ССР. Алма-Ата: Наука, 1956; Калиниченко Т.Г. Права сельскохозяйственного водопользования М.: Наука, 1989; Колбасов О.С. Законодательство о водопользовании в СССР. М.: Юрид. лит. 1965; Коэткина И.А. Вопросы водопользования колхозами. М.: Госюриздат, 1954; Шейнин Л. Б. Правовой режим государственных ирригационных систем. М.: Юрид. лит., 1978

[353] САПП РК. №182, 1992. С. 255.

ответственность за нарушение обязательств обеими сторонами.

Одной из причин сдерживания роста производства сельскохозяйственной продукции с орошаемого земледелия служит искусственное деление единой по своему назначению мелиоративной сети на межхозяйственную и внутрихозяйственную, а, следовательно, возложение обязанности заботиться об ее исправном состоянии на органы УОС и сельскохозяйственных предприятий (с их согласия) на баланс водохозяйственных организаций и финансирование затрат на их содержание и ремонт в размере 30% за счет средств государственного бюджета и 70% за счет собственных средств хозяйств. Такая передача будет способствовать улучшению эксплуатации этих сетей, рациональному использованию водных ресурсов и росту урожайности сельскохозяйственных культур. Целесообразно, на наш взгляд, в ближайшее время разработать нормативный акт, определяющий порядок и сроки передачи внутрихозяйственных сетей на баланс УОС с соблюдением необходимых процедурных формальностей и непременным учетом местных условий. Водохозяйственные эксплуатационные организации в установленном законодательном порядке, руководствуясь экономической целесообразностью и интересами трудового коллектива, могут входить в разного рода акционерные общества, концерны и хозяйственные ассоциации.

Л.Б.Шейнин предлагает выделить в качестве подотрасли водного права ирригационное право[354]. По его мнению, в водном законодательстве не учтены такие специфические особенности, возникающие при использовании мелиорированных земель. Это может быть сделано и осуществляется на практике только в подзаконных актах.

В настоящее время в Республике Казахстан предусматривается дальнейшее развитие всех водоемких отраслей народного хозяйства, прежде всего сельского хозяйства и пастбищного животноводства. В 1985 г. сельское водопотребление составило: полное - 30,431 км^3; безвозвратное - 24,337 км^3, в 1990 г. полное - 32,665 км ^{3}; безвозвратное - 26,354 км^3; в 1995 г. намечается: полное - 35,112 км^3; безвозвратное - 2.4,756 км^3 , а в 2000 г. - соответственно 37,639 км^3 и 30,536 км ^{3}.[355] Из-за неудовлетворительного мелиоративного состояния орошаемых земель, их засоления, неисправности оросительной системы и по другим причинам ежегодно не используется 3 - 4% орошаемых земель. Водопотребление сельского хозяйства республики составляет 84, 3% от общего его объема. С точки зрения водообеспечения сельского хозяйства и мелиорации земель, интерес представляют, прежде всего, пахотносенокосопригодные и земли пастбищного назначения, которые нуждаются в той или иной степени обводнения. Общая площадь пастбищных массивов в Казахстане составляет 182 млн. гектаров. Что меньше, чем в Австралии (198,2 млн. гектар), но больше, чем в таких странах с развитым животноводством, как Бразилия (125 млн. гектаров) и Аргентина (114.9 млн. гектаров). Последняя отчетность по обводнению пастбищных угодий в Казахстане датирована 1990 годом. К тому времени на них имелось 100 тыс. источников и около 90 тыс. инженерных водопойных пунктов. Обводненными считались 147 млн.

[354] Ш е й н и н Л.Б. Ирригационное право как ветвь водного права (в порядке обсуждения) // Водные ресурсы. 1985, №1. С. 160-165.

[355] По материалам Казгипроводхоза, 1995.

гектаров. Существующие ныне обводнительные сооружения (это 38 тыс. шахтных и 32 тыс. трубчатых колодцев) охватывают 70% пастбищ Казахстана[356].

Важной обязанностью сельскохозяйственных водопользователей является принятие мер к полному прекращению сброса в водные объекты сточных вод, содержащих загрязняющие вещества.

При освоении и использовании мелиорируемых земель применяются значительные дозы минеральных удобрений и пестицидов, а химические вещества, входящие в их состав, выносятся с дренажным стоком в водные объекты. Ежегодно на поля страны выносятся миллионы тонн минеральных удобрений и ядохимикатов, треть которых смывается водами в водоемы. Если в сбросных водах содержится избыточное количество органических веществ, железа, азота и других элементов, водный источник загрязняется и становится частично или полностью непригодным для водопользования. Отводимые с мелиорируемых земель поверхностные и дренажные воды не должны приводить к повышению предельно допустимых концентраций указанных выше веществ в воде.

Загрязнение водоемов посредством поверхностного стока с сельскохозяйственных угодий зависит от многих факторов, но основные из них следующие: количество, время и форма внесения удобрений; растворимость минеральных элементов; объем поверхностного стока и величина осадков; интенсивность эрозионных процессов. Большое значение имеет разработка системы научно обоснованных мероприятий, обеспечивающих защиту водных объектов от загрязнения удобрениями. Особое внимание должно уделяться предупредительным мероприятиям:

- строго соблюдать нормы внесения удобрений; осуществлять жесткий контроль за выполнением установленных требований при подкормке растений;
- складировать удобрения на временных полевых площадках с соблюдением технических правил;
- не оставлять на полях неиспользованные удобрения;
- создавать около водных объектов лесные полосы, что предотвратит смыв удобрений с полей.

Особую опасность для загрязнения вод представляют животноводческие стоки, так как они содержат большие концентрации органических веществ. Для предотвращения негативных последствий для окружающей среды, и, в частности, для водных объектов, при создании животноводческих комплексов необходимо соблюдать ряд обязательных требований. Прежде всего, при этих комплексах должны быть построены сооружения по обработке, обеззараживанию и использованию стоков ферм. Строятся они возле животноводческих зданий с надеждой гидроизоляцией, препятствующей попаданию жидкого навоза в водоносные горизонты и грунтовых вод в технологический процесс. Ограждаются изгородью и защищаются многолетними насаждениями. Устанавливаются санитарно-защитные зоны в зависимости от специализации и мощности животноводческих комплексов и определяются площади сельскохозяйственных угодий, пригодных для утилизации навоза в качестве удобрения.

При соблюдении всех указанных условий сточные воды животноводче-

[356] Казахстанская правда, №120, 28 июня 1995 г.

ских ферм могут использоваться для орошения земледельческих полей и приносить определенный экономический эффект. Например, на основе опытов, проведенных в совхозах Южно-Казахстанской области, было установлено, что полив кукурузы сточными водами животноводческих ферм по сравнению с поливом чистой водой имеет явное преимущество, так как максимальный рост растений наблюдался при проведении всех поливов стоками. Кроме того, было отмечено, что происходит заметное увеличение содержания подвижных форм питательных веществ, а чрезмерно высокие нормы азота сточных вод не привели к загрязнению почвогрунтов нитратами в отличие от применения минеральных азотных удобрений. На основании этого был сделан вывод, что в условиях Южно-Казахстанской области для полива и удобрения кукурузы можно использовать животноводческие стоки крупного рогатого скота.

Таким образом, этот «опасный» источник загрязнения вод может оказывать положительное влияние на производство сельскохозяйственной продукции.

В Республике Казахстан продолжает существовать практика подачи воды кормовому полю в последнюю очередь. В маловодные годы десятки тысяч гектаров люцерны не получают влаги. Это наносит существенный вред развитию сельского хозяйства и приводит к нерентабельности многих сельскохозяйственных предприятий. Поэтому, соблюдение установленных лимитов, правил, норм и режима водопользования является одним из обязательных условий эффективной деятельности государственных и частных сельскохозяйственных предприятий. В свою очередь, получать вовремя и в нужном количестве воду эти сельскохозяйственные предприятия могут при условии, что будут точно соблюдать предоставленные им права и лежащие на них обязанности по рациональному использованию водных ресурсов, заботиться об экономном расходовании воды и улучшении ее качества.

§2. Субъекты права сельскохозяйственного водопользования и общая характеристика их правомочий

Одним из основных понятий в юридической литературе является понятие субъекта права. В общей теории права субъектами признаются лица, которые имеют возможность или способность выступать в качестве носителей предусмотренных законом прав и обязанностей. Данное определение имеет прямое отношение и для определения субъектов права сельскохозяйственного водопользования.

Следует отметить, что в юридической литературе вопрос о понятии и круге субъектов права водопользования уже на протяжении многих лет является дискуссионным и исследовался в связи с изложением общих вопросов водопользования.

В нашей работе данный вопрос рассматривается в той мере, в какой это необходимо для развития проблем сельскохозяйственного водопользования, поэтому мы ограничимся характеристикой таких понятий и категорий, которые имени особое значение для субъектов права сельскохозяйственною водопользования и круга субъектов водных правоотношений.

Из теории права известно, что любые правоотношения как особый вид

общественных отношений могут возникать лишь при наличии определенных его участников. В связи с чем многочисленные виды водных отношений различаются между собой прежде всего определенным составом субъектов права, являющихся одним из основных элементов водных правоотношений.

Под субъектами права понимаются физические и юридические лица, наделенные в соответствии с законодательством определенными правами и обязанностями. Это общее теоретическое положение в полной мере относится и к субъектам права сельскохозяйственного водопользования. Поэтому, характеризуя круг субъектов права водопользования, следует различать два самостоятельных значения понятия «субъекта права водопользования». В одном из них речь идет о субъекте права водопользования как возможном по закону обладателе такого права, а во втором – как обладателе субъективного права пользования водными ресурсами, носителе установленных законом прав и обязанностей, который в силу этого является субъектом правоотношения по водопользованию. В этих двух значениях понятие «водопользователь» применяется в действующем водном законодательстве. Это означает, во-первых, что право на получение вод в пользование является лишь правовой способностью обладать правами водопользования, т.е. водной правоспособностью, и, во-вторых, водная правоспособность и действительное обладание субъективными правами водопользования не совпадают. Право на получение вод в пользование может быть реализовано в субъективные права на основании факта предоставления государством вод в пользование.

Надо отметить, что, хотя водное законодательство не пользуется термином правоспособность, в действительности, оно исходит из наличия водной правоспособности. Указание в законе на круг субъектов, которым предоставляются в пользование воды, есть, по существу, указание на то, кто может быть субъектом права водопользования, кто способен обладать правами водопользования.

Категория правоспособности не является общей категорией для всех институтов водного права. В системе субъективных прав, охватываемых в целом водным правом, имеют место и такие, для обоснования которых не требуется категория правоспособности, как это может иметь место применительно к праву общего водопользования, т.е. использования вод для питьевых и бытовых нужд. Право общего водопользования реализуется без специального на то разрешения.

В юридической литературе, как мы уже отмечали, вопрос о понятии и круге субъектов права водопользования уже на протяжении многих лет является дискуссионным. Суть спора заключается в том, что представители одной точки зрения – ее, в частности, придерживаются О.С.Колбасов, Т.Г.Калиниченко[357] – относят к числу субъектов права водопользования и неводопользователей тех, кто, имея по закону право пользования водами, фактически этого права не осуществляет.

Другая группа ученых (А.Е.Еренов, С.Б.Байсалов, А.М.Турубинер,

[357] К о л б а с о в О.С. Теоретические основы права пользования водами СССР М.: Наука, 1972,. С. 61; К а л и н и ч е н к о Т.Г. Право сельскохозяйственного водопользования М.: Наука, 1989. С. 35.

М.П.Ишимов, Н.Б.Мухитдинов[358] и др.) утверждают, что субъектами права водопользования признаются только те физические и юридические лица, которым в установленном законом порядке предоставлена вода и которые в связи с этим наделены определенными правами и несут соответствующие обязанности, т.е. становятся участниками конкретного правоотношения.

Более убедительной нам представляется вторая точка зрения. Мы также считаем, что закрепленное в законе право пользоваться водными ресурсами еще не делает сельскохозяйственное предприятие субъектом права водопользования в полном смысле. Для того чтобы признать его таковым, необходимо предоставление ему в пользование водного объекта. Только в силу этого сельскохозяйственное предприятие способно стать участником конкретного водного правоотношения.

Другими словами, реализовать свою водную правоспособность и стать субъектом права водопользования оно может лишь в том случае, если будет фактически наделено этим природным ресурсом и будет выступать в отношении его носителем определенных прав и обязанностей, так как, не обладая водными ресурсами, нельзя осуществлять правомочие пользователя.

Некоторые ученые в числе субъектов права водопользования называют города и населенные пункты, а также городские и местные органы власти и управления,[359] которые сами по себе, как и все другие административно-территориальные единицы, иногда ни при каких случаях не могут быть признаны таковыми. Они сами по себе не обладают какими-либо правами и юридическими обязанностями по поводу использования водных ресурсов и водохозяйственных сооружений и устройств. Они, являясь местными органами власти и управления, сами непосредственно не занимаются хозяйственной деятельностью и не являются водопользователями. Их необходимо признать только как органы власти и управления, предоставляющие водоемы в обособленное пользование юридическим лицам и гражданам и контролирующие использование и охрану вод в пределах своих территорий.

К.А.Шайбеков относит к субъектам права водопользования государственные сельскохозяйственные предприятия и учреждения, коллективные хозяйства (сельскохозяйственные артели, рыболовецкие артели); кооперативные и различные общественные организации; колхозные дворы, хозяйства рабочих и служащих, специалистов сельского хозяйства, а также хозяйства единоличных крестьян[360].

В более широком виде субъекты права водопользования даны А.М.Турубинером[361], который перечисляет категории водопользователей и сами субъекты права водопользования. По существу, он приравнивает понятия субъ-

---

[358] Еренов А. Е., Байсалов С. Б. Право сельскохозяйственного водопользования в Казахской ССР. Алматы, 1956. С. 71-72; Ишимов М.П. Некоторые вопросы права водопользования в Узбекской ССР (Правовые вопросы регулирования народного хозяйства Узбекистана). Ташкент, 1957.

[359] Дембо Л.И. Основные проблемы советского водного законодательства. Л., 1948. С.91.

[360] Шайбеков К.А. Право сельскохозяйственного водопользования в Казахской ССР. Автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 1951. С. 16.

[361] Турубинер А.М. О праве водопользования в СССР и его видах // Советское государство и право. 1963, №8. С.125.

ектов права и водопользователей.

Т.Г.Калиниченко, рассматривая субъекты права сельскохозяйственного водопользования, пишет, что эксплуатационные водохозяйственные организации (управления оросительных, осушительных систем, обводнительных, управления каналов, гидротехнических узлов, водохранилищ и т.д.), являясь субъектами права водопользования, непосредственно не участвуют в конкретном правоотношении по использованию вод для нужд сельскохозяйственного производства, а лишь оказывают ему помощь, осуществляя забор и доставку воды к месту использования[362].

На наш взгляд, нельзя рассматривать эксплуатационные водохозяйственные организации как неводопользователей, т.к. в момент забора воды из водного объекта эксплуатационная организация выступает как водопользователь, обладая при этом соответствующими правами и обязанностями по поводу пользования водой межхозяйственных систем. И в связи с этим, они именно как водопользователи, обладающие соответствующими правами и обязанностями, в данном случае по экономному расходованию воды в водохозяйственных системах, по восстановлению и улучшению качества вод, по недопущению загрязнения вод всевозможными отходами и сточными водами и т.д., вступают в конкретные правоотношения с хозяйствами – водопотребителями, а, следовательно, являются субъектами права водопользования.

М.П.Ишимов приводит в качестве определения следующие основные признаки субъектов права водопользования: первый – субъекты права водопользования должны обладать установленной правоспособностью на получение в пользование воды, второй – они должны быть наделены водой и в связи с этим выступать в качестве носителей определенных прав и обязанностей по водопользованию[363].

Как видим, М.П.Ишимов более конкретно охарактеризовал признаки субъектов права водопользования, акцентируя свое внимание на правоспособности и дееспособности.

Действительно, субъекты права водопользования могут реализовать свою водную правоспособность лишь в том случае, если фактически наделены водным ресурсом и только тогда будут выступать носителями определенных прав и обязанностей, т.к. не обладая, нельзя осуществлять правомочие пользования.

Субъектами права водопользования являются в силу закона юридические и физические лица, наделенные водной правоспособностью. Водная правоспособность является тем признаком, без которого невозможно специальное водопользование. Итак, субъектом права водопользования может быть только тот, кто наделен водной правоспособностью. Это дает возможность осуществления воли и цели юридическим лицам и определяет их правосубъектность, поэтому для определения понятия субъекта права правовая наука и включает такой термин как «правосубъективность».

По вопросу о содержании правоспособности и правосубъектности в юри-

---

[362] К а л и н и ч е н к о Г.Г. Право сельскохозяйственного водопользования. М.: Наука, 1989. С.35.

[363] И ш и м о в М.П. Некоторые вопросы права водопользования в Узбекской ССР. В кн.: Правовые вопросы регулирования народного хозяйства Узбекистана. Ташкент, 1967. С. 226.

дической литературе нет единого мнения. Некоторые авторы признают правосубъектность и правоспособность как равнозначные понятия[364]. Другие признают под «правосубъектностью», во-первых, способность обладания правами и несения обязанностей (правоспособность) и, во-вторых, способность к самостоятельному осуществлению прав и обязанностей (дееспособность)[365]. Третьи рассматривают «правоспособность» как правообладание[366].

В нашу задачу не входит рассмотрение всех точек зрения ученых-юристов по данному вопросу. Нам важно установить смысл этих терминов лишь применительно к понятию субъектов права сельскохозяйственного водопользования.

С.Б.Байсалов, определяя субъекты права водопользования, не разделяет правосубъектность от правоспособности[367].

О.С.Колбасов рассматривает правоспособность и правосубъектность как самостоятельные понятия. Отграничивая их, он указывает, что «правосубъектность» есть реализованная (или реализуемая) правоспособность. И далее, можно также сказать, что правосубъектность по содержанию представляет собой совокупность конкретных прав и обязанностей, которые возникли в результате участия данного субъекта права в действительных правоотношениях»[368].

В целом, разделяя данную точку зрения, необходимо отметить, что в правосубъектности выражается связь ее носителя не только с государством, но и с третьими лицами, правоспособность же сама по себе не порождает возможности требовать определенного поведения от третьих лиц[369].

Правосубъектность – это один из существенных признаков субъекта права, определяющий способность лиц участвовать в правоотношениях. Но вместе с тем, характеризуя соотношение понятий «правосубъектность» и «правоспособность», следует подчеркнуть, что правосубъектность основывается на правоспособности, является по отношению к ней производной, так как правоспособность существует самостоятельно, возникает, меняется и прекращается только по воле законодателя, а правосубъектность же в основном возникает, как правило, по воле самих предприятий и организаций. Таким образом, для правового анализа субъектов права сельскохозяйственного водопользования немаловажное имеет значение и правосубъектность, которая должна соизмеряться с правоспособностью.

Водная правоспособность субъектов права сельскохозяйственного водопользования реализуется из момента получения вод с водных источников и определяется задачами, стоящими перед ними в процессе использования вод, т.е. является специальной. Государство наделяет их водными объектами в соответствии с этой правоспособностью. Таким образом, наличие специальной водной

---

[364] Братусь С.И. Субъекты гражданского права. М.,1950. С. 21; Флейшиц Е.А. Соотношение правоспособности и субъектных прав (Вопросы общей теории советского права). М.,1960. С.264-265.
[365] Алексеев С.С. Проблемы теории государства и права. Курс лекции в 2 -х т.Т.1. Свердловск, 1972. С.276-277.
[366] Толстой О.К. К теории правоотношения. Л.: Изд. ЛГУ, 1959. С. 11. Право землепользования в СССР и его виды. М.: Юрид. лит., 1964. С. 104.
[367] Байсалов С. Б. Водное право Казахской ССР. Алма-Ата: Наука, 1966. С.100.
[368] Колбасов О. С. Теоретические основы права пользования водами в СССР. С.18.
[369] Мухитдинов Н.Б. Правовые проблемы пользования недрами. Алма-Ата: Наука, 1972. С. 172.

правоспособности в сельском хозяйстве таких предприятий, как крестьянские хозяйства, арендные, государственные и частные организации способствует достижению этими предприятиями и организациями определенных целей, а именно рационального использования водных ресурсов.

В связи с переходом к рыночным отношениям круг объектов права сельскохозяйственного водопользования значительно расширился. К ним относятся, кроме перечисленных, иностранные юридические и физические лица, совместные предприятия, акционерные общества и т.д. Они пользуются водными ресурсами на тех же основаниях, что и известные нам отечественные водопользователи.

В новом водном законодательстве права и обязанности этих лиц как водопользователей должны найти свое отражение.

В сельскохозяйственном производстве, как известно, воды выступают одним из основных средств производства, которое создает необходимые условия для роста растений и поголовья животных. Следовательно, ни одно сельскохозяйственное предприятие не в состоянии функционировать при отсутствии у него данного средства производства. Субъекты права сельскохозяйственного водопользования используют водные ресурсы с применением различного рода технических средств, сооружений. Для осуществления регулирования водопользования в регионах нашей республики и технического обслуживания мелиоративных систем создаются водохозяйственные предприятия, которые проводят весь комплекс работ, связанных с забором и доставкой воды сельскохозяйственным предприятиям.

Следует согласиться с мнением О.С.Колбасова о том, что сельскохозяйственное орошение представляет единый процесс только в техническом смысле[370]. Централизованное сельскохозяйственное орошение можно подразделить на три этапа, каждый из которых имеет свои цели 1) водозабор - изъятие некоторой массы воды; 2) транспортировка вод до места назначения; 3) насыщение почвы влагой. На первом этапе при централизованном сельскохозяйственном орошении участниками водомелиоративного правоотношения выступают с одной стороны, государство (собственник воды) в лице соответствующих органов государственного управления водным фондом, и, с другой стороны, Управление оросительной системы (УОС), в ведении которого находятся гидротехнические сооружения и устройства, посредством которых вода изымается из водного источника. Водомелиоративные правоотношения второго этапа возникают между УОС и пользователями. На третьем этапе водомелиоративные правоотношения возникают между районным производственным объединением «Полив» и водопользователями, а там, где не созданы такие объединения, эти правоотношения возникают между УОС и непосредственно водопользователями.

Каждый из названных этапов образует самостоятельную область отношений и подлежит непосредственному юридическому регулированию. Однако включать все правовые нормы, имеющие отношение к техническому процессу, связанному с организацией обеспечения и использования вод в институт права сельскохозяйственного водопользования было бы неверным. Например, акты, регулирующие агромелиоративные работы, относятся к земельному праву; пра-

[370] К о л б а с о в О.С. Теоретические основы права пользования водами в СССР. М.: Наука, 1972. С.32.

вовые нормы об организации и строительстве водных сооружений и устройств – к гражданскому и т.д.

Водопользователи обладают определенными правомочиями в отношении предоставленных им вод. Совокупность этих правомочий составляет содержание права водопользования.

Вопрос о правомочии субъектов, т.е. о содержании права водопользования в литературе является спорным. Одни авторы в содержание права водопользования включают правомочия владения, пользования и распоряжения. Другие (например, авторы учебника «Земельное право» М.1989), напротив, в содержании права водопользования выделяют правомочия владения, пользования и управления.

Наиболее правильной представляется вторая точка зрения. Дело в том, что правомочие распоряжения прежде всего связано с определением юридической судьбы вод как объекта права, т.е. с возникновением, прекращением и изменением прав и обязанностей субъектов.

Между тем для водопользователей осуществление подобных действий в целом не характерно.

Для водопользователей главное – это организация эффективного и рационального использования и охраны вод. Связанные с ней функции полностью охватываются понятием внутрихозяйственного управления. Право распоряжения водами принадлежит только государству и осуществляется им через управомоченные на то органы.

В праве водопользования существуют некоторые особенности во владении правомочиями в зависимости от того, осуществляет ли субъект права общее водопользование или специальное водопользование. В праве общего водопользования вообще отсутствует такое правомочие, как владение, т.е. принадлежность данного объекта данному субъекту, так как фактически владеет им неопределенное количество водопользователей. Это отмечал в своей работе «Водное право Казахской ССР» и С.Б.Байсалов, который писал, что в ряде случаев использование водных объектов допускается без права владения ими и, так как право общего водопользования является сугубо личным, не может передаваться или передоверяться, то здесь не может быть и речи о таком правомочии как распоряжение[371].

Право владения как фактическое господство лица над вещью является основой, предпосылкой правомочия распоряжения, ибо, чтобы пользоваться водами, надо прежде ими и владеть. Вместе с тем владеть водами можно только на правах пользования. Получив, воды, например, сельскохозяйственные предприятия не могут уклониться от их использования для сельскохозяйственных целей. С этой точки зрения, право владения неотделимо от права пользования. Они выступают у водопользователей как двуединое правомочие. Исходя из этого, некоторые авторы полагают, что право владения не входит в содержание права природопользования, так как государство передает лишь право пользования, но не права владения. С этим трудно согласиться. Правомочие владения имеет вполне самостоятельное значение во взаимоотношениях водопользователя с другими субъектами права, так как для того, чтобы защитить свое право на воды от воз-

[371] Б а й с а л о в С.Б. Водное право Казахской ССР. С.37.

можных посягательств третьих лиц, ему не обязательно доказывать, что в настоящий момент он владеет этими водами. Поэтому при характеристике содержания права водопользования недостаточно сказать, что право предприятий, организаций и граждан на закрепленные за ними воды – это право пользования водными ресурсами. Данное положение подчеркивает лишь то обстоятельство, что воды могут быть предоставлены водопользователям только в пользование, а не в собственность, однако оно не раскрывает содержания права водопользования как самостоятельного института. Важным правомочием водопользователей является пользование. Если право владения дает возможность субъектам – предприятиям, организациям и гражданам доказать принадлежность водных объектов им, то посредством правомочия пользования они могут непосредственно приступить к использованию вод.

Право пользования является определяющим правомочием водопользователя. Основная часть правовых норм о водопользовании посвящена раскрытию содержания права пользования водами.

Общее содержание прав и обязанностей сельскохозяйственных водопользователей определяется той целью, для которой воды им предоставлены.

Воды предоставляются сельскохозяйственным предприятиям и организациям прежде всего для удовлетворения нужд сельского хозяйства. Поэтому основным и определяющим в содержании правомочий пользования является деятельность участников водных правоотношений по правильному и наиболее рациональному и эффективному использованию вод в соответствии с тем режимом, который установлен для них водным законодательством. Иначе говоря, правомочия пользования водами субъектов права не что иное, как права сельскохозяйственных предприятий, организаций и граждан по непосредственному использованию вод для сельскохозяйственных целей.

В условиях рынка водопользователь вправе использовать воды в пределах их целевого назначения любым доступным ему образом, если иное не установлено в соглашении или прямо не прекращено законом.

Пользование водами может заключаться в возведении водопользователем водохозяйственных сооружений и построений, являющихся средством осуществления его деятельности. Вопрос о характере этих объектов, а также о порядке их возведения решается в зависимости от конкретных целей водопользования и правового положения субъекта права водопользования.

Кроме владения и пользования водами водопользователь может осуществлять и другие действия, юридическая квалификация которых охватывается понятием внутрихозяйственного управления.

Сущность управления водами как самостоятельного правомочия водопользователей заключается прежде всего в установлении порядка рациональной и эффективной организации пользования водами.

Содержание права внутрихозяйственного управления водами может иметь особенности в зависимости от конкретного целевого назначения вод и правового положения субъекта. Но общими, основными функциями внутрихозяйственного управления водами являются: а) определение внутрихозяйственного целевого назначения вод; б) учет вод, поступающих по межхозяйственным и внут-

рихозяйственным мелиоративным системам; в) распределение и закрепление вод за внутренними организационными подразделениями; г) предоставление вод во вторичное пользование в случаях и порядке, предусмотренных законодательством; д) контроль за использованием вод внутренними подразделениями; ж) контроль за использованием вод вторичными водопользователями.

Таким образом, субъекты права сельскохозяйственного водопользования обладают правомочиями по владению, пользованию и внутрихозяйственному управлению водными ресурсами, предоставленными им для ведения сельскохозяйственного производства.

Каждое из них обеспечивает водопользователю конкретную возможность определенного поведения в водном правоотношении, которое связывает водопользователя с государством-собственником вод и со всеми третьими лицами. Другая сторона субъективного права водопользования – в возможности водопользователя устранять вмешательства в ту сферу хозяйственного господства, которую закон закрепляет за водопользователем. Однако всякое право, каким бы емким не было его содержание, имеет свои границы. Обеспечить рациональное и эффективное использование вод, и, при этом не ущемлять право других - вот главное требование современности.

В соответствии с действующим законодательством права водопользователей могут быть ограничены в государственных интересах, а также в интересах других пользователей природными объектами.

Водное законодательство содержит правило, согласно которому водопользователи обязаны не допускать нарушения прав, предоставленных другим водопользователям, и нанесения ущерба хозяйственным и природным объектам.

Все эти ограничения производятся с целью создания необходимых условий для осуществления деятельности, имеющей важное народнохозяйственное значение и не связанной с изъятием вод и предоставлением их новому водопользователю. Субъекты сельскохозяйственного водопользования не должны совершать действия, нарушающие интересы других пользователей природными объектами или причиняющие ущерб окружающей природной среде.

Право сельскохозяйственного водопользования оформляется специальным разрешением, порядок выдачи которого установлен Водным кодексом РК (ст. 34), постановлениями Кабинета Министров РК «Об утверждении Порядка согласования и выдачи разрешений на специальное водопользование» от 29 декабря 1994 г.[372], «Об утверждении Инструкции о порядке предоставления водоемов в обособленное пользование» от 29 декабря 1994г., «Об утверждении Порядка разработки и охраны вод» от 19 августа 1994 г[373].

Некоторые особенности имеются при орошении сельскохозяйственных земель из государственных оросительных систем. Основанием возникновения права водопользования в данном случае, помимо разрешения на специально водопользование, является договор, заключаемый межхозяйственной организацией и сельскохозяйственным предприятием. Права и обязанности сторон определяются Уставом эксплуатационной службы органов мелиорации и водного хо-

[372] САПП РК, 1994,№49. С. 557
[373] САПП РК, 1994, №49. С. 558

зяйства. Исходя из всего вышесказанного, можно сделать следующие выводы.

Субъектами права сельскохозяйственного водопользование являются различные сельскохозяйственные предприятия, которые обладают правоспособностью и дееспособностью по сельскохозяйственному водопользованию, проявляющуюся в том, что они реализуют ее фактически, пользуясь водными ресурсами и участвуя в конкретном правоотношении.

Следовательно, под субъектами права сельскохозяйственного водопользования понимается круг юридических и физических лиц, которым в установленном законом порядке принадлежат права пользования водами. В связи с этим они наделены соответствующими правами и обязанностями по рациональному использованию и охране вод.

Субъектов права сельскохозяйственного водопользования характеризуют следующие признаки:

1) наличие установленной законом правоспособности по водопользованию, т.е. признаваемая законом способность обладать конкретными правами и обязанностями по водопользованию;

2) наряду с правоспособностью по водопользованию, неотъемлемым свойством субъекта является водная дееспособность, т.е. способность самостоятельно осуществлять права и обязанности;

3) действительное обладание субъективным правом водопользования в результате предоставления вод для нужд сельского хозяйства в установленном законом порядке:

4) обладая правоспособностью по сельскохозяйственному водопользованию, участвовать в конкретном правоотношении.

Субъектами права сельскохозяйственного водопользования могут быть только те физические и юридические лица, которые непосредственно занимаются сельским хозяйством и в силу этого используют предоставленные им воды для конкретных целей и в установленном законом порядке и которые в связи с этим наделены определенными правами и несут соответствующие обязанности. Субъекты права сельскохозяйственного водопользования характеризуются тем, что они используют предоставленные им воды для орошения, обводнения, водоснабжения животноводческих ферм и других надобностей сельскохозяйственного производства. Кроме того, они выступают в качестве носителя определенных прав и обязанностей по поводу пользования водными ресурсами.

Понятие субъекта права сельскохозяйственного водопользования следует отличать от более широкого понятия субъекта водных правоотношений. Не каждый субъект водного правоотношения является субъектом права сельскохозяйственною водопользования. В то же время каждый субъект права сельскохозяйственного водопользования обязательно является субъектом водных правоотношений. Так, лицо, самовольно захватившее водный объект, признается субъектом водного правоотношения, и не является субъектом права сельскохозяйственного водопользования. Лицо, получившее водный объект для нужд сельского хозяйства на законных основаниях, в одно и то же время является субъектом права сельскохозяйственного водопользования и субъектом водного правоотношения.

§3 Объекты права сельскохозяйственного водопользования и юридическая характеристика вод

Объектом воздействия права как определенной системы норм служат общественные отношения, которые, будучи урегулированы этими нормами, становятся правоотношениями. В теории права объектами правоотношений признаются разнообразные материальные и духовные блага, служащие для удовлетворения личных и общественных интересов, потребностей, предоставление которых юридически обеспечивается лицу или организации субъективными правами и обязанностями. Иначе говоря, объект права – это те явления окружающего нас мира, на которые направлены субъективные юридические права и обязанности[374]. Такими объектами в рассматриваемой области являются воды как материальные блага, данные самой природой.

Водные правоотношения, в том числе правоотношения сельскохозяйственного водопользования, возникают и развиваются по поводу владения, пользования и распоряжения (применительно к водопользователям право внутрихозяйственного управления) водными ресурсами как основными средствами производства во всех сферах хозяйственной жизни. В основе развития водных правоотношений лежат требования эффективного использования и охраны вод. Все это определяет своеобразие права сельскохозяйственного водопользования.

Итак, что же следует понимать под водами как объектами водных правоотношений?

Правильный ответ на этот вопрос имеет важное практическое значение. Ибо, без четкого определения понятия «воды» невозможно обеспечить эффективность их использования и охрану, как объектов права. Не имея ясного представления о понятии «воды», трудно также выявить общее и особенное в регулировании водных отношений и определить принципы водопользования.

Надо отметить, что действующее водное законодательство устанавливает право собственности на воды, а не на воду. При этом законодатель в качестве синонима «воды» пользуется термином «водные объекты». Как нам кажется, в данном случае речь идет не о терминологических различиях, а об особенностях объекта права, права собственности на воды. Понятие «воды» прежде всего характеризует химическое свойство воды, относительно места нахождения и характера водных объектов (моря, океаны, облака, снег, дождь и т.д.). В этом качестве вода относится к числу потребляемых ресурсов и не поддается учету.

Для определения понятия объекта права собственности на воды нужны другие критерии. Право имеет дело с определенным, конкретным объектом. Оно призвано регулировать не физические свойства воды, а общественные отношения по использованию и охране водных ресурсов.

В теории права установлено, что объектом права собственности могут быть лишь вещи, определенные индивидуально. На вещи, определенные родовыми признаками, право собственности может возникнуть лишь с момента их индивидуализации. Данное положение применимо для характеристики вод и

[374] А л е к с е е в С.С. Общая теория прав. Л., 1982. С.154.

других природных ресурсов как объектов права. Здесь исходным является правило: или воды индивидуализируются, следовательно, являются объектами собственности, или они не подлежат индивидуализации, значит, не могут быть такими объектами. Ибо характер права собственности таков, что может иметь дело с конкретными вещами, на которые иные лица притязать не вправе. Потому речь может идти о применении лишь иного, чем товарно-материальные ценности, порядка индивидуализации. В отношениях собственности на воды выделяются из основных средств не какое-то водохранилище или озеро, а воды в целом как объект права собственности. Индивидуализация конкретных водных источников возможна и необходима при предоставлении их в пользование физическим и юридическим лицам, как объектам права водопользования.

Представляется, что индивидуализацию внутренних вод можно произвести по такому же критерию, который применяется в отношении лесов: нахождение вод в пределах территориальных границ. Для земель и некоторых других природных ресурсов индивидуализирующим моментом могут быть признаны территориальные границы Казахстана, поскольку границы земель (недр) как объекта права собственности совпадают с границами, на которые распространяется право территориального верховенства суверенного государства.

На основе указанного признака с некоторыми уточнениями может осуществляться индивидуализация рек, протекающих через территории ряда государств (река Иртыш, река Или, ведущая свое начало в Китае, Амударья, Сырдарья и т.д.), озер и морей, омывающих берега ряда стран (Аральское, Каспийское моря). В этом случае собственностью Казахстана признаются те части рек и озер, которые находятся в пределах его границ.

Важным признаком объекта права государственной собственности на водные ресурсы является их непотребляемость и неуничтожаемость. В противном случае теряет всякий смысл положение об их неизменной принадлежности государству. На первый взгляд такой вывод может показаться несколько неожиданным, поскольку воды по своей природе в силу своего особого положения в жизни человеческого общества относятся к числу потребляемых объектов. Более того, в результате нехозяйственного отношения к водным ресурсам высыхают целые реки и озера, истощаются запасы подземных вод и т.д. По этой причине указанный признак, как критерий признания вод в качестве объекта права собственности, в литературе иногда игнорируется. При этом ученые-правоведы ссылаются не только на воды, но и на леса, месторождения полезных ископаемых, которые также могут быть уничтожены в процессе использования.

Действительно, в плане непотребляемости и неуничтожаемости трудно сравнить воды, леса и месторождения полезных ископаемых с землей. Последняя никогда не теряет своего очертания и способна всегда служить человечеству.

Однако здесь необходимо четко различать два взаимосвязанных, но самостоятельных института: право собственности и право пользования. Хотя оба возникают по поводу вод, правовой режим их различен. Субъект права пользования владеет, пользуется, управляет конкретным водоемом, конкретной частью рек и т.д. Право водопользования прекращается по истечении срока пользования, по необходимости изъятия вод для государственных нужд, по миновании

надобности и т.д.

Несколько иное положение имеет право собственности государства.

Законодательство не знает срока прекращения права собственности государства на воды и другие природные ресурсы. При этом государство само непосредственно не занимается разработкой недр, освоением лесов и т.д. Его функции, как правило, ограничиваются предоставлением природных объектов, организацией их использования и управления. Одна из главных причин этого заключается в том, что объектом права государственной собственности является не какой-то конкретный водоем или горный отвод, а весь водный фонд, фонд недр. Конкретное месторождение может истощаться в силу хозяйственной или экологической целесообразности, отдельное водохранилище может уничтожаться (в печати неоднократно подвергалась критике деятельность бывшего Министерства мелиорации и водного хозяйства СССР, которое во вред интересам общества создавало несчетное количество водохранилищ), в результате стихийных бедствий могут исчезнуть отдельные водоемы, но «воды» продолжают функционировать как объект права собственности. Ибо объектом права государственной собственности является не водная субстанция, а вся совокупность вод как природных богатств страны, как экологическое богатство, приобретающее свою правовую форму объекта в качестве соответствующей категории водоема, согласно закрепленной в законодательстве правовой классификации[375].

Таким образом, по нашему мнению, «воды» как объект права государственной собственной собственности Республики Казахстан представляют собой часть природной среды – совокупность находящихся в пределах границ государства морей, рек, озер, водохранилищ и других водных источников, которые самостоятельно могут использоваться в качестве вод для удовлетворения хозяйственных и иных нужд.

Водное законодательство должно охватить своими нормами все водные объекты независимо от того, используются ли они или не используются на данном этапе развития общества. Как нет и не может быть бесхозных земель, недр и лесов, так нет и бесхозных вод. Поэтому все водные объекты в своей совокупности образуют единый государственный водный фонд и в одинаковой мере принадлежат Республике Казахстан и подлежат охране.

Единый государственный водный фонд является одним из государственных фондов наряду с недреным, лесным и т.д. фондами. Единство государственной собственности на все эти фонды является существенной особенностью всей законодательной системы в области использования и охраны природных ресурсов Казахстана в условиях получения независимости и перехода к рыночным отношениям.

Вместе с тем, из единства государственной собственности на водный фонд не следует, что внутри этого фонда нет различающихся по характеру владения, пользования и распоряжения частей. В реальной жизни единый водный фонд подразделяется на ряд самостоятельных категорий вод. Однако, в отличие от ряда других фондов природных объектов, единый государственный водный фонд классифицируется по физико-географическим характеристикам. Так, со-

[375] Д е м б о Л. И. Основные проблемы советского водного законодательства. С. 66.

гласно ст.3 Водного кодекса Республики Казахстан, единый государственный фонд включает: реки, озера, болота, пруды, водохранилища, другие поверхностные водоемы и водные источники, а также воды каналов и магистральных подводов; подземные воды, ледники, воды Каспийского и Аральского морей в пределах государственной границы Республики Казахстан.

Важное значение данной классификации: она конкретно указывает на воды, которые входят в состав единого государственного водного фонда. Эта классификация приемлема и при характеристике вод как объекта права и ограничении их от других природных ресурсов. Однако для определения правового режима отдельных объектов ее недостаточно, ибо не позволяет показать, чем один конкретный водный ресурс, скажем, подземные воды, отличается от другого, каков его правовой режим, характерные особенности и т.д. Поэтому классификацию вод следует производить и по другим признакам. Прежде чем перейти к этой проблеме необходимо подчеркнуть, что водопользование осуществляется по целевому назначению. В Водном кодексе четко разграничены такие виды водопользования, как сельскохозяйственное, промышленное, транспортное, гидроэнергетическое и др. Критерием отграничения сельскохозяйственного водопользования от других видов водопользования является цель и назначение водных объектов, предоставленных в пользование, которым придается юридическое значение, и в результате которых основная масса вод потребляется различными сельскохозяйственными предприятиями.

Сельскохозяйственные водопользователи пользуются не абстрактным понятием «воды», а конкретными водными объектами и веществом воды в них. Поэтому в качестве объекта права сельскохозяйственного водопользования воды индивидуализируются не как единый государственный водный фонд, а как конкретные водные объекты (реки, озера, водохранилища и т.п.), имеющие определенные физико-географические характеристики и надлежащим образом оформленные.

К объектам права сельскохозяйственного водопользования относятся категории вод (водных объектов), которые по своему качеству и составу пригодны для использования в сельскохозяйственных целях. Причем, как подземные воды, так и поверхностные, независимо от того, образованы они природой или созданы трудом человека, могут быть признаны объектами права сельскохозяйственного водопользования в случае их пригодности для этих целей. Вместе с тем, в правовом режиме между естественными и искусственными водными ресурсами имеются определенные различия. Под искусственными водными ресурсами законодательство подразумевает воды, находящиеся в магистральных водопроводах, водохранилищах, оросительно-обводнительных, коллекторно-сбросных системах и других водохозяйственных сооружениях и устройствах, и на создание которых и использование содержащихся в них вод, затрачен человеческий труд.

Искусственные водные ресурсы, как правило, находятся в пользовании тех, кто их создал. Естественные водные ресурсы могут использоваться всеми.

Деление вод на искусственные и естественные важно и для определения размера платы за водопользование. Ясно, что плата за искусственные водные

ресурсы должна быть выше, чем за естественные.

Нельзя согласиться с С.Б.Байсаловым, который утверждает, что в качестве объекта водного права выступают не только сами водные ресурсы, но и те водопроводящие, канализационные, оросительные, осушительные и иные водохозяйственные сооружения и устройства, с помощью которых осуществляется их использование, а также береговые полосы, расположенные у водных источников, водохозяйственных сооружений и устройств[376].

Объектами водного права вообще, права сельскохозяйственного водопользования, в частности, являются воды, которые находятся в этих сооружениях и устройствах. Водохозяйственные сооружения и устройства, которые в зависимости от того, на какие средства и кем были построены, могут быть государственными или частными. Возникающие в этой области общественные отношения по своей природе являются имущественными отношениями и составляют предмет регламентации гражданского права.

Надо отметить, что правильное установление отраслевой принадлежности того или иного правового института имеет важное практическое значение. Дело в том, что каждая отрасль права имеет свой метод правового регулирования общественных отношений, который должен соответствовать характеру и особенностям этих отношений. Применение адекватного средства воздействия для данного отношения способствует наиболее полному проявлению закономерностей рынка, использованию их для достижения поставленных целей, помогает избежать некоторых отрицательных черт, которые могут быть с ними связаны и, наоборот, неадекватный метод способен выступить тормозом на пути развития и применения законов рынка. Можно привести немало примеров, когда, в принципе, правильное экономическое решение не реализуется из-за того, что средства воздействия на возникающие в этой области общественные отношения не способствуют его своевременному и качественному выполнению.

Рассматриваемая проблема становится особенно актуальной в связи с усилением вовлечения природных ресурсов в хозяйственный оборот и передачей некоторых из них в частную собственность. Так в последнее время в литературе высказывается мнение о том, что в условиях рынка земельные отношения распадаются на отношения, регулируемые гражданским и административным правом, и что земельное право как отрасль права перестает существовать. Аналогичным образом с теми или иными правовыми оттенками определяется судьба горного, лесного и водного права. При этом ссылаются на то, что в этих отраслях права сочетаются методы гражданского и административного права. Однако такой подход к проблеме не учитывает особенностей природных объектов и возникающих в процессе их использования и охраны общественных отношений.

Безусловно, что по мере перехода к рынку сфера применения гражданского права для регулирования отношений по охране и использованию природных ресурсов будет все больше расширяться. Гражданское законодательство, например, может регламентировать ряд общих вопросов договоров в области использования земель, недр, лесов и вод. Как развитая форма законодательства оно может регулировать указанные отношения в силу имеющихся пробелов в

[376] Байсалов С. Б. Водное право Казахской ССР. С.65.

природоохранительном праве. Так, в п.3 ст. 1 Гражданского кодекса Республики Казахстан установлено, что к отношениям по использованию природных ресурсов и охране окружающей среды гражданское законодательство применяется в случаях, когда эти отношения не регулируются законодательством об использовании природных ресурсов и охраны окружающей среды. Однако из этого не следует, что необходимо преобразование земельных, горных, лесных и водных отношений в гражданские. Природные ресурсы – особый объект права, основные средства производства, которые обладают специфическими естественными свойствами. Главное в регулировании возникающих в этой сфере общественных отношений – это обеспечение их рационального использования и охраны. В задачу гражданского законодательства решение этой проблемы не входит. Приоритетность применения специального земельного законодательства в регулировании земельных отношений основывается на общественном осознании социальной функции земли в нынешних условиях, ее социальной значимости, объективно существующей ограниченности, при всеобъемлющей интенсификации современного использования земли, порождающего отрицательные экологические и иные последствия и т.д. Земля – это территориальный базис существования и деятельности людей, первичное, естественное и вечное, самовозобновляющееся средство производства. Поэтому гражданское право и земельное право базируются на разных принципиальных положениях правового регулирования имущественных отношений[377]. Принципиальное положение этого высказывания с учетом особенностей вод относится и к водному праву.

Гражданское право исходит из автономии воли субъектов права, недопустимости вмешательства в частные дела, неограниченности имущества, вплоть до его порчи и уничтожения, свободы договоров и т.д. Водное право также, как и земельное, исходит из наличия у субъекта не только права, но и обязанности рационально использовать водные ресурсы в соответствии с их целевым назначением, государственного контроля за использованием и охраной вод и т.д.

Из изложенного не следует делать вывод о том, что отношения по пользованию объектами природы не являются имущественными отношениями. Понятие «имущественные отношения» шире, чем понятие гражданско-правовое, товарно-денежное отношение. Поэтому, хотя водные ресурсы не продаются и не покупаются, т.е. не являются товарам и в правовых отношениях они выступают как особое имущество, которым можно владеть, пользоваться и распоряжаться. Такой вывод имеет важное значение для объяснения происходящего в стране процесса втягивания водных отношений в орбиту рыночных отношений, применения для характеристики этих отношений ряда гражданско-правовых категорий (например, аренда, договоры, платность и т.д.).

Рассматривая характеристику вод как объекта права, необходимо отметить важное значение деления водных ресурсов на подземные и поверхностные. Практическое значение такого деления состоит в том, что оно влияет не только на характер организации и осуществления государственного управления водами, но и на правовой режим использования и охраны вод.

---

[377] К р а с н о в Н. И. О соотношении земельного и гражданского права // Государство и право. 1994, №7. С. 55.

Функция государственного управления подземными водами, государственного контроля и надзора за использованием и охраной этих вод прежде всего осуществляется органом геологии и охраны недр. В соответствии со ст.34 Водного кодекса РК разрешение на специальное водопользование подземных вод выдается государственным органом геологии и охраны недр по согласованию с государственными органами управления водными ресурсами и охраны природы. Но это не значит, что подземные воды являются недрами. Подземные воды во всем их многообразии невозможно оторвать от единого водного фонда республики, поскольку они неразрывно связаны с поверхностными водами, образуя вместе с ними единую глобальную гидросистему планеты. Несмотря на определенное сходство в порядке разведки и эксплуатации недр и подземных вод, последние все же не могут быть отнесены к недрам из-за принципиальных различий их правового режима. В литературе уже отмечено, что подземные воды при всей своей специфике не могут быть признаны недрами. Ибо это ведет к нарушению единства объекта права государственной собственности на воды[378].

Ст.3 Водного кодекса РК определяет в качестве единого государственного водного фонда все воды на территории республики, но не все они выступают в качестве объектов права сельскохозяйственного водопользования, а лишь только те, которые индивидуально определены по своим физическим и географическим условиям. Поэтому характерными признаками водных объектов права сельскохозяйственного водопользования являются их физико-химические свойства. Например, не могут быть объектом права сельскохозяйственного водопользования воды морей и некоторых озер (солоноватых), так как они по своим физико-химическим свойствам не пригодны для сельскохозяйственных нужд. Поэтому воды, используемые в качестве объектов права сельскохозяйственного водопользования, характеризуются свойствами, которые определяют их назначение для нужд сельского хозяйства. Водные объекты, используемые в сельском хозяйстве, должны обладать таким химическим составом, при котором бы не нарушился цикл развития созревания сельскохозяйственной культуры. Хотя в силу указанных выше причин (требований к качеству и составу вод) вызывает сомнение возможность использования для сельскохозяйственных нужд морских, подземных минерализированных вод, некоторых озер, ледников, содержащих высокие концентрации солей и химических элементов, тем не менее, при условии все возрастающего дефицита пресной воды и имеющихся технических возможностях по определению морских вод и растоплению ледников, и они при необходимости могут быть использованы в сельском хозяйстве. И в этой связи воды, используемые в качестве объектов права сельскохозяйственного водопользования, не имеют своей индивидуальности, как это имеет место при характеристике структуры единого государственного водного фонда[379]. Индивидуализация водных объектов, находившихся в пользовании сельскохозяйственных предприятий, не может производиться по тем основаниям, что они представляют собой часть категорий единого государственного водного фонда. Поэтому

[378] М у х и т д и н о в Н. Б. Основы горного права. Алма-Ата, 1983. С. 123

[379] К о л б а с о в О.С. Единый государственный фонд // Советское государство и право. 1971, №6. С.51.

использование вод в сельском хозяйстве целесообразно классифицировать по целевому назначению.

Водное законодательство закрепляет такую классификацию, как пользование водными объектами без применения сооружений или технических устройств. Такое водопользование является общим и согласно ст.27 Водного кодекса РК специального разрешения для осуществления общего водопользования не требуется. При этом каждый субъект права сельскохозяйственного водопользования по своему усмотрению, в любое время и в любом месте может осуществить данное ему право с соблюдением условий и ограничений, предусмотренных законодательством. Право общего водопользования сельскохозяйственной организации, предприятия и учреждения возникает с момента издания закона, устанавливающего его права. Однако в некоторых случаях это право согласно ст.27 Водного кодекса РК можем быть ограничено или запрещено в целях экологической, технической и санитарной безопасности.

Водное законодательство Республики Казахстан по условиям предоставления водных объектов в пользование различает совместное и обособленное водопользование сельскохозяйственных предприятий. При совместном водопользовании согласно ст.30 Водного кодекса РК водные объекты используются совместно несколькими водопользователями, за исключением водоемов или их частей, предоставленных в обособленное пользование. При предоставлении вод нескольким пользователям в первую очередь удовлетворяются интересы нижерасположенных водопользователей. Водопользователи обязаны учитывать взаимные интересы, не затруднять осуществление права водопользования и не причинять вреда друг другу.

При обособленном водопользовании водные объекты используются одним сельскохозяйственным предприятием на основании решения местного исполнительного органа по согласованию с государственным органом управления водными ресурсами (ст. ст.29, 33, 36 Водного кодекса РК).

Использование вод сельскохозяйственными предприятиями с применением водохозяйственных сооружений и устройств (трубопроводы, каналы, бетонированные лотки и плотины) относится к водопользованию, которое возникает на основании решения: на использование поверхностных вод государственного органа охраны природы, а на использование подземных вод – государственного органа охраны недр по согласованию с государственными органами управления водными ресурсами охраны природы. Таким образом, основанием для разграничения общего и специального водопользования в сельском хозяйстве является наличие различных водохозяйственных сооружений, устройств, оказывающих свое воздействие на состояние вод.

Все водные ресурсы в нашей республике, в чьем бы ведении и пользовании они ни находились, согласно Конституции РК являются собственностью государства. Поэтому различные сельскохозяйственные предприятия осуществляют производственную деятельность, используя водные объекты не как собственники, а как пользователи.

Объектами права сельскохозяйственного водопользования Республики Казахстан могут быть реки, озера и болота. Они представляют наиболее раз-

ветвленную сеть и служат в основном для орошения сельхозугодий, обводнения пастбищ и лугов, а также рыбоводства. На территории республики насчитывается 39 тысяч больших и малых рек, примерно 48 тысяч озер. Общая площадь водной поверхности озер составляет 4500 км^3; а речной сток – 115 км^3 в год, из которых 60 км^3 образуется, в пределах республики, и 54,9 км^3 поступает из сопредельных территорий[380]. Воды больших малых рек, озер являются основными объектами права сельскохозяйственного водопользования, и они используются различными сельскохозяйственными предприятиями для выращивания сельскохозяйственных культур и водоснабжения животноводства.

В последнее время подземные воды как объекты права сельскохозяйственного водопользования находят все более широкое применение для сельскохозяйственных нужд (и для орошения, и для нужд животноводства). Использование подземных вод для этих целей в большинстве случаев осуществляется путем устройства и эксплуатации колодцев и скважин. Так как вода подземных источников порой бывает сильно минерализована, то, на наш взгляд, на использование этих вод для орошения и для водопоя скота необходимо получить разрешение органов санитарного надзора с тем, чтобы не нанести вред почве, растительности и животным.

Следует отметить, что если по своему качеству подземные воды могут быть использованы для питьевых и бытовых нужд населения, то они должны быть прежде всего предоставлены для этих целей. В Казахстане подземные воды в основном используются прежде всего в животноводстве. Особое значение подземные воды имеют в условиях сухих степей, пустынь и полупустынь. Так, в Актюбинской области развитие сельского хозяйства возможно только с помощью подземных вод, которые здесь залегают повсеместно на глубине от 3-5 метров до 300-500 метров.

На территории Казахстана выявлены большие ресурсы термальных вод с температурой 40 - 130° и выше. Они особенно широко распространены в южных районах республики и могут быть использованы для теплофикации крестьянских хозяйств и других сельскохозяйственных предприятий, а также для создания теплично-парниковых хозяйств, развития прудового рыболовства. Опыт использования термальных вод имеется в совхозах имени Ленина, «Келесский», «Арысский», «Талапты» Южно- Казахстанской области; совхозе «Пригородный» и урочище Карадала Алматинской области. Выяснено, что использование термальных вод (местами смешанных с холодными), обогащенных микроэлементами, способствует ускоренному вызреванию сельскохозяйственных культур, а местами получению двух урожаев.

Таким образом, подземные воды – один из резервов питьевой и пригодной для поливов и технических целей воды, а потому и отношение к ним должно быть более разумное и бережное.

Объектами права сельскохозяйственного водопользования могут быть сточные воды. Согласно ст.62 Водного кодекса РК орошение земель сточными водами для выращивания сельскохозяйственных культур осуществляется в соответствии с требованиями государственных органов санитарного и ветеринар-

[380] Ф у р с о в В. И. Охрана природы и сельское хозяйство Алма-Ата:«Кайнар», 1987. С. 64-66.

ного надзора, охраны природы и управления водными ресурсами.

Специфика использования сточных вод для сельскохозяйственных целей заключается прежде всего в том, что они пригодны не для всех нужд сельскохозяйственного производства, а только для орошения и только для тех сельскохозяйственных культур, которые не употребляются в пищу в свежем виде. При оценке пригодности сточных вод для орошения необходимо учитывать структуру почвы, рельеф, гидрологическое состояние и возможность разбавления их чистой водой.

Сточные воды регулируются законодательством, поскольку влияют на сельскохозяйственные культуры и на естественные источники водоемов. О.С.Колбасов справедливо указывает на то, что сточные воды рассматриваются как отходы до тех пор, пока они не сброшены в какой-либо водный объект. Будучи сброшенными в поверхностный водоем или подземный водоносный горизонт, они теряют качество отходов и превращаются в составную часть водных ресурсов, могут сами образовать водный объект, который становится частью государственного водного фонда. Следовательно, как и при использовании подземных вод в качестве источников водоснабжения, так и при сбросе сточных вод в подземные водоносные горизонты возникают отношения водопользования[381].

Сточные воды в качестве объекта права сельскохозяйственного водопользования по своим признакам относятся к специальному водопользованию. Эти воды подаются по специальным коллекторам, трубам, а затем, достигнув определенного водного источника, сбрасываются в него. Смешиваясь с чистыми водами, они поступают по оросительной сети на поля сельскохозяйственных предприятий. При орошении сточными водами достигается двойной эффект: во-первых, загрязненные стоки не попадают в водные ресурсы, тем самым не загрязняют их; а во-вторых, сокращается объем чистой воды, используемой на полив.

Талые, ливневые и паводковые воды тоже могут быть объектами права сельскохозяйственного водопользования, так как эти водные объекты используются для лиманного орошения лугов, затопления сенокосных угодий, обводнения пастбищ и пахотных земель сельскохозяйственных предприятий. Такие воды являются объектом права сельскохозяйственного водопользования постольку, поскольку они длительное время находятся в состоянии пользования и сельскохозяйственные предприятия смогли в течение этого времени извлечь из них пользу. Правовой режим талых, ливневых и паводковых вод характеризуется тем, что задержание этих вод согласно ст.59 Водного кодекса РК осуществляется в порядке специального водопользования, а специальное использование этих вод может осуществлять лишь тот землепользователь, на массиве которого они находятся.

Таким образом, из вышеизложенного следует, что объектами права сельскохозяйственного водопользования в Республике Казахстан являются все водные ресурсы, находящиеся на территории нашей страны, которые по своим свойствам и качествам могут быть использованы для нужд сельского хозяйства и которые в установленном порядке предоставляются различным сельскохозяй-

[381] К о л б а с о в О.С. Теоретические основы права пользования водами в СССР. М.: Наука, 1972. С. 150.

ственным предприятиям в пользование. Иными словами, это те водные объекты, по поводу которых между различными сельскохозяйственными предприятиями и соответствующими государственными органами возникают водные правоотношения.

§4. Правовое обеспечение рационального использования водных ресурсов сельскохозяйственными предприятиями

Обеспечить рациональное использование вод в сельском хозяйстве – это значит не допускать нарушений водопользователями возложенных на них обязанностей по рациональному использованию вод для нужд сельского хозяйства, соблюдению режима водопользования, по принятию мер к сокращению потерь вод на фильтрацию и испарение в мелиоративных системах, к недопущению сброса в водоемы сточных вод, содержащих загрязняющие вещества, а также по созданию наиболее благоприятного режима почвенной влаги.

В период перехода от плановой экономики к рыночной, использование вредных объектов в крестьянских хозяйствах, сельскохозяйственных предприятиях и межхозяйственных организациях и других агропромышленных предприятиях, в конечном счете, сводится к проблеме рационального использования. Эффективность водного законодательства как средства обеспечения бережного отношения к водным ресурсам сельскохозяйственных предприятий в значительной степени зависит от того, насколько нормы института права водопользования разумно и полно отражают права и обязанности этих предприятий. Однако рациональное использование водных объектов в сельском хозяйстве не ограничивается правами и обязанностями субъектов права водопользования. Рациональное использование водных объектов – так же, как и земли – это категория экономическая, относящаяся ко всем отраслям народного хозяйства[382]. Экономическая значимость водных объектов в общественном производстве выражается в том, что они в условиях орошаемого земледелия являются составной частью средств производства, а в промышленности – составным элементом технологического процесса производства.

В течение длительного времени водные ресурсы относили к неисчерпаемым природным объектам, но настало время, когда этот взгляд пришлось изменить. Водные ресурсы используются в большом количестве в народном хозяйстве, при этом часто загрязняются, засоряются и истощаются. Все это ставит перед человечеством важную экологическую проблему – сохранение и приумножение водных ресурсов, относящихся к исчерпаемым природным богатствам. Кроме того, следует отметить, что водные ресурсы распределены по территории Казахстана крайне неравномерно. Поэтому наша республика должна уделять большое внимание мероприятиям по экономному расходованию воды – ценнейшего природного ресурса.

Эффективное использование водных ресурсов в сельском хозяйстве - это наиболее полное использование их производительной способности. Поэтому эффективность использования водных ресурсов является одним из важнейших эле-

[382] Правовое обеспечение рационального использования земли в СССР. М.: Наука, 1969. С. 19.

ментов принципа рационального использования вод. И в этом плане обеспечение эффективности использования водных объектов в сельском хозяйстве нуждается в исследовании вопросов научнообоснованной организации водопользования.

В юридической литературе ученые довольно долгие годы широко освещали вопросы и понятий и принципов рационального использования природных объектов, в частности, земель, недр и водных ресурсов[383].

Н.И.Краснов, например, понимает под рациональным использованием земли достижение максимального эффекта в осуществлении целей землепользования с учетом полезного взаимодействия земли с другими природными факторами и при охране земли в процессе использования как специфического условия всякой деятельности и главного средства производства и сельском хозяйстве[384]. Как видим, в его обобщенном определении учтено почти все необходимое для выражения понятия рационального использования земли. Н.И.Краснов обращает особое внимание на следующие моменты: во-первых, максимальный эффект в землепользовании; во-вторых, полезное взаимодействие земли с водами, лесами, недрами и другими природными факторами; в-третьих, охрана земли в процессе ее использования. Поэтому с этим определением понятия рационального использования земли, в принципе, можно согласиться.

У.И.Илебаев определяет понятие рационального использования орошаемых земель, исходя из разумного использования поливных земель, направленных на постоянное получение высоких и гарантированных урожаев сельскохозяйственных культур с каждого гектара, сохранения полезных свойств и лучших качеств поливных земель, а также надлежащей их охраны[385]. В ученых трудах Свердловского юридического института определяются лишь задачи рационального и комплексного использования природных ресурсов, охраны окружающей человека среды, осуществляемых государством[386] и перечисляются основные признаки рационального использования природных ресурсов[387].

Вместе с тем, как будет показано в дальнейшем указанных работах, понятие принципа рационального использования природных ресурсов раскрыто не

---

[383] А к с е н е н о к Г.А. Обеспечение рационального использования земли // Советское государство и право. 1963. С. 13. Е г о же. Юридические аспекты охраны природы и рациональное использование природных ресурсов в СССР // Правоведение. 1974, №5; Правовое обеспечение рационального использования земли в СССР. М.: Наука, 1969. С. 18; С ы р о д о е в Н. А. Правовой режим недр. М.: Юрид. лит., 1969. С. 137-138; М у х и т д и н о в Н.Б. Правовые проблемы пользования недрами. Алма-Ата: Наука, 1972. С.222; И л е б а е в У. Проблемы правового обеспечения рационального использования орошаемых земель в Казахской ССР. Алма-Ата: Наука, 1974. С.16; Правовые вопросы рационального использования природных ресурсов СССР и некоторые проблемы колхозного права. Свердловск, 1973; Охрана и рациональное использование природных богатств. Улан-Удэ, 1975; Правовая охрана природы в Казахской ССР. (Под ред.Еренова А.Е.). Алма-Ата, 1977; Б а й с а л о в С.Б., И л ь я ш е н к о Л.В. Закон и охрана природы. Алма-Ата, 1976. С.34-35; С т а м к у л о в А.С. Правовая охрана природы в Казахской ССР. Алма-Ата: Мектеп, 1980. С. 156.

[384] К р а с н о в Н. И. Правовое обеспечение рационального использования земли в СССР. М.: Наука, 1969. С.30.

[385] И л е б а е в У.И. Проблемы правового обеспечения рационального использования орошаемых земель в Казахской ССР. Алма-Ата.: Наука, 1974. С. 16.

[386] Правовые вопросы рационального использования природных ресурсов СССР и некоторые проблемы колхозного права. Свердловск, 1973. С. 68.

[387] Указанная работа. С.70-72.

полностью. Дело в том, что проблема обеспечения рационального использования природных ресурсов, как бы она ни была разработана в науке, является многогранной и комплексной, т.е. связанной с различными отраслями народного хозяйства. Так, осуществление принципа рационального использования земли распространяется на все виды землепользования, включая не только сельскохозяйственное, не и транспорта, населенных пунктов и т.д.

Общее понятие «рациональное использование вод» раскрыто О.С.Колбасовым и включает в себя использование водных ресурсов с наибольшей пользой для удовлетворения потребностей людей и общественного производства в водных ресурсах, а также научно-обоснованное регулирование и ограничение этих потребностей в целях предотвращения недостатка естественных запасов воды[388].

Нам представляется, что данное определение носит несколько односторонний характер и не учитывает такой важный момент, как последствия вмешательства человека в природный круговорот воды. Ведь возникший дефицит воды в нашей республике объясняется не столько масштабным использованием ее, сколько загрязнением, необратимыми изменениями, истощением водоемов, нарушением экологического равновесия в природе в результате хозяйственной деятельности человека.

Рациональное использование водных ресурсов – это прежде всего разумное использование этих ресурсов с учетом возможных изменений и предотвращение нежелательных последствий для природной среды и, в конечном счете, для самого человека, его деятельности по чрезмерному преобразованию природы. Использовать водные объекты рационально – но прежде всего не допускать потерь воды, не ухудшать состояния водных объектов. Поэтому рациональное использование вод как принцип водного права предполагает такую организацию пользования водами, при которой учитывалось бы взаимодействие различных видов водопользования и при этом не влекло бы за собой ухудшения состояния водных объектов.

Иначе говоря, рациональное водопользование – это разумное использование водных объектов для удовлетворения потребностей населения и народного хозяйства, которое не приводит к резкому изменению количества и качества вод (т.е. истощение, засорение) и не вызывает изменений сложившегося экологического равновесия. Конкретизируя это понятие применительно к сельскохозяйственному водопользованию, можно дать следующее определение. Рациональное использование водных ресурсов в сельском хозяйстве – это правильно организованное разумное использование вод строго по целевому назначению с наибольшей эффективностью, при котором различные сельскохозяйственные предприятия, полностью удовлетворяя производственные потребности, не влияют на сложившееся экологическое равновесие и сохраняют нормальные условия водопользования для других водопользователей.

Применительно к осуществлению принципа рационального использования водных ресурсов в сельском хозяйстве необходимо иметь в виду, что в условиях орошаемого земледелия земля и вода функционируют как единое целое. Этот

[388] К о л б а с о в О.С. Законодательство о водопользовании в СССР. М.: Юрид. лит. 1965, С.19.

принцип включает в себя требования по правильному учету вод и земли, предоставлению их в пользование, изъятию и т.д. И от того, как осуществляется вся эта деятельность, во многом определяется общее состояние водных объектов в процессе использования их сельскохозяйственными водопользователями.

Но нашему мнению, рациональное использование водных ресурсов в сельском хозяйстве – это, во-первых, разумное и эффективное использование водных ресурсов строго по целевому назначению с сохранением всегда и везде их полезных свойств и лучших качеств; во-вторых, осуществление надлежащей охраны водных ресурсов с учетом правильного взаимодействия с другими природными факторами.

Основными элементами рационального использования вод в сельском хозяйстве являются: а) правильное определение объема водных объектов на земельных участках сельскохозяйственных предприятий, управлений оросительных систем; б) фактическое использование водных объектов только по целевому назначению, учет правильного взаимодействия вод с другими природными факторами; в) реальное составление и выполнение лимитов водопотребления сельскохозяйственными предприятиями; г) четкое исполнение правил и инструкций по эксплуатации водохозяйственных сооружений и технических устройств, влияющих на состояние вод; д) эффективное использование предоставленных оросительных вод на земельных участках, разумное расходование средств, выделяемых для нужд орошаемого земледелия; е) надлежащая правовая охрана водных объектов от истощения, загрязнения и засорения.

Правильное определение понятия рационального использования водных ресурсов в сельском хозяйстве имеет важное значение. Поэтому правовое обеспечение рационального использования вод сельскохозяйственными предприятиями – это не только установление прав и обязанностей органов государственного управления водами, но также и установление правовыми нормами прав и обязанностей сельскохозяйственных водопользователей по рациональному использованию водных ресурсов. В правах и обязанностях сельскохозяйственных водопользователей отражаются такие требования, которые государство стремится довести до водопользователей через водное законодательство. От этих требований существенным образом зависит эффективность права сельскохозяйственного водопользования как средства правового обеспечения рационального использования водных ресурсов.

В свою очередь, сельскохозяйственный водопользователь, получая соответствующие права от государства, непосредственно воздействует на водные объекты, и от этого воздействия зависят результаты его деятельности и состояние водных ресурсов. Следовательно, государство, направляя деятельность сельскохозяйственных водопользователей, осуществляет тем самым непосредственное правовое обеспечение рационального использования водных ресурсов сельскохозяйственными предприятиями.

Итак, предоставляя сельскохозяйственным водопользователям права, государство дает возможность проявить соответствующую инициативу в организации рационального использования водных ресурсов сельскохозяйственными предприятиями, обеспечивать эту возможность соответствующей охраной прав.

В этом смысле правовые нормы представляют собой средство создания необходимых условий для рационального использования вод в сельском хозяйстве; средство, ограждающее сферу деятельности водопользователей от неправомерного вмешательства третьих лиц.

Поскольку самым основным в проблеме сельскохозяйственного водопользования является рациональное использование водных ресурсов всеми сельскохозяйственными предприятиями, постольку этим и определяется содержание обязанностей водопользователей в сельском хозяйстве, имеющее первостепенное значение в системе средств правового обеспечения рационального использования вод. На водопользователей возлагаются обязанности, которые побуждают их осуществлять свою деятельность таким образом, чтобы она соответствовала стоящим перед государством задачам рационального использования вод. А государство, в свою очередь, устанавливая обязанности водопользователей, сохраняет за собой возможность влиять на их деятельность и направляет ее так, чтобы она отвечала государственным интересам рационального использования водных ресурсов.

Безусловно, заботясь о рациональном использовании вод, сельскохозяйственные водопользователи вкладывают огромный труд и немалые денежные средства, необходимые для содержания в исправном состоянии очистных и других водохозяйственных сооружений и технических устройств, влияющих на состояние водных объектов. Кроме того, сельскохозяйственные водопользователи обязаны использовать воды только в соответствии с целевым назначением, не наносить ущерб природной среде и хозяйственным объектам, экономно расходовать воду, не допускать нарушения права другого пользователя содержать в порядке и благоустраивать используемые водоемы.

Из этого следует, что общее требование рационального использования вод в сельском хозяйстве регулируется в основном путем соответствующего регулирования прав и обязанностей сельскохозяйственных водопользователей. Это позволяет нам утверждать, что установленные водным законодательством республики права и обязанности сельскохозяйственных водопользователей являются важными элементами правового обеспечения рационального использования водных ресурсов сельскохозяйственными предприятиями.

Следует отметить, что не только права и обязанности водопользователей имеют важное значение в деле рационального использования водных ресурсов сельскохозяйственными предприятиями, но своеобразную роль играет в этом деле также установленный действующим водным законодательством порядок возникновения, изменения и прекращения правовых отношений водопользования. Установленный законодательством порядок возникновения, изменения и прекращения права сельскохозяйственного водопользования является одной из существенных сторон правового обеспечения рационального использования водных ресурсов всеми сельскохозяйственными предприятиями.

Проблема ответственности за нарушение правовых требований рационального использования водных ресурсов представляет собой существенную часть правового обеспечения рационального использования водных ресурсов сельскохозяйственными предприятиями. Основанием для такого утверждения служит:

1) то, что с проблемой прав и обязанностей сельскохозяйственных водопользователей по использованию вод тесно связана ответственность за нарушение правовых требований рационального использования водных ресурсов сельскохозяйственными предприятиями. Ответственность наступает за нарушение охраняемых законом прав водопользователей или за нарушение самими водопользователями возложенных на них законом обязанностей;

2) то, что нарушители требований рационального использования водных ресурсов привлекаются к ответственности. Нарушение требований рационального использования водных ресурсов может быть допущено как самими водопользователями, так и субъектами, не являющимися водопользователями. Оно может быть выражено в самовольном водопользовании; вводе в эксплуатацию предприятий, коммунальных и других объектов без сооружений и устройств, предотвращающих загрязнение и засорение вод или их вредное воздействие; загрязнение водоемов неочищенными и необезвреженными сточными водами, отходами и т.д. В зависимости от этих условий применяются различные виды ответственности, разные меры наказания или взыскания;

3) то, что предусмотренная законодательством ответственность применяется к нарушителям требований рационального использования водных ресурсов не только тогда, когда уже есть налицо нарушения, но и заранее предупреждает их. Поэтому проблема ответственности служит в некоторой степени гарантией правильного проведения в жизнь требований рационального использования водных ресурсов сельскохозяйственными водопользователями.

4) велика роль государственного контроля за рациональным использованием водных ресурсов, формы его различны: ревизии, проверки данных учета и отчетности, а также своевременного внесения платежей за воду, законности пользования водными ресурсами и т.д.

Важнейшей задачей водного контроля являются выявление всевозможных действий, нарушающих право собственности на воды; борьба со всякого рода нарушениями водного законодательства; привлечение лиц, виновных в совершении таких нарушений, к строгой ответственности. Водный контроль осуществляется соответствующими государственными органами.

В условиях перехода к рыночным отношениям современные требования таковы: во-первых, законодательством должна быть, правильно установлена система органов, осуществляющих функции государственного контроля за рациональным использованием и охраной вод; во-вторых, нужно четко определить компетенции этих органов по осуществлению государственного надзора за правильным использованием и охраной вод; и, в-третьих, необходим действенный контроль, а не формальный, за рациональным использованием и охраной вод, соблюдением водного законодательства. Поэтому можно утверждать, что установленный правовыми нормами государственный водный контроль является одним из важнейших моментов правового обеспечения рационального использования водных ресурсов сельскохозяйственными предприятиями.

Одним из основных средств обеспечения эффективного и рационального использования водных ресурсов сельскохозяйственными предприятиями является платность сельскохозяйственного водопользования.

В нашей республике многие годы природные ресурсы предоставлялись для использования бесплатно. Сложившаяся система цен ориентировалась на искусственную дешевизну природных ресурсов.

Создавалось иллюзия неистощимости природных ресурсов, ориентированная на дальнейшее направление наращивания их производства, потребления и вывоза. Отношения по природопользованию не испытывали действия закона стоимости.

Расширяющиеся масштабы природопользования привели к исчерпанию богатых и удобно расположенных месторождений полезных ископаемых, все сложнее становилось вовлечение в сельскохозяйственное производство дополнительных земельных угодий, все более отчетливо стала ощущаться ограниченность водных ресурсов. Вододефицитными стали районы бассейна Аральского моря, бассейны рек Южного Казахстана.

На протяжении долгих лет господствовала концепция бесплатности природных благ. Утверждалось, что природные объекты не являются объектами купли-продажи и поэтому методологически неверно установление какой-либо денежной оценки их. П мнению авторов этой концепции, введение таких оценок и организация на их базе возмездной передачи природных объектов их пользователям будут тормозить освоение и вовлечение их в хозяйственный оборот. Например, взимание платы за воду, идущей на орошение, явится тормозом на пути развития орошаемого земледелия. Приоритет этой концепции (вплоть до пятидесятых годов) объяснить несложно: дополнительное вовлечение ресурсов окружающей природной среды в сферу хозяйственной деятельности давалось относительно легко, практически не требовало никаких затрат. В те времена широкое распространение имело представление о безграничности естественных богатств и мало кто предвидел их дефицитность в будущем.

Всем казалось, что природные богатства, в том числе водные ресурсы, никогда неисчерпаемы. От долгого употребления фразы «бесценные богатства природы» понятие «бесценные» превратилось в понятие «дармовые», не имеющие цены. Сельскохозяйственные и промышленные предприятия, пользующие природные богатства, по существу, несли расходы только на саму организацию добычи этих ресурсов. Поэтому и расходуется вода бездумно, подтопляя и затопляя землю, потому и опустыниваются земли, что они «бесценны», т.е. без цены. Было принято так, что, поскольку большинство наших предприятий, потребляющих воду, являются государственными, то брать с них плату за использование водных ресурсов – значит перекладывать деньги из одного государственного кармана в другой. Такое отношение принесло немало бед не только нашей экономике, но, в первую очередь, самим природным богатствам. Совершенно очевидно, что экономика, основанная на денежном обращении, требует и взаимных расчетов между предприятиями – природопользователями и государством.

И поэтому в условиях перехода к рыночной экономике необходимо установить цены на природные ресурсы. Причем цены эти должны быть достаточно высокими, а не символическими. Именно это даст и экономический эффект за счет более рационального использования этих ресурсов, и экологический эффект – за счет его сохранения, т.е. применения ресурсосберегающих технологий.

Вопрос о платности использования природных ресурсов возник не вчера. Еще в первые годы советской власти предпринимались попытки ввести платное природопользование с тем, чтобы обеспечить экономное и эффективное использование важнейших природных объектов – воды и земли. В 1927 г. Постановлением ЦИК и СНК СССР было утверждено «Положение о водном сборе в Узбекской ССР, Туркменской ССР, Казахской АССР и Киргизской АССР»[389]. Водный сбор представлял собой взимание платы за эксплуатационные расходы водохозяйственных организаций и за поддержание в надлежащем состоянии магистральных каналов. Система водного сбора в то трудное время и в финансовом отношении положения страны сыграла положительную роль в деле развития ирригации и укрепления низового аппарата водного хозяйства.

В 30-х годах, с тем чтобы внедрить в сельскохозяйственное производство хозрасчетные стимулы, экономии вод, финансирование управлений оросительных систем стало осуществляться за счет сельскохозяйственных водопользователей. Плата вносилась пропорционально количеству орошаемых площадей. Между сельскохозяйственными организациями отношения строились на долгосрочных началах, что повышало дисциплину обеих сторон.

В связи с отменой сельскохозяйственного налога, составной частью которого являлся водный сбор, последний был также отменен в 1936 году.

С 1 октября 1949 г. в Азербайджанской, Армянской, Грузинской, Казахской, Киргизской, Таджикской и Узбекской, а с января 1950 г. в РСФСР, Украинской и Молдавской ССР была введена денежная оплата за водоподачу.

В отличие от водного сбора, денежная оплата за подачу воды не носила характера налога и взималась с водопользователей только за подачу воды из государственных оросительных систем по установленному тарифу. Вводилась данная оплата для устранения бесхозяйственного расходования оросительной воды на полив сельскохозяйственных культур и в целях улучшения мелиоративного состояния орошаемых земель.

И как отмечалось в то время в юридической литературе: «Введение денежной оплаты за водоподачу способствовало …улучшению мелиоративного состояния орошаемых земель и технического состояния и эксплуатации оросительных систем, а также укреплению водной дисциплины на них ... она служила важнейшим стимулом борьбы за экономное и целесообразное использование воды, средством упорядочения сельскохозяйственного водопользования»[390].

А в 1956 г. Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 11 августа «О мерах по дальнейшему повышению материального стимулирования производства и заготовок хлопка-сырца», начиная с 1 января 1957 г., плата за воду, подаваемую государственными оросительными системами в районах орошаемого земледелия, была отменена. Возможно, что эта мера и стимулировала в то время развитие хлопководства, но негативно отразилась на использовании водных ресурсов, при тех же затратах вод значительно уменьшились площади орошаемых земель.

---

[389] СЗ СССР, 1927, № 4, ст. 418.

[390] Еренов А.Е., Байсалов С.Б. Право сельскохозяйственного водопользования в Казахской ССР. Алма-Ата: Наука, 1956. С.110.

Практика эта продолжалось до последнего времени, пока не была официально осуждена и вновь не были намечены меры по перестройке экономических отношений в сфере использования природных ресурсов.

Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР «Об основных направлениях перестройки системы ценообразования в условиях нового хозяйственного механизма» от 17 июля 1987 г.[391] для стимулирования более экономного и рационального использования вод колхозами и совхозами, повышения эффективности средств, вкладываемых государством в мелиорацию, предусматривалось введение платы за воды в сельскохозяйственном производстве (которая должная была учитываться в закупочных ценах на сельскохозяйственную продукцию).

Конкретные меры по претворению в жизнь платы за воду были предусмотрены в постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О первоочередных мерах по улучшению использования водных ресурсов в стране» от 19 января 1988 г[392].

Прежде всего оно указывало на существенные недостатки в ведении водного хозяйства, обострившие обстановку с водообеспечением многих регионов страны, и наметило мероприятия, направленные на коренное улучшение водопользования, бережное отношение к водным ресурсам всех отраслей экономики и населения.

Начиная с 1989 г. правительствами союзных республик разрабатываются и доводятся в установленном порядке до сельскохозяйственных водопользователей лимиты водопотребления, которые являются предпосылкой для введения с 1991 г. долговременных нормативов платы за воду.

После распада СССР в декабре 1991 г. Казахстан твердо встал на путь построения подлинно рыночной экономики. Были приняты соответствующие законы о природных ресурсах, которые закрепили платность природопользования. Среди них Водный кодекс Республики Казахстан от 31 марта 1993 г., регламентирующий новый правовой хозяйственный порядок в сельскохозяйственном водопользовании. Глава V кодекса полностью посвящена плате за пользование водными ресурсами. Ст.47 гласит: «общее пользование в Республике Казахстан осуществляется бесплатно». Специальное водопользование в республике является платным. Плата за пользование водными объектами, кроме общего пользования, взимается независимо от форм собственности и хозяйствования, кроме случаев, установленных законодательством РК. Плата за пользование водными ресурсами взимается с учетом качества воды, местоположения водоема и условий водопользования. Порядок и условия установления и взимания платы за пользование водными ресурсами определяется специальным законодательством республики Казахстан.

В условиях экономической реформы нашей республики, предусматривающей экономическую оценку вод и перевод водохозяйственных эксплуатационных организаций на полный хозрасчет, платное сельскохозяйственное водо-

[391] О коренной перестройке управления экономикой (Сборник документов). М.: Политиздат, 1988. С. 158.
[392] СП СССР, 1988, №7, ст. 17.

пользование призвано служить не надуманной категорией, а условием материального стимулирования рационального использования водных ресурсов.

О необходимости перевода оросительных систем на хозрасчет говорилось неоднократно и прежде. До сих пор решение вопросов платности специального водопользования осложнялось сложившейся хозяйственно-правовой ситуацией.

Перевод водохозяйственных эксплуатационных организаций на полный хозрасчет на базе платного водопользования является составной частью комплекса мероприятий по совершенствованию рационального использования и охраны водных ресурсов. Кабинет Министров Республики Казахстан 4 марта 1992г. принял постановление «Об оплате за услуги по подаче воды в орошаемом земледелии»[393]. Согласно этому постановлению водохозяйственные эксплуатационные организации с 1 января 1992 г. начали работать в условиях рыночных (договорных) отношений по подаче воды колхозам, совхозам, другим сельскохозяйственным организациям, арендаторам и крестьянским хозяйствам по ценам согласно доверенности сторон.

В договорах предусматриваются не только двусторонние обязательства, но и обязательства всех водопотребителей и водопользователей по своевременным платежам, а также ответственность за нарушение обязательств обеими сторонами. За полугодие службами государственного контроля по охране водных ресурсов Республики Казахстан взяты на учет более пяти тысяч водопользователей. Общий годовой забор воды – порядка 32 млрд. $м^3$, а используется же в хозяйственной деятельности 24.9 млрд.$м^3$.[394]

В целях рационального и эффективного использования водных ресурсов и максимального сокращения сброса загрязняющих веществ в водоемы необходима полная оценка водообеспечения, которая должна включать в себя, во-первых, оценку воды как природного ресурса, во-вторых, затраты на получение и доставку воды водопользователям. В основу определения цены за использование водных ресурсов должны быть положены совокупные народнохозяйственные затраты на изучение, поиск (разведку), оценку водных ресурсов, осуществление водохозяйственных мероприятий по регулированию и перераспределению речного стока и подземных вод, а также других мероприятий, связанных с подготовкой водных ресурсов к использованию[395].

Кабинет Министров Республики Казахстан принял постановление 3 июля 1992г., которое предусматривает использование платности подземных вод в размере 10% от цены реализации воды водопользователям. По нашему мнению, это постановление может действовать лишь до принятия Закона РК «О платежах за специальное природопользование», который должен предусматривать порядок и размеры взимания и использования платежей за специальное водопользование.

Принятие специального закона о платежах восполнит нормативно-регулятивный пробел, создаст необходимую для практики водопользования правовую систему.

---

[393] САПП РК. №182, №8. 1992.

[394] Панорама, №29, 22 июля 1995 г.

[395] Тинасилов М., Абдильдин С. Цена воды // Казахстан. Экономика и жизнь.1993, №8. С. 48.

В связи с изменившейся политикой в использовании и охране водных ресурсов и введением платы за воду, платность специального водопользования нуждается в полной правовой регламентации. Этому может быть посвящена или отдельная глава, или ряд статей Закона РК о платежах, примерно такого содержания:

1. Специальное водопользование в Республике Казахстан является платным. Плата за пользование водными ресурсами, кроме общего водопользования, взимается независимо от форм собственности и хозяйствования.

2. Плата за пользование водными ресурсами взимается с учетом качества воды, местоположения водоема и условий водопользования. Плата взимается:

- за право пользования водными ресурсами;
- за сверхлимитное использование водных ресурсов;
- за услуги, оказываемые водопользователем по забору и подаче воды;
- за загрязнение водных ресурсов (выбросы и сбросы загрязняющих веществ);
- за охрану и воспроизводство водных ресурсов.

3. Плата перечисляется водопользователями в бесспорном порядке:

- 60% на специальные счета внебюджетных государственных экологических фондов;
- 40% в доход республиканского бюджета РК для финансирования деятельности государственного органа управления водными ресурсами.

4. Средства, поступающие в порядке платы за пользование водными ресурсами, направляются на:

- мероприятия по охране и улучшению состояния и восстановления водоемов, месторождений и областей питания подземных вод;
- работы по водообеспечению населения и отраслей экономики;
- мероприятия по предупреждению и ликвидации вредного воздействия на воды;
- реконструкцию, строительство и эксплуатацию водохозяйственных сооружений и устройств, содержащихся за счет республиканского бюджета;
- мероприятия по оказанию помощи пострадавшим при чрезвычайных ситуациях на водоемах.

5. Внесение платы за использование водных ресурсов не должно освобождать водопользователей от выполнения мероприятий по рациональному использованию и охране вод, а также от возмещения платы за вред, причиненный водными правонарушениями.

Таким образом, основное назначение платы за пользование водными ресурсами состоит в обеспечении рационального использования и охраны вод, надлежащего размещения предприятий, потребляющих большое количество воды, поисках более экономных с точки зрения потребления воды технологий производства, введение замкнутых циклов. В итоге сложной эволюции законодательства платность становится одним из основных принципов правового регулирования. Но следует подчеркнуть: важно не столько само введение платности, сколько превращение ее в экономический фактор ресурсосбережения. Иначе платность специального водопользования не внесет каких-либо позитивных перемен в существующие отношения водопользования.

По материалам Казгидромета, практически все поверхностные воды, и в меньшей степени подземные, на территории республики не отвечают санитарно-бытовым нормам водопользования. А средний годовой объем поверхностного стока составляет 101,2 млрд.м^3, при этом более 40% его формируется за пределами Казахстана. Прогнозные эксплуатационные запасы подземных вод оцениваются в 41,5 млрд. м^3 в год, из них утверждено 15,4 млрд.м^3. В связи с этим в данное время к расчетной цене на воду был введен поправочный коэффициент на ее качество. С введением понижающего коэффициента на качество, восполнение всех затрат, связанных с подготовкой водных ресурсов для их пользования, следует производить за счет отчисления части средства, поступающих на охрану и воспроизводство водных ресурсов, а также за счет поступлений за штрафные платежи. А штрафные платежи (5-10 кратное увеличение тарифа) взимаются за сверхлимитное водопотребление.

Вместе с тем, совершенно очевидно, что платное специальное водопользование должно основываться на точном учете поставляемой и используемой внутри хозяйства оросительной воды. С введением платы за воду не только поставщики, но и потребители глубоко заинтересованы в точном ее учете. Поэтому все водопользователи должны быть оснащены водомерными устройствами.

Платность специального водопользования в Республике Казахстан является эффективным средством экономии водных ресурсов, рационального их использования и охраны. Плата за использование водных ресурсов устанавливается с целью ее регулирования, стимулирования рационального использования и охраны вод, а также в целях формирования финансовых средств для воспроизводства и охраны водных ресурсов в условиях рыночной экономики.

Таким образом, правовое обеспечение рационального использования водных ресурсов сельскохозяйственными предприятиями – это выраженные в правовых нормах требования рационального использования вод. Своевременное и качественное выполнение этих требований должно способствовать дальнейшему развитию и совершенствованию водных отношений в стране.

§5. Роль государственного управления в рациональном и эффективном использовании вод

Как уже отмечалось выше, рациональное использование сельскохозяйственных вод – это прежде всего активная творческая деятельность водопользователей по использованию вод, по предотвращению отрицательного воздействия человека на водные ресурсы. В конечном счете, обеспечение эффективности сельскохозяйственного водопользования зависит от бережного хозяйского отношения к водным объектам со стороны предприятий, организаций и граждан-субъектов водных правоотношений. Вместе с тем в решении проблемы охраны вод немаловажную роль играет правильно организованное управление водными ресурсами.

Для государственного управления в условиях рынка характерно стремление к учету всей совокупности связей и взаимодействий между управляемой и управляющей подсистемами.

До недавнего времени управление понималось как властное воздействие государства на общественную систему, функционирующее «сверху вниз». В стране создавалась система управления, основанная на жестком централизме, детальном регламентировании работ, директивных адресных заданиях и бюджетных ассигнованиях. Нынешнее понимание управления включает, кроме прочего, такие типы воздействия, как «снизу вверх» и взаимодействия в самой управляемой системе.

В современных условиях права водопользования охраняются не только от посягательств других предприятий и организаций, но и от посягательства самих государственных органов. Поэтому в настоящее время 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.

Соотношение государственного управления в области сельскохозяйственного водопользования с государственным управлением водными ресурсами – это соотношение части и целого. Это означает что оно, будучи самостоятельной системой управления в области водопользования, в системах более высокого порядка выступает как подсистема. Как подсистема это управление находится во взаимосвязи, в постоянном взаимодействии, в зависимости от системы. Поэтому отношения по управлению сельскохозяйственным водопользованием представляют собой отношения по управлению внутри системы, а также между подсистемами и системами более высокого порядка.

В условиях рыночных отношений государственное управление призвано, с одной стороны, обеспечить эффективность сельского хозяйства, а с другой - способствовать развитию и совершенствованию природоохранительных отношений. Нельзя допустить под видом защиты окружающей среды ущемление интересов сельскохозяйственного производства. Нельзя также открывать широкий простор для интенсивного использования водных ресурсов под видом развития сельского хозяйства. Не противопоставлять экономические и экологические интересы, не отрывать их друг от друга, а обеспечивать своевременное и качественное выполнение задач по развитию сельского хозяйства на основе правильного, всестороннего решения проблем, связанных с охраной вод и их рациональным использованием – вот основное требование современности, которое предъявляется органу государственного управления.

Что же следует понимать под государственным управлением водными ресурсами? В юридической литературе данная проблема трактуется по-разному. наиболее правильным представляется определение, данное С.Б.Байсаловым: «Управление водным хозяйством, отмечает он, – это форма деятельности, состоящая в осуществлении водных законов и других, основанных на них правовых актов и направленная на организацию и ведение водного хозяйства, использование и охрану водных ресурсов, строительство и содержание водохозяйственных сооружений и устройств, обеспечение строгого и последовательного соблюдения и выполнения установленных правил и порядка использования и ох-

раны водных ресурсов и водохозяйственных сооружений и устройств»[396]. Оно осуществляется как органами государства – собственника водных ресурсов, так и хозяйствами – водопользователями и водопотребителями.

Эта общая характеристика управления использованием водных ресурсов распространяется также и на государственное управление сельскохозяйственным водопользованием.

Управление использованием и охраной водных ресурсов носят государственный характер, так как воды являются объектами права государственной собственности. Государство осуществляет правомочия собственника вод и правомочия суверена через свои органы, которые в пределах установленной компетенции совершают акты государственного управления, направленные на организацию рационального использования и охраны вод. Связь между правом собственности и правом управления состоит в том, что управление является способом выражения отношения собственности. Правовая регламентация отношений по управлению в области использования и охраны вод, в конечном счете, является правовой регламентацией отношений собственности на эти богатства. Собственность служит материальной гарантией управления водопользованием в интересах настоящего и будущих поколений.

Практически организующая деятельность государственного управления водопользованием носит характер определенного комплекса действий, которые называются функциями управления. Содержание функции определяется требованиями организации рационального и эффективного использования вод. Водное законодательство к числу наиболее важных функций государственного управления относит учет и ведение водного кадастра, распределение и перераспределение вод, водоустройство, осуществление контроля за использованием вод, разрешение споров в области водопользования и т.д.

Функции управления тесно связаны между собой. В то же время каждая из них относительно самостоятельна и обеспечивает решение той или иной части задачи организации рациональною использования и охраны вод. Учет и кадастр являются необходимым условием правильного распределения и перераспределения вод. В свою очередь, распределение и перераспределение вод между водопользователями представляют собой такую функцию управления, в результате осуществления которой возникают и прекращаются водные правоотношения. Особенность водоустройства заключается в том, что в результате его реализации обеспечивается паспортизация водных объектов.

Некоторые функции управления водопользованием выполняют одновременно несколько задач. Так, разрешение споров по вопросам пользования и охраны вод, надзор и контроль за их использованием являются элементами не только управления, но и правоохранительной деятельности государства. С точки зрения реализации права государственной собственности на воды, особо выделяется функция по распределению вод. Посредством этой функции государство определяет юридическую судьбу вод и как собственник осуществляет свое правомочие распоряжения. Все остальные действия органов управления по организации рационального использования вод могут быть претворены в жизнь, как

[396] Б а й с а л о в С. Б. Водное право Казахской ССР. С. 277

правило, после предоставления их тому или иному предприятию для использования. С другой стороны, данная функция является основанием возникновения права водопользования. Поскольку воды являются государственной собственностью, субъективные права могут возникнуть только после того, как правомочные на то государственные органы предоставят организациям, учреждениям и гражданам в установленном законом порядке соответствующие водные объекты для использования. В этом состоит одна из характерных особенностей права на водные ресурсы. Поэтому функция по распределению вод служит исходной базой для правового регулирования отношений, возникающих в сфере водопользования, и в большей степени носит правовой характер, чем остальные элементы государственного управления. Своеобразным является и само правомочие распоряжения, посредством которого осуществляется функция по распределению вод. Оно заключается в том, что при предоставлении специального водопользования разрешение на такое водопользование выдается только после согласования условий его осуществления с заинтересованными органами. Такой порядок не случаен, так как водные объекты в большинстве случаев используются комплексно, т.е. одновременно для нескольких целей, и необходим учет их взаимодействия. Рассматривая вопрос о функции государственного управления водопользованием необходимо обратить внимание на следующие моменты.

Во-первых, функции государственного управления в области водопользования в целом стабильны и устойчивы. Благодаря этому, государство имеет возможность обеспечить развитие отношений по охране вод в стране. Вместе с тем, с изменением социально-экономических условий могут изменяться характер и содержание функции, совершенствоваться формы и методы их осуществления и т.д. При этом некоторые функции на том или ином этапе развития государства могут исчезать, а вместо них появляться другие, более точно отражающие объективные законы развития рыночных отношений. Так, возникновение функции ведения водного кадастра и экономической оценки вод стало возможным лишь после того, как укрепилась хозяйственная самостоятельность водопользователей и во весь рост стала проблема развития и совершенствования рыночных отношений. В последние годы претерпело существенное изменение содержание функции планирования и охраны вод.

Во-вторых, функции управления в области использования и охраны вод носят всесторонний и всеобъемлющий характер и осуществляются от имени государства. Этим они существенном образом отличается от соответствующих функций по внутрихозяйственному управлению водными ресурсами, которые основываются на праве пользования. Последние осуществляются от имени самих водопользователей и распространяются только на те лица, которые подчинены этим водопользователям. Имеются различия в порядке их возникновения, в методах и формах осуществления и т.д.

В-третьих, функции государственного управления отражают объективные условия развития и совершенствования общественных отношений в области использования и охраны вод, поэтому они имеют важное значение при образовании органов управления, установления форм и методов их работы.

Органы государственного управления в области использования и охраны вод созданы для решения проблемы дальнейшего развития и совершенствования

охраны и использования вод и в процессе своей деятельности они взаимодействуют друг с другом. Поэтому, отличаясь друг от друга по масштабам, объему и содержанию работ, конкретным формам и методам осуществления своих функций, по своей структуре они вместе с тем, образуют определенную систему, в которой все составные части взаимосвязаны и направляются из единого центра.

Система и компетенция органов управления по использованию и охране вод определяются Конституцией РК и водным законодательством.

В широком смысле управлением водными ресурсами занимаются все органы государства, а именно, Президент, Парламент, Правительство, местные исполнительные органы, суд, прокуратура и т.д. Действуют они от имени государства, наделены определенными полномочиями, и их деятельность охраняется государством. Так, судебные и прокурорские органы разрешают дела, связанные с отношениями в области использования и охраны вод, привлекают лиц к ответственности за водные правонарушения.

Значительно участие в управлении водными ресурсами Парламента и местных представительных органов. Парламент разрабатывает и совершенствует водное законодательство, ратифицирует и денонсирует международные договоры по вопросам регулирования водных отношений. Маслихаты устанавливают условия общего водопользования, осуществляют контроль за использованием и охраной вод.

Широкие функции по управлению водными ресурсами осуществляет Правительство РК. Оно реализует государственную политику в области использования, воспроизводства и охраны водных ресурсов, утверждает основные направления их рационального использования и охраны, определяет порядок ведения государственного учета вод и их использования, а также государственного кадастра и мониторинга вод, устанавливает порядок осуществления государственного контроля за использованием и охраной вод и т.д.

Таким образом, все органы государственной власти и управления обладают определенными правами и обязанностями по организации рационального использования водных ресурсов. Но одни из них наделены управленческими функциями в большей мере, а другие – в меньшей. При этом если для некоторых органов осуществление управленческой функции в области использования и охраны вод составляет основную сторону деятельности, то для определенной части государственных органов она является важной, но не единственной функцией. С этой точки зрения, наиболее важными функциями в области управления водными ресурсами обладает Департамент водного хозяйства Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды РК. По поручению Правительства РК он выполняет свои функции непосредственно как через бассейновые, областные и иные подразделения с участием органов охраны природы и иных специально уполномоченных государственных органов. В соответствии с действующим водным законодательством к ведению указанного Департамента относится установление лимитов недопотребления, учет вод и их использование; ведение государственного водного кадастра и мониторинга, выдача разрешений на специальное водопользование по согласованию с органами охраны природы, выдача технических условий на все виды водопользования, обеспечение межрегионального, межобластного, межрайонного и межотраслевого рас-

пределения водных ресурсов на основе их комплексного использования с учетом экологических требований, осуществление мероприятий по сохранению и улучшению состояния рек, озер и других водоемов, предупреждению и ликвидации вредного воздействия вод, разработка основных направлений использования и охраны водных ресурсов бассейнов рек, осуществление государственного контроля за использованием и охраной водных ресурсов, сотрудничество с определенными государствами по вопросам регулирования водных отношений.

Департамент по водному хозяйству обладает надведомственными функциями. Его указания по вопросам использования и охраны вод в пределах его компетенции являются обязательными для всех граждан, министерств, государственных комитетов, ведомств, предприятий и организаций независимо от ведомственной принадлежности и форм собственности.

Надо отметить, что, в целом, современная система органов управления водными ресурсами оправдала себя на практике. Представляется, что она должна быть сохранена и в будущем. Однако в действующем законодательстве все еще четко не определены функции отдельных органов управления в области водопользования. Это в значительной мере затрудняет решение проблемы дальнейшего развития и совершенствования водных отношений. В новом водном кодексе необходимо устранить этот пробел.

ГЛАВА III

ПРАВОВАЯ ОХРАНА ВОД И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО ВОДОПОТРЕБЛЕНИЯ

§ 1. Понятие правовой охраны вод и ответственности за нарушение требований по их рациональному использованию сельскохозяйственными предприятиями

В условиях перехода к рыночной экономике центр тяжести в развитии права сельскохозяйственного водопользования все более переносится на эффективное и рациональное использование и охрану вод, что позволяет говорить о новых качественных сдвигах ее правового режима в целом. По мере дальнейшего нарастания экономического потенциала Республики Казахстан в центре внимания оказывается сам объект водных отношений – водные ресурсы, необходимость охраны их от негативных последствий хозяйственной деятельности. В правовом регулировании общественных отношений по поводу вод как объекта права государственной собственности и права сельскохозяйственного водопользования все большее значение приобретают правовые меры по охране ее качественного состояния.

На сегодняшний день сельское хозяйство – самая водопотребляемая отрасль народного хозяйства. От того, насколько рационально и эффективно будут использоваться воды, во многом зависит дальнейшее повышение уровня производительности сельскохозяйственного труда и качество его продукции. Вопрос этот все более обостряется в связи с истощением запасов пресной воды и ухудшением ее качества вследствие повсеместного загрязнения и засорения ее всевозможными отходами промышленности, транспорта, сельского хозяйства и коммунально-бытовыми отходами. Проблема эта настолько остра, что сейчас без самой серьезной и дорогостоящей очистки вода практически не может использоваться для питья, для водопоя скот а и даже для полива многих сельскохозяйственных культур.

Деятельность всех сельскохозяйственных предприятий самым непосредственным образом связана с количественной и качественной характеристиками водных объектов, которыми они пользуются, а состояние этих водных объектов зависит от того, насколько полно и правильно учитываются интересы охраны вод в процессе их использования этими предприятиями.

Проблема правовой охраны вод всегда привлекала внимание представителей аграрно-правовой науки, о чем свидетельствует ряд опубликованных в последние десятилетия крупных научных работ[397]. Однако многие аспекты этой

[397] К а в е р и н Л.М. Правовая охрана от загрязнения. М.: Юрид. лит., 1977; Б е л и ч е н к о Ю.П., В о л к о в В. И. Правовая охрана вод М.: Юрид. лит., 1980; П е т р о в В.В. Правовая охрана природы и СССР М.: Юрид. лит., 1984; Правовая охрана природы в Казахской ССР Алма-Ата, 1977; Г у с е в Р.К., П е т р о в В.В. Правовая охрана природы в СССР. М., 1979; С т а ш с у л о в А.С. Правовая охрана природы в Казахской ССР. Алма-Ата: Мектеп, 1980; Я к о в л е в В. Н. Правовая охрана природы в Молдавской ССР. Кишинев: Картя Молдовеняско, 1983; и др.

проблемы все еще носят дискуссионный характер и нуждаются в дальнейшем исследовании.

Согласно ст.97 Водного кодекса РК все воды подлежат охране от загрязнения, засорения и истощения, которые могут нарушить экологическую устойчивость природных систем, причинить вред здоровью населения, а также повлечь уменьшение рыбных запасов, ухудшение условий водоснабжения и другие неблагоприятные явления вследствие изменения физических, химических, биологических свойств вод, снижения их способности к естественному воспроизводству и очищению, нарушения гидрологического и гидрогеологического режима вод. Охрана вод включает в себя систему организационных, экономических, правовых и других мер, направленных на предотвращение загрязнения, засорения и истощения вод.

Итак, наше водное законодательство не дает обобщающего, всеохватывающего определения понятия правовой охраны вод. Нет единого, всеобъемлющего определения понятия правовой охраны вод и в нашей юридической литературе. Ученые-аграрники по-разному подходят к решению этого вопроса. Одни из них дают толкование, а другие, наоборот, расширительное определение данного понятия. Между тем, как справедливо заметил С.Б.Байсалов, без точного и правильного определения понятия правовой охраны вод невозможно обеспечить рациональное использование и охрану водных ресурсов[398]. Что же следует понимать под правовой охраной вод? По мнению Б.В.Ерофеева, охрана водных ресурсов имеет своим назначением предупреждение и устранение такого изменения количества, состава и свойств поверхностных, подземных и атмосферных вод, в результате которого под прямым или косвенным влиянием производственной и хозяйственной деятельности и использование вод становится невозможным, невыгодным или затруднительным. Поэтому в задачу охраны водных ресурсов входит охрана их от загрязнения, отравления, заражения, засорения и истощения[399].

В отличие от него, Л.И.Дембо, касаясь существа этого понятия, указывает, что в условиях нашей действительности «охрана водных ресурсов есть охрана государственной собственности, охрана всенародного достояния». «Особый характер объекта охраны, пишет он, обуславливает сложность и многогранность задач правовой охраны водных ресурсов». По его мнению, непосредственным объектом водно-правовой охраны являются «не только сами водные ресурсы, но и те природные и искусственно создаваемые условия, которые обеспечивают накопление, хранение, транспортировку, правильное распределение и бережное расходование воды»[400].

С.Б.Байсалов определяет правовую охрану вод и водных сооружений как совокупность юридических установлений и предписаний по обеспечению:

- рационального и наиболее экономного использования водных ресурсов;

- правильной эксплуатации и надлежащего содержания водохозяйственных сооружений и устройств;

---

[398] Правовая охрана природы в Казахской ССР. Алма-Ата, 1977. С. 122.

[399] Е р о ф е е в Б.В. Советское земельное право. М., 1965. С. 385

[400] Д е м б о Л.И. Основные проблемы советского водного законодательства. М., 1948. С. 118.

- сохранения равновесия между мощностью водных ресурсов и расходом воды;

- чистоты водоемов и борьбы против их загрязнения, засорения, заражения, отравления и преждевременного истощения;

- защиты и охраны от вредного воздействия вод – наводнения, подтопления, засоления, заболачивания, эрозии почв, образования оврагов и др.;

- защиты и охраны прав и интересов собственников вод и водных сооружений и хозяйств – водопользователей и водопотребителей;

- борьбы со всевозможными водными правонарушениями и применение мер государственно-правового воздействия на нарушителей основ водного законодательства и водной дисциплины[401].

О.С.Колбасов отмечает, что цель правовой охраны вод заключается в предупреждении и ликвидации отрицательных явлений, и также в улучшении состояния вод для сохранения благоприятных гидроморфологических и гидроклиматических условий жизни людей при возрастающем населении, объеме производства и уровне социальных требований.

По своему содержанию правовая охрана вод представляет собой систему государственных и общественных мероприятий, направленных на достижение указанных выше целей. Она включает четыре группы мероприятий:

1) установление научно обоснованных правовых требований по охране вод, регламентирующих определенные права и обязанности государственных органов, предприятий, учреждений, организаций и граждан;

2) проведение хозяйственно-организаторской работы по выполнению этих правовых требований;

3) осуществление государственного и общественного контроля за выполнением требований охраны вод;

4) применение мер ответственности к лицам и организациям, виновным в нарушении законодательства об охране вод[402].

Правовые требования охраны вод установлены в законодательных и подзаконных актах и сформулированы в виде дозволений или запретов, а также в виде прямых обязанностей водопользователей.

Принцип рационального использования вод тесно связан с принципом охраны вод, ибо рациональное использование вод предполагает и их охрану. Сущность правовой охраны вод заключается в обеспечении правовыми средствами сохранности и качества, и количества водного фонда в целях его рационального использования. Республика Казахстан уделяет серьезное внимание водоохранительным мерам. Особая заинтересованность государства в этих мерах выражена в специальных правовых актах и их применении через соответствующие органы. Под водоохранительными мерами мы подразумеваем установленные и закрепленные в тех или иных нормах права формы и способы, приемы и методы охраны водных ресурсов и водохозяйственных сооружений и устройств, предотвращения преждевременного истощения и засорения, загрязнения и вредного воздействия вод, должного содержания и функционирования водохозяйствен-

[401] Б а й с а л о в С.Б. Водное право Казахской ССР. Алма-Ата: Наука КазССР, 1966. С. 226.
[402] К о л б а с о в О.С. Правовая охрана вод и рыбных запасов в СССР М.: Знание, 1974. С. 16.

ных сооружений и устройств, предупреждения и борьбы против нарушений основ водной дисциплины и водного законодательства.

Действующим водным законодательством Республики Казахстан предусмотрена широкая система водоохранительных мер. Согласно ст.21 Водного кодекса по берегам рек, озер, морей и водохранилищ, вокруг родников, ледников, болот, а также каналов, водопроводов и других водохозяйственных сооружений устанавливаются водоохранные зоны и полосы с особыми условиями пользования, полосы предупреждения загрязнения, засорения и истощения вод, поддержания их экологической устойчивости и надлежащего состояния.

В бассейнах селеопасных рек водоохранные зоны и полосы устанавливаются с учетом границ возможного затопления. Они устанавливаются местными исполнительными органами по представлению государственного органа управления водными ресурсами.

Водоохранные зоны и полосы устанавливаются в целях поддержания благоприятного водного режима водоемов, предупреждения их заиления и зарастания, водной эрозии почв, ухудшения обитания водных животных и птиц, уменьшения колебаний стока. На территории водоохранных зон и полос запрещается распашка земель, скупка и санитарная обработка скота, возведение построек и другие виды хозяйственной деятельности, ухудшающие режим водоемов.

В системе водоохранительных мер особое место занимают мероприятия по борьбе с вредными воздействиями вод, проявляющимися в различных формах. Это наводнения, селевые потоки, затопление, засоление, заболачивание, разрушение берегов и защитных сооружений. Действующее водное законодательство РК предусматривает меры, направленные на предотвращение вредного воздействия вод. При размещении, проектировании и строительстве предприятий, сооружений и других объектов, влияющих на состояние вод, должно обеспечиваться: а) рациональное использование вод; б) выполнение мероприятии по учету забираемых вод из водоемов, охране поверхностных и подземных вод от загрязнения, засорения и истощения; в) осуществление мероприятий по охране рыбы, водоплавающих птиц и водных животных и прибрежных систем; г) предупреждение вредного воздействия вод, охрана земель от затопления, подтопления, засоления и иссушения, сохранение экологической устойчивости окружающей среды. Ст.23 Водного кодекса РК запрещает ввод в эксплуатацию оросительных и обводнительных систем, водохранилищ до проведения предусмотренных проектами мероприятий, предотвращающих затопление, подтопление, заболачивание, засоление земель и эрозию почв. Средства, поступающие в порядке платы за пользование водными ресурсами, согласно ст.48 Водного кодекса направляются на мероприятия по предупреждению и ликвидации вредного воздействия вод.

Возрастающее потребление воды в сельском хозяйстве приводит к ежедневному отбору огромной массы воды из водных объектов, составляющих единый водный фонд Республики Казахстан, существенно влияя на гидрологический режим вод и на естественное состояние природы в целом. В результате забора большой массы воды из Амударьи и Сырдарьи сельскохозяйственными водопользователями Узбекистана, Туркменистана и Казахстана резко сократилось поступление воды в Аральское море, вследствие чего этот регион стал зо-

ной экологического бедствия. Усыхание Аральского моря является глобальной экологической катастрофой с тяжелыми социально- экономическими последствиями: опустыниванием и загрязнением окружающей природной среды. К настоящему времени его уровень снизился на 16 метров, площадь сократилась почти на половину, а объем – на 72% по сравнению с 1960г. Минерализация воды повысилась в три раза и превышает 30 г/л. С засоленного бывшего дна ветром выносится около 100 млн. тонн солепылевыноса в год, который вызывает отрицательные явления в природно-климатических условиях прилегающих районов.

В неблагоприятных социально-экологических условиях оказалось озеро Балхаш. Причины уменьшения водных запасов озера в основном те же, что и Аральского моря. Важнейшие из них: регулирование рек, впадающих в озеро, и изъятие огромной массы воды в основном на нужды сельского хозяйства. Дальнейшая судьба Балхаша требует огромного внимания и большой ответственности. Озеро – одно из крупнейших не только в нашей республике, но и во всем мире. Вместе с тем, оно имеет очень важное значение, как народнохозяйственное, так и климатическое, и экологическое. Площадь водной поверхности озера составляет, вернее, составляла, около 19 тыс. км^2. Проливом Узун-Арал оно всего несколько лет тому назад разделялось на западный и восточный водоемы. Последний, в отличие от западной части озера, более солоноватый. Поэтому для полива пригодна вода западной части озера - слабоминерализированная. Озеро обеспечивается водой реки Или, которая в 70-х годах была перекрыта плотиной Капчагайской ГЭС. С этого времени озеро Балхаш стал недополучать уже в течение 20 лег по 8 км^3 воды ежегодно. Водный дефицит вызвал интенсивное падение уровня и повышение минерализации воды в озере. Сейчас уровень воды в озере снизился почти на 3 км. В настоящее время вода Балхаша не пригодна для питья и представляет потенциальную опасность для полива сельскохозяйственных угодий, так как способствует их вторичному засолению.

По рекомендации Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) предельно допустимая концентрация (ПДК) нитратов в питьевой воде не должна превышать 45 мг/л. Санитарно- гигиеническая служба должна следить за тем, чтобы в питьевой воде, особенно в сельской местности, уровень содержания нитратов не превышал ПДК, установленный ВОЗ[403].

По данным Кокшетауского областного комитета по водным ресурсам, Шучинское озеро имеет годовой приход воды 7,5 млн. м^3, расход - 14 млн.м.^{3}. Уровень воды в озере ежегодно понижается в среднем на 16 см, да и во всей курортной зоне за последние 25 лет он упал на 2,5 м[404].

В Южно-Казахстанской области из имеющихся 118 малых рек практически не осталось тех, которых бы не коснулась хозяйственная деятельность человека[405].

Высоким остается уровень загрязнения сточными сельскохозяйственными водами и тяжелыми металлами рек Иртышского бассейна и озера Балхаш. Продолжается загрязнение фенолами реки Нуры, в море поступает значительное количество загрязняющих веществ.

---

[403] Ф у р с о в В. И. Охрана природы и сельское хозяйство. Алма-Ата: Кайнар, 1987. С. 115.
[404] Советы Казахстана, № 2, 4 января 1994.
[405] Эко-курьер №1, 13 января 1994.

В целом, по Республике Казахстан нормы предельно допустимого сброса загрязняющих веществ в водоемы достигнуты лишь для 20% от 247 водовыпусков[406].

Продолжающийся сброс загрязненных сточных вод оставляет высоким уровень загрязненности водных объектов в местах пользования населения водой. Огромных размеров достигло водопотребление в сельском хозяйстве, которое вызывает увеличение источников загрязнения и засорения водоемов. Все эти факторы обуславливают необходимость организации надлежащего использования и охраны вод сельскохозяйственными предприятиями.

Одной из важнейших водоохранительных мер является водный кадастр. В юридической литературе под этим понятием понимается свод материалов, содержащих количественные и качественные характеристики водных ресурсов, а также данные об использовании вод и регистрации водопользования. Иными словами, водный кадастр представляет совокупность сведений о состоянии, использовании и охране вод. В отличие от многих других мер водоохранительного характера, организация и ведение водного кадастра составляют прямую и непосредственную обязанность, прежде всего самого государства – собственника водных ресурсов.

Деятельность всех сельскохозяйственных предприятий самым неразрывным образом связана с количественной и качественной характеристикой водных объектов и зависит от того, насколько полно и правильно учитываются интересы охраны вод в процессе их использования этими предприятиями.

Причем, здесь в понятие «охрана вод» должна включаться не просто защита их от бесхозяйственного и расточительного использования, но и организация деятельности сельскохозяйственных предприятий таким образом, чтобы была создана возможность для полного восстановления и воспроизводства водных ресурсов. В сельском хозяйстве необходимо обеспечить исполнение всеми водопользователями одной из основных их обязанностей – соблюдение норм потребления воды, а также необходимость проведения мероприятий для поддержания благоприятного состояния вод. Другими словами, охрана вод и их рациональное использование – две взаимосвязанные и неотделимые части одного целого.

В сфере сельскохозяйственного водопользования правовая охрана вод выступает как элемент, непременное условие и основной способ правового обеспечения рационального их использования. Это отмечает, в частности, О.С.Колбасов, говоря, что охрана вод является, по существу, другой стороной их использования[407].

Качественное состояние вод как важнейшего экологического звена природы, отраженное в водном кадастре, становится одним из важнейших условий установления, уточнения, изменения основного и конкретного целевого назначения водных ресурсов, детализации прав и обязанностей сельскохозяйственных водопользователей, определения способов и пределов хозяйственного использования вод, видов и объема мероприятий по охране вод в зависимости от свойств и признаков тех или иных водных ресурсов.

---

[406] Эко-курьер, 17 января 1994 .

[407] К о л б а с о в О. С. Водное законодательство в СССР. М., 1972. С. 174.

Все большее значение приобретает проблема загрязнения вод из-за применения в сельском хозяйстве минеральных удобрений (особенно с большим содержанием фосфора и азота) и ядохимикатов, используемых для уничтожения сорняков, борьбы с насекомыми, другими видами вредителей. Это обусловлено значительным увеличением применения удобрений и ядохимикатов на орошаемых землях. Путем фильтрации и стекания с сельскохозяйственных полей они загрязняют как поверхностные, так и подземные воды.

По данным прокуратуры Южно-Казахстанской области, практически ни в одном хозяйстве области не соблюдается порядок сбора и сброса сточных сельскохозяйственных вод. Идет массовое загрязнение Сырдарьи и магистральных каналов. Большинство складов ядохимикатов, минеральных удобрений, животноводческих ферм области расположены вблизи каналов и коллекторов. Значительная часть вредных веществ неизбежно попадает в питьевую воду, что подтверждено актами областной санэпидстанции.

Совершенно очевидно, что без применения ядохимикатов современное сельское хозяйство развиваться не сможет, но применение это должно осуществляться такими способами, которые исключили бы ухудшение качества вод. С этой целью необходимо развить и улучшить научное обоснование норм, сроков и методов применения удобрений и ядохимикатов, обеспечить изучение и учет факторов, влияющих на фильтрацию и стекание с сельскохозяйственных полей загрязненных вод, усовершенствовать системы их дренирования, а в необходимых случаях ввести специальную очистку таких вод.

Следовательно, под загрязнением вод признаются такие изменения физического, химического или биологического характера, в результате которых воды становятся непригодными для нормального использования, в данном случае, в сельскохозяйственных целях. Иными словами, это насыщение вод такими веществами и в таких количествах, которые ухудшают качественное состояние вод и вызывают различные неблагоприятные последствия, в частности, невозможность вследствие этого полностью или частично пользоваться водным объектом для сельскохозяйственных целей. Таким образом, используемое в законодательстве понятие «загрязнение вод» имеет достаточно широкое содержание. Критерием же признания вод загрязненными является ухудшение их качества вследствие изменения физических, биологических и химических свойств, которое повлекло или может повлечь причинение вреда здоровью людей, уменьшение рыбных запасов, затруднение водоснабжения и другие неблагоприятные последствия.

В задачу охраны водных ресурсов входит также недопущение и устранение вредных последствий засорения и истощения вод. Засорением вод считается внесение в них твердых, производственных бытовых отходов, в результате чего ухудшается гидрологическое состояние водного объекта и создаются помехи водопользованию (ст. 100 Водного кодекса РК). Наличие сора в воде оказывает влияние, прежде всего, на жизнь и деятельность водных организаций. Качество воды при этом также ухудшается, т.к. опилки, древесные волокна, кора, другие нерастворимые отходы поглощают в процессе окисления из воды кислород, вода приобретает неприятный вкус и запах, меняется ее цвет, по дну и по берегам развиваются грибковые обрастания. Попадание в водные объекты различного

рода нерастворимых предметов (строительного и бытового мусора, металлолома и др.) создает помехи сельскохозяйственному водопользованию.

Истощение вод выражается в количественном уменьшении природных запасов воды в водоеме, т.е. в уменьшении минимально допустимого стока поверхностных вод или сокращении запасов подземных вод в пределах определенного региона, вызванное в данном случае деятельностью различных сельскохозяйственных предприятий, которое носит устойчивый характер, т.е. вода данными предприятиями была использована безвозвратно. Защита предоставленных водопользователям вод от их истощения очень актуальна и злободневна, так как может привести к непоправимым последствиям. Наглядный пример результата человеческой деятельности, выразившегося в истощении водного объекта – Аральское море. Уникальный внутренний водоем, который природа создала в пустынной зоне Казахстана и Средней Азии, «трудом» одного поколения людей был лишен питавших его вод рек Амударьи и Сырдарьи. И уровень моря по сравнению с 1960 г. упал на 13 м, а площадь акватории уменьшилась на треть, объем воды сократился в три раза.

Таким образом, правовая охрана вод нацелена на предупреждение и ликвидацию загрязнения, засорения и истощения вод, а также возникающих и могущих возникнуть вредных последствий этих деяний. Обеспечивается она проведением мероприятий, предусмотренных водным законодательством (ст.27 Водного кодекса РК) и направленных на охрану, улучшение состояния и режима вод.

Требования по охране вод обязательны для исполнения и сельскохозяйственными предприятиями как водопользователями, и другими субъектами, деятельность которых оказывает влияние на состояние вод. В законе данные требования сформулированы в виде запретов и дозволений, а также закреплены обязанности, носящие общий и частный характер.

В частности, ст. 102 Водного кодекса РК запрещается загрязнение и засорение вод вследствие потерь масел, древесины, химических, нефтяных и других продуктов; ст. 103 не допускает загрязнение и засорение поверхности водозаборов, ледяного покрова водоемов и ледников производственными, бытовыми и другими отходами; ст.86 допускает сброс сточных вод в водоемы, но с соблюдением требований, установленных законодательством, ст. 104 предусматривается установление зон санитарной охраны в целях охраны вод, используемых для питьевого и бытового водоснабжения, лечебных, курортных и иных оздоровительных нужд населения; ст. 58 возлагает на сельскохозяйственных водопользователей обязанность не допускать загрязнения водоисточников и ухудшения экологической обстановки и т.д.

Наличие достаточного количества норм права, регламентирующих охрану вод, еще не гарантирует их чистоту и сохраняемость. Необходимо, чтобы эти нормы права точно соблюдались субъектами данных водных правоотношений. Взятый в нашей республике курс на построение правового государства должен устранить сложившуюся ситуацию. Закон должен стать обязательным для всех без исключения, в том числе и для самого государства, его органов власти и управления, для каждого члена общества. Только в этом случае они будут действовать и активно предотвращать загрязнение, засорение и истощение вод. Ес-

ли же требования законодательства обязанными субъектами не соблюдаются или ненадлежаще исполняются, по отношению к нему могут быть применены меры государственного принуждения.

По отношению к различным сельскохозяйственным предприятиям как недобросовестным водопользователям возможно принуждение их к исполнению обязанностей, закрепленных за ними водным законодательством – соблюдать установленные лимиты, правила, нормы и режим водопользования; принимать меры к ликвидации и сокращению потерь воды в водохозяйственных системах; оборудовать водозаборы рыбозаградителями: оборудовать водозаборы средствами учета воды; не допускать загрязнения водоисточников и ухудшения экологической обстановки.

Добиться этого можно путем создания для сельскохозяйственных предприятий таких условий (в том числе и экономических), при которых им будет невыгодно не исполнять закрепленные за ними обязанности.

Принуждение также может выразиться в форме принятия соответствующих мер ответственности за невыполнение или ненадлежащее выполнение норм водного законодательства. О конкретных мерах ответственности речь пойдет в следующем параграфе. Здесь же хотелось бы остановиться еще на таком моменте: среди мер, направленных на охрану вод, важное значение принадлежит мерам материального и морального поощрения. Причем некоторыми авторами ответственность и поощрение объединяются в одно понятие «стимулирование»[408].

Несмотря на то, что цель мер поощрения заключается в побуждении общественно полезных действий, а цель санкций – в наказании неправомерного поведения и, казалось бы, это две противоположности, но здесь проявляется один из законов диалектики – единство противоположностей. И объединяет эти две противоположности возможность на основе применения достижения общей цели (хотя и разными способами) – эффективной охраны водных ресурсов. Так, например, устанавливая дисциплинарную (или любой другой вид) ответственность за нарушение в области охраны вод и предусматривая поощрение за рациональное и бережное использование водных ресурсов, государство стимулирует рациональное использование и охрану водных ресурсов от загрязнения, истощения и т.д.[409].

На наш взгляд, данное положение достаточно аргументировано и вполне можно признать, что в широком понимании стимулирование (т.е. побудительная причина к действию, результаты которого удовлетворяют интересы государства) охватывает как поощрение, так и ответственность.

---

[408] См., напр.: Баранов В.М. Поощрительные нормы советского социалистического права. Саратов, 1978; Даниленко О.В. Стимулирование охраны природы в народном хозяйстве. М.: Наука, 1989; Кравченко С. Н. Стимулирование в системе правовой охраны окружающей среды в промышленности. В сб.: Правовая охрана окружающей среды в промышленности. Киев: Наукова думка, 1986; Шемшученко Ю.С. Убеждение и принуждение в области охраны окружающей среды при социализме. М., 1984; Шемшученко Ю.С., Мунтян В.Л, Розовский Б.Г. Юридическая ответственность в области охраны окружающей среды. Киев: Наукова думка, 1978 г. и др.

[409] Даниленко О.В. Стимулирование охраны природы в народном хозяйстве (организационно-правовые проблемы). М.: Наука, 1989. С.12.

За неуклонное и точное исполнение норм водного законодательства должны быть установлены меры материального и морального поощрения. Меры охраны и рационального использования вод, особенно в сельском хозяйстве, не могут игнорироваться, а должны совершенствоваться в условиях рыночной экономики. Одним из стимулов материальной заинтересованности участников водных правоотношений в выполнении возложенных на них обязанностей является премирование. Премия должна выплачиваться, на наш взгляд, за достигнутую экономию воды при повышении урожайности сельскохозяйственных культур, и размер ее должен быть значительным. Поощрения требуют и охрана вод от загрязнения и засорения, т.е. деятельность по внедрению оборотного водоснабжения, сберегающих технологий.

Другими формами материального поощрения за рациональное использование и охрану водных ресурсов могут быть дополнительная оплата, надбавки и ценные подарки.

Наряду с материальными должны быть предусмотрены моральные поощрения сельскохозяйственных водопользователей за достижение высоких результатов в области организации и ведения водного хозяйства и охраны вод. Причем меры морального поощрения должны носить как коллективный, так и индивидуальный характер. Сюда можно отнести: награждение орденами и медалями, грамотами и дипломами; присвоение почетных званий («Заслуженный ирригатор Республики Казахстан» или «Заслуженный работник сельского хозяйства Республики Казахстан»).

Материальные и моральные поощрения могли бы повысить эффективность водоохранной деятельности со стороны сельскохозяйственных предприятий в сфере водопользования и поднять авторитет закона как стимулятора должного поведения. Суммируя все вышеизложенное, можно сформулировать следующее определение правовой охраны вод. Правовая охрана вод – это институт водного права, включающий в себя нормы водного и других природоресурсовых отраслей законодательства, направленные на предотвращение загрязнения, засоления, истощения вод, восстановление, воспроизводство и улучшение их качества, а также устранение вредного воздействия на воды, как в процессе водопользования, так и при использовании других природных объектов, в целях достижения оптимального состояния вод как ценного природного ресурса. Иными словами, правовая охрана вод представляет собой совокупность общеобязательных правовых норм, на основе которых осуществляется следующий комплекс водоохранительных мероприятий:

1) охрана вод как объекта права государственной собственности;

2) определение наиболее благоприятного, с позиций охраны вод, режима водопользования;

3) организация рационального и комплексного использования вод;

4) предотвращение загрязнения, засорения и истощения вод со стороны водопользователей;

5) устранение вредного воздействия на воды, возникшего в процессе водопользования;

6) устранение вредного воздействия на водные ресурсы, возникшего в

процессе использования других природных ресурсов;

7) выполнение всеми водопользователями норм, запрещающих загрязнение, засорение и истощение вод;

8) улучшение качества вод, восстановление и воспроизводство водных ресурсов;

9) установление и применение соответствующих мер государственного принуждения, т.е. юридической ответственности за нарушение требований законодательства в области охраны вод. Трактовка правовой охраны вод как основного института водного права, как особого элемента правового режима единого водного фонда по охране качества и количества вод как объекта природы в целях их рационального использования в экономике содействует более полному выявлению потенциальных возможностей правовой охраны вод в направлении экологизации водного законодательства.

§2. Виды ответственности за нарушение законодательства в области сельскохозяйственного водопользовании

В системе мер, направленных на сохранение такого количественного и качественного состояния вод, которое позволит пользоваться ими в настоящее время и будущим поколениям, особое место принадлежит юридической ответственности, т.е. ответственности, предусмотренной нормами права и гарантированной принудительной силой государства.

Принуждение осуществляется как лишением определенных благ за нежелательное для законодателя действие (либо бездействие), так и созданием условий для такого варианта поведения субъекта правоотношения, который может быть в той или иной степени невыгодным для него, но оказывается необходимым для всего общества в целом. Таким образом, используя метод принуждения, государство путем установления определенного вида ответственности стимулирует выгодное и угодное ему поведение участников общественных отношении[410]. При этом предполагается все же свободный выбор варианта поведения субъектов правоотношения, ограниченный лишь необходимостью соблюдать предписания и установления закона, цель которых заключается не просто в запрещении того или иного противоправного деяния, а в создании для их нарушителей заведомо невыгодных условий.

Следовательно, установлением определенных требований и мер ответственности за их несоблюдение, водное законодательство обеспечивает рациональное использование и охрану вод, в том числе и в сельском хозяйстве.

В юридической литературе вопросы ответственности за нарушение водного законодательства подвергались тщательному исследованию многими авторами[411].

---

[410] Даниленко О.В. Стимулирование охраны природы в водном хозяйстве (организационно-правовые проблемы). М.: Наука, 1989. С. 15.

[411] Байсалов С.Б. Водное право Казахской ССР Алма-Ата.: Наука, 1960; Колбасов О.С. Водное законодательство в СССР, М.: Юрид. лит., 1972: Его же. Теоретические основы права пользования водами в СССР М.: Наука, 1978; Его же. Правовая охрана природы. М.: Знание, 1984; Каверин Л.М. Правовая охрана вод от загрязнения. М.: Юрид. лит., 1977; Шемшученко Ю.С., Мунтян В. Л., Розовский Б.Г. Юридическая ответственность в области охраны окру-

Ими, доказана необходимость существования данного правового института. Достаточно глубоко проанализированы виды нарушений водного законодательства и наступающие за них меры ответственности.

Мы же поставили перед собой цель рассмотреть виды и меры ответственности за нарушение требований законодательства об охране и рациональном использовании вод, предоставленных для сельскохозяйственных нужд различным предприятиям. При этом во внимание будет приниматься меняющееся правовое и экономическое положение сельскохозяйственных и водохозяйственных организаций в связи с переходом к рыночным отношениям. В действующем водном законодательстве Республики Казахстан в частности в главе 26 Водного кодекса, указаны основные виды ответственности, наступающие за нарушение водного законодательства. Конкретные же меры ответственности за допущенные правонарушения предусматриваются в нормах соответствующих отраслей законодательства (уголовном, гражданском, административном и др.), а порядок их применения – в процессуальных нормативных актах этих отраслей.

В целом, юридической ответственности за нарушение водного законодательства присущи те же характерные черты, что и ответственности вообще. Юридическая ответственность, как правовой институт, состоит из двух компонентов: во-первых, это осуждение государством и обществом за невыполнение взятых на себя обязательств; во-вторых, применение санкций за невыполнение этих обязательств. Следовательно, от того, насколько умело и правильно мы применяем предусмотренные законом санкции (безусловно, законодательство в этих вопросах должно постоянно совершенствоваться), в значительной мере зависит эффективность пользования водными ресурсами.

Юридическая ответственность за нарушения водного законодательства в области сельскохозяйственного водопользования – это наказание за виновное противоправное деяние (действие или бездействие) физических и юридических лиц, нарушающих нормы права водопользования в сельском хозяйстве, что причиняет определенный вред сельскохозяйственным водопользователям и влечет соответствующие юридические последствия. Ответственность выражается прежде всего в установлении и применении системы санкций к юридическим лицам за их действия или бездействия, нарушающие требования об обязанностях сельскохозяйственных водопользователей или гарантированные законом права сельскохозяйственных водопользователей.

Бесспорно, что юридическая ответственность является одним из средств, обеспечивающих рациональное использование водных ресурсов. Ее основная задача – предупреждение и пресечение правонарушений в области пользования

жающей среды. Киев: Наукова думка, 1979; С а х и п о в М.С. Проблема ответственности в колхозном праве. Алма-Ата: Наука, 1972; Т ю л ь п а н о в Ф.М. Право водопользования сельскохозяйственных предприятий. Автореф. дис... канд. юрид.наук. Алма-Ата, 1979; Б е л и ч е н к о Ю.П.,В о л к о в В.И. Правовая охрана вод. М.: Юрид. лит.., 1980; Я к о в л е в В. Водное право Молдавской ССР Кишинев: Картя Молдовянска, 1981; А т а е в М. Государственное управление использования и охраны вод. Ашхабад: Гылым, 1982; Т и м о ф е е в Л.А. Комплексное использование вод (Правовые вопросы). Саратов, 1985; Эффективность юридической ответственности в охране окружающей природной среды М.: Наука, 1985; Ш а л т а к б а е в С.Ж. Теоретические вопросы правовой охраны вод. Автореф. дис…канд. юрид.наук. Алма-Ата.,1985; Х а д ж и е в А.Х. Юридическая ответственность как средство охраны окружающей среды. Автореф. дис… канд. юрид. наук. Алма-Ата, 1988 и др.

водами, устранение ущерба, причиняемого водам в результате нехозяйственного к ним отношения. Ответственность осуществляется в процессе реализации властных полномочий должностных лиц. Поэтому она применяется лишь органами государства, должностными лицами государственных предприятий, учреждений, организаций.

Основанием юридической ответственности за нарушение водного законодательства в области сельскохозяйственною водопользования могут быть водные правонарушения. Под водным правонарушением подразумевается такое общественно опасное деяние (действие или бездействие), которое нарушает водное законодательство, противоречит юридическим нормам водного права, причиняет определенный вред интересам государства и граждан и влечет соответствующие юридические последствия.

В юридической литературе классификация видов ответственности проводится по различным основаниям[412]. Для классификации видов юридической ответственности в области сельскохозяйственного водопользования, на наш взгляд, наиболее приемлем путь проведения классификации следующим (классическим) образом: уголовная, административная, гражданская, материальная и дисциплинарная ответственность.

В соответствии с законодательством Республики Казахстан за отдельные виды водных правонарушений предусмотрена уголовная ответственность. Главным критерием, лежащим в основании разграничения преступлений и иных водных правонарушений, является степень общественной опасности. Водное преступление следует определить как предусмотренное уголовным законом общественно опасное деяние (действие или бездействие), посягающее на общественные отношения, складывающиеся по поводу использования и охраны вод как составного элемента окружающей природной среды, объекта государственной собственности, представляемого в пользование. Объектом водных преступлений как и водных правонарушений вообще являются только водные отношения. Уголовно-правовые меры обеспечения рационального использования и охраны вод являются наиболее острым оружием в системе видов ответственности за водные правонарушения.

Уголовный кодекс нашей республики предусматривает уголовную ответственность за самовольный захват воды, загрязнение вод, загрязнение моря веществами, вредными для здоровья людей или для живых ресурсов моря.

Самовольный захват воды является наиболее распространенным водным преступлением в Республике Казахстан, особенно в сельском хозяйстве. Это незаконное завладение водой для использования в сельскохозяйственных целях, путем прорытия берегов оросительных каналов, подземных труб или иных приспособлений. Иными словами, самовольный захват воды – это тайное или открытое пользование без получения на то специального разрешения компетентного органа, с целью однократного или длительного использования в своих собственных интересах.

Причиной появления и распространения данного вида правонарушений в

[412] См. подробнее.: Л е й с т О.Э. Санкция в советском праве. М., 1962; Е г о же Санкции и ответственность по советскому праву (Теоретические проблемы) М.: МГУ, 1981.

сельском хозяйстве является постоянный дефицит влаги и плохо организованное водоснабжение. Во всех случаях они совершаются умышленно и ущемляют интересы и права соседних водопользователей, которые недополучают или вовсе не получают необходимое количество воды. Именно поэтому самовольный захват воды признается законодателем общественно опасным деянием и влечет уголовную ответственность.

Вредность этого деяния заключается в том, что оно нарушат важнейшие принципы водного права: права государственной собственности на воды, целевое использование водных ресурсов, правильное и гармоничное сочетание общественных и личных интересов в водопользовании.

Объективная сторона рассматриваемого преступления выражается в действии, причинившем вред общественным отношениям по охране водных ресурсов, водохозяйственным отношениям по охране водных ресурсов, водохозяйственных сооружений и устройств, а также рациональному использованию вод. А действия могут выражаться в прорытии берегов оросительных каналов, открытии шлюзов, устройстве подсасывающих каналов, подземных труб или иных приспособлений.

Субъектами данного преступления могут быть должностные лица сельскохозяйственных предприятий, которые дали указание о незаконном захвате воды для нужд предприятия, а также граждане, захватившие воду для собственных целей.

Субъективной стороной данного преступления является прямой умысел.

Как правило, в упомянутом преступлении объектом посягательства являются водные источники, либо гидротехнические сооружения и устройства, находящиеся в пользовании сельскохозяйственных предприятий.

Уголовный кодекс предусматривает уголовную ответственность за загрязнение вод. Это преступление наиболее часто встречается в связи с промышленным, коммунально-бытовым и сельскохозяйственным водопользованием. В сельском хозяйстве оно наступает, как правило, в результате спуска в водоемы неочищенных и не обезвреженных сельскохозяйственных сточных вод. Вредность этого деяния заключается в том, что оно загрязняет водный объект, при этом причиняет или может причинить вред здоровью людей либо сельскохозяйственном) производству.

УК устанавливает ответственность за загрязнение рек, озер, других водоемов и водных источников неочищенными и не обезвреженными сточными водами, отбросами или отходами промышленных, сельскохозяйственных и других предприятий, причинившее или могущее причинить вред здоровью людей либо сельскохозяйственному производству или растительному и животному миру. Субъектами этих преступлений могут быть как отдельные граждане, так и должностные лица. Объектами преступления здесь могут быть реки, озера, воды каналов и магистральных водопроводов, водохранилища и другие поверхностные водные ресурсы.

УК охватывает сферу специфических правонарушений по загрязнению моря, направлен в условиях республики на охрану вод от загрязнения Каспийского и Аральского морей и имеет в связи с этим ограниченную область применения.

Загрязнение и засорение вод являются весьма распространенными нарушениями законодательства в сельскохозяйственном производстве. Загрязнение и засорение должны быть результатом противоправных (виновных) действий, которые заключаются в сбросе в водные источники неочищенных или недостаточно очищенных сточных вод или отходов сельскохозяйственного производства и влекут серьезные отрицательные последствия, т.е. невозможность полностью или частично использовать загрязненный водный объект, хотя бы для одного из видов водопользования. Думается, что санкции за это правонарушение должны быть значительно жестче, с обязательным возмещением причиненного ущерба всем потерпевшим.

Аксененок Г.А., Колбасов О.С., Краснов Н.И. и некоторые другие ученые, основываясь на этом, пришли к выводу, о том, что в природоохранительном праве появился новый метод воздействия на общественные отношения. Напротив, Балезин И.II. и другие, изучая те же явления, отрицают возможность появления самостоятельного вида ответственности в области охраны природы.

Ряд интересных идей высказаны Жариковым Ю.Г. Он указывает на то, что природные ресурсы - особые объекты права и их изъятие происходит в ином порядке, чем других материальных ценностей. Жариков Ю.Г. правильно обратил внимание на то, что здесь речь идет не только об обычной административной ответственности, а об ответственности особого рода.

Анализируя литературу по данной проблеме, изучая опыт сельскохозяйственных предприятий, мы сегодня склонны к тому, чтобы признать возможность появления иного вида ответственности. Но, к сожалению, законодательство Республики Казахстан еще не дает права на четкое суждение по этой проблеме. Вопрос требует дальнейшего изучения и обобщения. Нужны дополнительные законодательные и практические материалы. Нельзя не согласиться с мнением о том, что для четкого решения данной проблемы необходимо проникнуть в ткань экономических отношений, выявить их особенности, адекватно отразить характерные черты в законодательных актах[413].

Важную роль в обеспечении эффективности пользования водами всеми юридическими и физическими лицами призвана сыграть административная ответственность. По общепринятому мнению, административная ответственность наступает за административный проступок, то есть за деяние (действие или бездействие), посягающее на государственный, общественный строй, на собственность, на жизнь и здоровье граждан. Нам не хотелось бы подробно обсуждать данную проблему, поскольку она достаточно исследована в юридической литературе.

Тем не менее, следует отметить следующие некоторые особенности данного вида наказания.

1) Административная ответственность наступает за менее вредное общественно опасное деяние (проступок).

2) Административная ответственность применяется по нормам административного законодательства.

---

[413] Еренов А.Е.,М у х и т д и н о в Н.Б., Ильяшенко Л.В. Предмет и система советского земельного права. Алма-Ата: Наука, 1981. С. 16-18.

3) Административная ответственность носит профилактический характер, то есть она предупреждает совершение общественно опасного деяния (преступления).

Безусловно, важность последней особенности велика, поскольку данная ответственность применяется оперативно и множеством органов. Закон об охране окружающей природной среды в Казахской ССР 1991 г. впервые предоставил право применять административную ответственность органам Министерства экологии и биоресурсов. Эту ответственность могут применять также органы Министерства геологии и охраны недр. Это значительно повышает эффективность административной ответственности.

Административная ответственность лиц, наступающая за нарушение законодательства в области сельскохозяйственного водопользования, приобретает особо важное значение в районах орошаемого земледелия. Целью административной ответственности, так же как и других видов ответственности, является рациональное использование вод, строгое соблюдение всеми сельскохозяйственными предприятиями норм водного законодательства.

Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях устанавливает ответственность за следующие административные проступки в области сельскохозяйственного водопользования:

- нарушение права государственной собственности на воды (ст.50);
- нарушение правил охраны водных ресурсов (ст.63);
- нарушение правил водопользования (ст.65);
- повреждение водохозяйственных сооружений и устройств, нарушение правил их эксплуатации (ст.66).

В сельскохозяйственном водопользовании объектами административных проступков выступают общественные отношения, которые складываются по поводу нарушения законодательства по рациональному использованию вод, а также по охране их от загрязнения, засорения и истощения, по нарушению правил эксплуатации водохозяйственных сооружений и устройств.

Наиболее распространенным взысканием административной ответственности за нарушения водного законодательства в Республике Казахстан является штраф. Так, в 1993 г. привлечены к административной ответственности 10 тысяч должностных лиц, предъявлено штрафов на сумму 44 тысячи тенге[414].

На наш взгляд, применяемые в настоящее время меры ответственности, особенно административные штрафы, налагаемые за нарушение водоохранного законодательства, неэффективны. Затраты, которые водопользователь должен вложить, чтобы экономно и безвредно пользоваться водами, значительно превышают существующие меры наказания за неисполнение возложенных на них обязанностей. А потому любому сельскохозяйственному водопользователю экономически выгоднее не соблюдать требования закона, чем их исполнять. Взимание значительных по размеру штрафов оказывало бы и экономическое воздействие на нарушителей закона.

Рассматривая виды юридической ответственности, следует отметить, что иногда в литературе смешиваются понятия материальной и гражданско-

[414]Эко-курьер, 17 февраля 1994.

правовой ответственности[415]. Между тем, это различные виды ответственности. Главное их отличие состоит в следующем:

- материальная ответственность наступает по нормам трудового законодательства, в то время как гражданско-правовая ответственность наступает по нормам гражданского законодательства;

- материальная ответственность наступает в отношении лиц, связанных с предприятиями, учреждениями, организациями трудовыми правоотношениями. А гражданско-правовая ответственность таковое не предполагает, она может наступить в отношении любых третьих лиц, в том числе тех, кто связан с трудовыми правоотношениями;

- материальная ответственность может быть ограниченной, а гражданско-правовая ответственность предполагает полное возмещение материального ущерба.

Повседневно, обыденно эти понятия смешиваются, но в плане правовом и законодательном всегда следует иметь в виду, что это разные понятия.

Несмотря на то, что материальная ответственность, то есть ответственность рабочих и служащих необходима, мы глубоко убеждены, в том, что на эффективность пользования водами большее влияние окажет гражданско-правовая ответственность.

Общеизвестно, что гражданско-правовая ответственность за экологические правонарушения в настоящее время еще недостаточно эффективна как с точки зрения ее превентивного, так и компенсационного действия. В связи с этим дальнейшего развития требует реконструкция гражданско-правовой ответственности.

Принцип полного возмещения экологического вреда в отношении природопользования не всегда может быть полностью реализован. Не всегда экономически реально взыскание соответствующих сумм даже в «сокращенном виде». Кроме того, требование их уплаты не всегда экологически целесообразно: желательно, чтобы сельскохозяйственное предприятие имело достаточно средств на пресечение нарушения и ликвидацию его последствий своими силами (например, оперативный ремонт очистных сооружений, очистка воды и т.п.). Наконец, если убытки все же полностью и своевременно взысканы, не существует почти никаких гарантий того, что необходимые денежные средства будут полностью и своевременно израсходованы на возмещение вреда, причиненного соответствующими нарушениями.

Так в чем же смысл гражданско-правовой ответственности? Это, прежде всего, во-первых, возмещение материального ущерба, причиненного государству или тем или иным лицам. Во-вторых, обеспечение надлежащего исполнения принятых на себя обязательств.

К сожалению, действующее законодательство, хотя и провозглашает принцип полного возмещения ущерба, не решает все вопросы, связанные с этой проблемой.

---

[415] См., например: Т и т о в а Н..И. Материальная ответственность работников сельскохозяйственных предприятий. М., 1978. С. 8-10; К р а в ч е н к о С.Н. Имущественная ответственность за нарушение природоохранительного законодательства. Львов, 1979. С. 71.

Как правильно отмечалось в литературе, полный ущерб, причиняемый 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[416].

Принцип полного возмещения экологического вреда в отношениях природопользователей не всегда может быть реализован[417]. На наш взгляд, когда речь идет о физических лицах, принцип полного возмещения вреда должен применяться неукоснительно, но когда речь идет о государственных предприятиях, организациях, учреждениях, которые нанесли вред окружающей природной среде, носящий по своей природе необратимый характер, не всегда можно вести речь о возможности полного возмещения ущерба. Здесь должен быть разработан соответствующий механизм, который соответствовал бы требованиям законов рынка.

Действующее водное законодательство Республики Казахстан предусматривает обязанность юридических лиц и граждан возместить убытки, причиненные нарушением водного законодательства. Отчасти это связано с отсутствием и несовершенством нормативных актов, определяющих размер убытков и самой процедуры привлечения виновных к гражданско-правовой ответственности за водные правонарушения.

Сельскохозяйственные предприятия, которые понесли расходы по возмещению убытков, причиненных неправомерными действиями должностных или других своих работников, в сфере рационального использования и охраны вод вправе взыскать с них эти убытки в порядке регрессного иска (ст. 121 Водного кодекса).

Гражданско-правовой мерой ответственности является также односторонняя реституция как последствие признания, в частности, переуступки права водопользования недействительной сделкой. Водные объекты возвращаются по их принадлежности либо изымаются в пользу государства без возмещения затрат, произведенных за время незаконного пользования. При самовольном захвате водные объекты также возвращаются по их принадлежности с возмещением убытков, причиненных нарушением водного законодательства за время незаконного пользования (ст. 122 Водного кодекса).

Платное водопользование, базирующееся на договорных отношениях водопользователей и водохозяйственных организаций, призвано повысить роль гражданско-правовых мер ответственности за нарушение требований водного законодательства о рациональном использовании и охране вод.

В обеспечении рационального использования вод определенное значение имеет дисциплинарная ответственность.

Дисциплинарной является юридическая ответственность, в порядке подчиненности по службе рабочих и служащих предприятий, учреждений, органи-

---

[416]. Еренов А.Е., Мухитдинов Н.Б., Насырова Л.Р. и др. Эффективность природоохранительного законодательства. Алма-Ата: Наука, 1988. С.140.

[417] Об этом подробнее см.: Эффективность юридической ответственности в охране окружающей среды. М.: Наука, 1985. С. 93.

заций, а также членов общественных организаций, за совершение проступков, связанных с профессиональной или общественной деятельностью, если эти поступки в силу их относительно меньшей степени общественной опасности не квалифицируются как уголовные преступления или административные правонарушения.

Основания, условия и порядок применения мер дисциплинарной ответственности довольно хорошо изучены и освещены в литературе[418]. Поэтому перейдем непосредственно к оценке функционирования механизма дисциплинарной ответственности в области пользования водами.

Дисциплинарная ответственность в данной области часто бывает более эффективной, чем другие виды юридической ответственности. Привлечение к дисциплинарной ответственности дает возможность быстрее, чем при других средствах воздействия, реагировать на нарушение закона, оперативно сосредоточить внимание конкретных участников производственной, хозяйственной, управленческой деятельности на устранении такого поведения. При этом мы полагаем, что с учетом специфики сельскохозяйственных предприятий должны применяться предусмотренные действующим законодательством следующие виды дисциплинарных взысканий – замечание, выговор, перевод на нижеоплачиваемую работу на срок до трех месяцев или смещение на низшую должность на тот же срок и, наконец, увольнение.

Таковы некоторые особенности ответственности сельскохозяйственных водопользователей за нарушение водного законодательства. Их дальнейшее изучение должно способствовать развитию общественных отношений в области использования и охраны вод.

---

[418] См., например, Б а р а б а ш А.Т. К вопросу о правовой природе дисциплинарной ответственности рабочих и служащих // Труды ВЮЗИ. С.150; Р о з о в с к и й Б.Г. Правовое стимулирование рационального природопользования. Киев, 1981; Эффективность юридической ответственности в охране окружающей среды. М., Наука.1985; и др.

==========

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Осуществляемая аграрная реформа в нашей республике требует углубления рыночных отношений в сельском хозяйстве, совершенствования правового механизма регулирования качественно новых общественных отношений, обеспечения свободного труда крестьян и подлинную заинтересованность сельскохозяйственных товаропроизводителей в его конечных результатах.

Развитие сельскохозяйственного производства и разрешение продовольственного вопроса базируются на рациональном использовании природных ресурсов. В этих условиях особого внимания заслуживает правильное и рациональное использование водных ресурсов в сельском хозяйстве при проведении мелиорации и обеспечении нужд животноводства. В связи с этим на первый план выдвигаются проблемы всемерной охраны и эффективного использования водных ресурсов всеми сельскохозяйственными водопользователями. Анализ действующего водного законодательства по охране и рациональному использованию вод в сфере сельскохозяйственного водопользования, изучение практики его применения в деятельности различных сельскохозяйственных предприятий позволили выработать и представить в данной работе ряд выводов и предложений, направленных на совершенствование правового обеспечения разумного использования вод в сельском хозяйстве.

1) Право сельскохозяйственного водопользования, являясь одним из основных институтов водного права, представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих отношения по поводу использования вод и водохозяйственных сооружений различными сельскохозяйственными предприятиями, их права и обязанности по рациональному использованию выделенных им водных объектов, внутрихозяйственному управлению, а также ответственность за нарушение водного законодательства с целью получения высоких результатов в сельскохозяйственном производстве.

Институту права сельскохозяйственного водопользования присущи все признаки и элементы, составляющие содержание любого другого института права.

В основе права сельскохозяйственного водопользования лежат конкретные принципы, которые выработаны практикой и закреплены в водном законодательстве. Основными принципами права сельскохозяйственного водопользо-

вания являются производность от права государственной собственности на воды; целевой характер сельскохозяйственного водопользования; устойчивость права сельскохозяйственного водопользования, платность сельскохозяйственного водопользования, взаимосвязанность с правом сельскохозяйственного землепользования.

2) Субъектами права сельскохозяйственного водопользования являются юридические и физические лица, которые обладают правоспособностью и дееспособностью по сельскохозяйственному водопользованию, фактически пользуются водными ресурсами и участвуют в конкретном правоотношении.

Субъектами права сельскохозяйственного водопользования являются юридические и физические лица, которые непосредственно занимаются сельским хозяйством и в силу этого используют предоставленную воду для конкретных целей в установленном законом порядке. Нельзя согласиться с высказанным в юридической литературе мнением о том, что к числу субъектов права сельскохозяйственного водопользования относятся юридические и физические лица, которые, имея по закону право пользования водами, фактически этого права не осуществляют, т.е. не участвуют в конкретном правоотношении.

В зависимости от формы собственности и хозяйствования субъекты права сельскохозяйственного водопользования подразделяются на две основные группы:

1) государственные сельскохозяйственные водопользователи;

2) частные сельскохозяйственные водопользователи.

Основными признаками государственных и частных сельскохозяйственных предприятий, характеризующих их как субъекты права сельскохозяйственного водопользования являются:

- наличие обособленного имущества, находящегося на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления;
- осуществление сельскохозяйственной деятельности от своего имени;
- наличие прав и обязанностей по сельскохозяйственному водопользованию;
- наличие самостоятельного баланса или сметы;
- самостоятельная ответственность за нарушение водного законодательства.

3) Особенностью водных объектов является то, что они, будучи объектами права государственной собственности, в то же время представляют собой объекты права сельскохозяйственного водопользования.

Сельскохозяйственные водопользователи пользуются не абстрактным понятием «воды», а конкретными водными объектами. Поэтому в качестве объекта права сельскохозяйственного водопользования «воды» индивидуализируются не как единый водный фонд, а как конкретные водные объекты (реки, озера, водохранилища т.п.), имеющие определенные физико-географические характеристики.

К объектам права сельскохозяйственного водопользования могут быть отнесены все категории вод (водных объектов), которые по своим свойствам и составу пригодны для использования в сельском хозяйстве. Причем как поверхностные, так и подземные, не оторванные от природной среды водные объекты, независимо от того, образованы они природой, изменены или созданы трудом человека.

4) Одной из причин сдерживания роста производства сельскохозяйственной продукции орошаемого земледелия служит искусственное деление единой по своему назначению мелиоративной сети на межхозяйственную и внутрихозяйственную, а, следовательно, возложение обязанности заботиться о ее исправном состоянии на органы управления оросительных систем и сельскохозяйственных водопользователей. В связи с этим необходимо осуществить передачу внутрихозяйственных сетей с баланса сельскохозяйственных предприятий на баланс водохозяйственных организаций. Такая передача будет способствовать улучшению эксплуатации этих сетей; рациональному использованию водных ресурсов и росту урожайности сельскохозяйственных культур.

5) Правильное определение понятия рационального использования водных ресурсов имеет важное значение в решении вопросов правового обеспечения рационального использования вод.

Имеющееся в юридической литературе понятие «рациональное использование вод» в условиях перехода к рыночным отношениям требует несколько иной интерпретации с учетом влияния человеческой деятельности на качество природных вод и их количество. В связи с этим в работе предлагается новая трактовка этого понятия.

6) Одним из эффективных средств сокращения непроизводительных расходов на воды в сельскохозяйственном производстве, несомненно, должно стать платное водопользование. Плата за воду, перечисляемая сельскохозяйственными предприятиями как водопользователями, призвана служить не надуманной категорией, а условием материального стимулирования рационального использования водных ресурсов, экономической мерой для точного расчета запрашиваемого количества воды и хозяйского использования ее точно по назначению. Основное назначение платы за пользование водными ресурсами состоит в обеспечении рационального использования и охраны вод, надлежащего размещения предприятий, потребляющих большое количество воды, поисках более экономных с точки зрения потребления воды технологий производства.

Эти меры требуют внесения соответствующих изменений в действующее законодательство и принятия новых законодательных актов, предусматривающих порядок и размеры взимания и использования платежей за специальное водопользование. В связи с этим в данной работе предлагается введение отдельной главы или ряда последовательных статей в указанных законодательных актах, в которых будут содержаться основные положения, регулирующие взаимоотношения поставщиков воды и потребителей при платном водопользовании.

7) В условиях перехода к рыночной экономике в центре внимания оказывается необходимость охраны водных ресурсов от негативных последствий хозяйственной деятельности. Деятельность всех сельскохозяйственных предприятий самым неразрывным образом связана с количественной и качественной характеристикой водных объектов, которыми они пользуются, а состояние этих водных объектов зависит от того, насколько полно и правильно учитываются интересы охраны вод в процессе их использования этими предприятиями.

Имеющееся в юридической литературе понятие «охрана вод» должно включать в себя не только защиту их от расточительного и бесхозяйственного

использования, но и организацию деятельности сельскохозяйственных водопользователей таким образом, чтобы сохранялась возможность для полного восстановления и воспроизводства водных ресурсов.

Признавая, что охрана вод путем принятия к нарушителям водного законодательства мер ответственности – лишь одна сторона этого многогранного комплексного процесса, а другой стороной является стимулирование разумного экономного использования вод, предлагается более широко применять меры поощрения за добросовестный труд и достигнутые результаты непосредственных водопользователей.

8) В системе мер, направленных на охрану вод от нерационального использования, загрязнения и засорения, наряду с биологическими, технологическими, экономическими и техническими, большая роль отводится и правовым мерам. Конкретное содержание их находит отражение в правовых нормах различных отраслей, в частности, в уголовном, административном, гражданском, трудовом и непосредственно в водном праве. Но применяемые в настоящее время меры ответственности за допускаемые нарушения водного законодательства настолько незначительны, что не исполнять свои обязанности по сохранению и защите вод от негативного воздействия человеческой деятельности, водопользователям значительно выгоднее, чем вкладывать большие средства для предотвращения этих последствий. Другими словами, эффективность правовых мер зависит от соответствия применяемых мер ответственности ущербу, который наносится или может быть нанесен окружающей среде.

Исходя из этого, санкции за водные правонарушения, особенно административные штрафы (с учетом происходящих в стране инфляционных процессов), должны быть значительно повышены.

С тем, чтобы принятые и принимаемые законы, регулирующие водные правоотношения и имеющие целью обеспечить научно обоснованное, рациональное использование водных ресурсов, неуклонно исполнялись, необходимо сделать нормой нашей жизни принцип равенства всех перед законом. Любой участник правоотношений, будь то государство, юридическое или физическое лицо, должен знать, что неисполнение законодательства неминуемо ведет к ответственности. Только неотвратимость, неизбежность привлечения к ответственности может создать предпосылки для предотвращения правонарушений.

9) На наш взгляд, учитывая переход нашего государства к рыночным отношениям, имея в виду особенности природных богатств (вод, земли, недр и т.д.), возможно назрела необходимость принятия специального Закона об ответственности за вред, причиненный окружающей природной среде. В этом законе можно было бы предусмотреть: 1) особенности возмещения ущерба, причиненного окружающей природной среде; 2) характер механизма воздействия права на экологические правоотношения. Разумеется, при возмещении экологического ущерба следует иметь в виду характер самих объектов права. Принцип «загрязнитель платит» здесь также должен получить свое отражение. Ясно, что для решения подобного подхода нам необходимо решить две проблемы: I) механизм воздействия государства на экологические правоотношения; 2) выяснить методику возмещения причиненного ущерба.

Разумеется, экологические и экономические интересы всегда должны совпадать друг с другом. Мы не можем на данном этапе развития нашего государства обеспечить экологические интересы в ущерб экономическим интересам, и наоборот. Дело заключается в том, чтобы данная проблема решалась каждый раз с учетом конкретных обстоятельств. Нельзя допустить, под видом развития экологии, нанесение ущерба экономике, но вместе с тем, нельзя допустить под видом развития экономики нанесение ущерба экологии. Развивать экономику, обеспечить охрану окружающей среды – вот главное требование сегодняшнего дня.

БИБЛИОГРАФИЯ

ЗАКОНЫ И НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АКТЫ

«Конституция Республики Казахстан» от 30 августа 1995 года. Алматы, Казахстан, 1995 г.

«Водный кодекс РК» от 31 марта 1993 г. // Ведомости Верховного Совета РК. 1993, №7.

Указа Президента РК «О недрах и недропользовании» (имеющий силу закона) от 27 января 1996 г. Алматы, Жеті Жарғы, 1996 г.

Закон РК «Об охране окружающей природной среды» от 15 июля 1997 г. // Казахстанская правда», 5 августа 1997 г.

Закон РК «О земле» от 24 января 2001 г. Алматы, Данекер. 2001 г.

«Лесной кодекс РК» от 23 января 1993 г. // Вестник Верховного Совета РК». 1993, №2.

Закон Каз.ССР «О земельной реформе в Казахской ССР» от 28 июня 1991 г. // Ведомости Верховного Совета Казахской ССР. 1991, №28.

Закон Каз.ССР «О приоритетности развития аула, села и агропромышленного комплекса в Казахской ССР» от 13 февраля 1991 г. // Ведомости Верховного Совета Каз.ССР. №8.

Закон РК. Об особенностях приватизации имущества государственных сельскохозяйственных предприятий» от 14 января 1992 года. // Ведомости Верховного Совета РК. №2.

Закон РК «О социальной защите граждан, пострадавших вследствие экологического бедствия в Приаралье» от 3 июня 1992 г. // Ведомости Верховного Совета РК. 1992, №14.

Закон РК «О социальной защите граждан, пострадавших вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском испытательном полигоне» от 18 декабря 1992 г. // Ведомости Верховного Совета РК., 1992, №38.

Закон РК «О кредитовании отраслей АПК и финансировании государственных предприятий» от 12 апреля 1993 г. // Вестник Верховного Совета РК. 1993, №137.

Закон РК «О неотложных мерах по приватизации имущества государственных сельскохозяйственных предприятий» от 8 ноября 1992 г. // Ведомости Верховного Совета РК. 1992, №32.

Закон РК «О дополнительных сроках по приватизации имущества государственных сельскохозяйственных предприятий» от 4 марта 1993 г. // Вестник Верховного Совета РК. 1993, №6.

«Концепция сохранения, стабилизации и восстановления Аральского моря» // Вестник Национальной Академии Наук РК. 1993, №2.

«Об утверждении Инструкции по порядку предоставления водоемов в обособленное пользование»: Постановление Кабинета Министров РК от 29 декабря 1994 г., №1483 // САПП РК. 1994, №49.

«Об утверждении Порядка согласования и выдачи разрешений на специальное водопользование». Постановление Кабинета Министров РК от 29 декабря 1994 г., №1482 // САПП РК. 1994, №49.

«Об утверждении Порядка разработки и утверждения схем комплексного использования и охраны вод. Постановление Кабинета Министров РК от 19 августа 1994 г. №932 // САПП РК. 1994, №36.

Гражданский кодекс РК от 27 декабря 1994 года, Алматы: Жеті Жарғы, 1995 г.

Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях. Алматы: Жеті Жарғы, 2000 г.

«Об уплате за услуги по подаче воды в орошаемом земледелии». Постановление Кабинета Министров Республики Казахстан от 4 марта 1992 г. // №182. САПП РК. 1992, №8.

Материалы Казгипроводхоза за 1995 г.

Декларация о государственном суверенитете Казахской ССР. «Казахстанская правда», 1992, 30 сентября.

Закон Республики Казахстан «О государственной независимости Республики Казахстан». Законы и постановления, принятые на VII сессии Верховного Совета Республики Казахстан 12 созыва (10-25 декабря 1991 г.), т. 1. Издание Верховного Совета Республики Казахстан. Алма Ата, 1992,

Указ Президента Республики Казахстан «О земле» (имеющий силу закона) от 22 декабря 1995 г. «Казахстанская правда», 1996, 3 января.

Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Уголовный Кодекс Казахской ССР». «Советы Казахстана», 1993, 11 ноября.

Закон Республики Казахстан «Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира», «Советы Казахстана», 1993, 7 декабря.

Закон Республики Казахстан «О местных представительных и исполнительных органах Республики Казахстан». «Советы Казахстана», 1993, 28 декабря.

Постановление Верховного Совета Республики Казахстан «О ратификации Положения о Международном фонде спасения Арала». «Советы Казахстана», 1993, 2 ноября.

Указ Президента Республики Казахстан «О некоторых вопросах регулирования земельных отношений», «Советы Казахстана», 1994, 25 января.

Указ Президента Республики Казахстан «О дальнейшем совершенствовании земельных отношений», «Советы Казахстана», 1994, 9 апреля.

«Положение о Государственной Экологической Экспертизе» Утверждено Постановлением Кабинета Министров Республики Казахстан 25 октября 1991 // Собрание постановлений Правительства Казахской ССР. 1991, №24, ст. 177.

Постановление Верховного Совета Республики Казахстан «О ратификации Соглашения об общих условиях и механизме поддержки развития производственной кооперации предприятий и отраслей государств-участников Содружества Независимых Государств». «Советы Казахстана», 1994, 7 июля.

Природа и закон. Сборник нормативных актов по охране природы. Алма-Ата: «Кайнар», 1984 г.

Материалы по экологическому праву. Алматы, 1993, том I, II.

Постановление Кабинета Министров Республики Казахстан «О проведении экологических мероприятий по оздоровлению окружающей природной среды» // САПП РК/ 1994, №14, ст. 13.

Постановление Кабинета Министров Республики Казахстан «О присоединении Республики Казахстан к международным конвенциям, принятым под эгидой Международной Морской Организации (ИМО) о конвенции об ИМО» от 4 марта 1994 г. // САПП РК/ 1994. №13, ст. 122.

СПЕЦИАЛЬНАЯ ЛИТЕРАТУРА

А к с е н е н о к Г.А. Право государственной собственности на землю в СССР. М., 1950.

А к с е н е н о к Г.А. Право социалистического землепользования колхозов. М., 1955.

А к с е н е н о к Г.А. Возникновение и развитие земельных правоотношений в СССР»/ В сб.: «Вопросы советского государства и права». М., 1957.

А к с е н е н о к Г.А. Земельные правоотношения в СССР. М., 1958

А к с е н е н о к Г.А. О проблемах кодификации водного законодательства Союза ССР и союзных республик // Советское государство и право. 1961, №12.

А к с е н е н о к Г.А. «О научных основах кодификации водного законодательства Союза ССР и союзных республик. В сб.: «Вопросы кодификации водного законодательства Союза СССР и союзных республик». М., 1963.

А к с е н е н о к Г.А., Б а ш м а к о в Г.С. и др. Право природопользования в СССР. М.: Наука, 1990.

А л е к с е е в С. С. Проблемы теории права. Курс лекций в 2-х томах. Свердловск, 1972.

А т а е в М. Социалистические водные правоотношения. Ашхабад: Ылым, 1981.

А т а е в М. Государственное управление использованием и охраной вод. Ашхабад: Ылым, 1982.

А т а е в М. Правовое регулирование сельскохозяйственного водопользования в Туркменской ССР. Ашхабад: Ылым, 1985.

Б а й с а л о в С.Б., С а х и п о в М.С. Правовые формы организации и укрепления дисциплины труда в колхозах Казахской ССР. Алма-Ата: Наука КазССР, 1962.

Б а й с а л о в С.Б., Е р е н о в А.Е. Правовая охрана сельскохозяйственного водопользования // Вестник АН КазССР. 1955, №7.

Б а й с а л о в С.Б., Е р е н о в А.Е. Правовой режим оросительных систем // Вестник АН КазССР. 1956, № 10.

Б а й с а л о в С.Б. К вопросу о кодификации водного законодательства Союза ССР союзных республик. М., 1963.

Б а й с а л о в С.Б. К вопросу о совершенствовании управления водным хозяйством в Казахской ССР // Вестник АН КазССР. 1964, №3.

Б а й с а л о в С.Б. Водное право. В кн.: История государства и права Советского Казахстана». 1.1.Алма-Ата, 1965.

Б а й с а л о в С.Б. Водное право Казахской ССР. Алма-Ата, 1966.

Б а й с а л о в С.Б., И л ь я ш е н к о Л.В. Законодательство об охране природы в Казахской ССР. Алма-Ата, 1973.

Б а й с а л о в С.Б. Органы охраны природы. Правовая охрана вод. Главы из кн.: «Правовая охрана природы в Казахской ССР»/ Алма-Ата: Наука КазССР, 1977.

Б а й с а л о в С.Б. Беречь природу, сохранять ее богатства. Алма-Ата: Казахстан, 1984.

Б а й с а л о в С. Б., Б е й с е н о в Б.С. Некоторые вопросы совершенствования законодательства об ответственности за водные правонарушения. В кн.: «Совершенствование законодательства Киргизской ССР». Фрунзе, 1970.

Б а й с а л о в С.Б., Е р к и н б а е в а Л.К., Т ю л е у б е к о в а С.Ш. Проблема возмещения вреда, причиненного природной среде // Вестник КазГУ, серия юридическая. 1993.

Б а й с а л о в С.Б., Б е к т у р г а н о в А.Е. Комментарий к Водному кодексу Республики Казахстан // Вестник Министерства Юстиции, 1994, №7.

Б а р а н о в В.М. Поощрительные нормы советского социалистического права. Саратов, 1978.

Б е л и ч е н к о Ю.П., В о л к о в В.И. Правовая охрана вод. М.: Юридлит., 1980.

Б е л я е в а З.С. Право и межхозяйственная кооперация. М.: Юридлит., 1980.

Б р а т у с ь С.Н. Субъекты гражданского права. М., 1950.

Б а с и н Ю.Г. Некоторые существенные особенности аренды государственного имущества // Советское государство и право. 1990, №5.

Б а ш м а к о в Г.С. Научные основы кодификации водного законодательства // Советское государство и право. 1961, №1.

Б о б ы л е в А.И. Некоторые вопросы регулирования права собственности на землю и другие природные ресурсы в Белорусской ССР// Советское государство и право. 1991, №9.

Б о г о л е п о в Р.Д., Б о р о д а н о в П.М., Р у с к о л А.А. Советское земельное право. М., 1965.

В е д е н и н Н.Н. Закон на страже природы. М., 1964.

Г о л и н и ч е н к о А.К., Н о в и ц к а я Т.Я., Ч и р к и н С.В. Очерки истории экологического права // Вестник Московского университета, серия II. (право). 1991, №1.

Г р и г о р ь е в В.К. Советское земельное право. М., 1957.

Г р и г о р ь е в В.К. Вопросы теории земельного права. М., 1963.

Г у с е в Р.К., П е т р о в В.В. Правовая охрана природы в СССР. М., 1979.

Д е м б о Л.И. Основные проблемы советского водного законодательства. Л., 1948.

Д е м б о Л.И. О принципах построения системы права // Советское государство и право. 1956, №8.

Д а н и л е н к о О.В. Стимулирование охраны природы в народном хозяйстве (организационно-правовые проблемы). М.: Наука, 1989.

Д е м б о Л.И. Очерки современного аграрного законодательства капиталистических стран. М., 1962.

Д ж а л и л о в И. Возникновение и развитие советского земельного права в Узбекистане. Ташкент, 1970.

Е р е н о в А.Е. Очерки по истории феодальных земельных отношений у казахов. Алма-Ата: Наука, 1960.

Е р е н о в А.Е. Возникновение и развитие социалистических земельных правоотношений в Казахской ССР. Алма-Ата: Наука, 1963.

Е р е н о в А.Е. Земельное право. В кн.: История государства и права Советского Казахстана», т. II. Алма-Ата, 1963.

Е р е н о в А.Е., Байсалов С.Б. Право сельскохозяйственного водопользования в Казахской ССР. Алма-Ата: Наука, 1956.

Е р е н о в Л.Е.. Б а й с а л о в С.Б. К вопросу о совершенствовании общесоюзного водного законодательства // Вестник АН Каз.ССР. 1970, №12.

Е р е н о в А.Е. Проблемы правовой охраны природы // Известия АН КазССР. 1974, №3.

Е р е н о в А.Е. Понятие правовой охраны природы и проблемы совершенствования природоохранительного законодательства. Правовая охрана земель. В кн.: «Правовая охрана природы в Казахской ССР». Алма-Ата: Наука, 1977.

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: Наука, 1981.

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.. Правовое обеспечение рационального природопользования. Алма-Ата: Казахстан, 1985.

Е р е н о в А.Е., К о л б а с о в О.С., К р а с н о в Н.И. Правовое обеспечение рационального использования земли, других природных ресурсов и их охраны в деятельности РАНО // Актуальные проблемы агропромышленных комплексов: Материалы Всесоюзной научно-теоретической конференции Алма-Ата, 1986.

Е р е н о в А.Е. М у х и т д и н о в Н.Б., Н а с ы р о в а Л.Р. Эффективность природоохранительного законодательства Алма-Ата: Наука, 1988.

Е р о ф е е в Б.В. Соотношение земельного, горного, лесного и водного права // Советское государство и право. 1971, № 1.

Е р о ф е е в Б.В. Основы земельного права. М., 1971.

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.

Е р о ф е е в Б.В. Земельное право России. М., 1994.

Ж а р и к о в Ю.Г Охрана почв – обязанность землепользователей. М,, 1965.

Ж а р и к о в Ю.Г. Право сельскохозяйственного землепользования. М., 1969.

Ж а р и к о в Ю.Г. Охрана права землепользования. М., 1974.

Журнал «Окружающая среда: новый рубеж». Издание Информационного агентства США, 1994.

З а б е л ы ш е н с к и й А.А. Управление земельным фондом в СССР Свердловск, 1975.

З а с л а в с к а я Л.А. О соотношение земельного, горного, лесного и водного законодательства // Ученые записки ВНИИСЗ. 1969, №17.

З а х а р ч е н к о Т.Р. Социально-правовые факторы реализации законодательства об окружающей среде: опыт США // Советское государство и право. 1992, №2.

Земельное право. М., 1969.

Земельное законодательство зарубежных стран. М., 1982.

З о т о в В. Гражданское общество и правовое государство // Коммунист. 1990, №17

И к о н и ц к а я И. А. Аренда земли и совершенствование земельного законодательства // Советское государство и право. 1989, №7.

И к о н и ц к а я И.А. Новый закон о земле: проблемы и решения // Советское государство и право. 1990, №9.

И к о н и ц к а я И.А. О частной собственности на землю // Советское государство и право. 1991, №6.

И к о н и ц к а я И.А. Тенденция развития земельного законодательства Российской Федерации // Государство и право. 1992, №10.

И к о н и ц к а я И.А. Проблемы эффективности в земельном праве. М.: Наука, 1979.

И л ь я ш е н к о Л.В. Правовая охрана рыбных ресурсов. Автореф. дис….канд. юрид. наук. М., 1972.

И л е б а е в У. Право сельскохозяйственного водопользования в Киргизской ССР. 1959.

И л е б а е в У. Проблемы правового обеспечения рационального использования орошаемых земель в Казахской ССР. Алма- Ата, 1974.

И ш и м о в М.П. Право водопользования в Узбекской ССР. 1962.

И о ф ф е О.С., Ш а р г о р о д с к и й М.Д. Вопросы теории и права. М., 1961.

И о ф ф е О.С. Структурные подразделения системы права. На материалах гражданского права // Ученые записки ВИИСЗ. 1968, Вып. 14.

К а в е р и н А.М. Правовая охрана вод от загрязнения. М., Юридлит., 1977.

К а з а н ц е в П.Д. К вопросу о кодификации земельного законодательства СССР. В кн.: «Вопросы кодификации». М., 1956.

К а з а н ц е в Н.Д. Назревшие вопросы земельного и колхозного права // Вестник Московского университета (серия экономики, философии и права). М., 1959, №2.

К а з а н ц е в Н.Д. О правовом регулировании охраны природы // Вестник МГУ (серия X, право). 1960, №1.

К а з а н ц е в Н.Д. , К о л о т и н с к а я Е.Н. Правовая охрана природы в СССР. М., 1962.

К а л и н и ч е н к о Т.Г. Право сельскохозяйственного водопользования. М.: Наука, 1989.

К а з ь м и н И.Ф. Производственно-хозяйственная деятельность колхозов. М.: Юридлит., 1972.

К а л а н д а д з е А.М., С ы р о д о е в Н.А. Субъект права исключительной государственной собственности на землю в СССР // Правоведение. 1967, №1.

К а р а с с А.В. Право государственной социалистической собственности. М., 1954.

К о э т к и н а И.А. Вопросы водопользования колхозов. М., 1959.

К е р и м о в Д.А. Философские проблемы права. М., 1972.

К о з ы р ь М.И. Роль государственного управления земельным фондом в обеспечении рационального использования земли. В кн.: «Актуальные проблемы обеспечения рационального использования земли в СССР» (тезисы докладов на научной конференции). М., 1968.

К о з ы р ь М.И. Государственное управление земельным фондом в СССР // Советское государство и право. 1969, №8.

К о з ы р ь М.И. Межхозяйственное кооперирование и право. М.: Московский рабочий, 1978.

К о л б а с о в О.С. Законодательство о водопользовании в СССР. М: Юридлит., 1965.

К о л б а с о в О.С. Основные тенденции развития советского водного законодательства // Ученые записки ВНИИСЗ. VI., 1964, №3.

К о л б а с о в О.С. Спорные вопросы, возникающие в связи с применением законодательства об охране земельных и водных богатств // Советская юстиция. 1966, №22.

К о л б а с о в О.С. Правовая охрана природы и СССР // Советское государство и право. 1967, №9.

К о л б а с о в О.С. Право водопользования промышленных предприятий // Советское государство и право. 1968, №2

К о л б а с о в О.С. Проблемы совершенствования советского водного законодательства. Автореф. дис… докт. юрид. наук. М., 1968.

К о л б а с о в О.С. Право водопользования сельскохозяйственных предприятий // Советская юстиция. 1971, №15

К о л б а с о в О.С. Водное законодательство в СССР. М.: Юридлит., 1972.

К о л б а с о в О.С. Теоретические основы права пользования водами в СССР. М.: Наука, 1972.

К о л б а с о в О.С. Правовые вопросы охраны природы. М, 1969.

К о л б а с о в О.С. Экология. Политика. Право. М., 1976.

К о л б а с о в О.С. Международно-правовая охрана окружающей среды. М.: Международные отношения, 1982.

К о л б а с о в О.С. Право окружающей среды в СССР и Великобритании. М.: Институт государства и права, 1988.

К о л б а с о в О.С. Окружающая среда под охраной закона. М.: Знание, 1989.

К о л б а с о в О.С. Единый государственный водный фонд // Советское государство и право. 1971, №6.

К о л б а с о в О.С. Возмещение вреда, причиненного неправомерным использованием природных объектов. В сб.: Правовые вопросы охраны природы в СССР. М.: Госюриздат, 1963.

К е ч е к ь я н С.Ф. Правоотношения в социалистическом обществе. М., 1958.

К р а в ч е н к о С.Н. Стимулирование в системе правовой охраны окружающей среды в области промышленного производства. Киев: Наукова думка, 1986.

К р а в ч е н к о С.Н. Имущественная ответственность за нарушение природоохранительного законодательства Львов, 1979.

К о л о т и н с к а я Е.Н. Земельный налог по законодательству Российской Федерации // Вестник Московского университета, серия II, право, 1992, №6.

К р а с н о в Н И. Правовой режим земель специального назначения. М., 1961.

К р а с н о в Н.И. Правовые вопросы рационального использования земель специального назначения. В сб.: «XXП съезд КПСС и проблемы колхозного и земельного права».

К р а с н о в И.И. Юридический анализ права землепользования в СССР. Охрана права землепользования в СССР. Общие черты права несельскохозяйственного землепользования. В кн.: «Право землепользования в СССР и его виды». М., 1964.

К р а с н о в Н.И. Правовое обеспечение рационального использования земли // Советское государство и право. 1967, №3.

К р а с н о в Н.И. Общее понятие рационального использования земли. В кн.: «Правовое обеспечение рационального использования земли в СССР» М.: Наука, 1969.

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

К р а с н о в Н.И. О соотношении земельного и гражданского законодательства // Государство и право. 1994, №7.

К о с а н о в Ж.Х. Правовая охрана земель сельскохозяйственного назначения. Автореф. дис…. канд.юрид. наук. Алма-Ата, 1983.

Л е й с т О.Э. Санкция в советском праве. М., 1962.

Л е й с т О.Э. Санкция и ответственность по советскому праву (Теоретические проблемы). М., 1981.

Международное право в документах. М., 1982.

М о р о з Л.Н. О формах и видах права собственности на природные ресурсы // Советское государство и право. 1991, №9.

М у х и т д и н о в Н.Б. Правовые основы хозяйственной деятельности межколхозных строительных организаций. Алма-Ата: Казахстан, 1968.

М у х и т д и н о в Н.Б. Правовые проблемы пользования недрами. Алма-Ата: Наука, 1972.

М у х и т д и н о в Н.Б. Правовая охрана недр. В кн.: Правовая охрана природы в Казахской ССР. Алма-Ата: Наука, 1977. С. 196-229.

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 Казахской ССР. 1974, №4.

М у х и т д и н о в Н.Б. Право государственной собственности на природные ресурсы. В кн.: Правовая охрана природы в Казахской ССР. Алма-Ата: Наука, 1977.С.28-69.

М у х и т д и н о в Н.Б. Основы горного права: некоторые важные положения теории и практики. Алма-Ата: Казахстан, 1983.

М у х и т д и н о в Н.Б.. Н а с ы р о в а Л.Р Права и обязанности межхозяйственных предприятий в области природопользования и охраны природных ресурсов // Правовое положение межхозяйственных предприятий. Алма-Ата: Наука, 1987.

М у х и т д и н о в Н.Б. Закон об охране окружающей природной среды. Республики Казахстан: проблемы и особенности их решения // Советское государство и право. 1992, №8.

М у х и т д и н о в Н.Б., Т у к е е в А.Ж. Право собственности на воды Республики Казахстан в период перехода к рынку. Алматы, 1995.

М у х и т д и н о в Н.Б., М о р о з С.П., С у л е й м е н о в а С.Ж. Модельный закон о возмещении ущерба при нарушении экологической безопасности // Бизнес и право в Казахстане. 1993, №2.

Н а з а р б а е в Н.А. Доклад на IX сессии Верховного Совета Республики Казахстан 12 созыва // Казахстанская правда. 1993, 14 октября.

Н а з а р б а е в Н.А. Послание Верховному Совету Республики Казахстан «Об ускорении рыночных преобразований и мерах выхода из экономического кризиса» // Вестник Казахстана. 1994, 11 июня.

О с и п о в Н.Т. Некоторые вопросы теории советского земельного права. В кн.: «Вопросы правовой охраны природы и земельного колхозного права». Киев, 1961.

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

Оценка природных ресурсов. М., 1968.

П е т р о в В.В. Экология и право. М., 1982.

П е т р о в В.В. Правовая охрана природы в СССР. М., 1984.

П е р в у ш и н А. Г. Сельскохозяйственное предприятие в условиях межхозяйственной кооперации. М.: Юридлит., 1984.

П е т р о в В.В. Проблемы охраны окружающей среды в СССР. М., 1979.

П е т р о в В.В. Новый земельный строй России: Формы собственности на землю и ее приватизация // Вестник Московского университета (серия II, право). 1992, № I.

П е т р о в В.В. Экологическое право России. М.: «Бек», 1995.

П о л я н с к а я Г.Н., Р у с к о л А.А. Советское земельное право. М., 1951.

П о л я н с к а я Г.Н. К вопросу о соотношении законодательства о лесах с земельным законодательством. В кн.: «Вопросы кодификации». М., 1957

П о л я н с к а я Г.Н. Право государственной собственности на леса в СССР. М., 1959.

П о л я н с к а я Г.Н. Некоторые вопросы кодификации законодательства об охране природы. В ст.: «Правовая охрана природы». М., 1961.

П о л я н с к а я Г.Н. Законы об охране природы и новая форма природоохранительного законодательства. В кн. «Правовые вопросы охраны природы в СССР». М., 1963.

Право землепользования в СССР и его виды. М., 1964.

Правовая охрана природы. М., 1961.

Правовая охрана природы в Казахской ССР. Алма-Ата, Наука КазССР, 1977.

Правовое обеспечение рационального использования земли в СССР. М., 1969.

Правовое и экономическое обеспечение рационального использования земель в социалистических странах. Алма- Ата: Наука, 1984.

Правовые вопросы рационального использования природных ресурсов СССР и некоторые проблемы колхозного права. Свердловск, 1973.

Правовое регулирование природопользования и охрана окружающей среды в США. (Пер. с англ.) М.: Прогресс, 1990.

Р о б и н с о н , Николас А.Правовые проблемы охраны окружающей среды в СССР.

Р о з о в с к и й Б.Г. Правовое стимулирование рационального природопользования. Киев, 1981.

С а х и п о в М.С. Проблемы ответственности в колхозном праве. Алма-Ата: Наука КазССР, 1972.

С а х и п о в М.С. Правовая охрана лесов. В кн.: Правовая охрана природы в Казахской ССР. Алма-Ата, Наука КазССР, 1977

С а м о ш е н к о И.С. Понятие правонарушения по советскому законодательству. М.: Юридлит., 1971.

С а м о ш е н к о И.С., Ф а р у х ш и т М.Х. Ответственность по советскому законодательству. М.: Юридлит., 1971.

С ы р о д о е в Н.А. Правовой режим недр. М.: Юридлит., 1969

С т а м к у л о в А.С. Правовая охрана природы в Казахской ССР. Алма-Ата: Мектеп, 1982.

С т а м к у л о в А.С. Некоторые вопросы права исключительной собственности на землю Республики Казахстан // Вестник КазГУ (серия юридическая). 1993.

С т а м к у л о в А.С. Қазақстан республикасы экологиялық құқығы. Алматы: Жеті Жарғы, 1995 ж.

С у л е й м е н о в М.К. Правовой институт в системе советского права // Известия АН КазССР. Серия общественных наук. 1976, №2.

С т е б л о в А.С. Развитие законодательства подсобных предприятий и промыслах колхозов и совхозов // Ученые записки ВНИИСЗ. 1970, вып.20.

Т и т о в а П.И. Материальная ответственность работников сельскохозяйственных предприятий. М., 1978.

Т и м о ф е е в Л. А. Комплексное использование вод. (Правовые вопросы). Саратов, 1985.

Т и м о ш е н к о А.С. Международный механизм в системе экологической безопасности // Государство и право. 1992, №12.

Т у к е е в А.Ж. Право государственной собственности на воды в Республике Казахстан. Автореф. дис…канд.юрид.наук. Алматы, 1994.

Т у р у б и н е р А.М. О праве водопользвания в СССР и его видах // Советское государство и право. 1963, №8.

Т и н а с и л о в М., А б д и л ь д и н а С. Цена воды // Казахстан: Экономика и жизнь. 1993, №8.

Т ю л ь п а н о в Ф.М. Порядок пользования водами по законодательству Узбекской ССР. Ташкент, 1976.

Т ю л ь п а н о в Ф.М. Право водопользования сельскохозяйственных предприятий. Автореф. дис…канд. юрид. наук. Алма-Ата, 1979.

Т о л с т о й О.К. К теории правоотношения. Л.: Изд-во ЛГУ, 1959.

Ф у р с о в В.И. Охрана природы и сельское хозяйство. Алма-Ата: Кайнар, 1987.

Х а л ф и н а Р.О. Общее учение о правоотношении. М., 1974.

Х а д ж и е в А. Юридическая ответственность как средство охраны окружающей среды. Автореф. дис…канд. юрид. наук. Алма-Ата, 1988.

Ч е р к а ш и н а И.А. Право водопользования межхозяйственных сельскохозяйственных предприятий в современных условиях. Автореф. дис… канд. юрид. наук. Ташкент, 1991.

Ч у б у к о в Г.В., Погребной А.А. Крестьянин-фермер, хозяин и собственник // Государство и право. 1992, №4.

Ч у б у к о в Г.В., П о г р е б н о й А.А. Право частной собственности крестьянина-фермера // Государство и право. 1993, №3.

Ш а й б е к о в К.А. Право сельскохозяйственного водопользования в Казахской ССР. М.: Госюриздат, 1951.

Ш а й б е к о в К.А. Принципы советского водного законодательства // Труды Алма-Атинского юридическою института. Т.1. Алма-Ата, 1955.

Ш а й б е к о в К.А. Теоретические проблемы правового регулирования оплаты труда в колхозах. Алма-Ата, 1969.

Ш е й н и н Л.Б. Ирригационное право как ветвь водного права в порядке обсуждения // Водные ресурсы. 1985, №1.

Ш е й н и н Л.Б. Правовой режим государственных ирригационных систем. М., 1978.

Ш е м ш у ч е н к о Ю.С., М у н т я н В.Л., Р о з о в с к и й Б.Г Юридическая ответственность в области охраны окружающей среды. Киев: Наукова думка, 1978.

Ш е м ш у ч е н к о Ю.С. Убеждение и принуждение в области охраны окружающей среды при социализме. М., 1984.

Ш е м ш у ч е н к о Ю.С. Правовые проблемы экологии. Киев: Наукова думка, 1989.

Я к о в л е в В.Н. Водное право Молдавской ССР. Кишинев, 1981.

ПЕРИОДИЧЕСКАЯ ПЕЧАТЬ

«Егеменді Қазақстан» №№ 1991-2001 г.г.

«Казахстанская правда» №№ 1991-2001 г.г.

«Халық кеңесі» №№ 1991-1996 г.г.

«Советы Казахстана» №№ 1991-1996 г.г.

«Вестник Казахстана» №№ 1994-1996 г.г.

Н.Б.Мухитдинов, К.Ж.Куандыков

ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ ПРАВА СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО ВОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

Подписано и почать 19.10.2001.
Формат 60Х90 $^{1}/_{16}$. Бумага офсетная.
Уч. изд. л. 8,8. Усл.п.л. 9,75. Тираж 500. Заказ 82.
Цена договорная.

Типография ТарГУ им. М.Х.Дулати.
484035, г. Тараз, ул. Толе би, 60

Мухитдинов Н.Б., Рахимбердин К.Х.

ПРАВОВАЯ ОХРАНА АТМОСФЕРНОГО ВОЗДУХА В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Усть-Каменогорск
2003

ББК28.081+67.99(2)567.99(2)-3
М92

Рецензенты:
кандидат юр. наук ШокеновК.,
кандидат юр.наук Карабулова Р.

Мухитдинов Н.Б., Рахимбердин К.Х.
М 92 Правовая охрана атмосферного воздуха в Республике Казахстан.- Усть-Каменогорск: «Медиа-Альянс».- 2003. – 144 с.

ISBN 9965-9324-1-7

В учебном пособии излагаются теоретические проблемы правового регулирования отношений по охране атмосферного воздуха, анализируются понятие и содержание правовой охраны атмосферного воздуха, правовой механизм государственного управления в этой сфере. Специальная глава посвящена опыту США в области охраны атмосферного воздуха.

Рекомендуется преподавателям, аспирантам и студентам юридических и экономических вузов, научным работникам, сотрудникам правоохранительных и природоохранительных органов.

М19303040000 00(05)- 02
ББК28.081+67.99(2)567.99(2)-3

ISBN 9965-9324-1-7

© Мухитдинов Н.Б., Рахимбердин К.Х., , 2003

==========

ПРЕДИСЛОВИЕ

В современный период под влиянием разносторонней деятельности человека происходят изменения природных условий на Земле, нередко носящие резко негативный характер. Особенно распространено и пагубно для общества загрязнение окружающей природной среды химическими веществами. Оценивая серьезность проблемы охраны окружающей среды от загрязнения, ученые и общество в целом видят в ее решении необходимое условие сохранения жизни на планете. Исходя из этого, природоохранительные проблемы рассматриваются как фактор, существенно определяющий состояние здоровья людей.

Атмосферный воздух больше, чем другие природные объекты, в силу присущих ему свойств, связан с жизненными интересами людей; его качество непосредственно влияет на их здоровье и состояние других элементов окружающей среды. Поэтому охрана атмосферного воздуха – одна из актуальнейших проблем для всех стран, особенно промышленно развитых.

Охрана атмосферного воздуха правовыми средствами проводится во многих государствах. Республика Казахстан накопила богатый опыт в деятельности по охране атмосферного воздуха. Принято большое количество нормативно-правовых актов. В ст.31 Конституции Республики Казахстан закреплено, что государство ставит цель охраны окружающей среды, благоприятной для жизни и здоровья человека.

В апреле 1996 года в стране принята концепция экологической безопасности Республики Казахстан. В ней экологическая безопасность рассматривается как один из стратегически фундаментальных компонентов национальной безопасности[419]. В концепции определены приоритеты экологической политики республики на XXI век, которая строится на принципах, провозглашенных на Всемирной конференции ООН по окружающей среде и развитию РИО-92.

На экологическом форуме в Бразилии Казахстан отнесен к категории стран, окружающая среда которых наиболее уязвима, и особое внимание было обращено на экологически неблагоприятные регионы Казахстана: Приаралье, Семипалатинский полигон, Прикаспий, Байконур.

В Республике Казахстан зарегистрировано 56 875 источников выбросов загрязняющих веществ, из которых 39 872 являются организованными источниками выбросов, и только третья часть их была оборудована очистными соору-

[419] Казахстанская правда. 1996, 1 июня.

жениями. Количество загрязняющих веществ, отходящих от всех стационарных источников, в 1997 году составило 18 782,1 тыс. тонн, из них уловлено, обезврежено 16 413,4 тонн, без очистки выброшено 1 419,2 тыс. тонн.

Основными загрязнителями атмосферного воздуха остаются предприятия топливно-энергетического комплекса, цветной и горной металлургии, нефтегазовой промышленности. Более 70% выбросов от стационарных источников приходится в основном на предприятия Карагандинской (950,9 тыс. тонн), Павлодарской (515,8 тыс. тонн) и Восточно-Казахстанской (190,5 тыс. тонн) областей.

Существенный «вклад» в загрязнение воздуха вносит также автотранспорт. Основную массу выбросов автотранспорта составляет оксид углерода, концентрация которого варьирует в пределах от 75 до 85%. Остальную часть составляют углеводороды, оксиды азота и другие вещества. Наиболее загрязненным городом остается Лениногорск, где отмечается возрастание концентрации формальдегида в атмосфере в 1,15 раза, фенола-1,61 и азота – в 1,11 раза. Содержание свинца превышало санитарную норму: в Лениногорске и Усть-Каменогорске – 1,9 ПДК, Шымкенте – 2,7, Жезказгане – 1,2 , Балхаше 1,6[420].

В XXI веке наша страна унаследовала тяжелый груз экологических проблем, от решения которых будет зависеть будущее суверенного и независимого Казахстана. Вопросы совершенствования системы законодательства и государственного управления об охране атмосферного воздуха всегда находились и находятся в центре внимания представителей эколого-правовой науки. Их разработки внесли существенный вклад в решение организационно-правовых проблем охраны атмосферного воздуха, углубили теоретические представления о роли и возможностях охраны атмосферного воздуха. Вместе с тем проводившиеся ранее исследования базировались на опыте работы органов государственного управления в области охраны атмосферного воздуха бывшего СССР, на анализе существовавшего в то время законодательства об охране атмосферного воздуха. При этом проблемы правовой охраны атмосферного воздуха рассматривались применительно к условиям социалистической системы хозяйствования, централизованно планируемой экономики, монополии исключительной государственной собственности на природные ресурсы. В настоящее время в Казахстане действует Закон об охране атмосферного воздуха Республики Казахстан, принятый в 11 марта 2002 года.

В отечественной юридической науке проблемы охраны атмосферного воздуха в той или иной мере исследованы рядом представителей аграрно-правовой науки Казахстана. В их трудах получили отражение многие аспекты охраны атмосферного воздуха. Большое внимание ими уделено также проблемам ответственности за нарушения законодательства об охране атмосферного воздуха, вопросам контроля, и правильно обращается внимание на то, что атмосферный воздух – это особый объект права, обеспечивающийся многими специфическими особенностями по сравнению с другими объектами. Достигнуты определенные успехи в исследовании понятия и содержания правовой охраны атмосферного воздуха, проблем правового механизма государственного управления и т.д.

[420] Состояние загрязнения атмосферного воздуха Казахстана в 1997 г. // Деловая неделя. 1998, 14 августа.

Однако в современных условиях экологического кризиса и изменений политико-правового характера, произошедших на постсоветском пространстве, многие положения правовой охраны атмосферного воздуха устарели или недейственны. Особенно это касается совершенствования законодательства по охране атмосферного воздуха, деятельности органов экологического контроля и полномочий пользователей атмосферным воздухом. Необходимо исследовать также опыт экономически развитых зарубежных государств в области охраны атмосферного воздуха, особенно экономические механизмы реализации законодательства. Данный опыт необходим для выявления недостатков казахстанского атмосфероохранительного законодательства и их устранения в соответствии с нормами международного экологического права. К тому же эта проблема исследуется в работе в условиях, когда в Республике Казахстан провозглашены новые ориентиры развития, формируются основы правового государства, внедряются рыночные механизмы хозяйствования и т.д. Все это обуславливает необходимость существенного переосмысления всех предыдущих представлений об организации охраны атмосферного воздуха.

Предметом исследования являются законодательство, теория и практика правовой охраны атмосферного воздуха в условиях обострения экологического кризиса в мире, в целом, и Казахстане, в частности.

Исследованию подвергается практика деятельности органов государственного управления, осуществляющих государственный контроль за соблюдением требований по охране атмосферного воздуха, их полномочия и компетенции, выявляются причины неэффективности деятельности этих органов в области охраны атмосферного воздуха. Изучен опыт развитых государств с рыночной экономикой и международное сотрудничество в области охраны атмосферного воздуха.

В работе анализируется действующее законодательство об охране атмосферного воздуха, история его возникновения и развития, рассматривается практика применения.

Авторы ставят перед собой целью:

- проанализировать возникновение и развитие законодательства об охране атмосферного воздуха в Республике Казахстан;
- выработать пути повышения эффективности правовых форм охраны атмосферного воздуха;
- установить особенности атмосферного воздуха как объекта правовой охраны в условиях рынка;
- раскрыть содержание понятия «правовая охрана атмосферного воздуха» в условиях рыночных отношений;
- выявить пути совершенствования существующей системы органов государственного управления в области охраны атмосферного воздуха;
- выработать конкретные практические и теоретические предложения по совершенствованию действующего законодательства Республики Казахстан;
- проанализировать мировой опыт в области организации охраны и международного сотрудничества по охране атмосферного воздуха;
- выработать научные рекомендации и определить перспективы дальнейше-

го развития законодательства об атмосферном воздухе Республики Казахстан.

На основе изучения и анализа действующего законодательства об охране атмосферного воздуха, практики его применения, обобщения и критического анализа имеющейся специальной литературы авторы приходят к выводу о том, что:

- нормы об охране атмосферного воздуха являются составной частью норм об охране природы. Их соотношение – это соотношение части и целого. Отсюда первые являются субинститутом генерального (сложного) института о правовой охране природы экологического права;
- атмосферный воздух как объект управления обладает некоторыми присущими только ему особенностями, которые необходимо учитывать при построении системы органов государственного управления, определяя их задачи, компетенции, функции и цели;
- для повышения эффективности охраны атмосферного воздуха необходимо ввести в действие экономический механизм природопользования. Он может включать не только плату за сбросы и выбросы загрязняющих веществ, и другие виды вредного воздействия на окружающую среду, но и материальное поощрение юридических и физических лиц, добившихся положительных результатов в охране атмосферного воздуха; налоговые и кредитные льготы, предоставляемые государственным, частным, совместным предприятиям-природопользователям, а также гражданам при внедрении малоотходных и безотходных технологий и производств, использование вторичных ресурсов, осуществления другой деятельности, дающей природоохранный эффект; введения специального налогообложения юридических и физических лиц за применение экологически опасных технологий.

Авторы заранее благодарят за все замечания и пожелания, которые могут быть высказаны по книге.

Глава I

ПОНЯТИЕ И СОДЕРЖАНИЕ ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ АТМОСФЕРНОГО ВОЗДУХА

§1. Атмосферный воздух как объект правовой охраны

Атмосферный воздух - сложный компонент биосферы. Его сложность заключается в том, что он, обладая всеми свойствами, присущими объектам материального мира, в практическом плане все труднее поддается индивидуализации. Если, скажем, части гидросферы или метеосферы имеют четко обозначенные границы в реальной действительности, то атмосферный воздух, как летучая масса, не может быть разграничен в какой-либо форме.

Поэтому для исследования проблемы правовой охраны атмосферного воздуха важное значение имеет уяснение понятия атмосферного воздуха как объекта правовой охраны. Это объясняется тем, что законодательство об охране атмосферного воздуха - самое "молодое" среди отраслей законодательства, регулирующих охрану объектов природы (земельное, водное, лесное, горное и т.д.) - находится на пути становления и развития, к тому же ни в юридической литературе, ни в самом законодательстве об охране атмосферного воздуха объект охраны четко еще не определен. Во-вторых, рассмотрение понятия "атмосферный воздух" как объекта правовой охраны природы позволит правильно определить круг отношений, регулируемых законодательством об охране атмосферного воздуха, сферу его распространения. В-третьих, четкое определение понятия "атмосферный воздух", по нашему мнению, позволит совершенствовать конструкцию правовой модели организации охраны атмосферного воздуха, показать общее и особенное в правовой его охране по сравнению с правовой охраной других объектов природы. Все это, на наш взгляд, очень важно в плане дальнейшего развития законодательства об охране атмосферного воздуха как составной части законодательства о рациональном использовании природных ресурсов и охраны природы. К тому же, очевидно, что по мере дальнейшего расширения использования атмосферного воздуха возрастет и роль его правовой охраны, а это, безусловно, поставит вопрос о более оптимальном построении самой конструкции его правовой охраны. В этих условиях речь идет об уточнении даже самого понятия "атмосферный воздух".

В частности, возникает вопрос о том, что охраняет закон, "атмосферный воздух" или "атмосферу"? Какова в целом правовая конструкция правовой охраны атмосферного воздуха, т.е. используются ли здесь законодателем те же конструкции охраны, которые применяются для охраны остальных объектов природы (земли, недр, лесов, вод)?

Какими бы ни были окончательные выводы относительно поставленных вопросов, ясно, что понятие атмосферного воздуха как объекта правовой охраны представляет собой составную часть исследования проблемы об объектах правовой охраны природы в целом.

Известно, что объектом правовой охраны могут быть лишь естественные вещества, обозначенные одним понятием “природные объекты”. Согласно теории экологического права природный объект характеризуется следующими тремя признаками: естественным происхождением; взаимосвязью с экологической системой природы; выполнением функций жизнеобеспечения[421]. Следовательно, земля в горшках, воздух в баллонах и помещениях не могут быть объектами правовой охраны природы, поскольку они оторваны от природной среды.

Атмосферный воздух как материальное вещество в целом является однородным независимо от того, находится он в помещении или вне него. И все же между этими указанными частями воздуха существует экономическое и юридическое различие. Закон охватывает воздух именно как объект природы, взаимосвязанный с другими ее частями. Соответственно и выход природного вещества из естественной природной среды исключает его из числа объектов правовой охраны природы.

Хотя воздух, с точки зрения правовой охраны, болгарский ученый П. Стайнов условно разделяет на два вида: а) внутренний и б) внешний (атмосферный) воздух [422].

Внутренний – это воздух, находящийся внутри определенного помещения, называемого рабочей средой, и загрязняемый дымом, испарениями, газами, пылью, теплотой, которые выделяются источниками загрязнения, расположенными внутри помещения или в границах промышленного комплекса. Правовой режим загрязнения внутреннего воздуха регулируется трудовым законодательством, а не законом об охране атмосферного воздуха.

Внешний (атмосферный) – это воздух, который находится над страной, над населенными пунктами и который представляет собой естественную среду, регулируемую от загрязнения законом об охране воздуха. Именно такая трактовка вопроса об объекте правовой охраны атмосферного воздуха, на наш взгляд, вполне оправдана.

В последнее время принято считать, что правовой охране подлежат только те природные объекты, с которыми взаимодействует общество. Недоступные человеческому влиянию природные объекты не могут быть отнесены к защищаемым законом[423].

К числу таких объектов относятся межпланетная среда, солнечное окружение и т.д. Хотя в законодательстве об охране природы не укладываются пространственные рамки границ объекта, теоретически объектом правовой охраны является атмосфера до тех границ, где она переходит в межпланетное пространство (на высоте более 1000 км). Возможно, этот вопрос в будущем и найдет свое законодательное регулирование, однако в настоящее время атмосфера, где на высоте более 300 км двигаются запущенные человеком космические аппараты, является межпланетной и к атмосфере, подлежащей внутригосударственной охране, не относится. Эта область используется лишь как неизбежный переходный этап проникновения в космос.

---

[421] П е т р о в В.В. Экологическое право России. М.: БЕК, 1995. С.103.
[422] С т а й н о в П. Правовые вопросы защиты природы. М.: Наука, 1974. С.265-266.
[423] Правовая охрана природы / Под ред. В.В. Петрова. М.: Наука, 1980. С.50.

В правовой литературе природные объекты характеризуются как ресурсы природы и в качестве составной части природной среды[424].

Ресурсы – это вещества природы, которые потребляются человеком. Атмосферный воздух также может рассматриваться как в качестве ресурса природы, так и в качестве составной части окружающей природной среды. Однако правовая охрана атмосферного воздуха имеет свои специфические черты, связанные с особенностями самого объекта охраны – атмосферного воздуха.

В действующем законодательстве Республики Казахстан об охране окружающей природной среды и юридической литературе для обозначения данного объекта правовой охраны употребляются термины «атмосферный воздух», «атмосфера, включая озоновый слой» и «воздушное пространство». При этом дефиниции «атмосферный воздух» и «атмосфера, включая озоновый слой» означают явление, выступающее объектом природы, состоящим из газообразных веществ и других неоднородных примесей в естественном состоянии, в то время как термин «воздушное пространство» фактически представляет собой часть окружающей природной среды, в которой находятся эти вещества.

Необходимо отметить, что в юридической литературе неоднократно поднимался вопрос о соотношении рассмотренных категорий. Так, по мнению В.Э. Грабаря, воздух следует понимать в смысле вещества, предназначенного для обеспечения жизнедеятельности живых организмов, и пространства, в котором находится это вещество[425]. Правда, автором понятие «атмосфера» сужено до понятия «воздух» с назначением его только для удовлетворения дыхательных потребностей человека.

Р.Х. Габитов считает, что понятие «атмосферный воздух» заключает в себе физико-химическое значение, т.е. воздух состоит из смеси газов, примесей, причем их качественное и количественное соотношение является относительно постоянным и не регулируется обществом. Атмосферу он характеризует как газообразную оболочку нашей планеты и как пространство естественной природной среды, содержащее в себе атмосферный воздух[426].

Согласно точки зрения М.М. Бринчука, атмосферный воздух, как вещество, служит материальной субстанцией взаимодействия других природных объектов с атмосферой, которая характеризуется наличием двух основных элементов: 1) пространства вокруг Земли и 2) смеси газов, пыли, паров воды и других веществ, заполняющих это пространство. Причем относительно ограниченной части поверхности Земли первый элемент является постоянным, смесь же воздуха изменяется в своем составе и состоянии под воздействием определенных факторов. Постоянства первого элемента обуславливает наличие у государства воздушного пространства как элемента территории[427].

Поскольку автором подчеркивается, что вся масса атмосферного воздуха составляет земную атмосферу, то из смысла приведенной цитаты вытекает, что

---

[424] Правовая охрана природы в СССР / Под ред. В.В. Петрова. М.: Наука, 1976. С.48.

[425] Вопросы воздушного права. М., 1927, вып.1. С.39.

[426] Габитов Р.Х. К вопросу о понятии правовой охраны атмосферы. В кн.: Проблемы совершенствования законодательства и повышения эффективности деятельности правоохранительных органов в свете новых конституций. Уфа, 1980. С.82.

[427] Бринчук М.М. Правовая охрана атмосферного воздуха. М.: Наука, 1985. С.49.

атмосферный воздух, как смесь газов, есть компонент атмосферы наряду с содержащимися в ней частицами пыли, аэрозольными веществами, магнитными полями, микроорганизмами и другими телами. Следовательно, более оправдано употреблять собирательную дефиницию «атмосфера» в значении совокупности перечисленных веществ. В качестве среды пребывания этих веществ выступает атмосферное пространство.

Н.И. Малышко исследовал соотношение двух терминов «воздушная среда» и «атмосферный воздух» и пришел к выводу, что первым термином охватывается воздух в среде проживания человека и развития живых растительных организмов, т.е. в пределах биосферы. Он включает практически весь воздух, обеспечивающий жизненные процессы: будь то внутри помещения или вне его. В термин «атмосферный воздух» Н.И. Малышко вкладывает то, что под ним понимается весь внешний воздух атмосферы за исключением воздуха производственных и жилых помещений[428].

Нам же представляется, что для правильного уяснения и осмысления содержания закона об охране атмосферного воздуха желательно рассмотреть соотношение понятий «атмосферный воздух» и «атмосфера». Тем более что в естественно-научной литературе (а, следовательно, в быту) эти понятия разграничиваются. Следует отметить, что в толковых словарях русского языка и БСЭ нет термина “атмосферный воздух”.

В словаре В. Даля дается следующее определение атмосферы: “атмосфера – окружающая шар земной или иное небесное тело воздух, со всеми природными примесями его: испарениями, облаками. Круг или пространство испарения или действия какого-либо тела, вещества”[429].

Большая Советская энциклопедия объясняет: “Атмосфера Земли – газовая оболочка, окружающая Землю. Атмосферой принято считать ту область вокруг Земли, в которой газовая среда вращается вместе с Землей как единое целое”[430].

Необходимо отметить, что в естественно-научной литературе несколько заужено по компонентному составу содержание понятия атмосферы, где под ним понимается природная воздушная среда, простирающаяся до 1,5-2 тыс. км над Землей. Выше отметки – межпланетное пространство.

Под воздействием географических, климатических, метеорологических, космических и антропогенных факторов изменяются физико-химические свойства и плотность газов атмосферы, что позволило выделить в ней ряд слоев (сфер) – тропосферу, стратосферу, мезосферу, термосферу и экзосферу с соответствующей им плотностью воздушных масс и высотой[431].

Что касается понятия «атмосферный воздух», то в литературе есть такое его определение: это «чистый и сухой воздух над уровнем моря, который представляет собой механическую смесь нескольких газов. Основные из них: азот – 78,09%, кислород – 20,95%, аргон – 0,93%, углекислый газ – 0,03%. Содержание

---

[428] М а л ы ш к о Н.И. Управление качеством воздушной среды в городах. В кн. Охрана окружающей среды в городах: организационно-правовые вопросы. Киев: Наукова Думка, 1981. С.155.
[429] Д а л ь В. Толковый словарь живого Великорусского языка. т.1. М., 1880. С.28.
[430] Большая Советская Энциклопедия. Т.1. М., 1978 . С.380-381.
[431] Основы природопользования. Минск, 1980. С.110-111.

остальных газов – неона, гелия, метана, ксенона, водорода, озона, йода – ничтожно мало»[432].

Нормальное соотношение этих газов в атмосферном воздухе является наиболее оптимальным для жизнедеятельности человека и животного мира. Уменьшение содержания какого-либо компонента воздуха, также как увеличение, губительно сказывается на здоровье людей. Так, за последние 200 лет человечество увеличило содержание окиси углерода в атмосфере на 25% за счет сжигания ископаемого топлива и истребления лесов. Наряду с хлорофтороуглеродами (ХФУ) искусственного происхождения СО замедляет отток тепла в космос и, благодаря создаваемому таким образом парниковому эффекту, увеличивает температуру воздуха на Земле. Если нынешние темпы использования угля и нефти останутся без изменений, потепление среднегодовой температуры на планете на 1,5-5° С в ближайшие 50 лет станет весьма вероятным. Окись углерода создает 50% парникового эффекта, ХФУ – 15-20% и разрушает озоновый слой планеты. Метан является причиной 18% глобального потепления. Источником выделяемого в атмосферу метана являются рисовые поля, скот и городские свалки. В 1990 году на Земле было теплее, чем когда-либо, с тех пор, когда люди начали измерять температуру на поверхности Земли. Шесть из семи самых тёплых лет, начиная с 1850 года, приходятся на период после 1990 года[433]. Такое повышение температуры влечет за собой огромный экологический, экономический и социальный вред. Из тысячекилометровой глубины атмосферы наиболее благоприятный для жизнедеятельности человека состав воздуха находится в слое до 18 км. На этом уровне, в частности, в верхней части тропосферы (8-18км) характерны движения воздуха в горизонтальном положении, достигающие скорости до 100-150 м/с. В результате, атмосферный воздух распространяется на большие расстояния. Исключительно большая подвижность атмосферного воздуха затрудняет его определение как объекта охраны законодательством.

Тем более что «атмосферный воздух» – это понятие, на котором остановилось наше законодательство. Из содержания понятия следует, что не вся атмосфера и не весь воздух, содержащийся в природе, а только тот воздух, который входит в состав атмосферы, будет являться объектом законодательства об охране атмосферного воздуха.

В научном плане определенное значение имеет установление границ данного природного объекта. По мнению Н.И. Малышко, «внешние пределы атмосферного воздуха как объекта правовой охраны следует связывать с границами воздушного пространства, т.е. пространства над сухопутной и водной территорией СССР, на которое распространяется государственный суверенитет. Верхняя условная граница может быть определена в пределах 100 км от поверхности Земли, поскольку в этих пределах сосредоточена основная масса воздуха. Нижней границей атмосферного воздуха является поверхность Земли, помещений и

[432] Н е к л ю к о в а Н. П. Общее землеведение. М., 1976.С.71.
[433] Экологическая антология (экологические произведения западных авторов).Golubka.Москва-Бостон, 1992.С.33.

других искусственных сооружений»[434]. Д.Л. Байдельдинов предлагает «расширить нижнюю границу данного объекта и включить в содержание понятия «атмосферный воздух» тот воздух, который может находиться и под поверхностью земли, в подземных пещерах, катакомбах, естественно образовавшихся пустотах. Подземный воздух не является полезным ископаемым, не подлежит добыче, поэтому не регулируется нормами горного права»[435]. Далее развивая тему, автор указывает, что если естественные природные пустоты заполнены отдельным газом, к примеру, азотом или смесью газов, имеющих народнохозяйственное значение и подлежащие добыче, то отношения, связанные по использованию их, регулируется нормами горного права. На наш взгляд, данная позиция более верна.

Поэтому, когда в законодательстве речь идет о запрещении загрязнения атмосферного воздуха, то надо полагать запрет на поступление в атмосферный воздух или образование в нем вредных (загрязняющих) веществ в концентрациях, превышающих установленные государством гигиенические и экологические нормативы качества атмосферного воздуха. В.В. Петров считал, «что атмосферный воздух в значительной степени и есть та окружающая естественная среда, которую мы охраняем. С другой стороны, окружающая природная среда – это прежде всего атмосферный воздух, который выступает посредником между природной средой и человеком. Если загрязняется лес, животные и растительность в лесу, земельный покров и т.д., то гибнут все. Но для атмосферного воздуха загрязнение, его степень не имеют значения. Он остается всегда атмосферным воздухом, хотя и иного качества. Отсюда отпадает надобность в специальном законе об охране атмосферного воздуха, ибо все его положения в достаточной мере освещены в Законе РФ об охране окружающей природной среды»[436]. С последним предположением В.В. Петрова мы не можем согласиться, и в юридической науке этот вопрос был и рассматривался многими исследователями. В настоящее время вопрос о необходимости существования закона об охране атмосферного воздуха уже не вызывает сомнений, так как анализ действующей практики позволяет выделить группу однородных общественных правоотношений в области охраны и использования атмосферного воздуха. Вопрос необходимо ставить иначе: достаточно ли самостоятельного предмета правового регулирования и соответствующей отрасли законодательства для существования самостоятельной отрасли права[437]? Мы согласны с позицией Д.Л. Байдельдинова, утверждающем о существовании только самостоятельного правового института – «атмосфероохранительное право».

Так, М.М. Бринчук говорит только о предпосылках к формированию самостоятельной отрасли права – «воздушного права». Но Ю.С. Шемшученко в этом вопросе пошел дальше, выдвинув точку зрения, сформулированную в монографии «Правовые проблемы экологии». Автор пишет, что «уже имеется дос-

---

[434] М а л ы ш к о Н.И. Государственный контроль в области охраны атмосферного воздуха от загрязнений: Автореф. дис… канд. юрид. наук. Киев, 1979. С.8.

[435] Байдельдинов Д.Л. Правовая охрана атмосферного воздуха (на материалах КазССР): Автореф. дис… канд. юрид. наук. Алма-Ата, 1986. С.9.

[436] П е т р о в В.В. Экологическое право России. М.: Бек, 1995.С.115.

[437] Б а й д е л ь д и н о в Д.Л. Правовая охрана атмосферного воздуха (на материалах КазССР): Автореф. дис… канд. юрид. наук. Алма-Ата, 1986. С.13-14.

таточно оснований для признания атмосферного права в качестве такой же самостоятельной отрасли права, как земельное, горное, водное и лесное. Атмосфероохранному праву присущ свой предмет – совокупность общественных отношений соответственно по охране атмосферного воздуха и специфика в методах правового регулирования. Вместе с тем эти отрасли обладают общими чертами, свойственными всем другим по ресурсным отраслям права, что обуславливает их взаимосвязь. Отраслевое обособление атмосфероохранного права отражает процесс дальнейшей дифференциации системы права, расширение норм правовой базы. Достигнутый уровень развития законодательства об охране атмосферного воздуха в совокупности с другими критериями позволяет судить не о тенденции к формированию атмосфероохранного права, а о наличии самостоятельной отрасли атмосфероохранного права, находящегося в одном ряду с земельным, горным, водным и лесным правом и дополняет семью поресурсных отраслей»[438]. Очевидно, что данная концепция ошибочна, так как она нарушает правило, сформулированное одним из авторов этой книги о том, что нельзя расширять предмет регулирования одного объекта природы за счет сужения предмета правового регулирования другого объекта. Дело в том, что в настоящее время нормы, регулирующие отношения по охране атмосферного воздуха, являются частью экологического права. Они используют такие же методы воздействия, что и экологическое право. Надо иметь в виду также и то, что для образования самостоятельной отрасли права необходим достаточный теоретический и практический материал. Атмосфероохранительное право таким материалом еще не обладает.

В юридической литературе авторы оперируют названиями права законодательства об охране атмосферного воздуха. Встречаются, в частности, следующие варианты: воздушное право[439], воздухоохранительное право[440], атмосферное законодательство[441], атмосфероохранительное[442] и атмосфероохранное право[443]. Мы отдаем предпочтение предпоследнему наименованию. В отличие от термина «воздушное право» оно позволяет избежать путаницы, связанной с действием Закона об охране атмосферного воздуха и воздушного кодекса. Последним, как известно, регулируются отношения по использованию воздушного пространства в интересах обеспечения безопасности полетов самолётов гражданской авиации. Этот акт не относится к актам природоохранительного характера. Название «воздушное право», кроме того, представляется неполным, по-

---

[438] Шемшученко Ю.С. Правовые проблемы экологии. Киев: Наукова Думка, 1989. С.59-60.

[439] Балезин В.П. К вопросу о природоресурсном праве // Вестн. МГУ. Сер. Право.1977. №1. С.11-19; Бринчук М.М. Правовая охрана атмосферного воздуха. М.: Наука, 1985. С.34; Колбасов О.С. Охрана природы и воспроизводство природных ресурсов. М., 1978. С.50.

[440] Шварц Х.И., Тютекин Ю.И. Правовая охрана природы Молдавии. Кишинев: Картя молдаваняскэ, 1964. С. 289.

[441] Малышко Н.И. Государственный контроль в области охраны атмосферного воздуха от загрязнений: Автореф. дис… канд. юрид. наук. Киев, 1979. С.16.

[442] Байдельдинов Д.Л. Правовая охрана атмосферного воздуха (на материалах КазССР): Автореф. дис… канд. юрид. наук. Алма-Ата, 1986. С.13.

[443] Байсалов С.Б. Понятие и характер природоохранного права // Известия АН КазССР. Сер. общ. наук.1977, №2. С.76; Шемшученко Ю.С. Правовые проблемы экологии. Киев: Наукова Думка, 1989. С.60.

скольку в нём не отражена цель данной отрасли – охрана атмосферного воздуха. Можно возразить, правда, что и в названиях, «земельное», «горное», «водное», «лесное», «фаунистическое» право соответствующая цель только подразумевается. Хорошо, однако, известно, что она состоит в регулировании отношений не только по охране, но и по рациональному использованию соответствующих природных ресурсов. Атмосферный воздух в силу его специфики подлежит, главным образом, охране. Задачами соответствующего законодательства являются регулирование общественных отношений в целях сохранения чистоты и улучшения состояния атмосферного воздуха, предотвращения и снижения вредных химических, физических, биологических и иных воздействий на атмосферу.

Эта специфика наиболее удачно передается термином «атмосфероохранительное право». Это, собственно говоря, сокращенный и максимально приближенный к официальному названию данной отрасли законодательства (законодательства об охране атмосферного воздуха) терминологический вариант его названия.

Проблемным в юридической науки оказался и вопрос об атмосферном воздухе как объекте права собственности. По Закону «Об охране атмосферного воздуха» объектом права собственности воздух не является. Господствующая позиция юристов – экологов заключается в том, что атмосферный воздух не может быть объектом права собственности[444].

То обусловлено его физическим состоянием. В отличие от земли, недр, объектов животного мира, атмосферный воздух, как материальная субстанция, находится в состоянии постоянного турбулентного движения и не может быть индивидуализирован. В силу этого исключается возможность фактического владения им. А владение – одно из важнейших правомочий собственника[445].

Н.Б. Мухитдинов считает, что 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[446]. Как отмечается в работе «Право собственности на воды Республики Казахстан в период перехода к рынку», «воздушное пространство нельзя отнести к категории объекта собственности, поскольку оно не является имуществом. Нам, в принципе, понятно стремление авторов Декларации распространить право собственности Республики Казахстан и на воздушное пространство. Здесь преследуется чисто политическая цель: подчеркнуть

---

[444] Б р и н ч у к М.М. Правовая охрана атмосферного воздуха. М.: Наука, 1985. С.49-52;
Ш е м ш у ч е н к о Ю.С. Правовые проблемы экологии. Киев: Наукова Думка, 1989. С. 49-52.

[445] Б р и н ч у к М.М. Экологическое право (право окружающей среды). М.: Юрист, 1998. С. 174-175.

[446] М у х и т д и н о в Н.Б. Закон Республики Казахстан об охране окружающей природной среды: проблемы и особенности их решения // Государство и право. 1992, № 8. С.95.

независимость Казахстана как самостоятельного государства, показать, что все то, что находится на земле, в недрах, в воздухе, находится под юрисдикцией республики. Но воздушное пространство – всенародное достояние, и оно не может находиться ни в чьем владении, пользовании и распоряжении. Поэтому точнее будет сказать, что в пределах границ Казахстана на воздушное пространство распространяется его право на территориальное верховенство»[447].

В то же время в научной правовой литературе высказываются и иные мнения по данному вопросу. Так, Ф.М. Раянов полагает, что атмосферный воздух может быть объектом права собственности. Его аргументы сводятся к тому, что сами по себе признаки и свойства материального мира не могут служить препятствием для объявления их объектами права собственности, поскольку они не входят в структуру общественных отношений собственности, возникающих между людьми по поводу объектов реального мира[448]. Однако с этим трудно согласиться.

Действительно, общественные отношения по поводу атмосферного воздуха возникают между людьми. И для того, чтобы стать объектом права собственности, объект должен быть индивидуализирован, выделен. Индивидуализировано может быть лишь воздушное пространство, а не воздух.

Р.Х. Габитов предлагает признать объектом права охраны атмосферу, а не атмосферный воздух, и распространить на нее отношения исключительной государственной собственности[449]. Однако объектом природы является не атмосфера, а атмосферный воздух. Человек заинтересован в охране именно атмосферного воздуха, которым дышит. Конструкция, предлагаемая Р.Х. Габитовым, не убедительна.

Юридическое владение, т. е. право господства над материальным объектом, предполагает возможность фактического владения им. Последнее означает возможность «физического или хозяйственного господства над ним». В силу ряда присущих атмосферному воздуху специфических свойств (нахождения в состоянии постоянного неконтролируемого человеком движения, перемещения) физическое владение им не может быть осуществлено. Что касается других правомочий пользования, распоряжения и управления, то в отношении атмосферного воздуха они могут быть реализованы. В частности, может осуществляться установление условий пользования атмосферным воздухом для промышленных нужд (в качестве сырья), а также путём ограничения или лишения субъектов права выбрасывать в атмосферу загрязняющие вещества. Реально также право пользования атмосферным воздухом как право извлекать из воздуха его полезные свойства (химические и физические). Кроме того, по гражданскому праву основная черта права собственности заключается в том, что его объектом всегда является индивидуально определенная вещь. Основным способом индивидуали-

---

[447] Мухитдинов Н.Б., Тукеев А.Ж. Право собственности на воды Республики Казахстан в период перехода к рынку. Алматы: Жеті Жарғы, 1995. С.52.

[448] Раянов Ф.М. Правовая конструкция охраны природных объектов в СССР // Выполнение правовых требований охраны окружающей среды в хозяйственной деятельности. Уфа, 1984. С. 20-23.

[449] Габитов Р.Х. К вопросу о понятии правовой охраны атмосферы // Проблемы совершенствования законодательства и повышения эффективности деятельности правоохранительных органов в свете новых конституций. Уфа, 1980. С.81-87.

зации земли, а также вод является установление государственных границ. По отношению к атмосферному воздуху этот способ не может быть реализован. Посредством установления границ можно индивидуализировать лишь воздушное пространство. Таким образом, атмосферный воздух в силу специфических особенностей его состояния не может быть объектом прав ни личной, ни государственной собственности.

Болгарский академик П. Стайнов также утверждает, что атмосферный воздух не может быть присвоен, не может стать объектом прав, в том числе, права собственности[450].

В зарубежной юридической науке также шла научная дискуссия по данному вопросу. Приведем несколько точек зрения представителей различных правовых систем мира. Как писал профессор Лондонского университета Э.Дженкс, «по английскому праву земля может делиться не только в горизонтальном направлении, например, на участки А и Б, лежащие рядом, но и в вертикальном направлении, на поверхности и недра, и до известных пределов вверх, на слои воздуха»[451]. Аналогичным образом регулируют отношения собственности «на то, что находится над земельным участком», гражданский кодекс Франции (ст.552), Германское гражданское уложение (п.905), гражданский кодекс Японии (п. 207).Такая постановка имеет свою историю.

Правовые вопросы, связанные с использованием воздуха и воздушного пространства, изучались и разрабатывались уже в римском праве, где существовали нормы, признававшие право собственника земельного участка на расположенное над этим участком воздушное пространство. Юристы средневековья в угоду своему суверену утверждали, что его власть простирается вверх «до небес». Это привело к появлению принципа «Cujus est colum. Ejus est summitas usque ad coelum»(« Кому принадлежит земля, тому принадлежит и верх вплоть до небес»).

Концепция о принадлежности столба воздуха «до небес» и «недр до центра» Земли собственнику участка земли характерна для такого периода общественного развития, когда собственность и власть сливались. Хозяин земли считался собственником воздушного столба и недр. Такое отношение высшей власти к земле, а равно к воздуху и недрам, не изменилось и с возникновением абсолютной монархии, когда составляющие её феодальные территории стали рассматриваться как собственность монарха. Закрепление права частной собственности на землю в современных буржуазных государствах способствовало сохранению и древнего принципа о принадлежности собственнику столба воздуха над его землёй.

Прежде чем анализировать правовой режим воздуха и воздушного пространства попытаемся установить, каков объект права собственности владельца земельного участка как по праву Великобритании и США, так и по праву стран – представителей континентальной системы права. Тем более что в правовой литературе развитых зарубежных стран встречаются высказывания в отношении собственности как на воздух, так и на воздушное пространство. Из ст. 552 ГК

[450] С т а й н о в П. Правовые вопросы защиты природы. М.: Наука, 1974. С.225.
[451] Д ж е н к с Э. Английское право: Пер. с англ. М.: Юрид. изд-во, 1947. С.252.

Франции, которая буквально гласит: «Собственность на землю включает в себя собственность на то, что находится сверху, и на то, что находится внизу», нельзя заключить, что имел в виду законодатель: атмосферный воздух либо воздушное пространство, так как сверху находится как одно, так и другое. В такой же редакции изложена соответствующая статья в гражданском кодексе Японии. Э. Дженкс говорит о праве на слои воздуха. Таким образом, объект права собственности «на то, что находится над землей» по праву зарубежных стран определен не четко.

Предположим, что собственнику земли принадлежит на праве собственности атмосферный воздух, т.е. масса вещества воздуха, находящаяся в конкретный момент над земельном участком. По американскому гражданскому праву право собственности определяется как «исключительное право владеть, пользоваться и распоряжаться вещами или правами, имеющими экономическую ценность»[452]. По французскому праву два правомочия – пользования и распоряжения – определяют право собственности (ст. 554 ГК).

Мотивировка невозможности юридического владения атмосферным воздухом как «права господства над материальным объектом» по буржуазному праву проводится по тем же основаниям, что и по современному казахстанскому праву. Закрепление же в законе или решении суда права на юридическое владение атмосферным воздухом, не обеспеченное возможностью фактического владения им, является юридической фикцией.

Право распоряжения вещью – наиболее существенное правомочие собственника по буржуазному праву. Действующее право допускает здесь неограниченные права собственника. Так, в соответствии с французской гражданско-правовой доктриной, основывающейся на действующем законе, распоряжение означает, как угодно употребить вещь, право уничтожить вещь, распорядиться ею любым способом, если только при этом не нарушаются нормы закона. О конкретных видах распоряжения, которые можно было бы применять к атмосферному воздуху, в буржуазном законодательстве не говорится.

Одним из наиболее распространенных способов реализации распоряжения вещью по буржуазному праву служит её продажа. В отличие от земли, её недр, вод, лесов, которые в капиталистических странах, будучи объектами частной собственности, имеют денежную оценку и находятся в гражданском обороте, атмосферный воздух не является товаром, не имеет стоимости и денежной оценки, а поэтому не может иметь товарного или денежного эквивалента. Отсюда вытекает экономическая невозможность покупки или продажи атмосферного воздуха как природного ресурса.

Появление в последние годы на улицах Японии, Франции и других стран автоматов, которые за определенную плату отпускают дозу чистого воздуха, не говорит о том, что воздух может также иметь рыночную стоимость. Во-первых, воздух в автоматах по своему составу отличается от природного и представляет собой искусственную смесь с повышенным содержанием кислорода; во-вторых, этот воздух не предмет природы, а продукт человеческого труда, хотя получен он в основном из атмосферного воздуха; и, наконец, самое главное - этот воздух

[452] Л а с к Г. Гражданское право США (право торгового оборота). М., 1961.С. 461.

не является атмосферным, так как он отделён от природной среды.

Из названных трех правомочий собственности в отношении атмосферного воздуха реально лишь право пользования как право извлекать из воздуха его полезные естественные свойства (химические и физические).

Как и современное право Республики Казахстан, англосаксонская и континентальная системы права исходят из того, что объектом права собственности могут быть лишь вещи, определенные индивидуально. Однако индивидуализировать атмосферный воздух не представляется возможным. Можно индивидуализировать лишь воздушное пространство.

Сказанное дает возможность заключить, что права собственности участка земли по буржуазному гражданскому праву распространяются не на атмосферный воздух, а на воздушное пространство.

С самого начала провозглашение принципа «Кому принадлежит земля, тому принадлежит и верх вплоть до небес», утверждения о суверенитете «до небес» было юридической фикцией, поскольку отсутствовала возможность практического использования воздушного пространства выше определенного предела, фиксируемого высотой дома или деревьев.

Этот принцип предназначался для регулирования гражданско-правовых отношений в связи с наличием у собственника земельного участка прав на воздушное пространство, расположенное над этим участком. В частности, из этих прав собственника участка земли вытекало весьма важное с точки зрения проблемы охраны атмосферного воздуха правомочие на предъявление иска о нарушении владения в случаях загрязнения воздуха, когда источник находится на соседнем участке. Как нарушение владения рассматривается также ряд других случаев. Так, человек, вывесивший флаг над границей между его владениями и соседскими, является виновным в нарушении права владения этого соседа, хотя он и не прикоснулся к поверхности соседской земли.

С течением времени права собственника участка земли на воздушное пространство претерпевали существенные изменения. Уже в условиях промышленного капитализма были введены ограничения этих прав в публичных интересах. Так, Германское гражданское уложение установило, что собственник земельного участка должен терпеть проникновение на его участок газа, пара, запахов, дыма, копоти, тепла, сотрясения и других форм воздействия, исходящих с других участков, поскольку это не превосходит пределов, обычных для данной местности.

В период империализма право собственника на воздушное пространство еще более ограничивается. В 1928 г. Верховный суд США по делу Johnson v. Curtiss Northwest Airplane Co. принял решение, что «этот принцип был выработан судами Англии во времена примитивного индустриального развития, задолго до американской революции, как выражение неограниченных прав собственника земли, во время, когда любое практическое использование верхних слоёв воздуха не мыслилось возможным. Совершенно по-другому выглядит ситуация сейчас. Верхние слои воздуха представляют собой природное наследие, общее для всех людей, и его разумное использование не может быть затруднено древней искусственной максимой права»[453].

[453] L u p t o n G.W. Civil Aviation laws. Chicago. 1935. P. 38-39.

Сильный импульс дальнейшему ограничению права собственника земли на воздушное пространство дало развитие авиации. В соответствии с Законом Франции о воздушной навигации 1924 г. собственник земельного участка не может препятствовать перелётам воздушных судов над его участком на соответствующей высоте. В 1935 г. закон установил, что собственник земельного участка, расположенного недалеко от аэродрома, не имеет права возводить на этом участке сооружения и производить насаждения, препятствующие полётам воздушных судов.

Согласно Закону Англии о воздухоплавании 1949 г. полёт над участком земли «на такой высоте, которая определяется ветром, погодой и всеми обстоятельствами, сопровождающими данный случай» не представляет сам по себе нарушения владения или помеху ему[454].

В США по рассматриваемому вопросу имеется ряд различных точек зрения. Одна из них носит условное название «зональной». В соответствии с ней воздушное пространство подразделяется на две зоны, нижняя из которых в отличие от верхней находится в собственности владельца земли. Линия раздела между зонами устанавливается в каждом конкретном случае и определяется возможностью «эффективного пользования» собственника земли, что означает возможность извлечения полной выгоды из находящегося во владении земельного участка. Эта точка зрения нашла свое отражение в прецеденте Smith v. New England Aircraft Co. (1936): полёты на высоте 100 футов были расценены как правонарушение, так как земля использовалась для выращивания деревьев, достигающих этой высоты[455].

Другая точка закреплена решением по делу Ninth Circuit (1936), когда суд отказался признать нарушением владения полёт на высоте 5 футов над незанятой пустынной землей. Положенная в основу этого решения концепция отрицает любое владение в отношении неиспользуемого воздушного пространства и признает, что права собственника распространяются лишь на действительно используемое пространство. Она довольно сильно ограничивает права собственника земли и поэтому не получила широкого распространения на практике.

Во всех странах имели место ограничения прав собственности, связанные с необходимостью удовлетворения таких общественных интересов, как, например, выделение участков для линий электропередач, телеграфных линий и т.п.

В буржуазном праве отношения собственника земельного участка к находящемуся над этим земельным участком воздушному пространству рассматриваются как отношения собственности. Так, французский цивилист Жюллио де ла Морандьер считает, что право собственности на воздушное пространство заключается в следующем:

а) собственник вправе по своему усмотрению производить на своем земельном участке любые насаждения и возводить любые сооружения;

б) собственник вправе препятствовать любому проникновению другого лица на принадлежащий этому собственнику земельный участок. В частности, собственник земельного участка может принудить своего соседа срезать ветви

[454] Дженкс Э. Указ. Соч., С.253.
[455] Lupton G.W. Op. cit., p. 48.

деревьев, свешивающиеся на его участок (ст. 673 ГК, Франция);

в) собственник земельного участка предполагается собственником сооружений и насаждений, хотя бы и сделанных на участке третьими лицами[456].

Американский юрист Лаптон утверждает, что понятие частной собственности на воздушное пространство «существует лишь в том смысле, что собственник земли во все времена имел преимущественное право владеть им».

Что же касается воздушного пространства, расположенного над территорией государства, то, как и по национальному праву, по буржуазному праву над ним устанавливается государственный суверенитет. Английский Закон о воздушной навигации 1920 г. гласит: «полный и абсолютный суверенитет и законная юрисдикция правительства Его Величества простираются и простирались на воздушное пространство, находящееся над всеми частями владений Его Величества и прилегающими территориальными водами». Раздел 1108/а Федерального авиационного закона США 1958 г. устанавливает, что воздушное пространство над всей территорией США, «включая воздушное пространство над всеми внутренними водами и воздушное пространство над такими частями, прилегающими к материку открытого моря, а также над заливами и озёрами, над которыми Соединённые Штаты осуществляют государственную юрисдикцию в соответствии с международным правом, договорами и конвенциями»[457].

Итак, мы установили, что атмосферный воздух не является объектом права собственности и по объективным признакам не может быть им. Какова же сущность общественных отношений по поводу атмосферного воздуха?

Еще римские юристы указывали, что есть вещи, которые по своей природе не могут быть чьими-либо, т.е. не могут быть предметом частной собственности. К таким вещам они относили текущую воду как вечно изменяющуюся в своем составе, и воздух, как не поддающийся исключительному (обособленному) обладанию по своей беспредельности. Такие вещи являлись res omnium communes, т.е. общими для всех [458].

В отношении «текущих вод» в современном международном праве выработаны чёткие юридические конструкции, определяющие как их правовой статус, так и режим охраны. Прежде всего это касается Мирового океана, международных рек и других водоёмов. Изменилось представление об атмосферном воздухе как об объекте, обладание не представляется возможным в силу его беспредельности. В основе невозможности «обладания» атмосферным воздухом, как показано, лежат другие причины.

Современная правовая доктрина делит природные ресурсы Земли на три категории: международные, внутригосударственные и природные, разделяемые двумя или более государствами[459]. Такое деление природных ресурсов имеет принципиальное значение. В зависимости от отнесения природного ресурса к той или иной категории, решается вопрос об обеспечении регулирования их ис-

---

[456] Жюллио де ла М о р а н д ь е р Л. Гражданское право Франции. М.: Изд. иностр. лит., 1960, т. 2. С. 38-39.

[457] Актуальные вопросы международного воздушного права. М., 1973.С. 129.

[458] Н о в и ц к и й И.Б. Основы римского гражданского права. М.: Гос. изд. юрид. лит., 1960. С.111.

[459] Т и м о ш е н к о А.С. Правовой режим природных ресурсов, разделяемых двумя или более государствами // Советское государство и право.1977, № 6. С. 114.

пользования и охраны на международном либо национальном, либо на обоих уровнях, как это происходит в отношении разделяемых природных ресурсов. При этом приобретают большее или меньшее значение те или иные международно-правовые либо внутригосударственные принципы и средства правовой охраны международной либо национальной юрисдикции. На разделяемые природные ресурсы распространяется как национальная, так и международная юрисдикция.

В силу своей универсальности и единства в глобальном масштабе атмосферный воздух к национальным природным ресурсам, очевидно, не относится, хотя, безусловно, эксплуатируется всеми государствами. Не вызывает особых сомнений вопрос о том, что это – международный природный ресурс или, как называют некоторые юристы, «общее достояние человечества»[460], «универсальный общечеловеческий природный ресурс»[461]. Нет, однако, единого мнения относительно того, атмосферный воздух это – международный универсальный либо разделяемый природный ресурс. В.А. Чичварин, к примеру, безоговорочно относит атмосферный воздух к первой разновидности ресурсов Земли наряду с ресурсами открытого моря (с учётом прав прибрежных стран), естественными богатствами Антарктического материка в зоне действия договора об Антарктиде 1959 г. телами космического пространства[462]. Эксперты ЮНЕП рассматривают воздушную массу над территориями ограниченного числа государств в качестве одного из наиболее очевидных примеров разделяемых природных ресурсов. А.С.Тимошенко, специально исследовавший правовой режим разделяемых природных ресурсов, считает вопрос о правовом статусе атмосферного воздуха спорным, так как масса атмосферного воздуха, находящаяся в каждый данный момент над территорией государства до её переноса воздушными течениями, фактически подпадает под юрисдикцию этого государства[463].

На наш взгляд, атмосферный воздух в отличие, к примеру, от ресурсов открытого моря – классического образца международного природного богатства – обладает признаками как универсального, так и разделяемого природного ресурса. Значительные массы атмосферного воздуха постоянно находятся над участками Земли, не подпадающими под юрисдикцию отдельных государств, образуя, таким образом, универсальный природный ресурс. Остальная часть воздуха, наоборот, подпадает под национальную юрисдикцию и может рассматриваться как разделяемый природный ресурс, определяемый А.С. Тимошенко как используемый человеком элемент природной среды, являющийся биогеофизическим единством и расположенный одновременно на территории двух или нескольких государств[464]. Очевидно, что часть атмосферного воздуха, о которой идет речь, соответствует признакам разделяемого природного ресурса, нашед-

[460] К о л б а с о в О.С. Теоретические концепции новых природоохранительных законов // Советское государство и право. 1980, №10. С.6.
[461] Охрана окружающей среды в городах: организационно-правовые вопросы. Киев: Наукова Думка, 1981.С.114.
[462] Ч и ч в а р и н В.А. Охрана природы и международные отношения. М., 1970. С.9.
[463] Там же. С.9.
[464] Т и м о ш е н к о А.С. Правовой режим природных ресурсов, разделяемых двумя или более государствами // Советское государство и право. 1977, №6. С.114.

шем отражение в предложенном определении.

В удельном отношении масса атмосферного воздуха, которую можно отнести к категории универсального природного богатства, существенно превышает массу атмосферного воздуха, который является разделяемым природным ресурсом. Разумеется, о подобном делении атмосферы в силу ее активной динамики можно говорить условно: воздушные массы, составляющие «универсальный природный ресурс», через определенное время становятся «разделяемым природным благом». Однако с практической точки зрения такое деление имеет определенный правовой смысл. Это связано с тем, что на современном этапе развития производительных сил та часть атмосферы, которая подпадает под национальную юрисдикцию, в сравнении с атмосферным воздухом над открытом морем испытывает значительно большую антропогенную нагрузку со стороны государств, над которыми она находится. Эта нагрузка проявляется, главным образом, в загрязнении атмосферного воздуха. Причем необходимо учитывать то, что загрязняющие вещества, выбрасываемые в атмосферу источниками загрязнения, расположенными на территории конкретного государства, невозможно удержать на границе данного государства. Таким образом, вредные последствия могут проявляться далеко за пределами государства, где расположены источники загрязнения.

В современной практике международных отношений столкновение интересов государств касается в основном атмосферного воздуха, находящегося над их территориями. Данное обстоятельство предопределяет необходимость развития сотрудничества государств по охране атмосферного воздуха на двусторонней и многосторонней основе. Примером такого сотрудничества может служить конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния, одобренная на общеевропейском совещании по вопросам сотрудничества в области охраны окружающей природной среды (Женева, 1979 г.). Представляется, что данная конвенция регулирует межгосударственные отношения по поводу атмосферного воздуха как разделяемого природного ресурса.

В то же время назрела насущная необходимость развития глобального сотрудничества по охране атмосферного воздуха как природного объекта, обладающего качествами международного универсального природного ресурса.

Предметом такого сотрудничества должно стать прежде всего регулирование уровней допустимого загрязнения атмосферного воздуха. Загрязнение атмосферы одинаково вредно влияет на живые организмы всей планеты. Установленные же в настоящее время в отдельных странах оценочные показатели качества воздуха имеют существенные различия.

Кроме того, в глобальном масштабе должны регулироваться вопросы, связанные с возможными изменениями погоды и климата на Земле в связи с загрязнением атмосферного воздуха, а также осуществляться регулирование воздействия на озоновый слой стратосферы.

В современном международном праве окружающей среды сформулированы принципы, определяющие правовой режим как универсальных, так и разделяемых природных ресурсов. Эти принципы согласовываются с общепризнанными принципами и нормами международного права. К ним относится принцип уважения го-

сударственного суверенитета, принцип взаимного сотрудничества с учётом суверенных прав и законных интересов всех государств, принцип добрососедства и связанный с ним принцип непричинения ущерба другому государству.

К характеристике правового режима атмосферного воздуха вполне относится принцип 21 Стокгольмской декларации по проблемам окружающей человека среды, устанавливающий, что государства имеют суверенное право разрабатывать свои собственные ресурсы согласно своей политике в этой области и несут ответственность за обеспечение того, чтобы деятельность в рамках их юрисдикцией или контроля не наносила ущерба окружающей среде других государств или районов за пределами действия национальной юрисдикции. Нарушение данного принципа, выразившееся в причинении вреда воздушной среде соседнего государства, представляет собой нарушение его суверенных прав на естественную среду.

Таким образом, не являясь собственником атмосферного воздуха, находящегося в конкретный момент над территорией государства, государство имеет на него суверенные права. Эти права вытекают из принадлежности государству его естественной среды. Как отмечает О.С.Колбасов, «любое суверенное государство в пределах своего воздушного пространства пользуется всеми правами территориального верховенства, государственного суверенитета, исключительным правом на использование атмосферы»[465].

Содержание суверенных прав государства на атмосферный воздух, по нашему мнению, включает право на благоприятное для населения, народного хозяйства страны, растительного и животного мира состояние атмосферного воздуха, исключительное право на использование атмосферы. Исключительность права на использование атмосферного воздуха означает, что только государство определяет допустимые пределы вредного воздействия на атмосферный воздух (к примеру, при выбросе загрязняющих веществ в атмосферу). До сих пор не подвергается правовому регулированию использование отдельных химических элементов атмосферного воздуха в качестве сырья. Когда эта проблема станет актуальной, её регулирование в осуществлении исключительного права на использование атмосферного воздуха будет проводиться только государством. Разумеется, исключительное право на использование атмосферного воздуха осуществляется в пределах, не ущемляющих законные интересы других государств, оно не должно влечь неблагоприятные воздействия на их воздушную среду.

Осуществляя суверенные права по поводу атмосферного воздуха, Казахстан разрабатывает и проводит в жизнь широкий комплекс мер, в том числе и правовых, по его охране. Государство призвано обеспечивать правильное сочетание общественных и личных интересов в охране атмосферного воздуха, защищая во всех необходимых случаях приоритет общественных национальных интересов живущих и будущих поколений людей.

С учётом изложенных соображений относительно наличия у государства суверенных прав на атмосферный воздух представляется необходимым расширить содержание понятия государственного суверенитета над воздушным про-

---

[465] К о л б а с о в О.С. Атмосфера под защитой закона // Социалистическая законность. 1980, № 10. С.15.

странством. Такое расширение обусловлено реальным существованием проблемы трансграничного загрязнения атмосферного воздуха, в результате чего причиняется иногда существенный ущерб экономике сопредельных государств. Подобные ситуации вызывают необходимость выработки и применения соответствующих международно-правовых мер регулирования.

Содержание понятия государственного суверенитета над воздушным пространством включает права, относящиеся к регулированию воздушных передвижений в пределах территории государства; права, относящиеся к регулированию коммерческой деятельности воздушно-транспортных предприятий, действующих на территории данного государства; права, относящиеся к осуществлению административной, гражданской, уголовной и иной юрисдикции государства по отношению к воздушным судам, их экипажам и находящимся на этих судах пассажирам, грузам и почте[466]. Думается, что наряду с этими элементами содержания данного понятия следует включить в него право, касающееся регулирования общественных отношений по сохранению благоприятного состояния атмосферного воздуха в пределах территории государства.

§2. Возникновение и развитие законодательства об охране атмосферного воздуха

В настоящее время особую актуальность приобретают проблемы изучения истории возникновения законодательства об охране атмосферного воздуха и регулирования атмосфероохранительных отношений нашей страны и зарубежных стран, так как исторический метод исследования в экологическом праве столь же необходим, как и в любой другой отрасли права, для выяснения его основных принципов, общих закономерностей развития.

Из всех объектов природы начало правового регулирования охраны чистоты атмосферного воздуха является, пожалуй, исторически наиболее поздним. Еще в рабовладельческом обществе появились правовые акты, охраняющие леса и отдельные виды животных, запрещающие загрязнение водоемов[467].

Первые попытки охраны атмосферного воздуха в местном масштабе известны еще с XIII века. Например, еще в 1273 году английским парламентом был принят закон, запрещающий использование в Лондоне тощего (битуминозного) угля во время заседания сессии парламента. В 1863 году в Англии вступил в силу закон, регулирующий производство щелочей и других продуктов(Alkali Works Regulation act), отразивший реакцию общественности на последствия изготовления кальцинированной соды, при производстве которой в атмосферу выбрасывалось значительное количество соляной кислоты. Закон о содовых заводах предусматривал создание «содовой инспекции», в функции которой входили установление норм допустимых загрязнений окружающей среды и контроль за деятельностью промышленных предприятий. В 1897-1939 гг. в Англии, Уэльсе, Шотландии издавались многочисленные законы по борьбе с дымом. Извест-

[466] Международное воздушное право. Кн.1. М., 1980. С.42.
[467] Г а р а н и н В.И. Охрана природы: прошлое и настоящее. Казань: Татар. кн. изд-во, 1975. С.11.

ны также законы, изданные в прошлом веке с целью борьбы с атмосферными загрязнителями, во Франции – имперский закон 1810 г., которым промышленные предприятия разделялись на три категории (первая – требующая удаления от населенных мест, вторая – подлежащая удалению при определенных условиях, третья – не представляющая опасности для окружающей среды)[468].

Более позднее начало правового регулирования охраны атмосферного воздуха по сравнению с другими объектами природы объясняется тем, что долгое время существовали только природные, естественные источники загрязнения атмосферы, которые не поддавались, да и сейчас не поддаются целенаправленному регулированию. Это – пыль от эрозии почвы, сажа или газы, выделяющиеся во время лесных и степных пожаров, пыль и газы вулканического происхождения и т.д.

Проблема загрязнения атмосферного воздуха возникла в связи с развитием промышленного производства. Особую остроту она приобрела во второй половине XX века, который характеризуется чрезвычайно высокими темпами роста промышленного производства, потребления электроэнергии и использования моторных транспортных средств. Перечень химических элементов, вовлекаемых человеком в промышленное производство, свидетельствует о его существенном возрастании за последние десятилетия. Если в начале XX века использовалось 19 химических элементов, то к середине его в промышленное производство было вовлечено около 50-ти, а 70-х годах – уже более 100. Эти изменения в промышленном производстве, естественно, сказались на составе промышленных выбросов, что привело к качественно новому загрязнению атмосферного воздуха, в частности, аэрозолями тяжелых и редких металлов. Наряду с новыми загрязнениями природного характера во внешней среде появились синтетические соединения, не существующие и не образующиеся в природе, что связано с развитием химической промышленности. Сказанное привело к тому, что, если в конце XIX – начале XX века загрязнение атмосферного воздуха рассматривалось как «проблема дыма» и связывалось с процессами сжигания твердого минерального топлива, то в настоящее время качественные изменения промышленных выбросов сделали проблему охраны атмосферного воздуха чрезвычайно сложной[469].

В этой связи в начале XX века немецкий гигиенист, профессор Ашер сделал попытку доказать, что заболеваемость населения в задымленных районах выше, чем в населенных пунктах с более чистым воздухом. Однако, несмотря на убедительность его данных, они не получили признания. Вопрос о вредном влиянии промышленных выбросов на здоровье людей продолжал оставаться открытым[470].

К вопросу о необходимости охраны атмосферного воздуха от загрязнений промышленными выбросами пришли лишь после наступления трагических событий в различных городах нашей планеты. Так, в декабре 1930 года в долине Маас (Бельгия) произошло массовое отравление населения газами промышлен-

[468] Руководство по гигиене атмосферного воздуха / Под ред. К.А. Буштуевой. М.: Медицина,1976. С.5.
[469] Там же. С. 11.
[470] Е в с и е в и ч К.М. За чистоту атмосферного воздуха. Минск, 1969 . С.5.

ных предприятий со смертельным исходом, в 1948 году в г. Донере (США) от высокой концентрации вредных веществ в воздухе погибло около 20 человек. Аналогичное бедствие произошло в 1952 году в Лондоне, где количество смертельных случаев выросло до 4000 человек. Такое бедствие посещало Лондон и после 1952 года[471].

Типичные примеры, может быть, не столь драматичные, имеются и в наше время. Известно, например, какие бедствия приносят периодические Лосанджелесские смоги, смоги в Токио. Так, в частности, 18 июня 1979 года Токио был окутан белой дымкой - признак накопления вредных веществ в воздушном бассейне. Только в этот день в Токио около 6000 человек обратились за медицинской помощью. Все они оказались жертвами загрязнения атмосферного воздуха.

Крупная экологическая катастрофа произошла в 1984 году в индийском городе Бхопале на химическом предприятии американской компании «Юнион карбайд». В результате аварии в атмосферу было выброшено несколько десятков тонн газообразного компонента – метилизоцината, вследствие чего погибло 2,5 тысяч человек и пострадало не менее 25% населения 750 – тысячного города. Общий экологический ущерб составил приблизительно 3 млрд. долл. США[472]. К сожалению, список трагических событий загрязнения атмосферного воздуха можно продолжить.

Новым этапом в развитии законодательства об охране природы можно считать Октябрьскую революцию 1917 года. Вторая программа партии, принятая на VII съезде РКП (б) в 1919 г., предусматривала широкие оздоровительные и санитарные меры, имеющие цель предупредить заболевания населения путем оздоровления населенных мест, охраны, в частности, атмосферного воздуха и других объектов природной среды[473]. Известно, что в первые годы Советской власти были изданы декреты об охране лесов, недр, рыбных запасов, вод, о создании заповедников, о курортах и т.д.

Что касается атмосферного воздуха, то в качестве самостоятельного объекта правовой охраны в декретах он не указывался. В определенной мере о необходимости охраны всех объектов природной среды, в том числе и атмосферного воздуха, в целях ограждения источников лечебных вод и лечебных грязей от порчи, истощения и загрязнения отмечалось в декрете от 20 марта 1919 года «О лечебных местностях общегосударственного значения «[474] и в постановлениях ВЦИК и Совета Народных комиссаров от 23 июня 1921 года «Об управлении лечебными местностями (курортами) общегосударственного значения»[475].

Требования охраны атмосферного воздуха содержатся в постановлениях и актах народного комиссариата труда и в материалах санитарного законодательства. Постановление народного комиссариата Труда СССР от 29 января 1926 года «Об устройстве и содержании промышленных заведений», пожалуй, один из первых правовых актов, где подчеркивалась связь между производственной дея-

---

[471] Д е т р и . Ж. Атмосфера должна быть чистой. М.: Прогресс, 1973. С. 199-201.
[472] Экономические основы экологии / В.В. Глухов, Т.В. Лисочкина, Т.Н. Некрасова. В СПб: Специальная литература, 1995. С.119.
[473] КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК, ч.1, изд.7, 1954.С. 430-431.
[474] СУ РСФСР , 1919, №11, ст.231
[475] СУ РСФСР, 1921, №52, ст.311

тельностью промышленных предприятий и загрязнением атмосферного воздуха. В нём, в частности, говорится, что при невозможности сокращения вредных последствий для окружающей среды, а именно шума, грохота, загрязнения воздуха пылью, дымом и вредными газами промышленные заведения должны быть выведены за черту населенных мест[476].

Говоря о развитии законодательства об охране атмосферного воздуха, необходимо отметить, что оно тесно связано со становлением и совершенствованием органов санитарного надзора в бывшем Союзе ССР. Обращение к истории развития природоохранительного законодательства показывает, что вопросы охраны атмосферного воздуха вплоть до 50-х годов находили отражение во многих актах, имеющих отношение к санитарному надзору. В частности, Декретом СНК РСФСР от 15 сентября 1922 года «О санитарных органах республики»[477] работникам санитарного надзора вменялось в обязанность осуществлять осмотры предприятий и учреждений по соблюдению ими санитарно – гигиенических мероприятий, направленных, по сути дела, на охрану воздушной среды.

Система органов санитарного надзора в СССР постоянно совершенствовалась. Так, в 1927 году принимается новое положение о санитарных органах республики. Дальнейшее развитие этой системы связано с постановлением СНК СССР от 26 июня 1935 года об утверждении «Положения о Всесоюзной государственной санитарной инспекции при СНК СССР»[478].

Соответственно совершенствовался и объём полномочий в области охраны атмосферного воздуха, причём очень высока была роль и значение санитарного законодательства и санитарных органов в проведении в жизнь мероприятий по охране атмосферного воздуха во всех сферах народного хозяйства.

К началу 30-х годов внимание к охране атмосферного воздуха заметно усилилось. Для этого периода характерно то, что вопросы охраны рассматриваются уже на стадии планирования промышленных центров, городов и населенных пунктов.

Так, постановлением ЦИК и СНК СССР от 27 июня 1935 года «О составлении и утверждении проектов планировки и социалистической реконструкции городов и других населенных мест СССР»[479] отмечается, что проекты планировки населенных пунктов должны удовлетворять требованиям, обеспечивающим создание более благоприятных условий труда и жизни населения. Реализация требований данного постановления в последующем была обеспечена непосредственным участием санитарных органов: государственной инспекцией и санитарно-противоэпидемиологической службой.

В соответствии с Положением о Всесоюзной государственной санитарной инспекции из приложения №1 к Приказу Министра здравоохранения СССР №937 от 14 декабря 1949 года на Всесоюзную государственную инспекцию возлагались контрольные функции за проведение мероприятий по охране атмо-

[476] Известия НКТ СССР, 1926, №8.-С.4.
[477] СУ РСФСР, 1922,№ 80, ст.1004.
[478] СЗ СССР, 1935, №41, ст.348.
[479] Здесь и в дальнейшем будут использованы Сборник важнейших официальных материалов по санитарным и противоэпидеомилогическим вопросам. Кн. №1. Медгиз, 1953. С. 201.

сферного воздуха от загрязнений промышленными и хозяйственными выбросами и отбросами, причем на Главного государственного санитарного инспектора СССР возлагались разработка и внесение на рассмотрение Совета Министров СССР проектов законов и постановлений правительства по вопросам, связанным с осуществлением общих мероприятий по санитарной охране атмосферного воздуха.

Положением о санитарно-эпидемиологической службе СССР от 1 февраля 1951 года на вышеуказанную службу возлагалось проведение текущего контроля на всей территории СССР за соблюдением санитарно-гигиенических правил при проектировании и строительстве объектов районного и государственного подчинения, изучение санитарного состояния действующих предприятий и учреждений независимо от подчинения, а также систематическое проведение лабораторных исследований промышленных выбросов в атмосферу.

Прямое регулирование отношений по охране атмосферного воздуха проводилось в соответствии с «Инструкцией для органов государственной санитарной инспекции и санитарно-противоэпидемиологической службы по контролю за проведением мероприятий по охране атмосферного воздуха населенных мест от загрязнения промышленными выбросами и отходами», утвержденной Всесоюзной санитарной инспекцией 30 декабря 1950 года, которая обязывала органы санитарной инспекции вести учет всех проектируемых, строящихся, восстанавливаемых, реконструируемых предприятий, цехов и агрегатов, могущих загрязнить атмосферный воздух своими выбросами. Причем приказом Министра здравоохранения СССР №431 от 14 июня 1949 года запрещалось не только вводить в действие, но и утверждать проекты строительства, реконструкции или восстановления промышленных предприятий без предусмотренных в проектах газо-пылеулавливающих установок.

25 февраля 1952 года Главным санитарным инспектором СССР была утверждена «Инструкция о работе государственного санитарного инспектора по охране атмосферного воздуха», на государственную санитарную инспекцию республики, края, области, города, в соответствии с которой на государственного инспектора возлагались функции контроля за исполнением мероприятий по охране атмосферного воздуха в населенных пунктах от загрязнения промышленными выбросами и отходами, могущими причинить вред здоровью людей. Государственные санитарные инспекторы должны были быть компетентными специалистами в области охраны атмосферного воздуха, занимающимися ведением картотеки, а, следовательно, знающими не только все проектируемые, строящиеся и реконструируемые предприятия, но и все действующие правовые акты в области санитарной охраны атмосферного воздуха, все ГОСТы, санитарно-гигиенические нормы и правила в области планирования населенных мест и промышленного строительства и другие вопросы по охране атмосферного воздуха.

И, пожалуй, последним актом системы санитарного законодательства об охране атмосферного воздуха 50-х годов являются Методические указания по организации санитарного контроля за чистотой атмосферного воздуха населенных мест, утвержденные главным государственным санитарным инспектором СССР 1 августа 1951 года, очень напоминающие содержание положения о госу-

дарственном контроле за работой газоочистных и пылеулавливающих установок, утвержденные постановлением Совета Министров СССР от 7 февраля 1974 года[480].

Названные методические указания, исходящие из задач органов государственной санитарной инспекции и санитарно-противоэпидемиологической службы, заключающейся в охране атмосферного воздуха городов и рабочих поселков от загрязнения вредными для здоровья людей выбросами промышленных предприятий, считали необходимым выявление среди действующих промышленных предприятий необорудованные газоочистными аппаратами источники загрязнения атмосферы в целях своевременного включения в народнохозяйственный план мероприятий по скорейшему обеспечению таких предприятий газо-, пылеулавливающими установками.

В соответствии с Методическими указаниями необходимо было вести борьбу за эффективное использование действующих очистных сооружений, за правильную эксплуатацию функционирующих газо-, пылеулавливающих установок.

Важнейшим правовым актом государственного регулирования отношений по охране атмосферного воздуха стало постановление Совета Министров СССР от 29 мая 1949 года «О мерах борьбы с загрязнением атмосферного воздуха и об улучшении санитарно-гигиенических условий населенных мест»[481], вышедшее в свет в период бурного развития в стране различных отраслей промышленности. Постановление определило задачи борьбы с загрязнением атмосферного воздуха предприятиям таких отраслей, как тепло-, электроэнергетика, черная и цветная металлургия, коксохимия, интенсивно выбрасывающим в атмосферу токсичные вещества: сернистые и фтористые соединения, сероводороды, окислы азота, хлора, свинца и т.п., представляющие угрозу для здоровья населения городов и промышленных пунктов.

Полным ходом шли изыскания по установлению предельно допустимых концентраций вредных веществ, выбрасываемых предприятиями в большом объеме и являющихся губительными для здоровья людей.

Первый этап работы специальной комиссии при Центральном научно- исследовательском санитарном институте имени Ф.Ф.Эрисмана – разработаны нормативы предельно допустимых концентраций на 10 вредных веществ: сернистый газ, хлор, ртуть, свинец, сероводород, сероуглерод, окись углерода, окислы азота, пыль и сажа. Необходимо подчеркнуть, что впервые в мире нормативы предельно допустимого содержания загрязняющих веществ в атмосферном воздухе были утверждены в СССР 1 августа 1951 года «как показатели для санитарной оценки чистоты атмосферного воздуха населенных мест»[482] Главным государственным санитарным инспектором СССР. Одновременно были утверждены и методики количественного и качественного определения окиси углерода и других примесей в атмосферном воздухе. Установление нормативов для 10 вредных веществ явилось большим достижением, однако, этого было не-

[480] СП СССР, 1974, №6, ст.24.
[481] Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам. М., 1958. С. 467-470 .
[482] Предельно допустимые концентрации атмосферных загрязнений. Выпуск первый. Медгиз, 1952. С. 4-7.

достаточно, и исследования продолжались, и на втором этапе работы комиссия разработала ПДК еще 8 ингредиентов: сернистого ангидрида, марганца, окислов фосфора, фенола, бензола, фтора, бензина и мышьяка[483]. С этого периода, можно сказать, начинается этап в регулировании отношений по охране атмосферного воздуха. В издаваемых актах требования по охране атмосферного воздуха формулируются достаточно жестко. Так, постановление Совета Министров РСФСР от 12 января 1959 года №33 «О мероприятиях по ликвидации загрязнения атмосферного воздуха населенных мест»[484] обязывает Совнархозы обеспечивать на промышленных предприятиях постоянный контроль за работой технологического оборудования и газо-, пылеулавливающих установок, выделив ответственных лиц из числа работников этих предприятий; обеспечивать строгое соблюдение установленного порядка ввода в действие новых предприятий, цехов или агрегатов, выбрасывающих в атмосферный воздух вредные газы, пары и пыль; разработать и осуществить на предприятиях конкретные мероприятия по уменьшению выбросов в атмосферу ценных материалов.

Шестидесятые годы стали знаменательными в развитии законодательства об охране атмосферного воздуха тем, что во всех республиках СССР принимаются Законы об охране природы, причем атмосферный воздух рассматривается в них как самостоятельный объект правовой охраны. Закон об охране природы КазССР в ст. 1 также указывает на это. Теперь атмосферный воздух начинает выступать как часть интегрированного объекта правовой охраны – природы в целом. Такой подход отражает осознание единства природного комплекса и неразрывной связи всех элементов природы друг с другом. Если ранее охрана атмосферного воздуха имела ярко выраженный санитарный аспект, то на этом этапе она воспринимается как экологическая проблема.

Важнейшими интеграционными правовыми актами по охране природы, в которых нашли отражения требования по охране атмосферного воздуха, принятыми на этом этапе, помимо республиканских законов являются: Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о здравоохранении (1969 г.)[485], постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР “Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов» от 29 декабря 1972 г.[486], Положение о государственном санитарном надзоре в СССР(1973 г.)[487], постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР “О дополнительных мерах по усилению охраны природы и улучшению использования природных ресурсов” от 1 декабря 1978 г.[488] и др.

Развитие правовой охраны атмосферного воздуха в соответствии с общесоюзным природоохранительным законодательством шло по двум основным направлениям: совершенствовалась система мер, направленных на предотвращение вредного воздействия на атмосферный воздух, совершенствовалась система органов государственного контроля за их осуществлением.

---

[483] Предельно допустимые концентрации атмосферных загрязнений. Выпуск второй. Медгиз, 1955.С. 3.
[484] Ведом. Верховного Совета ССР. 1959, №52, ст.466.
[485] Ведом. Верховного Совета ССР, 1969, №52, ст.466.
[486] СП СССР, 1973, №2, ст.6.
[487] СП СССР, 1973, №16, ст.86.
[488] СП СССР, 1979, №2, ст.6.

В отношении системы мер по охране атмосферного воздуха это проявилось в совершенствовании правовых норм, регулирующих отношения по планировке и застройке населенных пунктов с учетом создания наиболее благоприятных условий для жизни и здоровья населения, в развитии правовых требований к проектированию и строительству промышленных предприятий и иных объектов, влияющих на состояние атмосферного воздуха, в разработке перспективных и годовых планов мероприятий по охране природы и рациональному использованию природных ресурсов как составной части планов экономического и социального развития; совершенствовании нормирования и стандартизации в охране атмосферного воздуха как в системе Государственного комитета СССР по гидрометеорологии и контролю природной среды, так и системе Государственного комитета СССР по стандартам.

Совершенствование системы мер по охране атмосферного воздуха, естественно, требовало создания соответствующей системы органов контроля за их осуществлением. В частности, в этот период в составе Министерства химического и нефтяного машиностроения было образовано Главное управление по разработке и производству газоочистного и пылеулавливающего оборудования (Главгазоочистка) с подчиненной ему Государственной инспекцией по контролю за работой газоочистных и пылеулавливающих установок. Более четко были сформулированы задачи Государственной инспекции. В системе Государственного комитета СССР по гидрометеорологии и контролю природной среды было предусмотрено создание Государственной инспекции по охране атмосферного воздуха.

1980 год вошел в историю правовой охраны атмосферного воздуха как год принятия Закона СССР об охране атмосферного воздуха[489]. В системе Советского законодательства Закон СССР об охране атмосферного воздуха являлся кодификационным актом, определяющим наиболее общие и принципиальные положения правового регулирования охраны атмосферного воздуха.

На основе Закона СССР об охране атмосферного воздуха был принят ряд союзных подзаконных актов, цель которых заключена в детализации регулирования некоторых общественных отношений, вытекающих из союзного Закона. К ним относились Постановление Совета Министров СССР «О нормативах предельно допустимых выбросов загрязняющих веществ в атмосферу и вредных воздействий на нее»[490], Положение о государственном контроле за охраной атмосферного воздуха[491], Положение о государственном учете вредных воздействий на атмосферный воздух[492], Указ Президиума Верховного Совета СССР «Об административной ответственности за нарушение законодательства об охране атмосферного воздуха»[493]. В соответствии с союзным Законом приняты законы об охране атмосферного воздуха союзных республик.

---

[489] Ведом. Верхов. Совета СССР. 1980, №27.С.528.
[490] СП СССР. 1982, №4, ст.18.
[491] СП СССР, Отдел первый. 1982, №23, ст.119.
[492] СП СССР, Отдел первый. 1982, №22, ст.115.
[493] Ведом. Верхов. Совета СССР. 1982, №34, ст. 635.

12 июня 1981 года на третьей сессии Верховного Совета Казахской ССР десятого созыва был принят закон КазССР об охране атмосферного воздуха[494]. Задачами законодательства КазССР об охране атмосферного воздуха являлись регулирование общественных отношений в этой области в целях сохранения в чистоте и улучшения состояния атмосферного воздуха, предотвращения и снижения вредных химических, физических, биологических и иных воздействий на атмосферу, вызывающих неблагоприятные последствия для населения, народного хозяйства республики, растительного и животного мира, а также укрепления законности в области охраны атмосферного воздуха. Данный закон действовал более 20 лет и утратил свое действие только 11 марта 2002 года в связи принятием закона Республики Казахстан «Об охране атмосферного воздуха».

В 1989 – 1990 гг. в Казахстане начала формироваться новая экологическая политика – переходного периода, ориентированная на развитие экономических методов регулирования природопользования, расширения прав и полномочий областных и местных органов управления. На начальном этапе проведен широкомасштабный эксперимент по совершенствованию экономического механизма природопользования, который, базируясь на установлении и взимании платы за загрязнения окружающей среды, позволил: интенсифицировать работы по инвентаризации источников загрязнения выбросов и сбросов загрязняющих веществ; повысить роль территориальных органов в управлении природопользованием, изменить отношение предприятий - природопользователей к планированию и создать экономические стимулы в природоохранной деятельности.

Первым шагом на пути реформирования природоохранной деятельности стал Закон Казахской ССР «Об охране окружающей природной среды»[495], принятый в 1991 г., в соответствии с которым была введена плата за загрязнение окружающей природной среды на всей территории РК.

Подводя итог исследования возникновения и развития законодательства об охране атмосферного воздуха, можно отметить вполне сложившуюся систему нормативных актов, регулирующих его охрану в разные периоды истории Республики Казахстан, и выделить при этом этапы эволюции и совершенствования законодательства в этой области.

Юристы, разрабатывающие вопрос истории развития охраны атмосферного воздуха, выдвигали несколько точек зрения о периодизации данного процесса. Приведём некоторые из них. Так, Н.А. Малышко в 1979 году рассматривал историю развития правового регулирования и контроля за чистотой воздушной среды и выделял три периода: дореволюционный, период от победы Октябрьской революции до 50-х годов и период с начала 50-х годов до настоящего времени[496]. Дореволюционный период характеризовался тем, что прогрессивная общественность России начала понимать значение возникшей проблемы, и государственные органы вынуждены были принять некоторые нормативные акты по охране чистоты. Второй период связан с Великой Октябрьской революцией и

[494] Ведом. Верхов. Совета Казахской ССР. 1981, №25. С.482.
[495] ЭКО курьер.1991.19 сентября.
[496] М а л ы ш к о Н.И. Государственный контроль в области охраны атмосферного воздуха от загрязнения: Автореф. дис… канд. юрид. наук. Киев, 1979. С.13.

характеризуется развитием норм и правил по охране атмосферного воздуха от загрязнения, прежде всего в санитарном законодательстве. Третий период, по мнению автора, связан с тем, что охрана атмосферного воздуха превращается из санитарной в природоохранительную задачу. Предложенная периодизация интересна, но не бесспорна, и автор уже в 1982 году в монографии «Государственный контроль за охраной атмосферного воздуха» пересматривает точку зрения по данной проблеме. «В зависимости от принимаемых актов, – пишет Н.А. Малышко, – и установления гарантий их выполнения историю государственного регулирования охраны атмосферного воздуха можно разделить на три этапа. Первый этап – с 1917 года до конца 40-годов. Второй этап – с 1950 до конца 70-х годов. Третий этап – с начала 1980 года»[497]. Тем самым Н.А. Малышко отказывается от дореволюционного периода в истории развития правового регулирования в области охраны атмосферного воздуха, что, по нашему мнению, справедливо, так как проблема загрязнения атмосферного воздуха возникла только с развитием промышленного производства, а это произошло только к середине XX века.

Габитов Р.Х. предлагает историю правового регулирования охраны атмосферного воздуха разделить на два основных этапа. Первый этап – с 1917 года по 1950 год, второй – с 1951 года по настоящее время[498], объясняя, что требования охраны атмосферного воздуха вплоть до 50-х годов развивались в актах санитарного и трудового законодательства. Их содержание характеризуется тем, что они имели санитарногигиеническую направленность, природоохранительный аспект не всегда учитывался. Новый этап наступил с установлением нормативов ПДК (1951 год).

С 50-х годов в правовых актах по охране атмосферного воздуха наряду с санитарно - гигиеническими начинают устанавливаться и экологические требования.

Авторы работы выделяют два основных этапа в истории развития правового регулирования в области охраны атмосферного воздуха. Первый этап охватывает развитие атмосфероохранительного законодательства до обретения Республикой Казахстан государственного суверенитета. Авторы включают в него развитие санитарного законодательства по охране атмосферного воздуха, определение нормативов качества атмосферного воздуха, принятие закона по охране атмосферного воздуха в 1981г. Второй этап в развитии правового регулирования в области охраны атмосферного воздуха авторы выделяют после получения подлинной независимости Казахстаном. Надо отметить, что в условиях командно-административной системы Казахстан не имел никакого отношения к своим богатствам. Общественные отношения, связанные с использованием и охраной атмосферного воздуха, регулировались законами бывшего СССР. Собственниками природных ресурсов выступали союзные министерства и ведомства. Это наложило отпечаток как на ход развития правовой мысли, так в целом на правотворческую работу. Унитарный по своему характеру бывший Союз заранее обу-

[497] М а л ы ш к о Н.И. Государственный контроль в области охраны атмосферного воздуха. Киев: Наукова Думка, 1982. С.21.
[498] Г а б и т о в Р.Х. Правовая охрана атмосферного воздуха: Авторефер. дис… канд. юрид. наук. М., 1986. С.10.

славливал необходимость текстуального воспроизведения союзных норм в республиканских законах. В результате, исключались всякая инициатива в правотворческой работе, возможность учета местных условий при решении тех или иных задач[499]. Закон Казахской ССР «Об охране атмосферного воздуха» 1981 года с этой точки зрения, являлся классическим примером. В нем мы не находим, по существу, ни одной нормы, которая бы учитывала специфику нашей страны. Не случайно Казахстан долгое время оставался сырьевым придатком бывшего Союза. Получение независимости оказало заметное влияние на перестройку всех сторон общественной жизни. Впервые стали появляться законы, в которых стали выше ставиться интересы народов Казахстана. Речь идет прежде всего о «Декларации о государственном суверенитете Казахской ССР»[500] и принятом впоследствии Законе «О государственной независимости Республики Казахстан»[501]. В этих законах наиболее четко было сформулировано право народов Казахстана на природные богатства. Мы приходим к выводу, что, по существу, с принятием Декларации начинается новый этап в развитии законодательства об охране атмосферного воздуха. Именно сегодня в стране ведется серьезная работа по совершенствованию экологического законодательства. Данные акты содержат нормы, которые регулируют охрану атмосферного воздуха.

Законодательство по охране атмосферного воздуха основывается на Конституции Республики Казахстан, Законе «Об охране окружающей среды» и состоит из Закона «Об охране атмосферного воздуха» и иных нормативных правовых актов Республики Казахстан. Законодательство об охране окружающей среды исходит из критерия сбалансированного решения социально-экономических задач и проблем окружающей среды в целях перехода Республики Казахстан к устойчивому развитию в условиях рыночных отношений. В Конституции Республики Казахстан в статье 31 определено, что государство ставит охрану окружающей среды, благоприятной для жизни и здоровья человека.

За годы независимости Казахстан создал большую базу законодательных актов в области охраны окружающей природной среды. Разработаны и приняты законы «Об охране окружающей среды», 1997 г., 15 июля[502]; «Об экологической экспертизе», 1997 г., 18 марта[503]; «Об особо охраняемых природных территориях», 1997 г., 15 июля[504]; Земельный кодекс Республики Казахстан, 2003, 20 июня, «Об охране атмосферного воздуха», 2002, 11 марта и другие.

После распада Союза ССР и самоопределения входивших в него республик процесс правотворчества в области использования и охраны атмосферного воздуха практически не претерпел каких-либо существенных изменений. Межпарламентской Ассамблей государств СНГ был подготовлен модельный Закон «Об охране атмосферного воздуха», принятый 8 декабря 1998 года. На его основе были приняты Законы «Об охране атмосферного воздуха» Республики Армения, Республики Молдова, Российской Федерации и Республики Узбекистан.

---

[499] Мухитдинов Н.Б., Мороз С.П. Горное право. Алматы, 1999. С.21.
[500] Ведомости Верховного Совета КазССР. №44, 1990 г., ст. 408.
[501] Ведомости Верховного Совета КазССР. №51, 1991г., ст. 622.
[502] Казахстанская правда. 1997. 5 августа.
[503] Казахстанская правда. 1997. 21 марта.
[504] Казахстанская правда. 1997. 6 августа.

Законы об охране атмосферного воздуха механически воспроизводят многие положения одноименных союзных законодательных актов с незначительной новацией включаемого в них нормативного материала. В Российской Федерации проект закона об охране атмосферного воздуха был подготовлен еще 1996 году, но несколько раз отклонялся Государственной Думой РФ и Президентом РФ по различным причина, в том числе за несоответствие действующему законодательству и нарушения технического характера. Но все же 4 мая 1999 года был принят Закон Российской Федерации «Об охране атмосферного воздуха». Любопытно письмо Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации № 01-12/65-1146 от 13.04.93г. «О результатах государственной экологической экспертизы действующей нормативной документации по охране атмосферного воздуха от загрязнения»[505]. Результаты экспертизы указывают на то, что указанная документация в основном не соответствует современным экологическим требованиям, не обеспечивает безопасность общественного развития, является устаревшей, ее использование не позволяет инициатору деятельности заранее составить представление о возможных отрицательных экологических последствиях реализации принимаемых хозяйственных решений. Из 328 рассмотренных нормативных документов в данной области современным требованиям отвечают лишь 8, нуждаются в доработке 291 документ, 25 нормативных документов рекомендуется отменить. В Казахстане аналогичную экологическую экспертизу нормативной документации по охране атмосферного воздуха не проводили. Но результаты, видимо, были те же.

В современной юридической науке достаточно фундаментально разработана общая теория правовых принципов. Так, один из авторов, исследовавший эти вопросы применительно к горному праву, отмечает, что принципы права – это есть руководящие положения и идеи, которые 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 использованию и охране недр[506].

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 и отражают объективные закономерности общественного развития. Они не могут быть сформулированы произвольно, вне зависимости от действующих в данном обществе экономических и политических закономерностей. Но экологические и экономические принципы не следует отождествлять с принципами права, в которых впервые в определенной форме преломляются и конкретизируются в своем содержании. Соотношение экономических законов и принципов права – это одна из сторон соотношения базиса и настройки. Принципы права, имея объективное основание, формируются и опосредуются этими формами общественных отношений.

Д.Л. Байдельдинов, рассматривая принципы экологического законода-

[505] httr: // www.cci. glasnet. ru./mc/legis/5 17.txt

[506] М у х и т д и н о в Н.Б., М о р о з С.П. Горное право. Алматы, 1999. С. 50.

тельства, справедливо считает, что они выполняют связующую роль для определенных совокупностей правовых норм, отражая их сущность и объединяя их в институты или отрасли права, которым соответствует обособленный круг общественных отношений, регулируемых в соответствии с обозначенным принципом права. Исследование принципов экологического законодательства и их выявление необходимо вести с учетом сути самого законодательства, то есть данные принципы должны быть сформулированы в анализируемом нами законодательстве, и в соответствии с ними должны регулироваться общественные отношения[507].

Как мы отмечали ранее, принципы должны быть выявлены из существующих правовых норм, должны быть обозначены и сформулированы в действующем законодательстве.

Так, основные принципы охраны окружающей природной среды сформулированы в ст.3 Закона Республики Казахстан «Об охране окружающей природной среды в РК»[508]. К ним относятся:

- приоритет охраны жизни и здоровья человека, сохранение и восстановление окружающей среды, благоприятной для жизни, труда и отдыха населения;

- сбалансированное решение социально-экономических задач и проблем окружающей среды в целях перехода Республики Казахстан к устойчивому развитию в условиях рыночных отношений и удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений людей в здоровой и благоприятной окружающей среде;

- обеспечение экологической безопасности и восстановление нарушенных естественных экологических систем на территориях с неблагоприятной экологической обстановкой;

- рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, поэтапное введение платы за природопользование и внедрение экономического стимулирования охраны окружающей среды;

- обеспечение сохранения биологического разнообразия и объектов окружающей среды, имеющих особое экологическое, научное и культурное значение;

- государственное регулирование и государственный контроль, неотвратимость ответственности за нарушение законодательства об охране окружающей среды;

- предотвращение нанесения ущерба окружающей среде, оценка возможного воздействия на окружающую среду;

- активное и демократичное участие населения, общественных объединений и органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды;

- международное сотрудничество в области охраны окружающей среды на основе международного права.

На основе данных принципов должна осуществляться правовая охрана всех объектов экологического права, в том числе и атмосферного воздуха.

---

[507] Б а й д е л ь д и н о в Д.Л. Экологическое законодательство РК. Алматы: Жеті Жарғы, 1995. С.25.

[508] Закон Республики Казахстан «Об охране окружающей среды» от 15 июля 1997 года. // Казахстанская правда.1997.5 августа.

Важнейшее значение для характеристики правовой охраны атмосферного воздуха имеет наличие системы основных принципов, которые являются руководящими началами, и в соответствии с которыми регулируются атмосферо-охранительные отношения.

К изучению принципов правовой охраны атмосферного воздуха специально обращались М.М. Бринчук, Д.Л. Байдельдинов, Н.И. Малышко. Для контрольной деятельности в области охраны атмосферного воздуха, по мнению Н.И. Малышко, характерными являются следующие принципы: а) атмосферный воздух выступает как человеческое благо и природный объект, на который не распространяется право собственности; б) охрана чистоты воздуха в нашей стране является общегосударственной задачей, делом всего народа; в) использование достижений научно-технического прогресса для сохранения и восстановления чистоты воздуха; г) комплексность охраны воздушной среды; д) сочетание национальных и интернациональных задач в этой области[509].

Вопрос о принципах правовой охраны атмосферного воздуха подробно рассматривал М.М. Бринчук. В числе наиболее важных он выделил следующие принципы: комплексный подхода к охране атмосферного воздуха; предупреждение вредного воздействия на состояние атмосферного воздуха; постоянное наблюдение за состоянием атмосферного воздуха и контроль за соблюдением воздушного законодательства; неотвратимость ответственности за нарушение правовых требований охраны атмосферного воздуха; сочетание национальных и международных задач в охране атмосферного воздуха[510].

Д.Л. Байдельдинов предлагает следующую систему руководящих положений: 1) государственный суверенитет на воздушное пространство в пределах границ Союза ССР; 2) общегосударственный характер охраны атмосферного воздуха; 3) планирование атмосфероохранительных мероприятий; 4) приоритет экологической охраны атмосферного воздуха над экономическим его использованием; 5) приоритет здоровья и экологического благополучия граждан; 6) нормирование качества воздушной среды (стандартизация воздуха); 7) комплексная охрана объектов природы, оказывающих влияние на чистоту атмосферного воздуха; 8) неотвратимость ответственности за нарушение атмосфероохранительных норм и требований; 9) сочетание национальной и международной охраны атмосферного воздуха[511].

Не все положения, приводимые авторами, бесспорны, но они является хорошей базой для обобщения, выявления основных принципов правовой охраны атмосферного воздуха. В статье 4 Закона «Об охране атмосферного воздуха» законодатель определил перечень основных принципов правовой охраны атмосферного воздуха, к ним относятся:

1) приоритет охраны жизни и здоровья человека, настоящего и будущих поколений;

---

[509] М а л ы ш к о Н.И. Государственный контроль в области охраны атмосферного воздуха. Киев: Наукова Думка, 1982.С.16.

[510] Б р и н ч у к М.М. Правовая охрана атмосферного воздуха. М.: Наука, 1985. С. 68-69.

[511] Б а й д е л ь д и н о в Д.Л. Правовая охрана атмосферного воздуха (на материалах КазССР): Автореф. дис… канд. юрид. наук. Алма-Ата, 1986. С.15.

2) недопущение необратимых последствий загрязнения атмосферного воздуха для окружающей среды;

3) государственное регулирование выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и вредных физических воздействий на него;

4) гласность, полнота и достоверность информации о состоянии атмосферного воздуха, его загрязнении;

5) научная обоснованность, системности и комплексности подхода к охране атмосферного воздуха и охране окружающей среды в целом.

Среди предусмотренных ст. 4 Закона «Об охране атмосферного воздуха» обращает на себя внимание приоритет охраны жизни и здоровья человека, настоящего и будущих поколений. Это один из основных принципов охраны окружающей среды, предусмотренный также в Законе от 15 июля 1997 года «Об охране окружающей среды в Республике Казахстан».

Приоритет в природоохранном и природоресурсном праве отдается человеку, его здоровью, жизни, их охране от вредного воздействия окружающей среды в силу техногенных и антропогенных отрицательных воздействий. В этом плане осуществляются меры по предупреждению таких воздействии и по быстрому реагированию на них в целях ликвидации их последствий.

Сама охрана окружающей среды не является самоцелью – ее главная задача заключается в обеспечении реальных гарантий прав человека и гражданина на здоровую и благоприятную для жизни среду, экологических условий для жизни, труда и отдыха населения.

Указанный принцип приобрел характер конституционного: согласно ст.31 Конституции РК государство ставит целью охрану окружающей среды, благоприятной для жизни и здоровья человека. Как и другие принципы земельного права и принципы экологического права, это предписание имеет прямое действие, может стать доводом, аргументом в споре, быть положено в основу административного и судебного решения, что и происходит порой на практике.

Не случайно приоритет человека назван первым среди других принципов данной статьи Закона. Жизнь и здоровье человека – основная цель охраны атмосферного воздуха, окружающей среды, всего природоресурсного и экологического права. Из этого законодательного постулата вытекают и остальные принципы природопользования и охраны окружающей среды, тесно связанные между собой.

Сочетание экологии и экономики – один из основных принципов охраны окружающей среды, предусмотренный также в Законе об охране окружающей среды, проходящие основной темой через принципы, названные в ст. 4 Закона об охране атмосферного воздуха, и через его последующие конкретные нормы, через нормы других актов природоохранного и природоресурсного законодательства.

В теории и на практике встает вопрос о возможности и невозможности приоритета права и экологии над экономикой, или экологических, природоохранных интересов общества над экономическими. Но и за годы суверенитета Республики Казахстан вопрос о соотношении между экологическими и экономическими интересами остался не решенным. Практика правового регулирова-

ния отношений по использованию и охране природных ресурсов показывает, что сейчас у государства нет реальной возможности объявить в законодательном порядке приоритет экологии над экономикой. 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 хозяйствования. 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[512].

Таковы наиболее важные принципы правовой охраны атмосферного воздуха в Казахстане. Они имеют не только теоретическое, но и важное практическое значение. Ведь на основе этих принципов строится деятельность органов государственного управления охраной воздуха, а также общественных организаций и граждан. Эти принципы являются основами экологической политики нашего государства.

---

[512] М у х и т д и н о в Н.Б. Закон Республики Казахстан об охране окружающей природной среды: проблемы и особенности их решения // Государство и право. 1992, №8. С. 91; Е г о ж е. Основные принципы экологической безопасности // В сб.: Государств. независимость Центрально-Азиатских стран: итоги и перспективы». Материалы междунар. научно-практ. конф., посв. независимости Республики Казахстан». 29-30 сент. 2001. Алматы, 2001. С. 21-26; Е г о же Экологическая безопасность как результат охраны окружающей среды // Вестник Центрально-Азиатского университета. 2002, № 1. С. 103-107.

Глава II

ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ АТМОСФЕРНОГО ВОЗДУХА

§1. Понятие и особенности государственного управления в области охраны атмосферного воздуха

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 данном случае – атмосферного воздуха. Поэтому из положения «государственное управление» не должно вытекать представление о том, что отношения по управлению атмосферным воздухом являются отношениями между государственными органами и атмосферным воздухом. В теории права правовой режим устанавливается не для вещей, а для связанного с ними поведения субъектов.

Управление осуществляется посредством взаимодействия определенных элементов системы – субъекта и объекта управления. 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.

Для управления прежде всего характерно осуществление властных функций, когда соответствующие государственные органы посредством представляемых им полномочий направляют деятельность предприятий, учреждений, граждан в русло, необходимое обществу. Поэтому управленческие отношения называют властеотношениями. Однако следует иметь в виду, что управление – это не только воздействие, но и взаимодействие, взаимопомощь участников (субъектов) правоотношений данного вида.

Атмосферный воздух, как объект управления, обладает определенными, только ему присущими особенностями, которые учитываются при построении системы органов, определении их задач, компетенции, функций и целей.

Как средство производства атмосферный воздух в народном хозяйстве используется в разных качествах: как источник кислорода для сжигания топлива и сырья для химической промышленности; как средство получения ветровой энергии и охлаждения установок; как субстрат и среда для движения различных летательных аппаратов, для осуществления связи (световой, звуковой, радиосвязи), для сброса отходов (газообразных, парообразных и пылевидных) в процессе производственной и других видов деятельности человека[513]. Характер и организация государственного управления складываются применительно к этим свойствам атмосферного воздуха.

Управление атмосферным воздухом как исполнительно-распорядительная деятельность государственных органов сталкивается со множеством задач: общих и частных, главных и второстепенных. Так, задачи государственного над-

[513] Б р и н ч у к М.М. Правовая охрана атмосферного воздуха. М.: Наука, 1985. С.6.

зора и контроля за охраной атмосферного воздуха – обеспечить соблюдение исполнительными органами и атмосферопользователями законодательства об охране атмосферного воздуха и установленного порядка пользования атмосферным воздухом; строго контролировать выполнение обязанностей по охране атмосферного воздуха, по предупреждению и устранению их вредного влияния на население, окружающую среду, а также иных правил и норм, установленных законодательством об охране атмосферного воздуха.

Цели и задачи государственного управления атмосферным воздухом формулируются не только в атмосфероохранительном законодательстве, но и в актах, устанавливающих правовой статус органов управления (положениях министерств, ведомств и т.д.). Они определяют содержание, основные направления и компетенцию различных государственных органов в их деятельности по организации использования и охраны атмосферного воздуха. Однако какими бы разнообразными эти задачи не были, цель государственного управления, в конечном счете, – обеспечить рациональное и комплексное использование атмосферного воздуха и охрану с учетом взаимосвязи различных природных объектов.

В условиях рынка в области регулирования атмосфероохранительных отношений имеют место два взаимосвязанных и взаимообусловленных процесса, которые сводятся к следующему: усиление деятельности общегосударственного управления под влиянием атмосфероохранительного и природоохранительного законодательства и обратное влияние специально уполномоченных государственных органов на выполнение требований атмосфероохранительного и природоохранительного законодательства, что способно привести к повышению эффективности действующих нормативных актов.

1. С учетом изложенного все многочисленные и разнообразные действия государства и его органов можно классифицировать по следующим основным направлениям (функциям):
2. Нормирование качества атмосферного воздуха и вредных физических воздействий по его охране.
3. Осуществления экологического мониторинга атмосферного воздуха.
4. Проведения экологической экспертизы в области атмосферного воздуха.
5. Организация экологического контроля атмосферного воздуха.
6. Реализация экономического механизма охраны атмосферного воздуха.
7. Применение юридической ответственности за нарушение законодательства об охране атмосферного воздуха.

Функции управления атмосферным воздухом тесно взаимосвязаны между собой, но, в то же время, каждая из них относительно самостоятельна и обеспечивает решение той или иной части общей задачи по организации рационального использования атмосферного воздуха. В работе исследованы некоторые из них.

В решении проблемы организации охраны атмосферного воздуха важное значение имеет установление нормативов качества атмосферного воздуха. Именно с установления нормативов качества атмосферного воздуха начинаются управленческие отношения. Объективно в процессе общественного развития человек не может не воздействовать на окружающую природную среду. Для удовлетворения своих разнообразных потребностей он не может не извлекать из

породы минеральные ресурсы, не может не забирать воду, пока по экономическим и техническим соображениям не может не выбрасывать загрязняющие вещества в природную среду. Проблема заключается в том, чтобы при использовании природных ресурсов и загрязнении окружающей среды и оказании на нее иных отрицательных воздействий, исходя из долгосрочных общественных интересов в сохранении количественных и качественных свойств и характеристик природы, главное – не допустить нарушения соответствующих норм. Для достижения этих целей и призваны служить экологические нормативы.

Разработка нормативов в СССР началась в 50-е годы прошлого века. Новацией Закона об охране атмосферного воздуха явилось, то, что он предусмотрел введение новых форм нормирования качества атмосферного воздуха и с экологическими нормативами качества атмосферного воздуха и нормативами предельно допустимых уровней физических воздействий на него Закон предусмотрел установление гигиенических нормативов качества атмосферного воздуха. Последний вид нормативов не предусматривался Законом Казахской ССР «Об охране атмосферного воздуха» (1981 г.). Оправдано полагать, что отсутствуют основания выделять как самостоятельный вид гигиенические нормативы качества атмосферного воздуха. Объясняется это тем, что загрязняющие (вредные) вещества, выброшенные в атмосферу, оказывают одновременное воздействие на человека, объекты растительного и животного мира.

В Законе устанавливаются виды нормативов выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух – технические нормативы выбросов и предельно допустимые выбросы. Определение этих видов дано в ст.1 Закона «Об охране атмосферного воздуха».

Технический норматив выброса – норматив выброса вредного (загрязняющего) вещества в атмосферный воздух, который устанавливается для передвижных и стационарных источников выбросов, технологических процессов, оборудования и отражает максимально допустимую массу выброса вредного (загрязняющего) вещества в атмосферный воздух в расчете на единицу продукции, мощности, пробега транспортных или иных передвижных средств и другие показатели.

В главе 8 Закона РК «Об охране окружающей среды» детально урегулирован вопрос нормирования качества окружающей среды. Так, в ст.35 Закона определена цель нормирования качества окружающей среды – экологическое нормирование ставит целью установление научно обоснованных предельно допустимых норм воздействия на окружающую среду, гарантирующих экологическую безопасность и охрану здоровья населения, обеспечивающих предотвращение загрязнения окружающей среды, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов. В ст.36 Закона зафиксированы следующие основные виды нормативов качества окружающей среды:

- предельно допустимых концентраций вредных веществ в окружающей среде;
- предельно допустимых выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую среду;
- предельно допустимых уровней шума, вибрации, магнитных полей и иных вредных физических воздействий;

- предельно допустимого уровня радиационного воздействия;
- предельно допустимых норм применения агрохимикатов в сельском и лесном хозяйстве;
- охранных, санитарно-защитных и иных защитных зон;
- удельные нормативы выброса, сброса вредных (загрязняющих) веществ.

Нормативы предельно допустимых концентраций вредных веществ для атмосферного воздуха в СССР в середине 80-х годов установлены были для 218 химических веществ при изолированном действии и для 22 их комбинаций[514]. Для сравнения приведем данные о количестве веществ, загрязняющих атмосферный воздух, для которых установлены стандарты или нормативы ПДК в некоторых странах. В США стандарты качества установлены немногим более чем для десятка загрязняющих веществ.

В целях оценки состояния атмосферного воздуха Министерством здравоохранения Республики Казахстан установлены нормативы предельно допустимых концентраций (ПДК) загрязняющих веществ в атмосферном воздухе и уровни вредного воздействия на него. Эти нормативы должны отвечать интересам охраны здоровья людей и охраны окружающей природной среды, являясь едиными для всей территории Республики Казахстан; в необходимых случаях устанавливаются более строгие нормативы для отдельных районов (ст.ст.9, 11 Закона Республики Казахстан «Об охране атмосферного воздуха»). В основу управления качеством атмосферного воздуха должна быть положена система экологических нормативов, а не действующие в настоящее время требования соблюдения санитарно-гигиенических нормативов (ПДК), которые не охватывают всех форм техногенного воздействия.

В целях охраны атмосферного воздуха устанавливаются нормативы предельно допустимых выбросов загрязняющих вещество (ПДВ) стационарными и передвижными источниками загрязнения, а также нормативы предельно допустимых вредных физических воздействий в РК, утверждаемые Министерством охраны окружающей среды РК по каждому стационарному источнику и каждой модели транспортных средств и установок. При этом должно выполняться условие, что выбросы загрязняющих веществ и вредные физические воздействия от данного источника и от совокупности источников города или другого населенного пункта с учетом перспективы развития промышленных предприятий и рассеивания вредных веществ в атмосфере не создадут приземную концентрацию (ПДК) для населения, растительного и животного мира. При установлении ПДВ учитывают перспективу развития предприятия, физико-географические и климатические условия местности, расположение промышленных площадок и установок существующей и намеченной жилой застройки, санаториев, зон отдыха и т.д.

Вредные воздействия на атмосферный воздух, для которых не установлены соответствующие нормативы, могут допускаться в исключительных случаях по специальным разрешениям, выдаваемым на определенный срок специально уполномоченными на то государственными органами. В течение этого срока должен быть установлен соответствующий норматив предельно допустимого

[514] Б р и н ч у к М.М. Правовая охрана атмосферного воздуха. М.: Наука, 1985. С.82.

вредного воздействия и проведены необходимые мероприятия по охране атмосферного воздуха.

При проектировании и эксплуатации транспортных и иных передвижных средств и установок (ст.25) должны разрабатываться и осуществляться мероприятия по предотвращению и сокращению выбросов загрязняющих веществ, а их количество не должно превышать нормативы ПДВ. Производство и эксплуатация таких средств и установок не допускаются, если в их выбросах содержание загрязняющих веществ превышает установленные нормативы.

В целях оценки состояния атмосферного воздуха должны устанавливаться гигиенические и экологические нормативы качества атмосферного воздуха и предельно вредных физических воздействий на него. Данные нормативы качества атмосферного воздуха, предельно допустимые уровни физических воздействий на атмосферный воздух должны устанавливаться и пересматриваться в порядке, определенном Правительством Казахстана.

Таким образом, необходимо отказаться от построения нормативов качества атмосферного воздуха только по санитарно-гигиеническим параметрам, а при разработке нормативов выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух целесообразно иметь систему удельных показателей выбросов вредных веществ по производственно – технологическому принципу.

Экономизацию экологической деятельности следует отнести к одной из основных тенденций развития экологической функции Республики Казахстан. В настоящее время все отчетливее осознается экономическая природа экологических проблем. Экономика не только порождает экологические проблемы, но и является источником средств и механизмов их решения. Поддержание надлежащего качества окружающей среды есть процесс экономический, окружающая среда становится активным фактором производства, лимитирующим его структуру и масштабы. С осознанием этих глубоких связей начинается новый, конструктивный этап в решении всех проблем природопользования. Это нашло отражение в законе Республики Казахстан «Об охране окружающей среды» от 15 июля 1997 года, который определил задачи и объекты механизма охраны окружающей среды. Принятие данного закона явилось стимулирующим фактором развития природоохранной деятельности. В ст.26 Закона РК «Об охране окружающей среды» определены экономические методы охраны окружающей среды, которыми являются планирование и финансирование мероприятий по охране окружающей среды; плата за пользование природными ресурсами; плата за загрязнение окружающей среды; плата за охрану и воспроизводство природных ресурсов; экономическое стимулирование охраны окружающей среды; экологическое страхование; создание фондов охраны окружающей среды. В Законе «Об охране атмосферного воздуха» определены экономические основы охраны атмосферного воздуха.

В настоящее время особое значение приобрело правовое регулирование финансирования природоохранной деятельности. Ведь на протяжении последних лет уменьшается процент средств, выделенных из государственного бюджета на финансирование природоохранных мероприятий.

В развитых странах мира на нужды экологии отпускается от 2-3 до 10% бюджетных средств, а в России в 1995 году было выделено 0,6 % расходной части бюджета, 1996 году – 0,5%, в 1997 году – 0,4 %, в 1998 году примерно 0,3%. Вместе с тем, считается, что если затраты на обеспечение среды обитания человека составляют меньше двух процентов, то это ведет не только к деградации среды, но и к деградации общества[515]. В Казахстане по данным Института стратегических исследований при Президенте Республики Казахстан выделяется меньше полпроцента бюджетных средств на решения экологических программ[516]. Хотя в республике по официальным данным ежегодно увеличивается выделение средств на решение экологических проблем. Если в 1994 году капитальные вложения на мероприятия по охране природы и рациональному использованию природных ресурсов составили 146,3 млн. тенге($4 млн.), то в 1997 году на природоохранные мероприятия по республике 4459,5 млн. тенге ($ 58,8 млн.) или почти в 15 раз. В 2002 году в Казахстане на природоохранные мероприятия природопользователями было 21, 8 млрд. тенге инвестиций, что на 9 процентов меньше, чем в 2001 году. Только на охрану атмосферного воздуха в 2002 году было использовано 12,7 млрд. тенге инвестиций, что на 28,3 процента больше, чем 2001 году[517]. Для сравнения, на охрану атмосферного воздуха в 1997 году в республике было затрачено 30256,3 млн. тенге($ 42,9 млн.), что больше, чем в 1994 году в 88 раз (17,3 млн. тенге)[518]. Тем не менее, выделяемых средств явно не достаточно для решения экологических проблем современного Казахстана. Но в стране сложилась парадоксальная ситуация.

Закон Республики Казахстан «Об охране окружающей среды» предусматривает три вида платежей. Это – плата за:

1. пользование природными ресурсами взимается с природопользователей в виде налогов, сборов и плат, установленных Налоговым кодексом Республики Казахстан (ст. 28).
2. загрязнение окружающей среды взимается с организаций и граждан за выбросы и сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов производства и потребления (ст.29).
3. охрану и воспроизводство природных ресурсов взимается с природопользователей в порядке компенсации возмещения бюджетных затрат на осуществление указанной деятельности (ст.30).

В соответствие с главой 83 Плата за загрязнение окружающей среды Налогового Кодекса Республики Казахстан определены правовые основы экологических платежей.

Плательщиками платы являются физические и юридические лица, осуществляющие деятельность на территории Республики Казахстан в порядке специального природопользования.

---

[515] Интервью Председателя Комитета по экологии Государственной Думы РФ Т.В. Золотниковой // Московская правда. 1996. 21 марта.

[516] Стратегия Центральной Азии на 21 век: от экологической уязвимости – к устойчивому развитию // Казахстан и мировое сообщество. 1995.№3. С.57.

[517] Казахстанская Правда. 2003. 4 мая

[518] Современный Казахстан: цифры и факты. Алматы: 1998. С.62.

Объектом обложения является фактический объем выбросов в пределах и (или) сверх установленных лимитов, сбросов (включая аварийные) загрязняющих веществ, размещения отходов производства и потребления.

В соответствии со статьей 463 порядок исчисления и уплаты Налогового Кодекса РК:

1. Суммы платы исчисляются налогоплательщиками самостоятельно, исходя из фактических объемов загрязнения окружающей среды и установленных ставок.

2. Для организаций с малыми объемами платежей (до 100 месячных расчетных показателей в суммарном годовом объеме) допускается доведение платы территориальными уполномоченными органами в области охраны окружающей среды в форме выкупа лимита на загрязнение окружающей среды. Выкуп лимита производится с полной предварительной оплатой за отчетный год при оформлении разрешения.

3. Внесение платы в бюджет производится по местонахождению источника (объекта) загрязнения окружающей среды, указанному в разрешительном документе, за исключением передвижных источников загрязнения, по которым плата вносится в бюджет по месту их государственной регистрации уполномоченным органом.

4. Текущие суммы платы за фактический объем загрязнения окружающей среды вносятся плательщиками не позднее 20 числа месяца, следующего за отчетным кварталом, за исключением налогоплательщиков, указанных в пунктах 2 и 6 настоящей статьи.

5. Окончательный расчет по плате производится в срок не позднее пяти дней после наступления срока представления декларации.

6. Уплата сумм платы налогоплательщиками, применяющими специальные налоговые режимы для крестьянских (фермерских) хозяйств и юридических лиц – производителей сельскохозяйственной продукции, производится в следующем порядке:

1) суммы текущих платежей, исчисленные за период с 1 января до 1 октября текущего налогового периода, уплачиваются в срок не позднее 20 октября текущего налогового периода;

2) суммы, исчисленные за период с 1 октября по 31 декабря, уплачиваются в срок не позднее 20 марта налогового периода, следующего за отчетным.

7. Сумма излишне уплаченной платы после проведения зачета в счет погашения пени и штрафов по данной плате подлежит зачету в счет предстоящих платежей по данной плате или перечислению по заявлению налогоплательщика на его банковский счет.

15 мая 1996 года Приказом Министра экологии и биоресурсов Республики Казахстан утверждена Методика определения платежей за загрязнение атмосферного воздуха передвижными источниками. Настоящая Методика предназначена для определения размеров платежей физических и юридических лиц за загрязнение атмосферного воздуха выбросами тепловых двигателей принадлежащими им передвижными источниками: автомобилями, дорожно-строительной, сельскохозяйственной и иной техникой, тепловозами, речными и

морскими судами. В связи с отсутствием лимитов на выбросы вредных веществ от передвижных источников, устанавливается единый норматив платы, соответствующий допустимым выбросам вредных веществ. Платежи за загрязнение атмосферного воздуха передвижными источниками определяется количеством израсходованного топлива.

Таким образом, для совершенствования системы экологических платежей в Казахстане появилась необходимость разработки и принятия специального Закона «Об экологических платежах»[519].

Законом «Об охране окружающей среды Республики Казахстан» установлено, что одним из инструментов экономического механизма охраны окружающей природной среды и обеспечение экологической безопасности является экологическое страхование. Ведь, как показывает практика развитых стран, одним из перспективных направлений развития экономического механизма охраны окружающей среды является внедрение экологического страхования[520]. В ст. 32 Закона под экологическим страхованием понимается «комплекс отношений, связанных с защитой имущественных прав физического или юридического лица (застрахованных) при наступлении риска ответственности по обязательствам, возникающим из договора вследствие причинения вреда окружающей среде, жизни, здоровью или имуществу других лиц». Согласно законодательству экологическое страхование может быть двух форм: обязательным и добровольным. Юридически лица и граждане, занимающиеся экологически опасными видами хозяйственной деятельности, подлежат обязательному экологическому страхованию. Объектом экологического страхования является риск гражданской ответственности, выражающейся в предъявлении страхователю имущественных претензий физическим или юридическим лицам в соответствии с норами гражданского законодательства о возмещении ущерба. Экономическая сущность экологического страхования состоит в аккумулировании денежных средств в фондах страховых организаций или в специально создаваемых страховых фондах и в перераспределении их между третьими лицами для компенсации причиненных убытков при наступлении страховых случаев.

Экологическое страхование в значительной степени облегчит задачу законодателям и судебным органам в решение проблемы удовлетворения исков потерпевших в связи с загрязнением окружающей природной среды.

Предельные размеры (лимиты) ответственности страховщика зависят от ряда факторов – финансовых возможностей, формы страхования, объема страховой ответственности, круга страхователей и др. Убытки сверх лимита должны покрываться предприятиями – причинителями вреда (ст.840 Гражданского кодекса Республики Казахстан).

Страховщик, выплативший возмещение, имеет право предъявлять встречный иск страхователю, в том числе, когда причиной убытков явились его определенные действия или бездействия (например, если загрязнение вызвано неис-

[519] Необходимость принятия Закона РК «Об экологических платежах» высказывал Байдельдинов Д.Л.
[520] М о т к и н Г.Страховой бизнес и экология // Право и экология. 1994. 17 июля; С е р о в Г.П. Экологическая безопасность населения и территорий РФ. М.: Анкил, 1998.

правностью оборудования, о необходимости ремонта которого предприятие было предупреждено).

Наиболее эффективно обязательное экострахование по предварительно установленным экологически опасным объектам. Это обусловлено наличием третьей стороны – потерпевшего, объективный интерес которого состоит в получении компенсации за причиненный вред. Гарантия этого – страховые полисы у всех потенциальных причинителей вреда.

Однако использование обязательной формы страхования для хозяйствующих субъектов в системе рыночных отношений (а применительно к сфере военно-оборонной деятельности – в условиях контрактного исполнения государственного оборонного заказа) в определенной степени ущемляет их хозяйственную самостоятельность. Для решения этой проблемы необходимо, чтобы при получении лицензии на тот или иной вид деятельности, сопряженный с потенциальной опасностью для здоровья и имущества третьих лиц, предприятие предоставило финансовую гарантию его возмещения в пределах заранее обусловленной суммы. Форма такой гарантии может быть разной: сумма на депозитном счете, обязательство банка о предоставлении кредита, различного рода резервные фонды и т.д. Предпочтение отдается заключению договора страхования как наиболее эффективного способа обеспечения страховой защиты[521].

Активное развитие страхового рынка в Казахстане, аккумулирование громадных средств в коммерческих структурах (банках, страховых организациях, фондах), ограниченные возможности государства по компенсации ущербов от чрезвычайных ситуаций, структурные изменения в промышленности и другие социально-экономические явления в процессе реформирования Казахстана существенным образом меняют роль страхования как фактора обеспечения финансово-экономической устойчивости и экологической безопасности предприятий, населения и территории.

Представляется целесообразным имплементировать в отечественное законотворчество и в практику страхования ответственности опыт западных стран, связанный с созданием фондов экологического страхования. Такие фонды служат гарантией предоставления возмещения страхователям в следующих ситуациях:

1) ущерб настолько высок, что в его возмещении требуется участие и страховых компаний, и региональных и государственных фондов;

2) страховщик обанкротился и требуется предоставление возмещения из источников иных, чем страховые резервы.

В практике западных стран отчисления в фонды экологического страхования, как правило, осуществляют в доле до 80-85% собственники потенциально опасных объектов, производств и технологий, а оставшаяся доля формируется за счет государственного бюджета[522].

Экологическое страхование предоставляет широкий набор методов экономического стимулирования вложения средств, причем в производство привлекательной для инвесторов продукции – природоохранительного оборудова-

[521] М о т к и н Г.А. Основы экологического страхования. М.: Наука, 1996. С.34.
[522] С е р о в Г.П. Экологическая безопасность населения и территорий Российской Федерации. М.: Анкил, 1998. С.105.

ния и проведения средозащитных работ. Используются рыночные механизмы: прибыль экологического страховщика напрямую зависит от качества среды, а качество среды – от системы превентивных природоохранительных мероприятий. Источником средств на эти цели является страховой фонд превентивных экологических мероприятий, часть которого создается от отчислений от прибыли (или страховых платежей) страховых организаций, занимающихся добровольным экологическим страхованием экологического риска[523].

Таким образом, методы экономического механизма и методы стимулирования охраны окружающей природной среды реализуется посредством: систематизирования природопользования, введения платы за природопользование, экономическое поощрения хозяйственной и иной деятельности, экологического страхования, а также – формирование внебюджетных экологических фондов. Все это является основой формирования единого механизма финансового обеспечения, реализуемой нашим государством экологической функции. Для внедрения данных экономических методов охраны атмосферного воздуха необходимо в Казахстане принять целый блок законов, регулирующий экономическую сторону право природопользования. В блок нужно включить законы Республики Казахстан: «Об экологических платежах»; «Об обязательном экологическом страховании».

Вопрос контроля охраны атмосферного воздуха малоизучен, как и проблема правового регулирования экологического контроля. Поэтому целесообразно рассмотреть теоретические аспекты правового регулирования экологического контроля и сделанные выводы использовать для определения понятия, видов и системы контроля в области охраны атмосферного воздуха в Республике Казахстан. Данной проблеме в отечественной эколого-правовой науке посвящены работы многих ученых. Одним из первых комплексных исследований в Казахстане, посвященных теоретическим проблемам правового регулирования экологического контроля, является работа А.П. Асылбекова. Он отмечает, что экологический контроль – сложное и многоаспектное понятие, его следует рассматривать в разных значениях, а именно в качестве функции управления охраной окружающей среды и природопользования; как качестве гаранта выполнения природоохранных мероприятий и реализации эколого-правовых норм; как способ обеспечения законности в государственном управлении охраны окружающей среды и природопользования[524].

В соответствии с ч. 2. ст. 76 Закона «Об охране окружающей среды» в Казахстане осуществляется государственный, ведомственный, производственный и общественный контроль. Это традиционная классификация, и в ее основе лежит несколько критериев. Во-первых, от чьего имени осуществляется контроль (от имени государства, общественности, хозяйствующих субъектов, ведомств). Во-вторых, от полномочий органа, осуществляющего экологический контроль.

Государственный экологический контроль представляет собой целенаправленную деятельность специально уполномоченных государственных органов по

[523] М о т к и н Г.А. Основы экологического страхования. М.: Наука, 1996. С.68.
[524] А с ы л б е к о в А.П. Проблемы правового регулирования экологического контроля в Республике Казахстан: Автореф. дис… канд юрид. наук. Алматы, 1998. С. 7.

наблюдению за состоянием окружающей среды и ее отдельных объектов под влиянием хозяйственной и иной деятельности, по проверке исполнения всеми юридическими и физическими лицами экологических требований по охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности. Он характеризуется присущими ему задачами, формами, методами, соответствующими органами.

Основная задача государственного экологического контроля – обеспечить исполнение всеми государственными органами, хозяйствующими субъектами, а также должностными лицами и гражданами, независимо от подчиненности и форм собственности, норм и требований экологического законодательства. По существу, государственный экологический контроль – один из видов государственно-управленческой деятельности, которая должна строиться на определенных принципах: законности, объективности, комплексности, гласности, независимости.

В зависимости от объектов экологического контроля можно выделить подвиды государственного контроля:

а) за охраной атмосферного воздуха;

б) за охраной и использованием земель;

в) за охраной и использованием вод;

г) за охраной и использованием лесов;

д) за охраной, воспроизводством и использованием животного мира;

е) за охраной и использованием недр;

ж) за особо охраняемыми природными территориями.

Все перечисленные «подвиды» государственного экологического контроля имеют свои объекты, направленные на решение «собственных задач», которые конкретизированы в законодательстве о земле, воде, воздухе, недрах, лесах, животном мире, об особо охраняемых природных территориях.

По нашему мнению, к отличительным признакам ведомственного контроля можно отнести то, что, во-первых, он ведется от имени определенного министерства (ведомства); во-вторых, его сфера распространяется только на подведомственные объекты; в-третьих, указания, требования органов ведомственного контроля обязательны для исполнения должностными лицами и работниками лишь подведомственных объектов; в-четвертых, компетенция органов управления (контроля) отличается от компетенции органов общего и специального управления. Она почти не включает в себя права распоряжения, а поэтому имеет подчиненное положение по отношению к общему и специальному управлению.

По объему и содержанию функций ведомственного экологического контроля все министерства подразделяются на две группы: а) связанные с эксплуатацией природных ресурсов; б) не связанные с непосредственной эксплуатацией природных ресурсов, но оказывающие вредное воздействие на окружающею среду.

Производственный экологический контроль осуществляется хозяйствующими субъектами и ставит своей задачей обеспечение выполнения планов и мероприятий по охране окружающей среды, воспроизводству и рациональному использованию природных ресурсов; выполнение предписаний органов государственного экологического контроля. Здесь мы не зря называем в качестве субъекта осуществления производственного экологического контроля хозяйст-

вующие субъекты. Хозяйствующие субъекты осуществляют экологический контроль при условии, если их деятельность оказывает вредное воздействие на окружающую среду, а через ее отдельные компоненты – на жизнь и здоровье человека. В зависимости от объекта и содержания функций производственного экологического контроля хозяйствующие субъекты подразделяются на две группы: а) связанные с использованием тех или иных природных ресурсов на основании лицензии на специальное природопользование; б) не связанные с непосредственной эксплуатацией природных ресурсов, но их деятельность оказывает вредное воздействие на окружающею среду.

Общественный контроль завершает систему видов экологического контроля. В отличие от государственного, он не имеет обязательной силы, его заключения носят рекомендательный характер, но государственные органы обязаны реагировать на деятельность общественных экологических организаций.

Общественный экологический контроль является самостоятельным видом контроля в отличие от ведомственного и производственного, он «не ограничивается какой-либо частью объекта экологического контроля. Он относится и к сфере государственного, и к области производственного».

Общественный контроль представляет собой одну из форм участия общественности в деле охраны природы и рационального использования природных ресурсов. Его цель – оказать содействие государственным органам в проведении мероприятий по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов, в выявлении, предупреждении и устранении вредных последствий на окружающую среду и отдельные ее объекты.

На сегодняшний день в республике действует немалое количество общественных формирований в области охраны природы: общественных организаций – 62, движений – 6, ассоциаций – 7, фондов – 17[525]. Другие источники свидетельствуют, что их число достигает 90 единиц[526].

В зависимости от объема и содержания функций органы общественного экологического контроля подразделяются на: а) специальные и сочетающие функции природы с основной деятельности; б) отраслевые и универсальные, то есть осуществляющие комплекс природоохранительных мероприятий.

В систему государственных органов экологического контроля Республики Казахстан входят следующие: органы общей компетенции – Парламент, Президент, Правительство, местные представительные и исполнительные органы. Эти органы занимаются вопросами государственного экологического контроля в пределах их компетенции, деятельность по осуществлению названной функции является для них не основной.

Органы специальной компетенции представлены тремя видами: комплексные, отраслевые, функциональные. К комплексному органу, специально уполномоченному на осуществление государственного экологического контроля, относится Министерство охраны окружающей среды Республики Казахстан

[525] Б а й д е л ь д и н о в Д.Л. Экологическое законодательство Республики Казахстан. Алматы: Жеті жарғы, 1995. С.84.

[526] У т а р б а е в а Ж.Б. Социально-политические факторы формирования экологического сознания в Республики Казахстан: Автореф. дисс… канд. полит. наук. Алматы, 1998. С.22.

– головной орган всей системы специально уполномоченных органов в этой области. Его правовой статус определен двумя правовыми источниками – Законом Республики Казахстан «Об охране окружающей среды»[527] (ст.8) и Положением «О Министерстве охраны окружающей среды Республики Казахстан», утвержденным постановлением Правительства от 06 ноября 2002 года.

К комплексным органам относятся также Министерство здравоохранения Республики Казахстан (Департамент санитарно-эпидемиологической службы) – головной орган санитарно-экологического надзора Казахстана; Агентство Республики Казахстан по чрезвычайным ситуациями (АЧС), его экологическая функция состоит в принятии необходимых мер чрезвычайного характера по ликвидации экологических катастроф, вызванных стихийными бедствиями, производственными авариями и катастрофами.

Отраслевым органом специальной компетенции является Агентство Республики Казахстан по управлению земельными ресурсами.

Функциональным органом, осуществляющим государственный экологический контроль, является МВД Республики Казахстан, который обеспечивает охрану атмосферного воздуха от вредного воздействия транспортных средств, ведет борьбу за соблюдением санитарных правил и оказывает содействие в государственной охране природной среды. К этим же органам можно отнести Агентство таможенного контроля Республики Казахстан, выполняющего функции государственного экологического контроля путем принятия мер по борьбе с незаконным вывозом природного наследия, животных и растений, занесенных в Красную книгу Казахстана, а также незаконным ввозом товаров, представляющих экологическую опасность для человека. Он осуществляет контроль и надзор за производством, транспортировкой, хранением, применением в народном хозяйстве атомной энергии, ядерных материалов, радиоактивных веществ с целью обеспечения безопасности населения и охраны окружающей среды.

Н.И. Малышко определяет государственный контроль в области охраны атмосферного воздуха как осуществление специально уполномоченными на то государственными органами наблюдения за состоянием атмосферного воздуха и источниками его загрязнения, проверки соблюдения законности и фактического выполнения норм, правил и мероприятий по охране воздушной среды, а также принятие ими мер реагирования[528]. Здесь же исследователь предлагает следующие виды государственного контроля и их содержание: а) конституционный; б) контроль государственных органов общей компетенции; в) надведомственный контроль специальных органов; г) ведомственный контроль. Кроме того, особыми видами государственного контроля являются контроль государственного арбитража, судебный контроль и прокурорский надзор.

Конституционный надзор осуществляют только определенные Конституцией высшие представительные и исполнительно-распорядительные органы государственной власти страны. Именно соответствие принимаемых законов и

[527] Казахстанская правда. 1997. 5 августа.

[528] М а л ы ш к о Н.И. Государственный контроль в области охраны атмосферного воздуха. Киев: Наукова Думка, 1982. С.15.

подзаконных актов требованиям Конституции и должно составлять предмет конституционного надзора.

К органам общей компетенции следует отнести контрольную деятельность местных исполнительных и распорядительных органов и др.

Ведомственный контроль (внутриведомственный) или отраслевой (внутриотраслевой) играет существенную роль в современной реализации мероприятий по охране воздушной среды от загрязнения. Он способствует оперативному решению природоохранных вопросов внутри одной определенной отрасли.

Особую роль в области охраны воздушной среды выполняют государственные органы, на которые возложены полномочия в данной сфере. Для обозначения такого контроля еще не выработана единая терминология. Он определяется еще как надведомственный, межведомственный (междуведомственный), надотраслевой или межотраслевой (междуотраслевой) государственный контроль. Большинство авторов употребляют эти термины как однозначные, подразумевая под ними деятельность таких государственных органов, которые наделены правом осуществлять контроль по определенным вопросам своей отрасли или сферы деятельности в отношении не подчиненных им государственных предприятий и учреждений, а также общественных организаций и граждан.

Внешний контроль всех государственных органов в области охраны атмосферного воздуха целесообразно определить как надведомвенный контроль. При этом в зависимости от полномочий и назначения государственных органов надведомственный контроль проводят как специально уполномоченные на то государственные органы, так и другие органы государственного управления.

К первой группе органов, осуществляющих надведомственный контроль в области охраны атмосферного воздуха, относятся специализированные органы Правительства Казахстана (Министерство охраны окружающей среды), а также государственные и другие подразделения, созданные при министерствах и выполняющие надведомственные функции контроля (Дорожная полиция МВД РК, органы санитарного надзора Министерства здравоохранения РК).

Ко второй группе органов надведомственного контроля относится деятельность отдельных министерств, комитетов и ведомств в отношении неподчиненных им органов. Например, Министерство финансов Республики Казахстан осуществляет контроль за правильностью выдачи и расходования средств, предназначенных для охраны атмосферного воздуха. Данная классификация полностью раскрывает содержание понятия «государственный контроль в области охраны атмосферного воздуха».

Представляет интерес такая характерная для охраны атмосферного воздуха форма контроля, как наблюдение за состоянием загрязнения атмосферы. В процессе контроля при помощи технических средств изучаются фактическое состояние воздуха и источники его загрязнения – машины, механизмы и т.д. Применительно к объектам природы наблюдение за их состоянием является формой технического контроля.

Технический контроль в области охраны атмосферного воздуха можно определить как наблюдение с помощью технических средств за состоянием ат-

мосферы и источниками ее загрязнения, анализ и обобщение данных для внутренних потребностей и для передачи их заинтересованным органам.

Технический контроль делится на лабораторный и автоматизированный. Разница между ними заключается в процессах наблюдения и получения результатов. Автоматизированный контроль позволяет с помощью приборов давать более систематизированную и оперативную информацию о состоянии загрязнения воздушной среды.

Административный и технический контроль различаются по объекту контрольной деятельности, средствам и методам ее осуществления, мерам реагирования. Объектом технического контроля является атмосферный воздух, его состав и чистота (в деятельности Казгидромета), выбросы отработавших газов автотранспортных средств (в деятельности Дорожной полиции МВД).

Объектом административного контроля выступают общественные отношения по охране атмосферного воздуха от загрязнения, возникающие в процессе деятельности предприятий, учреждений и организаций, должностных лиц и граждан.

Следует отметить, что технический контроль почти во всех случаях предшествует административному (управленческому), так как проведение административного контроля и принятие научно обоснованных решений возможно только исходя из показателей о загрязнении атмосферы. Указанные виды контроля различаются по средствам и методам осуществления: технический контроль проводится с помощью технических средств (газоанализаторов, лабораторных приборов, автоматизированных систем и др.); при административном контроле используются результаты технического контроля, на основании которых (в ряде случаев и при отсутствии таких данных) проверяется на том или ином предприятии выполнение установленных требований по охране атмосферного воздуха от загрязнения и принимаются необходимые меры воздействия.

В мерах реагирования этих двух видов контроля имеются существенные различия. При техническом контроле конечный результат – представление заинтересованным органам справочной информации о состоянии загрязнения воздушной среды. А при осуществлении административного контроля обязательны меры реагирования. Они предусмотрены законодательством об административных правонарушениях и других актах.

Контроль в области охраны атмосферного воздуха согласно ст. 22 и ст. 23 Закона Республик Казахстан «Об охране атмосферного воздуха» может быть двух видов: государственный и производственный.

Государственный контроль в области охраны атмосферного воздуха должен обеспечить соблюдение:

1) условий, установленных разрешениями на выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и на вредные физические воздействия на него;

2) стандартов, нормативов, правил и иных требований охраны атмосферного воздуха, в том числе проведения производственного контроля за охраной атмосферного воздуха;

3) режима санитарно-защитных зон объектов, имеющих стационарные источники выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух;

4) выполнения государственных программ охраны атмосферного воздуха.

Государственный контроль в области охраны атмосферного воздуха осуществляют Министерство охраны окружающей среды Республики Казахстан, его территориальные подразделения и местные исполнительные органы в порядке, определенном Правительством Республики Казахстан.

Производственный контроль в области охраны атмосферного воздуха осуществляют юридические лица, которые имеют источники выбросов вредных (загрязняющих) веществ и вредных физических воздействий на атмосферный воздух. Производственный контроль должен проводиться аттестованными лабораториями, имеющими свидетельство уполномоченного государственного органа по стандартизации, метрологии и сертификации.

Юридические лица, которые имеют источники выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, должны осуществлять охрану атмосферного воздуха, контроль за его качеством в соответствии с законодательством Республики Казахстан в области охраны атмосферного воздуха. Сведения о лицах, ответственных за проведение производственного контроля в области охраны атмосферного воздуха, а также результаты производственного контроля в области охраны атмосферного воздуха представляются в территориальные подразделения центрального исполнительного органа Республики Казахстан в области охраны окружающей среды.

Однако предложенные виды контроля не охватывают в полном объеме все стороны антропогенного воздействия на атмосферный воздух. Предложенная классификации основывается на подходе к окружающей среде только как к источнику извлечения полезных свойств для нужд государства. Мнение граждан, общественных организаций к загрязнению атмосферного воздуха для авторов закона не представляло интереса. Только ст.9-11 Закона предусмотрено участие общественных организаций и граждан в осуществлении мероприятий по охране атмосферного воздуха. Какие формы участия граждан определены в Законе? Граждане оказывают содействие государственным органам в осуществлении мероприятий по охране атмосферного воздуха путем внесения предложений об улучшении охраны атмосферного воздуха; сообщения об известных им нарушениях правил по охране атмосферного воздуха; непосредственного участия в проведении работ по улучшению атмосферного воздуха. В настоящее время данный вопрос нашел правовое регулирование в Законе РК от 31 мая 1996 года «Об общественных объединениях»[529]. Права граждан и общественных организаций на реализацию своих конституционных прав на здоровую экологическую среду определены четко. Общественный контроль в области охраны атмосферного воздуха могут осуществлять общественные организации в соответствии с их уставами. Для этого необходимо использовать накопленный опыт экологических движений и партий Казахстана и достижения западных неправительственных организаций в области защиты природы. Тем более к Казахстану у них особый интерес, вызванный критическим состоянием окружающей среды в регионе.

[529] Ведомости Парламента РК. 1996, №8-9, ст.234.

Исходя из указанных теоретических посылок, можно сделать вывод, что контроль в области охраны атмосферного воздуха должен быть трех видов: государственный, производственный и общественный.

Таким образом, государственный контроль за охраной атмосферного воздуха должен обеспечить соблюдение, во-первых, условий, установленных разрешениями на выбросы вредных веществ в атмосферный воздух и на вредное физическое воздействие на него; во-вторых, стандартов, нормативов, правил и иных требований охраны атмосферного воздуха; в-третьих, режима санитарно-защитных зон объектов, имеющих стационарные источники выбросов вредных веществ в атмосферный воздух; выполнения республиканских целевых программ охраны атмосферного воздуха, региональных программ и выполнения мероприятий по его охране.

Весьма существенно значение государственного контроля в борьбе с загрязнением атмосферного воздуха. Проведение контроля позволяет: а) определять состояние загрязнения атмосферы и вредное воздействие на нее других факторов;

б) устанавливать источники загрязнения и другие неблагоприятные факторы; в) предупреждать появление новых источников загрязнения и принимать меры по ликвидации их вредного воздействия; г) обеспечивать соблюдение законности в этой области путем административного воздействия и других форм юридической ответственности.

Осуществление предупредительного государственного контроля на всех стадиях природопреобразовательной деятельности человека (планирование, проектирование, отвод земельных участков под застройку, строительство и реконструкция промышленных объектов) позволяет намного снизить количество загрязняющих веществ, поступающих в атмосферный воздух, а иногда вообще исключить их проникновение в атмосферу.

Таким образом, государственное управление является важным средством борьбы с загрязнением атмосферного воздуха.

§ 2 Система органов государственного управления в области охраны атмосферного воздуха и проблемы совершенствования их деятельности

Для государственного управления в области охраны атмосферного воздуха создана довольно разветвленная система органов управления. Одни из них обладают правами по управлению атмосферным воздухом в большей мере, другие – в меньшей. Но общим для них является то, что обеспечение рационального использования и охраны атмосферного воздуха является важнейшим направлением их деятельности.

Органы государственного управления в области использования и охраны атмосферного воздуха созданы для решения проблемы дальнейшего развития и совершенствования атмосфероохранительных отношений, и в процессе своей деятельности они взаимодействуют друг на друга. Поэтому, отличаясь друг от друга по масштабам, объему и содержанию работы, конкретным формам и мето-

дам осуществления функций, по своей внутренней структуре они вместе с тем образуют определенную систему, в которой все составные части взаимосвязаны и направляются из единого центра. Действуют они от имени государства, наделены определенными полномочиями, и их деятельность охраняется государством[530].

Система и компетенция органов управления в области охраны атмосферного воздуха определяются Конституцией РК, Законом РК «Об охране окружающей среды», Законом РК «Об охране атмосферного воздуха» и другими нормативно-правовыми актами по охране окружающей среды.

В литературе подробно исследованы научные основы построения системы государственных органов, осуществляющих управление как в целом природными богатствами, так и воздушными ресурсами. Подробно разработаны также правовые основы деления органов государственного управления на отдельные группы. Мы уже рассматривали выше классификацию органов управления, принятую в административном праве, деление их на органы общей и специальной компетенции. Данная классификация позволит наиболее полно раскрыть систему органов управления в области охраны атмосферного воздуха.

Государственное управление в области охраны атмосферного воздуха осуществляется в Республике Казахстан следующими органами: а) Министерством охраны окружающей среды; б) республиканским казенным предприятием Казахский гидрометеорологический комитет вышеуказанного министерства; в) Комитетом государственного санитарно-эпидемиологического надзора Министерства здравоохранения Республики Казахстан; г) Департаментом дорожной полиции Министерства внутренних дел. Теперь необходимо полномочия и компетенцию каждого из указанных государственных органов рассмотреть более подробно. Нужно определить правовой статус, полномочия и компетенцию данных органов управления в области охраны атмосферного воздуха.

Министерство охраны окружающей среды Республики Казахстан является центральным исполнительным органом Республики Казахстан, осуществляющим руководство, межотраслевую координацию и выполнение функций государственного контроля в области охраны окружающей среды. Основными задачами Министерства являются:

1) обеспечение государственного контроля в области охраны окружающей среды и за соблюдением природоохранного законодательства, нормативов экологических требований;

2) совершенствование системы государственного управления и контроля в области охраны окружающей среды, экономических методов охраны окружающей среды в пределах своей компетенции;

3) оптимизация системы охраны окружающей среды и участие в оптимизации системы природопользования;

4) совершенствование действующего законодательства;

5) развитие и участие в международном сотрудничестве в области охраны окружающей среды;

---

[530] Мухитдинов Н.Б., Тукеев А.Ж. Право собственности на воды Республики Казахстан в период перехода к рынку. Алматы: Жеті Жарғы, 1995. С. 28.

6) развитие системы распространения информации и просвещения в области охраны окружающей среды.

Согласно Положению о Министерстве охраны окружающей среды Республики Казахстан от 06 ноября 2002 года Министерство осуществляет следующие функции:

1) проводит единую государственную политику в области охраны окружающей среды и организует выполнение государственных экологических программ;

2) утверждает в пределах своей компетенции или согласовывает экологические нормативы и экологические требования к хозяйственной и иной деятельности, устанавливает лимиты и квоты на выбросы и сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду, на размещение отходов производства и потребления;

3) выдает лицензии на экологически опасные виды хозяйственной деятельности, сбросы и выбросы вредных веществ в окружающую среду в порядке, установленном Правительством Республики Казахстан;

4) координирует деятельность центральных исполнительных органов, осуществляющих функции охраны окружающей среды и управления природопользованием;

5) проводит работу по государственному мониторингу окружающей среды, а также осуществляет руководство единой системой мониторинга окружающей среды и природных ресурсов, утверждает типовые правила и согласовывает программы производственного мониторинга;

6) выступает администратором республиканских бюджетных программ, а также организует их выполнение;

7) обеспечивает оценку состояния окружающей среды и информирует Правительство Республики Казахстан;

8) организует и проводит государственную экологическую экспертизу и осуществляет координацию эколого-экспертной деятельности;

9) разрабатывает и утверждает в установленном порядке инструктивно-методические документы по проведению оценки воздействия на окружающую среду и государственной экологической экспертизы, включая порядок ее проведения;

10) осуществляет выдачу лицензий в установленном порядке на природоохранное проектирование, нормирование и работы в области экологической экспертизы;

11) определяет персональный состав экспертных комиссий в области охраны окружающей среды;

12) осуществляет мониторинг и анализ гидрометеорологической обстановки и смежной с ней области;

13) разрабатывает и утверждает программы научных исследований в области охраны окружающей среды;

14) организует и осуществляет информационно-аналитическую работу в области охраны окружающей среды;

15) организует и осуществляет в пределах своей компетенции государственный контроль в области охраны окружающей среды и рационального ис-

пользования природных ресурсов, за соблюдением природоохранного законодательства, в том числе:

соблюдение установленных нормативов выбросов вредных веществ в атмосферный воздух, режима санитарно-защитных зон производственных объектов, стандартов, правил и иных требований охраны атмосферного воздуха;

защита земель от техногенного загрязнения, выполнения комплекса мероприятий по охране, восстановлению и повышению почвенного плодородия;

соблюдение условий, установленных в лицензиях на пользование природными ресурсами и заключениях государственной экспертизы, выполнение договоров (контрактов) на природопользование;

рациональное использование водных ресурсов, охрана поверхностных вод от загрязнения, засорения и истощения, соблюдение лимитов (норм) и правил водопотребления и водоотведения, а также режима использования вод, порядка и условий сброса сточных вод;

соблюдение требований радиационной безопасности;

выполнение природоохранных мер при захоронении (складировании) промышленных, бытовых и иных отходов;

соблюдение экологических норм и правил при использовании недр и переработке минерального сырья, а также требований при добыче и использовании общераспространенных полезных ископаемых;

соблюдение норм и правил по применению, хранению, транспортировке и утилизации пестицидов, минеральных удобрений, других химических веществ;

освоение капитальных вложений, направленных на природоохранные цели;

соблюдение экологических требований в области охраны, воспроизводства и использования животного и растительного мира, а также природоохранного режима особо охраняемых природных территорий;

выполнения требований по ввозу в страну и вывоз за ее пределы диких видов животных и растений, находящихся под угрозой исчезновения, их частей и дериватов;

16) организует и осуществляет государственный контроль за соблюдением экологических требований к хозяйственной и иной деятельности независимо от формы собственности;

17) организует работу аналитических лабораторий в области охраны окружающей среды на единой научно-методической основе;

18) в соответствии с законодательством рассматривает дела об административных правонарушениях;

19) согласовывает решения о выдаче лицензий на экспорт и импорт товаров в случаях и порядке, установленном Правительством Республики Казахстан;

20) взаимодействует с общественными объединениями в области охраны окружающей среды;

21) участвует в международном сотрудничестве в области охраны окружающей среды;

В структуру Министерства входит Республиканское государственное предприятие на праве хозяйственного ведения «Казгидромет»; Республиканское государственное предприятие на праве хозяйственного ведения «Казавиамет»;

Республиканское государственное предприятие на правах хозяйственного ведения «Информационно-аналитический центр охраны окружающей среды» и 17 территориальных управлений.

Законодатель в Законе «Об охране атмосферного воздуха» в статье 7 определил компетенцию Министерства охраны окружающей среды в области охраны атмосферного воздуха, к которой относится:

1) реализация государственной политики в области охраны атмосферного воздуха;

2) координация деятельности иных центральных исполнительных органов, осуществляющих функции охраны атмосферного воздуха;

3) разработка нормативных правовых актов в области охраны атмосферного воздуха;

4) разработка нормативно-методической документации об определении величины уменьшения выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, в том числе по регулированию передвижения транспортных средств на соответствующей территории в целях уменьшения выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух;

5) организация государственного мониторинга атмосферного воздуха и обеспечение его проведения;

6) осуществление государственного контроля в области охраны атмосферного воздуха в порядке, определенном Правительством Республики Казахстан;

7) организация применения механизмов экономического стимулирования уменьшения выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух;

8) предоставление доступа к экологической информации и информирование населения о состоянии атмосферного воздуха, его загрязнении и выполнении государственных программ улучшения качества атмосферного воздуха и соответствующих мероприятий;

9) установление порядка разработки и утверждения гигиенических и экологических нормативов качества атмосферного воздуха, предельно допустимых уровней физического воздействия на атмосферный воздух и других экологических нормативов в целях охраны атмосферного воздуха;

10) установление порядка государственного учета источников выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и вредных физических воздействий на него;

11) установление порядка разработки и утверждения удельных нормативов выбросов, а также перечня объектов (кадастра), в отношении которых они разрабатываются;

12) установление порядка ограничения, уменьшения или прекращения выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и (или) вредных физических воздействий на атмосферный воздух, которые осуществляются с нарушением условий, предусмотренных разрешениями на выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и на вредные физические воздействия на атмосферный воздух;

13) организация работы по нормированию выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, установлению сроков нормирования выбросов для отдельных предприятий и населенных пунктов.

Государственный экологический контроль осуществляют государственные инспекторы по охране окружающей среды, чьи права и обязанности определены в статьях 24-25 Закона об охране атмосферного воздуха в Республики Казахстан. Государственные инспекторы Министерства охраны окружающей среды имеют право:

1) беспрепятственно посещать (по предъявлении служебных удостоверений) организации и другие объекты, независимо от форм собственности и подчинения (в том числе в установленном порядке военные и оборонные объекты), запрашивать и бесплатно получать для ознакомления документацию, результаты анализов и иные материалы, необходимые для осуществления государственного контроля в области охраны атмосферного воздуха;

2) проверять соблюдение установленных нормативов выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и работу очистных сооружений, средств контроля за такими выбросами;

3) проверять выполнение планов и мероприятий по охране и оздоровлению атмосферного воздуха, соблюдение требований законодательства в области охраны атмосферного воздуха;

4) проверять соблюдение условий, установленных в лицензиях на пользование природными ресурсами и осуществление отдельных видов деятельности в области охраны атмосферного воздуха, выполнение договоров (контрактов) и разрешений на природопользование, аннулировать их в установленном порядке, давать предписания или вносить предложения об их аннулировании;

5) проверять соблюдение установленных нормативов вредных физических воздействий на атмосферный воздух;

6) вносить предложения о проведении государственной экологической экспертизы и проверять выполнение ее заключений;

7) выносить предписания о запрещении ввоза (вывоза) на территорию Республики Казахстан, а также транзита (дальнейшей транспортировки) экологически опасных грузов (изделий), отходов и сырьевых ресурсов, осуществляемых с нарушениями нормативов качества атмосферного воздуха;

8) обращаться с исковыми заявлениями в судебные органы о приостановлении или запрещении хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой с нарушением законодательства Республики Казахстан в области охраны атмосферного воздуха;

9) рассматривать в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан, дела об административных правонарушениях в области охраны атмосферного воздуха, направлять в соответствующие органы материалы о привлечении лиц, виновных в нарушении законодательства в области охраны атмосферного воздуха, к административной или уголовной ответственности;

10) приостанавливать действие разрешений на выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и на вредные физические воздействия на него на срок до трех месяцев, если их условия не соблюдаются, либо аннулировать

такие разрешения, применяя надлежащую правовую процедуру, при которой владелец разрешения заранее уведомляется о предстоящем аннулировании;

11) определять (участвовать в определении) размеры вреда, причиненного в результате нарушения законодательства Республики Казахстан в области охраны атмосферного воздуха, и на основании этого предъявлять к виновным лицам требования о добровольном возмещении этого вреда либо предъявлять иски в суд;

12) проводить измерения выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, осуществляемых стационарными и передвижными источниками, в том числе транспортными средствами;

13) вносить в соответствующие финансово-кредитные организации предписания о прекращении финансирования строительства и эксплуатации объектов хозяйственной и иной деятельности, осуществляемых с нарушением экологических требований или без положительного заключения экологической экспертизы;

14) проверять соблюдение норм и правил производственного контроля в области охраны атмосферного воздуха;

15) выносить предписания, обязательные для физических и юридических лиц, об устранении нарушений законодательства Республики Казахстан в области охраны атмосферного воздуха;

16) осуществлять иные действия в соответствии с законодательством РК.

Решения государственных инспекторов, принятые в пределах их полномочий, обязательны для исполнения всеми физическими и юридическими лицами, могут быть обжалованы в порядке подчиненности или в суде.

Законодатель в статье 25 Закона определил обязанности государственных инспекторов, согласно которой они обязаны:

1) иметь уровень подготовки в области охраны атмосферного воздуха, установленный законодательством Республики Казахстан;

2) осуществлять деятельность в соответствии с законодательством РК;

3) осуществлять контроль за соблюдением на соответствующей территории установленных нормативов выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, а также других условий, предусмотренных разрешениями на выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и на вредные физические воздействия на него;

4) обеспечивать контроль за выполнением заключений государственной экологической экспертизы;

5) взаимодействовать с гражданами и общественными природоохранными организациями при осуществлении контроля в области охраны атмосферного воздуха;

6) обосновывать размеры возмещения вреда, причиненного окружающей природной среде загрязнением атмосферного воздуха;

7) информировать государственные органы о фактах нарушения законодательства в области охраны атмосферного воздуха в пределах своей компетенции;

8) подготавливать и направлять материалы о нарушении законодательства в области охраны атмосферного воздуха в правоохранительные органы;

9) оказывать содействие организациям при разработке мероприятий по охране атмосферного воздуха;

10) представлять организациям документацию по разработке нормативов, перечень которой устанавливается центральным исполнительным органом Республики Казахстан в области охраны окружающей среды.

В целях наблюдения за состоянием атмосферного воздуха, комплексной оценки и прогноза его состояния, а также обеспечения государственных органов, организаций и населения текущей и экстренной информацией о качестве атмосферного воздуха центральный исполнительный орган Республики Казахстан в области охраны окружающей среды, местные исполнительные органы организуют государственный мониторинг атмосферного воздуха, обеспечивают его осуществление на соответствующих территориях Республики Казахстан.

Государственный мониторинг атмосферного воздуха является составной частью Единой государственной системы мониторинга окружающей среды и природных ресурсов и осуществляется в соответствии с законодательством Республики Казахстан в области охраны окружающей среды. Территориальные подразделения центрального исполнительного органа Республики Казахстан в области охраны окружающей среды устанавливают перечень организаций, которые должны осуществлять производственный мониторинг атмосферного воздуха.

В настоящее время функцию ведения мониторинга атмосферного воздуха осуществляет Министерство охраны окружающей среды Республики Казахстан. Данному вопросу посвящена кандидатская диссертация Есжанова М.Е. на тему: «Проблемы правового регулирования экологического мониторинга в Республике Казахстан». Рассматривая правовые проблемы экологического мониторинга применительно к атмосферному воздуху, Есжанов М.Е. отмечает, что мониторинг атмосферного воздуха представляет собой систему наблюдений за состоянием атмосферного воздуха, проводимую в целях своевременного выявления происходящих изменений, их оценки, прогноза, дальнейшего развития и выработки рекомендаций по предупреждению и устранению негативных процессов. Таким образом, Есжанов М.Е. указывает на необходимость принятия ряда положений об осуществлении мониторинга атмосферного воздуха[531].

Как было указано выше, государственный экологический мониторинг атмосферного воздуха осуществляет Министерство охраны окружающей среды Республики Казахстан. Согласно ст. 8 Закона Республики Казахстан «Об охране окружающей среды» в его функции входят: проведение в Казахстане единой научно-технической политики в области мониторинга окружающей среды и природных ресурсов; предоставление соответствующей информации о состоянии окружающей среды и природных ресурсов государственным органом; ведение республиканского фонда данных о состоянии окружающей среды и природных ресурсов; осуществление в установленном порядке международного сотрудничества в области экологического мониторинга; обеспечение на базе новейших достижений науки и техники функционирования и дальнейшего развития государст-

[531] Е с ж а н о в М.Е. Проблемы правового регулирования экологического мониторинга в Республике Казахстан: Автореф. дис. ..канд. юрид. наук. Алматы, 1999. С.18.

венной системы наблюдения за экологическим состоянием; осуществление анализа влияний различных природных факторов и производственной деятельности человека на экологическое состояние; обеспечение единства и сопоставимости результатов измерений в государственной системе наблюдения за экологическим состоянием, проверки и аттестации приборов и устройств экологического мониторинга; осуществление центрального учета, хранения и выдачи материалов и данных о состоянии окружающей среды и природных ресурсов. Важные функции по охране атмосферного воздуха выполняет Республиканское казенное предприятие Казгидромет. Оно автономно осуществляет государственное управление в области гидрометеорологии и мониторинга природной среды, обеспечивает удовлетворение потребностей государственных органов, отраслей экономики Республики Казахстан и населения в информации о погоде, климате, фактических и ожидаемых изменениях гидрометеорологических условий и состоянии природной среды и причинах этих изменений, а также о состоянии загрязнения природной среды. Казгидромет несет ответственность за дальнейшее развитие этой сферы, осуществляет межотраслевую координацию и руководство под отраслью государственного управления. Основными задачами Казгидромета в области охраны атмосферного воздуха являются содержание и развитие государственной гидрометеорологической сети и пунктов наблюдения за состоянием атмосферного воздуха; проведение государственной экспертизы гидрометеорологических наблюдений и работ; организация и координация работ в области охраны озонового слоя, регулирование потребления и производства озоноразрущающих веществ в Республике Казахстан; разработка по согласованию с Министерством охраны окружающей среды нормативно-правовой базы по охране атмосферного воздуха. Казгидромет в соответствии с возложенными на него задачами осуществляет следующие функции: обеспечивает на базе новейших достижений науки и техники функционирование и дальнейшее развитие государственной системы наблюдения за состоянием атмосферного воздуха; проводит систематическое наблюдение за состоянием атмосферы; осуществляет анализ влияния различных природных факторов и производственной деятельности человека на состояние атмосферного воздуха и климат; проводит экспертизу всех видов гидрометеорологических данных и данных о состоянии загрязнения атмосферного воздуха, получаемых на территории Республики Казахстан другими организациями.

Организация наблюдений за уровнем загрязнения в городах и населенных пунктах проводится в соответствии с ГОСТ 17.2.3.01-86 «Охрана природы. Атмосфера. Правила контроля качества воздуха населенных пунктов». В Казахстане регулярные наблюдения за загрязнением атмосферного воздуха проводятся в 21 городе на 72 стационарных постах[532].

Структура государственного мониторинга окружающей среды состоит из трех уровней.

1. Пункты первичной информации – посты и станции наблюдения, где происходит сбор информации. Первичная обработка, сортировка и пересылка собранных данных на следующий уровень осуществляются через центры сбора

[532] Е с ж а н о в М.Е. Проблемы правового регулирования экологического мониторинга в Республике Казахстан: Автореф. дис… канд. юрид. наук. Алматы, 1999.С.18.

информации. В 1989 г. в СССР действовало 12000 стационарных и несколько сот маршрутных пунктов наблюдений за загрязнением атмосферного воздуха в 570 городах[533].

2. Территориальные (в областях), региональные (в границах соответствующего региона), ведомственные (НИИ министерств и ведомств, ответственные за соответствующие направления работ) центры наблюдения и территориальные, региональные вычислительные центры, на базе которых проводится анализ поученных данных, даются оценка и прогноз состояния и изменений природной среды.

3. Главный центр данных обобщает информацию, дает оценку и прогноз состояния и изменений окружающей среды в масштабах страны, передает эту информацию государственным и хозяйствующим органам.

Необходимо отметить, что все национальные метеослужбы входят в состав Всемирной метеорологической организации, штаб-квартира которой находится в Женеве. Между ними существует договор о безвозмездной передаче метеорологической информации. Шестьдесят из 240 метеостанций Казахстана также передают результаты своих наблюдений в этот Международный банк метеорологических данных. Правительство же Республики Казахстан считает, что Казгидромет должен продавать синоптическую продукцию и за счет этих средств существовать, хотя мировая практика показывает, что гидрометеорологические службы экономически развитых государств находятся на финансировании из средств государственного бюджета. Но возникает вопрос, кто будет нести ответственность за катастрофы природного и техногенного характера, которые могут возникнуть в результате отсутствия достоверной информации?

Загрязнение атмосферного воздуха выбросами от автомобильного транспорта – проблема номер один для городов, особенно с большим числом населения. С данной проблемой столкнулись жители современных мегаполисов Токио, Нью-Йорка, Мехико, Москвы и др. Актуальна она и для городов Казахстана. Особое место в этом плане занимает Алматы, расположенный в обширной предгорной котловине. Его климатические условия отличаются большой повторяемостью штилей и слабых ветров, приземных инверсий температур, туманов. Такие особенности приводят к аккумуляции в атмосферном воздухе вредных веществ, ежегодное поступление которых оценивается специалистами 150 – 250 тысяч тонн. При этом в Алматы из всех вредных выбросов в атмосферный воздух 80% приходится на автотранспорт[534]. Правительством страны, акиматом города принимаются различные меры по решению данной экологической катастрофы. Важное значение имеет для Алматы Решение XXV сессии городского маслихата 1 созыва от 14 мая 1999 года об утверждении Комплексной программы оздоровления экологической обстановки города Алматы «Таза ауа – Жанга дауа» на 1999-2015 гг.[535] В программе предусмотрено комплексное решение экологических проблем города, в первую очередь, охрана воздушного бассейна. Одним из направлений решения проблемы является

[533] Г о л и ч е н к о в А.К. Экологический контроль: теория, практика правового регулирования. М.: МГУ, 1992. С.56.
[534] Юридическая газета. 1999. 2 июня.
[535] Архив Управления охраны окружающей среды г. Алматы за 1999 год.

увеличение городского общественного транспорта, работающего на электрической энергии. Это – троллейбусы, трамваи, однако число данных транспортных средств сокращается, и парк технически изнашивается, хотя есть проекты по закупке новых моделей трамваев, троллейбусов иностранного производства. Завершение строительства алматинского метрополитена позволило бы разгрузить основные транспортные артерии в городе, тем самым решив проблему загрязнения атмосферного воздуха в городе. Сегодня к проблеме правовой охраны атмосферного воздуха от автотранспортного загрязнения необходимо подойти как к комплексу направлений, нуждающихся в одновременном разрешении. Это – совершенствование законодательства:

- к градостроению с учетом накопившихся проблем в области охраны воздушного бассейна от автотранспортного загрязнения;
- к автомобилестроению, сертификации автомобиля как товара, отвечающего определенным требованиям и в части параметров загрязнения атмосферного воздуха;
- к сфере производства и реализации моторного топлива, масел и присадок к ним с позиции экологических требований;
- к сфере организации контроля за состоянием загрязнения атмосферного пространства автотранспортом.

К тому же такое совершенствование законодательства сегодня приходится осуществлять не только в условиях все большего увеличения автотранспорта, но и перехода экономики страны к рыночным отношениям. Поэтому речь идет не только о текущем совершенствовании законодательства, рассчитанного на охрану атмосферного воздуха от автомобильного загрязнения, но и о существенном переосмыслении данного законодательства применительно к резкому расширению такого загрязнения и с учетом влияния на это законодательство рыночных механизмов.

На пути разрешения возникающих проблем многое может сделать соответствующее правовое регулирование. С помощью совершенствования правового регулирования можно стимулировать как производство экологически оптимальных автомобилей, так и способствовать снижению уровня загрязнения окружающей среды выхлопными газами в процессе эксплуатации автотранспорта. Эта проблема становится все более актуальной и острой, а разрешение ее требует проведения комплексных мер с соответствующим совершенствованием законодательства в области охраны атмосферного воздуха от автотранспортного загрязнения.

Задачу охраны атмосферного воздуха от загрязнения отработанными газами транспортных средств выполняет Департамент дорожной полиции Министерства внутренних дел.

Важным в структурном отношении подразделением, осуществляющим надзор и контроль за техническим состоянием транспортных средств является отдел технического надзора Дорожной полиции.

Основным нормативно-правовым документом, на основе которого осуществляют свою деятельность отделы и отделения технического надзора, является приказ МВД РК от 22 ноября 1999 года N 587 Об утверждении «Правил прове-

дения государственного технического осмотра автомототранспортных средств и прицепов к ним».

По данным статистики на 1 января 1994 года в Казахстане транспортных средств было 2 239 417, из них легковых - 933 670, грузовых - 475 622, автобусов - 68 325, иномарок - 27 135[536]. В условиях рынка увеличился парк транспортных средств, находящийся в частном владении. По данным Департамента дорожной полиции МВД РК на 1 января 1998 года в частном владении населения республики имелось 1 356 662 автомобиля, в том числе легковых – 940 605, из них иностранного производства – 130 083; мотоциклов – 278 203; грузовых – 88 649; автобусов – 12 760. Для сравнения: в 1991 году во владении у частных лиц в Казахстане было 851 650 легковых автомобилей. Рост с 1991 по 1997 годы составляет 505 тыс. единиц или 59,3%[537]. Причем грузовых автомашин, автобусов, иномарок в частном владении практически не было.

Так, главной задачей отдела, отделений технического надзора является осуществление контроля за соблюдением законов, норм, правил и стандартов, относящихся к обеспечению безопасности дорожного движения. Надзор за техническим состоянием проводится сотрудниками на улицах и дорогах, при выезде транспортных средств из автогаражей, на стационарных постах.

Главная задача государственного технического осмотра – оценка технического состояния транспортных средств, уточнение их численности, принадлежности и иных регистрационных данных, осуществление мероприятий по профилактике и борьбе с преступными посягательствами на транспортные средства.

Загрязнение атмосферного воздуха выбросами транспортных средств, в удельном объеме в целом по Восточно-Казахстанской области незначительно, хотя данная проблема актуальна для городов Усть-Каменогорск, Лениногорск, Зыряновск, Семипалатинск. Необходимо отметить такую закономерность, что в целом по области число транспортных средств уменьшается, а в областном центре увеличивается. По данным Управления дорожной полиции ГУВД ВКО на 1992 год общая численность автомобильного транспорта составляла 90981 единиц, а 1996 году снизилась до 83526. Таким образом, автомобильный парк области уменьшился на 7455 единиц. В областном центре – Усть-Каменогорске – число автотранспортных средств составило 1992 году 39 566, а 1996 году - 41 196. Рассматривая динамику изменения выбросов загрязняющих веществ от автомобильного транспорта, мы видим, что общий объем выбросов составил в 1992 г. 89,14 тыс. тонн, а 1996 году - 48,1 тыс. тонн[538]. Уменьшение объема выбросов загрязняющих веществ автомобилями связано, в первую очередь, со спадом промышленного производства, сокращением объемов перевозок автомобильным транспортом, а не с осуществлением природоохранных мероприятий.

Загрязнение атмосферного воздуха в ряде городских районов может быть снижено путем ежегодного пересмотра схем рационального движения городского транспорта, вывода грузового транзитного движения за черту города, перево-

[536] И с а е в а С.Н. Правовые основы организации и деятельности государственной автомобильной инспекции МВД РК: Автореф. дисс. ..канд. юрид. наук. Караганда, 1996.С.8.
[537] Современный Казахстан: цифры и факты. Алматы: 1998.С.60.
[538] Материалы семинара «Приоритеты экологического развития ВКО». Усть-Каменогорск, 1997.

да улиц на одностороннее движение, запрещение или ограничение в соответствующих случаях дорожного движения на отдельных улицах и дорогах, что уже осуществляется в ряде городов с участием органов Департамента дорожной полиции. Необходимо дифференцированное применение дисциплинарной, материальной, административной ответственности по отношению к автохозяйствам и другим предприятиям, имеющим автотранспорт, а также к конкретным работникам этих предприятий.

Несмотря на существенные усложнения ситуации в области охраны воздушного бассейна городов от автотранспортного загрязнения, системный государственный контроль в этой сфере еще не организован. Для разрешения этой проблемы необходимо совершенствовать ряд законодательств: градостроительное; в области автомотостроения и сертификации автомобиля; относящееся к сфере производства и реализации моторного топлива, масел и присадок к ним, а также относящееся к сфере воздушного пространства автотранспорта. Необходимо совершенствовать весь комплекс управления процессом охраны атмосферного воздуха от автотранспортного загрязнения, включая единое программирование (планирование) проводимых здесь мероприятий, организацию совместной работы всех министерств, ведомств, организаций, органов самоуправления, имеющих отношение к охране атмосферного воздуха от автотранспортного загрязнения.

Для опосредования всех этих отношений авторы предлагают принять специальное Положение об организации работы по охране атмосферного воздуха от автотранспортного загрязнения.

Положение об организации работы по охране атмосферного воздуха от автомобильного загрязнения должно быть актом единым и обязательным для всех министерств и ведомств, органов государственного управления, причастных к охране атмосферного воздуха от автомобильного загрязнения. Поэтому в его разработке должны принять участие все министерства и ведомства, органы государственного управления в области охраны атмосферного воздуха и все те, кто как-то будет задействован в сферу организации работы по охране атмосферного воздуха от автотранспортного загрязнения. Положение должно быть утверждено Правительством Республики Казахстан. Такая необходимость объясняется тем, что в этом Положении должны быть предусмотрены права и обязанности: Министерства охраны окружающей среды; Министерства внутренних дел и, в частности, Департамента Дорожной полиции; государственного казенного предприятия Казгидромета; Министерства транспорта и коммуникаций, а также других органов исполнительной власти и их территориальных органов.

Такова система правовых мер, необходимых для совершенствования законодательства об охране атмосферного воздуха от автотранспортного загрязнения применительно к современным требованиям разрешения этой проблемы.

Под санитарно-эпидемиологическим благополучием населения понимается такое состояние среды обитания, которое обеспечивает сохранение и укрепление здоровья населения. Каждый гражданин и лицо без гражданства, а также иностранцы, находящиеся на территории Республики Казахстан, имеют право на благоприятную для их жизни и здоровья окружающую среду, достоверную

информацию об ее состоянии и мерах по улучшению, возмещению вреда, причиненного их здоровью и имуществу, вследствие нарушения законодательства об охране окружающей среды.

Правовое обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения осуществляют Конституция Республики Казахстан, законы страны «Об охране здоровья народа» от 19 мая 1997 года, «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 04 декабря 2002 года, Положение «О Комитете государственного санитарно-эпидемиологического надзора Министерства Здравоохранения Республики Казахстан» от 10 января 2002 года и иные нормативные акты по охране окружающей среды и здоровья населения. Целью санитарного законодательства является создание необходимых условий для реализации на территории РК прав и интересов граждан и общества в сохранении и укреплении здоровья людей, их физического и духовного развития и долголетней и активной жизни.

В соответствии с Положением о Комитете государственного санитарно-эпидемиологического надзора Министерства Здравоохранения от 10 января 2002 года Комитет является ведомством Республики Казахстан, осуществляющим в пределах компетенции Министерства здравоохранения Республики Казахстан контрольно-надзорные функции, а также межотраслевую координацию в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения. Государственная санитарно-эпидемиологическая служба страны представляет собой единую централизованную систему органов и учреждений, в структуру которой входят:

– центральное управление санитарно-эпидемиологического надзора на транспорте;

– региональные управления санитарно-эпидемиологического надзора на железнодорожном транспорте и управления санитарно-эпидемиологического надзора на воздушном транспорте;

– отделенческие управления санитарно-эпидемиологического надзора на железнодорожном транспорте;

–главное санитарно-эпидемиологическое управление Министерства здравоохранения Республики Казахстан;

– органы и учреждения, осуществляющие государственный санитарно-эпидемиологический надзор на соответствующих территориях РК.

Основными задачами Комитета являются: 1) проведение единой государственной политики в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения; 2) изучение санитарно-эпидемиологической обстановки, организация мероприятий по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения и контроль за их исполнением.

Комитет в осуществляет следующие функции:

1) осуществляет государственный санитарно-эпидемиологический надзор;

2) организует мероприятия по санитарной охране территории страны от заноса и распространения инфекционных, паразитарных заболеваний;

3) организует и осуществляет в пределах своей компетенции комплекс санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий при инфекционных, паразитарных заболеваниях;

4) вносит на рассмотрение государственных органов предложения по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения;

5) участвует в разработке программ в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения;

6) организует гигиеническое обучение и участвует в пропаганде здорового образа жизни;

7) координирует деятельность организаций, научно-исследовательских институтов и центров гигиенического и эпидемиологического профиля;

8) осуществляет контроль за организацией и проведением профилактических прививок населению против инфекционных заболеваний;

9) осуществляет иные функции в соответствии с законодательством РК.

В процессе осуществления текущего санитарного надзора в области охраны атмосферного воздуха органам санитарно-эпидемиологической службы предоставлено право издавать нормативные правовые акты по вопросам, входящим в его компетенцию; проводить совещания, семинары, конференции и международные симпозиумы по вопросам, входящим в компетенцию Комитета; запрашивать от государственных органов, граждан и организаций информацию по вопросам обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения; осуществлять контрольные функции по санитарной охране государственной границы от заноса и распространения карантинных, особо опасных и других инфекционных заболеваний; предлагать временное отстранение от работы лиц, являющихся источником инфекционных и паразитарных заболеваний; устанавливать ограничительные мероприятия (карантин) на отдельных объектах, подлежащих санитарно-эпидемиологическому надзору; требовать проведения обязательной вакцинации населения, профилактической и очаговой дезинфекции, дезинсекции и дератизации в помещениях, на территориях и в очагах инфекционных и паразитарных заболеваний; запрещать или приостанавливать до устранения нарушений санитарных правил эксплуатацию действующих производственных объектов промышленности, транспорта, сельского хозяйства, связи, отдельные виды работ, технологических процессов, оборудования, инструментов, гидротехнических сооружений, предприятий общественного питания, торговли и иных сооружений, школ, детских и лечебно-профилактических учреждений, санаториев, зданий культурно-бытового назначения и других объектов, проведение отдельных видов работ по застройке городских и сельских населенных пунктов; запрещать производство, применение, реализацию новых видов сырья, технологического оборудования, процессов, инструментария, продовольственного сырья и пищевых продуктов, промышленных изделий, строительных материалов, источников ионизирующих излучений, биологических и лекарственных средств и препаратов, тары, упаковки, пластических, полимерных и других материалов, контактирующих с продовольственным сырьем, пищевыми продуктами и питьевой водой, изделия из них, других товаров широкого потребления в случае признания их опасными для жизни и здоровья людей в порядке, установ-

ленном законодательством; запрещать производство, использование и применение химических веществ, источников ионизирующего излучения, медицинских и биологических препаратов, не зарегистрированных в установленном порядке; запрещать применение материалов и реагентов в хозяйственно-питьевом водоснабжении, при производстве и обработке пищевых продуктов, а также применение стимуляторов роста сельскохозяйственных растений и животных, парфюмерно-косметической продукции в случае выявления вредного влияния их на здоровье человека; запрещать использование воды для питьевого и хозяйственного водоснабжения, продовольственного сырья и пищевых продуктов в случае признания их непригодными к употреблению; налагать административные взыскания в соответствии с законодательством Республики Казахстан; обращаться в суд в случаях невыполнения физическими и юридическими лицами законных требований санитарно-эпидемиологической службы в порядке и на основаниях, установленных законодательством Республики Казахстан; вносить предложения о проведении санитарно-противоэпидемических мероприятий, профилактических прививок отдельным группам населения по эпидемиологическим показаниям и регулированию санитарно-эпидемиологической ситуации.

В юридической литературе нет единого мнения по вопросу о соотношении понятий «контроль» и «надзор». По мнению А.П. Асылбекова, они являются родственными понятиями и соотносятся между собой как родовое понятие с видовым[539].

Надзор есть самостоятельный вид контроля. Возникает и такой вопрос: как соотносятся между собой экологический контроль и прокурорский надзор?

Во-первых, прокурорский надзор осуществляется в целях точного и единообразного применения законов и иных правовых актов, в том числе и эколого-правовых норм и требований. Сфера действия экологического контроля, конечно, уже, ибо он направлен на обеспечение соблюдения не всех законов и иных нормативно-правовых актов, а лишь экологического законодательства.

Во-вторых, методы осуществления прокурорского надзора отличаются от методов осуществления экологического контроля. Прокуратура не устанавливает никаких лимитов нормативов разрешений на природопользование. Она выявляет и принимает меры к устранению нарушений законодательных и иных правовых актов; представляет интересы государства в суде; осуществляет уголовное преследование в порядке и пределах, установленных законом.

В-третьих, система органов, осуществляющих экологический контроль, сложна и многоступенчата. Она представлена органами общей и специальной компетенции. На наш взгляд, органы прокуратуры можно отнести к органам общей компетенции, так как что касается системы органов прокуратуры, то действующее законодательство определяет полный перечень органов прокурорского надзора. Он состоит из Генеральной прокуратуры, прокуратуры областей, прокуратуры городов республиканского значения Республики Казахстан, районных, городских и приравненных к ним военных и другие специализированных прокуратур.

---

[539] А с ы л б е к о в А. П. Проблемы правового регулирования экологического контроля в Республике Казахстан: Автореф. дис… канд.юрид. наук. Алматы, 1998. С.24-25.

В-четвертых, органы прокурорского надзора контролируют деятельность всех юридических и физических лиц без исключения, в том числе и органов надведомственного экологического контроля.

Органы экологического контроля вправе контролировать соблюдение эколого-правовых норм и требования к юридическим и физическим лицам, хозяйственная и иная деятельность которых оказывает вредное воздействие на окружающую среду и ее отдельные объекты.

В-пятых, органы прокурорского надзора содействуют органам экологического контроля в осуществлении их функций. Они проверяют сообщения, заявления, жалобы и другие данные о нарушениях экологического законодательства, выносят предписания и представления об устранении нарушений эколого-правовых норм и требований, опротестовывают и отменяют незаконные правовые акты, представляют в суд исковые заявления.

До настоящего времени в республике функционировало двенадцать природоохранных прокуратур. Правовой основой их деятельности являлся Закон от 21 декабря 1995 года «О прокуратуре Республики Казахстан»[540], а также Примерное положение о природоохранных межрайонных прокуратурах, утвержденное приказом Генерального прокурора Республики Казахстан 11 апреля 1992 г[541]. Приказом Генерального прокурора Республики Казахстан от 11 февраля 1999 года все специализированные прокуратуры были упразднены[542]. Их полномочия переданы территориальным органам прокуратуры. Согласно данному приказу ликвидируются и природоохранные прокуратуры. Указанная мера принята в соответствии с программой Правительства РК по реформированию системы правоохранительных органов республики, по которой численность органов прокуратуры сокращается на 770 сотрудников. Решение было связано с сокращением расходной части государственного бюджета Республики Казахстан. Но даже в сложных экономических условиях нельзя было ликвидировать столь важное подразделение прокуратуры. Ведь природоохранные прокуратуры выполняли надзор за соблюдения законности в специфической сфере – охране окружающей среды. Что касается финансовой стороны вопроса, то природоохранные прокуратуры проводят мероприятия по возмещению ущерба, причиненного природопользователями. Таким образом, авторы считают, что ликвидация природоохранной прокуратуры в настоящий момент является нецелесообразной. Так как в настоящее время произойдет «потеря» кадрового состава работников прокуратуры, которые за семь лет существования подразделения наработали навыки юристов-экологов. Функция прокуратуры по надзору законодательства остается неизменной в том числе, и природоохранительного законодательства. Соответственно данная работа будет проводиться, но уже на другом качественном уровне. Так, распоряжением прокурора ВК области 25 марта 1999 г. была создана группа по надзору за применением законодательства в сфере экологии. Работа данной группы признана на коллегии областной прокуратуры неудовлетворительной, более того, было указано, что прокуроры самоустранились от ра-

[540] Ведомости Верховного Совета РК. 1995.№24.Ст.18.
[541] Архив ВК областной прокуратуры за 1992 год
[542] Архив ВК природоохранной прокуратуры за 1999г.

боты по выявлению ущерба, причиненного окружающей среде, в результате чего за текущий период ими не возмещено ни одного тиына[543].

Приказом Генерального прокурора РК от 20 сентября 1999 года № 465 образована Восточно-Казахстанская природоохранная прокуратура[544].

Деятельность прокуратуры направлена на обеспечение единообразного применения и точного соблюдения экологического законодательства всеми юридическими и физическими лицами; на принятие своевременных мер по выявлению, пресечению, а также предупреждению нарушений экологического законодательства; на возмещение ущерба, причиненного нарушением экологического законодательства; привлечение виновных лиц к ответственности.

Прокуроры вправе беспрепятственно входить на территории и помещения министерств и ведомств, представительных и исполнительных органов, иметь доступ к их документам и материалам; требовать от руководителей и других должностных лиц предоставления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений; выделения специалистов для выяснения возникающих вопросов; проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям; ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных организаций.

Должностные лица обязаны приступить к выполнению требований прокурора о проведении проверок и ревизий незамедлительно. Воздействие в какой-либо форме на прокурора с целью влияния на принимаемое им решение или воспрепятствования его деятельности влечет за собой установленную законом ответственность.

Прокурор не обязан давать каких-либо объяснений по существу находящихся в его производстве дел и материалов, а также предоставлять их кому бы то ни было для ознакомления иначе как в случаях и порядке, предусмотренном законодательством. Никто не вправе без разрешения прокурора разглашать материалы проверок, проводимых органами прокуратуры до их завершения.

В зависимости от характера нарушений природоохранительного законодательства, их причин, распространенности правонарушений, их повторности, наступивших и возможных в будущем вредных последствий, степени вины правонарушителей, задач, которые стоят перед прокурором, применяется один из следующих актов прокурорского реагирования: протест, представление, постановление.

Проведенное изучение позволяет сделать выводы, что нынешняя организационная структура органов прокурорского надзора в природоохранной области не отвечает всем современным экономическим реалиям и требованиям. В этой связи представляется целесообразным: во-первых, восстановить как наиболее оправдавшую себя сеть межрайонных прокуратур; во-вторых, по примеру Волжской прокуратуры РФ создать аналогичные прокуратуры на правах областных, имеющих жизненно важные природные объекты. К таким регионам экологического риска относятся зоны Каспийского, Аральского морей, реки Иртыш; В-третьих, создать при Генеральной прокуратуре РК комплексные прокурорско-следственные группы для систематического контроля за ситуацией в экологически неблагополучных регионах.

---

[543] Архив ВК областной прокуратуры за 1999 г.

[544] Архив ВК природоохранной прокуратуры за 1999 г.

Растворение природоохранных прокуратур в структуре областных и республиканских в нынешних переходных условиях при обвальном росте общеуголовных преступлений явилось деструктивной альтернативой, ослабляющей природозащитный государственный контроль. О необходимости усиления внимания правоохранительных органов в экологической сфере говорит и опыт зарубежных стран, в частности, США, где в аппарате Генерального атторнея по этому направлению функционируют три подразделения со штатной численностью 300 человек [545].

Разумеется, нельзя абсолютизировать преимущества природоохранных прокуратур лишь в силу самой специализации. Их правовой статус, характер и результаты деятельности остаются во многом несовершенными. Глубокого изучения требуют вопросы рационального размещения самой сети природоохранных прокуратур, их компетенции, штатной численности, методического и технического оснащения, взаимодействия с территориальными прокурорами.

Реформируя систему прокурорского надзора, важно нормативно определить предмет и пределы надзора природоохранных прокуратур. Представляется, что предметом их надзора должно являться исполнение экологического законодательства на территориях, занятых объектами государственной собственности; соответствие законам подзаконных актов, издаваемых по вопросам охраны и использования природных ресурсов, исполнение законодательства конституционных экологических прав и свобод человека и гражданина, иные экологические вопросы, регулируемые законодательством Республики Казахстан.

Современная система органов государственного управления сложилась не сразу, и развивалась и совершенствовалась с учетом стоящих перед государством задач и соответствующих социально-экономических условий. Она, в целом, оправдала себя на практике. Однако нельзя считать, что данная система является идеальной и не нуждается в совершенствовании. В юридической литературе уже указывалось на отсутствие должной согласованности между органами управления при решении вопросов, связанных с обеспечением хозяйского отношения к атмосферному воздуху как природному ресурсу. Поэтому поиск путей по совершенствованию системы органов государственного управления за атмосферным воздухом и улучшению стиля и методов их работы должен продолжаться и в дальнейшем. Нужно, по нашему мнению, лишь обратить внимание и на необходимость совершенствования действующих законодательных актов в этой области. Большинство из них принято на начальном этапе перехода к рыночным отношениям, или даже в период существования Союза ССР, поэтому в полной мере не отражают реалий сегодняшнего дня. При этом в ряде случаев они противоречат друг другу и должным образом не обеспечивают эффективность использования и охраны атмосферного воздуха. Решение этих и других вопросов будет способствовать дальнейшему развитию атмосфероохранительных отношений в условиях рынка.

---

[545] Экологическое право России: Учеб./ Под ред. В.Д. Ермакова. М.: Триада Лтд, 1997. С.225.

Глава III

ОПЫТ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН С РАЗВИТОЙ РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКОЙ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ АТМОСФЕРНОГО ВОЗДУХА

§1 Общие положения

В мире насчитывается около 200 государств, из которых 185 являются членами Организации Объединенных Наций. Их принято группировать по географическому признаку, по уровню и характеру социально-экономического развития: западные и восточные (евроазиатские), северные (развитые) и южные (развивающиеся) страны. Разумеется, такая классификация довольно приблизительна, но она используется в политической жизни, в определении общих интересов и приоритетов групп стран, а также в организации международного сотрудничества.

В каждом государстве сформировалась своя правовая система в ходе исторического процесса в соответствии с потребностями регулирования общественных отношений, в том числе и регламентирующая отношения в сфере экологии. В некоторых странах экологическое право достигло высокого уровня своего развития и уже признается частью национальной правовой системы - новой отраслью наряду с традиционными отраслями права.

Со времени Стокгольмской конференции ООН по окружающей человека среде (1972 г.) наблюдается поистине стремительное увеличение числа национальных законов и подзаконных нормативных актов, посвященных охране окружающей среды и регулированию природопользования, а также сохранению особо ценных экологических систем и природных объектов. Более 100 государств - членов ООН приняли заглавные комплексные законы об охране окружающей среды, регламентирующие политику и принципиальные юридические положения в экологической сфере. Появились законы и подзаконные нормативные акты, определяющие порядок планирования охраны окружающей среды и использования природных ресурсов, нормирования, лицензирования, стандартизации, экономического регулирования в данной области практики, а также порядок учета, контроля состояния (мониторинга) природной среды, экологической экспертизы, инспектирования в области промышленности, сельского хозяйства, транспорта и иных сферах человеческой жизнедеятельности, влияющей на природную среду. В некоторых странах - Колумбии, Сенегале, Филиппинах – появились даже кодексы об охране окружающей среды – экологические кодексы (в России такой кодекс приняла Республика Башкортостан).

Более 100 государств образовали и развивают административные системы экологического управления, возглавляемые министерствами или аналогичными государственными органами по окружающей среде и регулированию природопользования. Развивается взаимодействие между центральными и местными государственными органами по вопросам охраны окружающей среды и регулирования природопользования.

К числу развитых капиталистических стран принято относить некоторые государства Западной Европы, США, Канаду и Японию. Хотя по уровню разви-

тия экономики и социальной сферы эти страны не одинаковы, они считаются наиболее прогрессирующими в историческом процессе с точки зрения развития человеческой цивилизации вообще. США и Япония имеют лучшие показатели развития, а среди западноевропейских государств более высокой степенью экономического развития отличаются Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Германия, Франция, Нидерланды, Бельгия и Скандинавские страны.

Что касается проблем экологии, организация их решения во внутригосударственном масштабе развитых стран также заметно различается. Это связано с их географическим положением, размерами территории, традициями национальной культуры.

Вопрос о правовой охране атмосферного воздуха в зарубежных странах одним из первых рассматривался в конце 70-х годов XX века Бринчуком М.М. Предметом исследования были проблемы правовой охраны атмосферного воздуха в США, Великобритании, Японии и других странах[546]. Исследован сложный комплекс юридических положений, начиная от права собственности на атмосферный воздух и заканчивая процедурой разрешения конфликтов, возникающих в связи с загрязнением воздушной среды. Необходимо сказать, что уже в это время ученый отмечал положительные черты капиталистического права и предлагал их опыт использовать при организации охраны атмосферного воздуха в СССР.

В работе Рахимбердина К.Х. «Правовые основы охраны атмосферного воздуха в Республике Казахстан в условиях рынка»[547] впервые за двадцать лет сделана попытка объективно рассмотреть опыт трех ведущих государств мира, расположенных в различных частях планеты. Государства отобраны по следующим критериям: во-первых, принадлежность к различным правовым системам (Р.Давид делит все правовые системы на четыре «семьи»: романо-германскую, англо-американскую, социалистическую и религиозно-традиционную. Соответственно, право США и право Германии относятся к англо-американской и романо-германской семьям правовых систем. Право Японии типологически принадлежит к традиционным правовым системам)[548]. Во-вторых, различные подходы к организации государственного механизма в области охраны природы. В-третьих, реальная эффективность природоохранных мер в области охраны атмосферного воздуха.

В настоящей работе приведен лишь опыт правовой охраны атмосферного воздуха в США.

Структура анализа правовой охраны атмосферного воздуха строится по следующей схеме: развитие и эффективность законодательства по охране атмосферного воздуха; перспективы развития законодательства в области охраны атмосферного воздуха.

---

[546] Б р и н ч у к М.М. Правовая охрана атмосферного воздуха в развитых капиталистических странах: Автореф. дис… канд. юрид. наук. М., 1978.

[547] Р а х и м б е р д и н К.Х. Правовые основы охраны атмосферного воздуха в Республике Казахстан в условиях рынка. Автореф. дис… канд. юрид. наук. Алматы, 2000.

[548] Д а в и д Р. Основные правовые системы современности М.: Прогресс, 1988.

§2 Правовая охрана атмосферного воздуха в Соединенных Штатах Америки

Особенность американской правовой системы в области экологии заключается в том, что она основывается на сочетании нескольких категорий источников права, главное место среди которых занимают нормы общего права. Они сочетаются с законами, именуемыми в американской правовой терминологии статутами, и подзаконными нормативными актами.

Закон о чистом воздухе, принятый в 1970 г., со временем стал регулировать главные направления национальной политики, такие, как стандарты качества воздуха на территории США и статутные пределы возможного загрязнения. В 1977 г. данный Закон был существенно дополнен положениями, относящимися к районам, не выполняющим стандарты качества, и к тем районам, где необходимо было предотвратить загрязнение чистого воздуха. В 1990 г. в указанный Закон вновь внесены изменения, касающиеся вопросов качества в пределах городской черты загрязнения его токсинами и кислотными дождями.

Последовательный интерес к Закону о чистом воздухе объясняется тем, что при достижении конкретной цели в области охраны окружающей среды нельзя допускать причинения ущерба национальной экономике или замедления ее роста. В рыночных условиях Закон позволяет промышленности иметь широкие возможности в установлении необходимых стандартов качества воздуха. Чтобы осуществить задачу охраны окружающей среды в определенных рамках с минимально возможными расходами, Закон рассчитан на постадийное применение. Ежегодно вплоть до 2005 г. более 30 млн. тонн вредных загрязнителей будет удалено из атмосферы[549].

Законом о чистом воздухе предусматривается сотрудничество между федеральным правительством и штатами по вопросу о контроле за качеством воздуха. Конгресс, осуществляя свою конституционную функцию по регулированию торговли между штатами, учредил Агентство охраны окружающей среды (EPA) и делегировал ему первичную ответственность по обеспечению исполнения национального законодательства об охране окружающей среды, включая Закон о чистом воздухе. EPA определяет единые государственные стандарты качества, включающие в себя максимально допустимые уровни загрязнения, безопасные для человеческого здоровья и благосостояния. Качество воздуха, вдыхаемого целой нацией, не может быть ниже качества установленного стандартами штатов. Выработка и проведение в жизнь специальных постановлений об определенных технических мероприятиях входит в обязанности штата и местных должностных лиц.

EPA занимается исследованием следующих вопросов: последствия загрязнения воздуха для здоровья населения, попадания кислотных осадков в водные бассейны, технологии сокращения выбросов из стационарных источников при осуществлении контроля за продуктами сгорания и за различными загрязнителями воздуха. Исследовательский бюджет EPA в 1990 г. составил 425 млн.

[549] Air Pollution. Lynn M. Gallagher, Esquire Swindler & Berlin, Chartered Washington, DC. (1992).

долл[550]. С течением времени изменилось содержание исследований, посвященных качеству воздуха. В начале 70-х годов EPA главным образом изучало явные выбросы дымовых загрязнителей, но эти проблемы были быстро разрешены. Ныне вопрос о загрязнении атмосферы носит более комплексный характер, начиная от качества воздуха внутри помещения и кончая глобальным потеплением в атмосфере, включая проблему токсичных, озоновых загрязнений монооксью углерода, кислотных дождей, озонового истощения стратосферы. Соответственно расширились и границы исследования EPA. С 70-х годов оно совершенствовало контрольные системы по сбору информации о выбросах в атмосферу и изучало модели очищения посредством его рассеивания. В настоящее время EPA занято изучением разнообразных последствий загрязнения атмосферного воздуха, наносящих ущерб не только здоровью человека, но и экосистемам и биологическим ресурсам. Сейчас происходит возрастание интереса к экологическим последствиям многочисленных загрязнений воздуха, приводящих к напряжениям в естественных системах, таких, как лес и живая природа.

По мере роста представлений об этом также возникает потребность в усилении экологического мониторинга и изучении требуемых мер с тем, чтобы усовершенствовать научные модели, оценить последствия и обеспечить политиков информацией, позволяющей избежать причинения ущерба окружающей среде.

По Закону о чистом воздухе существуют два вида стандартов качества воздуха. EPA должно публиковать список критериев загрязнителей, оказывающих неблагоприятное воздействие на общественное здоровье и безопасность и исходящих из многочисленных или разнообразных источников. Загрязнителями считаются двуокись серы, одноокись углерода, окись азота, озон, твердые частицы и свинец. В отношении данных веществ определен уровень их содержания в воздухе, который как правовой стандарт обладает достаточной надежностью и прочно защищает общественное здоровье. При составлении стандартов учитывается тот факт, что люди могут выдерживать непродолжительный период незащищенности от высокого уровня загрязнений, тогда как дальнейшая незащищенность от гораздо более низких концентраций может привести к неблагоприятным последствиям для здоровья.

Недавно Конгресс пополнил список 189 токсичными веществами, которые угрожают здоровью человека: канцерогены, мутагены (вещества, вызывающие генные мутации), репродуктивные токсины, выбрасываемые химическими предприятиями. Химические производители и потребители выпускают в атмосферу примерно 3 миллиарда фунтов токсичных химикатов. В США имеется свыше 1500 крупных источников последних. Треть таких предприятий производит выбросы от 1 млн. фунтов и более канцерогенных веществ, а 62 предприятия выбрасывают свыше 500 тыс. фунтов. Тем не менее EPA полагает, что на 75% проблема насыщения токсинами воздуха существует вследствие выбросов почти 150 тыс. мелких стационарных источников, таких, как химчистки и газо-

[550] К е л л м а н Б. Контроль за загрязнением атмосферы в Соединенных Штатах // Государство и право.1993, №3. С.148.

вые станции. Эпидемические данные свидетельствуют, что от рака вследствие этих выбросов умирает от 1500 до 3 тыс. человек[551].

Во всем мире не найдется столь жесткого контроля за выхлопами автомобилей, как в США. Тем не менее, легковые автомобили, грузовой автотранспорт и автобусы повинны в загрязнении воздуха, составляющем половину всех загрязнений углеводородом и окисью азота, образующих смог, а также свыше половины всех токсичных загрязнителей и до 90% загрязнений углеокисью углерода. Наиболее остро эта проблема стоит в плотно населенных столичных районах, где наблюдается перегруженность транспорта. Количество проезжаемых автомобилями милей увеличилось с 1 трлн. в 1970 г. до 2 трлн. в 1990 г.; постоянный рост перевозок согласно прогнозам будет и в будущем. Существует три направления сокращения загрязнений от автотранспорта: а) ограничение автомобильных поездок; б) внедрение более строгих стандартов выбросов из выхлопных труб для новых автомобилей; в) стимулирование развития и появления очищенного топлива. Закон о чистом воздухе сосредоточивает внимание главным образом на втором и третьем направлениях. Как следствие этого – свинец, который повинен в серьезных нарушениях здоровья, таких как, задержка умственного развития, фактически устранен из бензина. В результате, ежегодное общее количество основных загрязнений с 1975 по 1985 гг. снизилось на 86%. Сокращение испаряемости бензина привело к уменьшению количества отработанных газов, улетучивающихся в атмосферу и образующих смог. У поколения машин выпуска 1991 г. выброс в атмосферу на 95 % меньше, чем у машин без каталитического ретора и других контрольных приспособлений, которые должны быть на всех машинах, выпускаемых с 1975 г. Машины, оснащенные диагностическими системами на пультах управления, начиная с 1994 г. способны обеспечить снижение выбросов в виде окиси азота и углеводорода на 30% по сравнению с машинами 1991г. Новые грузовые автомобили уменьшат выбросы твердых частиц до 90% неконтролируемого уровня. К 1996 г. автомобильные компании планировали продавать в Калифорнии 150000 автомобилей с уровнем выбросов, составляющих половину того, что требуется для других новых машин, чтобы поддержать или продемонстрировать продукцию даже более экологически чистых автомобилей. Правовое регулирование выбросов автомобилей является «технологически принудительным», поскольку устанавливаемые требования должны быть выполнены в течение короткого периода времени после их принятия. Весьма важен еще и тот фактор, что нефтеперерабатывающие заводы обязаны производить топливо в соответствии со стандартами 1995 г. При производстве современных видов топлива это возможно лишь в случае необходимых крупных вложений в новые технологические средства.

Новые стандарты для источников загрязнений, все новые основные стационарные источники (главным образом, производства, выпускающие 100 тонн загрязняющих веществ ежегодно) должны применять такие технологические системы для постоянного снижения выбросов, которые EPA определила как образцовые. При их квалификации как образцовых EPA должно принимать во

[551] К е л л м а н Б. Контроль за загрязнением атмосферы в Соединенных Штатах // Государство и право. 1993, №3. С.149.

внимание расходы на сокращение выбросов; последствия для здоровья; вред, причиненный окружающей среде, и энергетические требования. Если EPA решает, что выработать стандарты невозможно, оно может предложить проектные, производственные, рабочие и операционные стандарты для выполнения. EPA опубликовало стандарты для более чем 60 категорий источников, которые существенно влияют на загрязнение атмосферы. Данные стандарты являются всеобщими на территории страны. Это позволяет избежать ситуации, при которой у предприятия был бы соблазн сконцентрировать производство в одном штате с мягкими стандартами загрязнения или перенести производство из штата с более жесткими стандартами. Подразумевается, что они должны быть достаточно жесткими, ибо контролирующие технологические устройства на новых заводах в периоды строительства менее дорогостоящи, чем требуемые модификации, так как новые стационарные источники подчиняются государственным требованиям, защищающим качество воздуха в этой местности. Стандарты новых источников на государственном уровне образуют регламентарный потолок: другими законами могут быть установлены более высокие, но не более низкие стандарты.

EPA не может прямо определять, каким образом будут достигаться стандарты качества воздуха, решение такой задачи предоставлено 50 штатам, каждый из которых должен предоставить на одобрение EPA план имплементации штата(SIP).

Формирование SIPs начинается с разделения каждого штата на географические секторы - регионы контроля качества воздуха (AQCPS) и определения с помощью статистических данных степени распространения воздушных загрязнений в каждом регионе сверх пределов, предусмотренных стандартами качества воздуха. Наконец, контрольные требования предъявляются с целью сокращения выбросов различных источников в каждом регионе до установленных пределов. Для точного исчисления влияния отдельных источников загрязнения и результатов предписанных проверок используется комплексное модельное оборудование.

SIPs должны установить властно правовые полномочия государственного агентства по регулированию загрязнений атмосферы и источники, которые способны выполнить этот план. SIPs должен также включать: 1) «контрольные стратегии» для достижения соответствия государственных стандартов качества воздуха; 2) таблицы соотношения для стационарных и передвижных источников загрязнения в пределах штата; 3) результаты экспертизы и наблюдения, регулируемые источники; 4) режим контроля за новыми источниками в пределах штата.

Первоначально составляемые должностными лицами, контролирующими загрязнение воздуха на уровне штатов и на местах, SIPs должны быть одобрены муниципальным правительством и правительством штатов, а затем санкционированы EPA. В таком виде SIP становится юридически обязательным и может быть принудительно исполнен администрацией на любом уровне.

В городских районах с развитой тяжелой промышленностью концентрация загрязняющих воздух веществ, как правило, превышает общегосударственные стандарты. Около 100 областей, где проживают примерно 60% населения, не соблюдают озоновые стандарты, что вызывает у жителей сердечные и дыхательные осложнения. Проблема несоблюдения стандартов существует также для

моноокисида углерода, окиси азота, твердых веществ, выброс которых недавно увеличился после снижения в 1975-1985 гг. Содержание двуокиси серы снизилось на 19% в период с 1975 по 1981 гг.

Ни одному новому промышленному производству не выдается разрешение до тех пор, пока для выбросов из нового источника в районе, где не соблюдаются стандарты, не разработаны разумно достижимые контрольные технологии (RACT) в виде систем, модификационных процессов, аппаратуры или техники. Если соответствие стандартам не достигнуто, EPA может ограничить главные федеральные фонды или потребовать, чтобы новые источники обеспечили в двукратном размере сокращение загрязнений.

Одна из целей закона о чистом воздухе есть предотвращение ухудшения качества воздуха в районах, которые уже достигли государственных стандартов, таких, как национальные парки или другие экологически чистые регионы. В данных районах Законом предусматривается дополнительное увеличение загрязнений, помимо содержащихся в воздухе, в том случае, если уровень загрязнений не будет превышать установленный национальный стандарт качества воздуха.

Новые источники в районах, соблюдающих стандарты, используют лучшие достижимые контрольные технологии (BACT). Здесь необходимо производить предварительный контроль всех новых производств. От существующих источников в районах, соблюдающих стандарты, не требуют устанавливать контрольные технологии до тех пор, пока их выбросы не повлекут неблагоприятные последствия в чистых районах, таких, как национальные парки.

Все источники должны получать лицензии (разрешительные свидетельства) на право осуществления деятельности, гарантирующие соответствие требуемым положениям Закона. Именно штат в большинстве случаев будет производить разрешающие мероприятия, которые могут быть более жесткими или обширными, чем минимальные законодательные критерии, но не менее строгими. Исполнение лицензии позволяет собственнику избежать грубого нарушения закона.

Разрешительное свидетельство должно содержать общую информацию о нарушении; описание предприятия; информацию, относящуюся к выпуску вредных веществ; описание методов установления соответствия загрязнения воздуха контрольным требованиям и механизм контроля. Этот план включает также порядок выполнения и поддержки правовых требований, обеспечивает график установления соответствия, включая результаты действий, через определенные промежутки времени. Срок действия лицензии не может превышать 5 лет.

Все процедуры выдачи разрешений способствуют участию общественности в составлении проектов предполагаемых разрешений. Информация, предоставляемая заявителем, должна быть доступной для общего контроля в районе, где расположен источник. При этом необходимо известить общественность о возможности за 30 дней представить свои сообщения. Публичные слушания проводятся в том случае, если власти, дающие разрешение, сочтут важным запрос, затрагивающий сроки и условия разрешения. Если EPA располагает неконфедициальной информацией, то последняя становится доступной для общественности без последующего уведомления. Сметы расходов для получения

разрешения и контроля за его соблюдением могут достигать 20 тыс. долл. на каждое предприятие ежегодно или более 3 миллиардов общих расходов[552].

Контроль за загрязнением воздуха токсинами предполагает знание EPA видов источников, которые сбрасывают более 10 тонн каждого токсина или более 25 тонн любой комбинации токсинов ежегодно. Затем EPA должно развивать максимально допустимые контрольные технологии (MACT) по каждой категории токсинов, основанные на лучших контрольных технологиях и опробованные в этих индустриальных категориях. Агентства штатов и местные агентства по контролю воздушных загрязнений имеют первичные обязанности по обеспечению надежных индустриальных механизмов, удовлетворяющих стандартам. Подсчитано, что данная программа сократит через 10 лет воздушные токсины более чем на 1 млн. тонн ежегодно.

При установлении стандартов MACT EPA следует обращать внимание не только на оборудование, осуществляющее контроль за загрязнением, но и на методы предотвращения загрязнения, такие, как замена токсичных химикатов на нетоксичные. Ни один механизм не может быть введен в действие, если он не соответствует стандартам MACT. Существующие источники должны отвечать стандартам MACT по истечении 3 лет после их введения. Промышленности позволено развивать свои собственные, оправдывающие расходы способы сокращения токсичных выбросов в атмосферу, если они не противоречат правовым стандартам: стимулы имеют значение для промышленности, которая сокращает выбросы до того, как вступают в действие стандарты.

В соответствии с Законом EPA должно определить по крайней мере 100 «опасных» веществ и составить аварийно-предупредительные правила, такие как требования по обучению рабочих или установлению дымоулавливающих систем. Затем в Законе предложено создать исследовательский центр химической угрозы и безопасности для расследования химических аварий, в том числе любых вопросов, вызвавших крупные пожары, взрывы или причинивших существенный ущерб собственности. В Неваде исследовательской программой было также предусмотрено осуществление измерений сброса и распыления химических токсинов.

Расходы на проведение программ контроля атмосферных токсинов весьма значительны. По оценкам, проведённым администрацией президента США Буша, технологические требования обошлись в 3 миллиарда долл. ежегодно. Однако исследования промышленных групп свидетельствуют о расходах на сумму более чем 15 миллиарда долл. ежегодно. Это бремя ляжет на более чем 150 тыс. предприятий, часть из которых очень мелкие, такие, как районные химчистки. В какой-то мере это коснется и металлоперерабатывающих предприятий, использующих жидкие формы различных металлов для покрытия, которые смогли бы принять на себя расходы в сумме от 25 тыс. до 200 тыс. долл.

Кислотные дожди в результате выбросов двуокиси серы теплоэлектростанциями, работающими на угле, распространяются на сотни миль ветром и выпадают в виде серной кислоты, смертельной для всего живого. Ныне Соединенные Штата получают свыше 55% энергии из угля; полезное расходование

[552] К е л л м а н Б. Контроль за загрязнением атмосферы в Соединенных Штатах // Государство и право. 1993, №3. С.149.

его удвоилось с середины 70-х годов до 750 млн. тонн в год, или 85% общего потребления угля в США. Кислотные дожди, в результате, отравляют озера, реки, леса и почвы, коррозируют памятники и надгробия и создают потенциальную угрозу для здоровья человека в Северной Америке. Вдыхание распыленной кислоты приводит к бронхиту у детей и ухудшает легочную деятельность у взрослых, особенно у астматиков.

Программа кислотных дождей в соответствии с Законом о чистом воздухе предусматривает общегосударственные допустимые выбросы двуокиси серы. Они должны быть сокращены на 10 млн. тонн ежегодно от уровня, установленного в 1980 г. (на 40%).

EPA использует рыночную систему торговых разрешений, которая обеспечивает электростанциям максимум гибкости в выборе способов сокращения выбросов. Каждое предприятие получает разрешение на выпуск в атмосферу определенного количества тонн двуокиси азота ежегодно (одно разрешение на каждую тонну). По Закону предприятия не могут выбрасывать больше двуокиси серы, чем предусмотрено в законодательстве. Им необходимо либо сокращать выбросы до уровня, указанного в разрешениях, либо получать дополнительные разрешения на то, чтобы покрыть свои выбросы. Предприятия, сокращающие свои выбросы по сравнению с предусмотренными в разрешениях, могут с выгодой продать их другим предприятиям. Торговля разрешениями может осуществляться повсеместно. Предприятия, которые начали функционировать с 1996 г., не получают разрешений и могут включиться в систему только путём покупки разрешений.

Система разрешений стимулирует теплостанции сокращать выбросы, делать их ниже, чем предусмотрено в разрешениях, поскольку неиспользованные разрешения вследствие установления контролирующего выбросы оборудования могут быть проданы. Наоборот, предприятия, превышающие уровень выбросов, установленный в разрешении, должны заплатить 2 тыс. долл. за каждую тонну лишних выбросов, компенсируя их в следующем году. Поскольку плата за излишние выбросы будет существенно превышать ожидаемые расходы на покупку разрешений, рынок будет делать большую часть работы по обеспечению достижения требуемого мандатного сокращения.

Стратосферный озоновый слой служит главной защитной оболочкой Земли от ультрафиолетовой солнечной радиации. Уменьшение содержания озона в стратосфере способствует проникновению ультрафиолетовых лучей на Землю, которые сказываются на увеличении случаев раковых заболеваний и иных болезней, а также снижении урожайности культур. Дело в том, что chlorofluorocarbons (CFCs) и подобные соединения разрушают озон.

Закон о чистом воздухе предусматривает ограничение производства химикатов, истощающих озоновый слой. Составлен перечень сокращений, ведущих к снятию с производства всей продукции к 2002 г., и установлена программа контроля предлагаемых замещающих планов. Все выбросы рефрижераторного сектора должны быть рециркулированы с помощью специальных приспособлений для сокращения выбросов. Кроме того, в Законе закреплено обязательное требование помещать на всех контейнерах, содержащих CFCs, иные основные

озоноразрушающие химикаты и продукты, содержащие эти химикаты, соответствующие этикетки.

В первый год действия Закона в результате введения с 1 января 1990 г. налогов на озоносодержащие химические препараты CFCs было произведено на 23% меньше разрешенного уровня. По данным EPA, отказ от CFCs и подобных компонентов может предотвратить свыше 162 случаев появления раковых опухолей, более чем 3 млн. смертей от рака и свыше 18 млн. заболеваний катарактой в последующие 85 лет. Экономические выгоды и выгоды от сохранения окружающей среды в США вследствие свертывания производства составят приблизительно 85 миллиардов долл. за этот период, включая 41 миллиард долл. в виде сокращения ущерба, наносимого пищевым продуктам.

В случае неисполнения Законов на его нарушителей могут быть наложены суровые наказания без возбуждения судебного разбирательства в виде 200 тыс. долл. за одно нарушение. EPA может также назначить “комплексные перечисления” до 5 тыс. долл. ежедневно. Загрязнителю следует иметь в виду, что почти все нарушения ныне могут быть подвергнуты судебному преследованию. Санкции, устанавливаемые с целью привлечения нарушителей через компетентный орган, предусматривают штраф для индивида до 250 тыс. долл. и тюремное заключение до 5 лет. Штрафы для корпораций могут достигать 500 тыс. долл. за каждое нарушение. В случае вторичного и последующего осуждения максимальное наказание удваивается.

Частные лица в своих исках могут просить о гражданских санкциях, а также заявлять требования о материальной ответственности. Полученные суммы используются EPA на природоохранные мероприятия. Федеральный суд может потребовать, чтобы до 100 тыс. долл. любого наказания были использованы в проекте, предусматривающем природоохранные меры. Граждане, которые предоставляют информацию, являющуюся основанием для уголовного преследования или гражданско-правовых санкций, могут получить вознаграждение до 10 тыс. долл.

По подсчётам специалистов расходы на исполнение законодательства о чистом воздухе к 1995 г. составили приблизительно 40 миллиардов долл. ежегодно (в 1988 г. израсходовано 27 миллиардов долл.). Большая часть расходов пришлась на экономику. Расходы на выполнение требований относительно кислотных дождей, в конечном счете, выразились в 2% повышении стоимости электроэнергии. Требования для передвижных средств повлекли к увеличению стоимости каждой машины на 200 долл.

Последствия для экономического роста и производительности незначительны – менее чем 1% для экономики США. Расходы на контроль за загрязнением поддерживают рост промышленности США и создают дополнительную высококвалифицированную работу. Даже если расходы на окружающую среду резко поднимутся, имидж компаний резко возрастет, могут возникнуть некоторые совершенно новые секторы бизнеса, и американские промышленные фирмы будут иметь уже другие стимулы для более эффективной, продуктивной деятельности.

Самоокупаемый рыночный подход в деле защиты окружающей среды, содержащийся в Законе о чистом воздухе, служит моделью для других природо-

охранных предложений в будущем. Соединённые Штаты в соответствии с Законом не намерены отказываться от желания иметь чистую, здоровую окружающую среду даже в те периоды, когда ресурсы ограничены. Ключевым моментом выступают разработки программ, которые гармонизировали бы экономические и природоохранные цели.

§3 Международное сотрудничество в области охраны атмосферного воздуха

Заинтересованность Республики Казахстан в формировании, развитии и эффективном применении международного экологического права обусловлена опасностью нарастающего глобального экологического кризиса и ответственностью Казахстана наряду с другими странами мира за его предотвращение или, по крайней мер, ослабление. Продолжающий усиливаться антропогенный пресс на природу нарушает состояние природной среды в мире, вызывает озабоченность всех стран и народов и вынуждает предпринимать совместные усилия, чтобы сбалансировать существование людей на Земле, социально-экономическое развитие общества с жизнетворными возможностями природной среды. Среди них главная роль отводится праву, правовому регулированию человеческого поведения.

С помощью экологически ориентированного права, основанного на знаниях законов развития природы и общества, люди надеются дисциплинировать собственное поведение и жизнедеятельность, чтобы стихийный процесс взаимодействия общества и природы превратить в осознанное и контролируемое развитие, заключающее в себе заботу о сохранении, восстановлении и улучшении благоприятных условий для жизни людей. Такой подход к решению задачи получил название концепции устойчивого развития и стал принципом правового регулирования международных отношений, связанных с человеческими воздействиями на природную среду.

Статья 4.3 Конституции Республики Казахстан предусматривает международные договора, ратифицированные Республикой, имеют приоритет перед ее законами и применяются непосредственно, кроме случаев, когда из международного договора следует, что для применения требуется издание закона.

Данные положения имеют универсальное значение и распространяются на все отрасли казахстанского права. Применительно к области охраны окружающей среды и регулирования природопользования можно сказать, что благодаря этим положениям международное экологическое право в той или иной степени выступает как часть казахстанского экологического права.

В настоящее время Республика Казахстан является участницей десятков многосторонних соглашений и основных протоколов к ним в области охраны окружающей среды и регулировании природопользования. Двусторонние соглашения по вопросам природоохраны и природопользования заключены Казахстаном со всеми соседними странами, а также со многими странами Европы, Азии, Америки.

Казахстан, как полноправный член ООН, впервые принял участие во Все-

мирной конференции ООН по окружающей среде и развитию в Бразилии в 1992 году. В работе форума приняли участие главы и высокопоставленные представители 179 государств. Казахстан был отнесен к категории стран, «окружающая среда которых наиболее уязвима», и определены регионы Казахстана, где крайне опасная экологическая обстановка (Приаралье, Семипалатинский полигон, Прикаспий, Байконур и др.).

В штаб-квартире ООН в Нью-Йорке 7 мая 1998 г. на сессии Экономического и социального совета Казахстан избран в члены Комиссии по устойчивому развитию на трехлетний период, начиная с 1 января 1999 года. От Азиатского региона в этот важный орган ООН избраны также Китай и Республика Корея.

Выступая в июне 1997 года на 19-й специальной сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, посвященной вопросам охраны окружающей среды и развития, президент Н. А. Назарбаев подчеркнул необходимость активизации международного сотрудничества в преодолении унаследованных Казахстаном серьезных социально-экономических проблем Аральского моря и Семипалатинского региона, пострадавшего от многолетних ядерных испытаний. Глава нашего государства отметил, что глобализация международных отношений требует отказа от прежних стереотипов, технократических подходов, стремления добиться экономического роста любой ценой.

Примером признания мировым сообществом серьезности экологических проблем Казахстана стало принятие на 52-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюции по оказанию содействия в реабилитации здоровья населения, экологии и экономическом развитии Семипалатинского полигона. Комиссии ООН по устойчивому развитию принадлежит ведущая роль в выработке широкого спектра решений и рекомендаций по вопросам устойчивого развития на глобальном уровне, в том числе в экологической сфере.

Избрание нашего государства в этот авторитетный орган ООН, состоящий из 53 государств-членов, дает возможность Казахстану еще активнее использовать трибуну Организации Объединенных Наций для привлечения международного внимания к экологическим проблемам республики, налаживания действенного партнерства в целях получения доступа к экологически чистым технологиям и обеспечения устойчивого развития страны.

В Министерстве охраны окружающей среды разработана Долгосрочная стратегия «Экология и природные ресурсы – 2030», функционирует Национальный план действий по охране окружающей среды для устойчивого развития Республики Казахстан (НПДООС/ УР).

Частью этой деятельности стала прошедшая в конце мая 1999 года в Алматы техническая донорская конференция по приоритетным экологическим проектам Национальной стратегии.

Организаторами и многочисленными экспертами Казахстан поделен на три условные зоны по территориальной и экономической направленности, а по степени состояния обстановки экологические проекты сгруппированы в условные зоны.

Зона А – Прикаспийская представлена областями, имеющими специализацию в отраслях нефтедобычи и нефтепереработки. Разработка старых и освоение новых месторождений, сжигание в факелах попутного газа, загрязнение мо-

ря затопленными месторождениями и скважинами – факторы, влияющие на рост экологической напряженности региона. Освоение нефтегазовых месторождений без принятия необходимых природоохранных мер является одной из причин нарушения и загрязнения окружающей среды сероводородом, меркаптанами, продуктами сгорания, увеличения теплового фона, негативного воздействия на ценные виды осетровых. А на Каспии производится до 90 процентов мировых запасов черной икры. Для решения экологических проблем этого региона предлагаются следующие действия: консервация скважин, организация экологического мониторинга и системы предотвращения загрязнения; создание систем реагирования на разлив нефти при разработке новых месторождений в море и очистка береговых нефтяных загрязнений.

Зона В – является одним из высокоразвитых промышленных регионов Республики Казахстан. Концентрация крупных предприятий цветной и черной металлургии, энергетического комплекса привела к значительному превышению уровня загрязнения воды, почвы и воздуха. Снижение качества и количества водных ресурсов, ухудшение плодородия почв, скопление промышленных и бытовых отходов являются основными факторами, влияющими на развитие региона. Для улучшения экологической обстановки региона необходимо решение следующих проблем: загрязнение ртутью рек Нура и Иртыш, керосином реки - Иртыш, ухудшение региональной системы распределения воды и загрязнение промышленными и бытовыми твердыми отходами, зависимость от трансграничных водотоков.

Зона С – характеризуется в основном сельскохозяйственной направленностью региона, где большое значение имеет устойчивое и достаточное водоснабжение. Неэффективная практика орошения, наличие неочищенных сточных вод в городах Кызылорда и Шымкент, снижение объема стока крупных трансграничных рек Или и Сырдарьи приводит к снижению уровня озера Балхаш и окончательному высыханию Аральского моря. Истощение водных ресурсов привело к жесточайшему опустыниванию территории южных регионов Казахстана. В результате произошло истощение и полное уничтожение растительного покрова, водная и ветровая эрозия почв, их уплотнение и заболачивание, расширение зон, покрытых песками, и, в конечном итоге, уменьшение плодородия и урожайности растительности. Состояние окружающей среды и нищенская экономика оказывают влияние на уровень жизни населения. Снижается рождаемость и увеличивается смертность[553].

Необходимость международно-правовой охраны атмосферного воздуха от загрязнений и других неблагоприятных изменений за последние годы стала очевидной. Правовое регулирование охраны атмосферного воздуха, которое первоначально ограничивалось узкими рамками решения отдельных конфликтов между различным кругом стран, возникших на почве загрязнения атмосферы, теперь более всего направлено на развитие самого широкого международного сотрудничества в целях принятия согласованных организационных и технических мер по предотвращению такого загрязнения.

Одним из первых судебных прецедентом в области международно-

[553] XXI век . 1998. 5 июня. №13.

правовой охраны атмосферного воздуха было дело Trail Smelter, когда был нанесен ущерб сельскохозяйственным землям в США. Почва была загрязнена после выпада «кислотного» дождя, образовавшегося вследствие деятельности металлургических заводов на территории Канады. Окончательно дело было решено арбитражным судом в 1941 году[554]. Данное исследование кратко суммирует этот продолжающийся процесс в международном праве на трех уровнях: охрана атмосферного воздуха в мировом масштабе; на региональном уровне; секторная охрана атмосферного воздуха.

Среди первых попыток в мире защитить атмосферную среду от пагубного человеческого вмешательства был Договор о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, космическом пространстве и под водой, подписанный 5 октября 1963 года в Москве, в котором в настоящее время участвует более 10 государств. Дальнейшими шагами были «Положения по сотрудничеству между государствами в области метеорологической модификации», одобренные комитетом Управления Программы ООН об окружающей среде (UNEP) в 1980 г., и Положения, касающиеся водного загрязнения из или через атмосферу, принятые в Конвенции о морском праве 1982 года[555].

Еще в 1964 г. во Франции была проведена Европейская конференция по проблемам атмосферных загрязнений, на которой был поставлен вопрос о принятии эффективных правовых мер по контролю за выбросами газов, пыли и т.п. в атмосферу. В 1968 году Комитет Министров Европейского совета одобрил Декларацию принципов по контролю загрязнения воздуха, которая призывает государства – членов Совета предпринять необходимые правовые и административные меры с целью устранения и предупреждения загрязнения воздуха.

В европейском регионе действует Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния, подписанная 13 ноября 1973 г. в Женеве. Эта Конвенция является первым международным правовым документом, имеющим обязательную силу, призванным решать проблемы загрязнения воздуха на многосторонней основе. Она содержит принципы, на основе которых договаривающиеся стороны выявляют проблемы, вызываемые трансграничным загрязнением воздуха, и разрабатывают протоколы по конкретным загрязнителям, устанавливая меры и этапы снижения загрязнений. Существующие протоколы касаются ограничения выбросов соединений серы, окислов азота и летучих органических соединений.

Начата разработка второго поколения протоколов с целью согласования оптимальных решений и установления системы борьбы с загрязнением воздуха на основе концепции критических нагрузок в сочетании с системой постоянного физического контроля. Страны – участницы создали и технически оснастили постоянно действующую «Совместную программу наблюдения и оценки распространения загрязнителей воздуха на большие расстояния в Европе» (ЕМЕП), в рамках которой проводится основная работа по выполнению Конвенции.

---

[554] United Nations', Reports of International Arbitrage Awards, vol.3 (New York 1949). PP. 1905-1982

[555] Articles 212 and 222. United Nations Convention on the Law of the Sea, of 10 December 1982, text in UN publication E.83.V.5(New York 1983)

Достижения научно-технического прогресса обернулись беспрецедентным по своим масштабам загрязнением окружающей среды. Одним из аспектов нависшей над планетой экологической катастрофы является угроза глобального потепления климата. Фактором, провоцирующим повышение температуры земной атмосферы, является возрастающая в воздухе концентрация парниковых газов. Это прежде всего двуокись углерода, которой в мире ежегодно выбрасывается в атмосферу 52 миллиарда тонн, метан и соединения азота. Основными их источниками являются предприятия, использующие в своих технологических цепочках процессы сжигания органического топлива - угля и мазута. Безусловное первенство среди «небокоптителей» принадлежит предприятиям энергетического комплекса.

По прогнозам ученых в случае, если не принять решительных мер по сокращению выбросов, к 2100 году температура на планете увеличится приблизительно на два градуса Цельсия. Незначительная прибавка на шкале термометра повлечет катастрофические последствия. Произойдет повышение уровня Мирового океана, исчезнет горное оледенение, расширится зона пустынь, участятся засухи и наводнения, возникнут идеальные условия для распространения инфекционных заболеваний

Мировое сообщество, озабоченное столь мрачными перспективами, ищет все новые пути по сокращению эмиссии парниковых газов, стабилизации и снижению их концентрации.

Первым значительным шагом в деле выработки совместных действий принято считать Конференцию по окружающей среде и развитию, которая состоялась в Рио-де-Жанейро в 1992 году под эгидой ООН. Итоговый документ – Рамочная конвенция ООН об изменении климата (РКИК/ООН) – впоследствии был ратифицирован подавляющим большинством стран-участниц, в том числе и Казахстаном.

Надо отметить следующий факт. Несмотря на достигнутые в целом позитивные результаты, они не нашли практической реализации, так как обязательства, принятые сторонами конвенции, не имели обязательного характера. В связи с капиталоемкостью мероприятий, ведущих к снижению выбросов, многие участники склонны рассматривать их лишь в качестве рекомендаций. В процессе дальнейших переговоров была признана необходимость принятия документа, который бы установил обязательные для исполнения решения.

В декабре 1997 года в японском городе Киото на третьей сессии конвенции сторон РКИК/ООН принят протокол, который устанавливает сроки и уровни сокращения эмиссий парниковых газов после 2000 года. Согласно принятым обязательствам к 2008-2012 годам США должны сократить выбросы на 3 процента, страны Европейского союза - на 8 процентов, Япония - на 6 процентов по отношению к уровню 1990 года, который принят в качестве ориентира.

Установленные киотским протоколом квоты эмиссий являются обязательными. Кроме того, определена система мер, позволяющих странам выполнить взятые обязательства. Среди них такие, как торговля правами на выбросы и механизм, окрещенный «проектами совместного осуществления», или углеродный кредит. Суть его заключается в следующем. Развитые страны, где финансовые издержки на единицу сокращенных выбросов велики ввиду высокой техноло-

гичности применяемых на производстве процессов, участвуют в осуществлении проектов по снижению эмиссии в государствах с низким технологическим уровнем производства, следовательно, с более высоким потенциалом по снижению загрязнения воздуха при более низкой их себестоимости. Сэкономленные таким образом средства распределяются между участниками проекта на взаимовыгодных условиях.

В результате усилий мирового сообщества, направленных на защиту окружающей среды, идеи, еще вчера фантастические, сегодня обретают реальные черты. Предполагается, что в скором будущем оборот на рынке торговли правами на выбросы и предоставление углеродного кредита может составить несколько миллиардов долларов, а к 2020 году предположительно достигнет отметки в 30-40 миллиардов долларов США.

По предварительным оценкам, сделанным на основании исследований специалистов Казгидромета, страна обладает значительным потенциалом как в области торговли правами на выбросы, так и в предоставлении углеродного кредита. Эти возможности складываются из следующих моментов. В базовом 1990 году эмиссия парниковых газов в республике составила 190 миллионов тонн, а в 1994-м в результате наблюдаемого в экономике спада сократилась до 178 миллионов тонн. Есть все основания полагать, что динамика объемов выбросов и по сей день имеет тенденцию к снижению, так как промышленность все еще не работает на полную мощность.

Казахстан обладает резервами по сокращению выбросов еще и благодаря низкой удельной энергоемкости внутреннего валового продукта (ВВП). Это означает, что применяемые технологии крайне не эффективны. Согласно данным Международного агентства по энергетике, в 1993 году Казахстан занимал первое место в мире по удельным выбросам на единицу ВВП и тринадцатое – в пересчете на душу населения. Достижения уровня удельной энергоемкости путем введения современных технологий и проведения энергосберегающих мероприятий снизит эмиссию парниковых газов еще на 166 миллионов тонн. По расчетам Госэнергонадзора, потенциал энергосбережения за счет ликвидации прямого расточительства и прочих мер составит еще приблизительно 11 миллионов тонн двуокиси углерода.

Сегодня трудно достаточно объективно оценить возможные выгоды от реализации выбросов и предоставления углеродного кредита, так как пока еще не разработаны финансово-правовые аспекты торговли, не определены процедуры ее мониторинга и цены за тонну сокращений. Противники данной программы предлагают альтернативный путь, получивший название «механизм чистого развития».

Не секрет, что для дальнейшего продвижения по пути реформ наша страна нуждается в поступлении финансовых средств. Казалось бы, программа «Казахстанская углеродная инициатива» может стать одним из способов пополнения государственной казны. Противники данной программы предлагают альтернативный путь, получивший название «механизм чистого развития». В чем же доводы данной стороны?

Межведомственный комитет, созданный при Министерстве охраны окружающей среды, считает, что Казахстану необходимо присоединиться к киотскому протоколу. И это мнение нашло поддержку в Правительстве. Но это еще не решает проблемы в полной мере. Киотским протоколом определено, что коммерческая переуступка лимитов на выбросы может осуществляться только странами, перечисленными в Приложении 1 Рамочной конвенции, о котором упоминалось вначале и в которое Казахстан пока не входит. Согласованного решения о присоединении по данному вопросу пока нет, но, вероятно, такой шаг будет сделан, так как он диктуется дальнейшим сценарием развития событий.

Вступив же в приложение, республика вынуждена строго исполнять установленный ей бюджет эмиссии парниковых газов. Это означает, что к 2008-2012 годам мы должны стабилизировать их эмиссию, по крайней мере, на уровне 1990 года. По данным ООН, экономика Казахстана достигнет его предположительно к 2010 году, а по прогнозам ученых Казахского научно-исследовательского института мониторинга окружающей среды и климата (КазНИИМОСК) базовый уровень может быть превышен уже к 2005 году. Тогда участие в торговле выбросами станет для страны убыточным. Возможно, республика сама будет вынуждена приобретать дополнительные квоты. Тем самым предполагаемые сиюминутные выгоды обернутся потерями.

Согласно макроэкономическим прогнозам, на основании которых разработана стратегия развития «Казахстан-2030», в период с 2000 по 2005 годы ожидается приток инвестиций и оживление экономики. Но в случае реализации республикой своих квот под вопросом может оказаться получение инвестиций от международных финансовых организаций на развитие промышленности и энергетики.

На сегодня ни одна из развивающихся стран и стран с переходной экономикой, в том числе и государства СНГ, не присоединилась к киотскому протоколу. По их мнению, такой шаг может привести к сдерживанию их экономического развития.

Между тем для государств, не вошедших в Приложение 1 конвенции ООН, предлагается «Механизм чистого развития». Он не предусматривает принятия обязательных к выполнению ограничений. Согласно ему финансовое бремя по осуществлению мероприятий, направленных на сокращение выбросов, берут на себя развитые страны. Они же предоставят экологически безопасные технологии и ноу-хау. Такой путь представляется для республики гораздо более выгодным и менее рискованным. Он позволит решить проблемы увеличения энергоэффективности, развивать атомную и альтернативные отрасли энергетики. Для нашей республики предпринимаемые на мировом уровне усилия, направленные на предотвращение климатических катаклизмов, имеют особое значение. Ввиду значительного преобладания в ландшафте страны пустынных и полупустынных зон, чутко реагирующих на повышение температуры воздуха, территория Казахстана относится к числу наиболее уязвимых регионов.

По мнению ученых Казахстана, среднегодовой рост температуры в пределах республики за последние сто лет наблюдений составил один градус Цельсия, что почти вдвое выше, чем в среднем по планете.

Последствия потепления климата негативно отразятся на сельском хозяйстве нашей республики, ее водных и лесных ресурсах. Так, к середине следующего столетия возможно снижение урожайности яровой пшеницы на 40 процентов, на 20-30 процентов уменьшится водный потенциал. Для предотвращения отрицательных последствий климатических изменений необходимы разработка и принятие национального плана действий по конвенции об изменении климата, аналогичного имеющимся в большинстве развитых стран. Подготовка его начата в 1996 году[556].

Осуществление мер, предусмотренных конвенцией, является задачей государственного масштаба и требует скоординированных действий министерств и ведомств, неправительственных организаций, ученых и общественности.

С охраной атмосферного воздуха на международном уровне связана еще одна проблема – сохранение озоновой оболочки Земли, расположенной в верхних слоях атмосферы на высоте примерно 15-20 километров над земной поверхностью.

Человек воздействует на озоновый слой различными способами, каждый связан с важной стороной его хозяйственной деятельности (проведение ядерных взрывов, полеты высотных военных самолетов, производство сельскохозяйственной продукции, холодильных агрегатов, бытовых аэрозолей и т.д.). К общим источникам загрязнения атмосферы относятся естественные и антропогенные загрязнители. Естественное загрязнение атмосферы происходит в результате извержения вулканов, которых на планете свыше 500, вследствие песчаных и пыльных бурь в степных и полупустынных районах, эрозии почв, степных и лесных пожаров и др. Однако наиболее опасными являются антропогенные загрязнители. К ним относится:1) промышленные выбросы и коммунально-бытовые отходы. Их количество достигает астрономических цифр. В атмосферу ежегодно выбрасывается около 150 млн. т окиси серы, 156 млн. т двуокиси серы, 50 млн. т окиси азота, около 300 тыс. т свинца и других тяжелых металлов; 2) продукты сгорания топлива на транспорте. Выхлопные газы содержат угарный газ, каждый автомобиль выбрасывает в год до 1 кг свинца, воздушный лайнер за 7 часов полета сжигает 35 т кислорода, необходимого для образования озона. Оценка специалистов показывает, что при одном запуске «Шатла» уничтожается до 0,3% общего содержания озона в земной поверхности[557].

Большую опасность для озонового слоя представляют ядерные испытания. При ядерном взрыве выделяется огромная энергия, появляются химические вещества, образование которых в нормальных условиях не происходит. В частности, выделяются окислы азота, которые негативно сказываются на озоновом слое.

Долгое время проблеме озона не уделялось никакого внимания. Только в марте 1977 г. Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП) созвала в Вашингтоне совещание по озоновому слою, главным итогом которого стало принятие «Мирового плана действий по озоновому слою», подчеркивавшего необходимость изучения воздействия озонового слоя на биосферу и на человека, наблюдения за влиянием ультрафиолетовой радиации на заболевания людей. Был учрежден координационный центр ЮНЕП по озоновому слою. Указанный до-

[556] П р я н и к о в В. Казахстанская Правда.1998. 24 сентября.
[557] Е р о ф е е в Б.В. Экологическое право России. М.: Юрист, 1996. С.472.

кумент носил программно-исследовательский, научный характер.

Однако конструктивные шаги были сделаны позднее. Значительным событием стала Конференция полномочных представителей по охране озонового слоя, состоявшаяся в Вене 18-25 марта 1985 г. при участии 44 государств, в том числе СССР, и международных организаций. На этом форуме была принята Венская Конвенция об охране озонового слоя, где официально заявлялось, что может возникнуть пагубное воздействие изменений озонового слоя на здоровье людей и окружающую среду и что меры по охране озонового слоя требуют международного сотрудничества. Был установлен список веществ, способных влиять на озоновый слой. Было принято решение о необходимости взаимного информирования государств не только о последствиях, но и о производстве и использовании упомянутых веществ, о законах и административных мерах, связанных с охраной озонового слоя.

Созданная в Вене группа экспертов для изучения вопросов о влиянии ХДУ на озоновый слой предоставила свои выводы на Монреальскую конференцию, проходившую 14-16 сентября 1987 г. Принятый Монреальский протокол впервые предъявил мировому сообществу требования осуществлять строжайший контроль за использованием ХДУ и других веществ, разрушающих озоновый слой, и по возможности сократить их производство. С 1993 г. употребление ХДУ странами - участниками должно было быть уменьшено до 80%, а с 1993 г. - до 50% от уровня 1986 г. Протокол вступил в силу с 1 января 1986 г., к лету 1991 г. был подписан 70 странами. Из крупных государств отказались от его ратификации Китай и Индия.

Республика Казахстан присоединилась к Венской конвенции об охране озонового слоя[558] и Монреальскому протоколу по веществам, разрушающим озоновый слой, 30 октября 1997 г[559].

Эффективное сотрудничество в области охраны окружающей среды проводится странами СНГ на основе многостороннего Соглашения о взаимодействии в области экологии и охраны окружающей природной среды, которое было подписано в Москве 8 февраля 1992 года представителями Азербайджана, Армении, Белоруссии, Казахстана, Кыргызстана, Молдовы, России, Таджикистана, Туркменистана, Узбекистана. В ст.2 соглашения Стороны обязуются на своей территории разрабатывать и принимать законодательные акты, экологические нормы и стандарты в области природопользования и охраны окружающей природной среды; вести учет природных ресурсов и их использования по количественным и качественным показателям и проводить экологический мониторинг; осуществлять эффективный государственный контроль за состоянием и изменением окружающей природной среды и ее ресурсов; принимать меры по воспроизводству живых ресурсов, сохранению и восстановлению биологического разнообразия; развивать сеть заповедников, заказников, национальных парков и других особо охраняемых территорий и природных комплексов, ограничивать хозяйственную и иную деятельность в прилегающих к ним зонах; всесторонне оценивать экологические последствия хозяйственной и иной деятельности,

[558] Ведомости Парламента РК.1997, №20. Ст.265.
[559] Ведомости Парламента РК.1997, №20. Ст.264.

осуществляемой на их территориях; создать и поддерживать специальные силы и средства, необходимые для предупреждения экологических катастроф, бедствий, аварий и ликвидации их последствий; проводить экологическую экспертизу программ и прогнозов развития производительных сил, инвестиционных и прочих проектов; принимать меры по развитию экологического образования и воспитания, обеспечению гласности в вопросах экологии; устанавливать научно обоснованные нормы вовлечения в хозяйственную и иную деятельность природных ресурсов, а также лимиты из безвозвратного изъятия с учетом необходимости обеспечения всеобщей экологической безопасности и благополучия; вести государственные Красные книги, представлять материалы для ведения межгосударственной Красной книги; соблюдать обязательства, вытекающие из ранее заключенных Союзом ССР международных соглашений. Для организации выполнения этих обстоятельств участники Соглашения договорились создать Межгосударственный экологический совет и при нём Межгосударственный экологический фонд (ст.4 Соглашения).

Межгосударственный экологический совет обеспечивает осуществление координации и проведение согласованной политики в области охраны окружающей среды; проведение с участием представителей заинтересованных сторон экологической экспертизы программ и прогнозов развития производительных сил, инвестиционных и иных проектов, реализация которых затрагивает или может затрагивать интересы двух или более сторон; оказание содействия в разрешении экологических споров и др.

В Межгосударственный экологический совет входят руководители природоохранных органов государств – участников Соглашения. Совет действует на паритетной основе и принимает решения на основе консенсуса (ст.5).

Важную роль в развитии природоохранного сотрудничества в рамках СНГ призвана играть Межпарламентская ассамблея. В ее структуре создан Отдел по охране окружающей среды. Ассамблея выполняет совещательные, консультативные функции. Важнейшим полезным направлением ее деятельности является подготовка модельных законов в области природопользования и охраны окружающей среды.

На заседании Межпарламентской ассамблеи государств-участников содружества независимых государств 15 сентября 1992 года одобрены основные положения сближения национальных законодательств государств-участников содружества. Исходя из этого, содержательное ядро экологического права в странах СНГ и сотрудничество в развитии национальных законодательств, на наш взгляд, могло бы строиться на следующих принципах:

- суверенитета над природными ресурсами;
- непричинения ущерба окружающей среде за пределами юрисдикции государства;
- предотвращения ухудшения, загрязнения и заражения окружающей среды;
- возмещения причиненного окружающей среде ущерба;
- гармоничного сочетания экономического развития и научно-технического процесса с обеспечением благоприятного состояния окружающей среды в интересах настоящего и будущего поколений людей;

- обязательной экологической экспертизы проектов и последствий хозяйственной и иной деятельности государства для окружающей среды;
- сотрудничества государств в области управления, планирования и контроля в области использования, воспроизводства и охраны окружающей среды;
- обеспечения прав человека на благоприятную среду обитания;
- рационального использования возобновляемых и невозобновляемых природных ресурсов;
- взаимной консультации заинтересованных государств в ситуациях, развитие которых создает или может создавать угрозу международной экологической безопасности;
- мирного разрешения споров и добросовестного выполнения обязательств;
- координации научно-технических исследований, кооперации или совместного проведения научно-технических исследований.

Указанные принципы можно было бы сгруппировать в следующие блоки:

- гуманитарный;
- юридический;
- политический (межгосударственный).

Гуманитарный блок направлен на обеспечение:

- прав граждан на благоприятную среду обитания путем гармоничного сочетания экономических и экологических интересов общества;
- приоритета охраны жизни и здоровья человека;
- гласности в решении хозяйственных задач, могущих оказывать влияние на состояние окружающей среды;
- участия в обсуждении проектов решений Межпарламентской ассамблеи в области охраны окружающей среды;
- судебной защиты граждан в случае причинения вреда их здоровью либо имуществу вследствие вредного воздействия окружающей среды;
- согласованного государствами механизма возмещения ущерба.

Юридический блок направлен на обеспечение:

- неотвратимости ответственности за ущерб, вызванный трансграничным загрязнением (загрязнитель платит);
- солидарной ответственности за причиненный вред государств-участников;
- согласованной уголовной политики в отношении преступлений, посягающих на экологическую безопасность;
- платности социального природопользования на согласованной государствами методической базе;
- полноты возмещения ущерба.

Принципы политического (межгосударственного) блока строятся на

- согласованной экологической и экономической политике государств-участников Ассамблеи;
- согласованной законодательной политике в области обеспечения экологической безопасности общества, экологизации хозяйственного законодательства;

• взаимопомощи государств при ликвидации последствий и предупреждении крупномасштабного ущерба;

• координации (путем создания специализированных органов) деятельности государств в области экологического мониторинга, экспертизы, разрешения экологических споров, разработке проектов природоохранного законодательства;

• широком участии в международных контактах, деятельности международных организаций экологического профиля.

В научной литературе высказывалось мнение, с которым авторы солидарны, о целесообразности заключения договора между государствами СНГ об охране окружающей природной среды.

Таким образом, определив особенности атмосферного воздуха как объекта международного экологического права и международное сотрудничество в области его охраны, необходимо сделать следующие выводы. Во-первых, охрана атмосферного воздуха должна в Республике Казахстан осуществляется на основе норм международного экологического права, для чего необходимо привести национальное экологическое законодательство в соответствие с международным. Во-вторых, республике необходимо активно участвовать в выработке международно-правовых документов в области охраны окружающей среды. В-третьих, Казахстан должен внедрять существующие международно-правовые инструменты в области охраны окружающей среды в процесс решения экологических проблем страны.

==========

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Дальнейшее развитие Республики Казахстан и укрепление ее суверенитета во многом зависят от экологической безопасности страны, в том числе правовой охраны атмосферного воздуха. Поэтому четкое регулирование отношений по использованию и охране атмосферного воздуха в настоящее время становится одной из важнейших задач, стоящих перед государством. Особую актуальность данная проблема приобретает в связи с ухудшением экологического благополучия нации.

К сожалению, действующее законодательство не решает многие вопросы, связанные с охраной атмосферного воздуха.

Проведенный нами анализ теоретической литературы и действующего законодательства позволяет прийти к выводу о том, что для дальнейшего развития и совершенствования отношений по охране атмосферного воздуха необходимо:

1. Считать, что история возникновения и развития законодательства об охране атмосферного воздуха имеет два этапа: первый – до обретения Казахстаном суверенитета, второй – после получения подлинной независимости. Характер и особенности природоохранительных отношений зависят от сущности социально-экономической, политической и правовой системы страны на том или ином этапе ее развития.

2. Нормы об охране атмосферного воздуха являются составной частью норм об охране природы. Их соотношение – это соотношение части и целого. Отсюда, первые являются субинститутом генерального (сложного) института о правовой охране природы экологического права.

3. Для повышения эффективности охраны атмосферного воздуха необходимо ввести в действие экономический механизм природопользования. Он может включать не только плату за сбросы и выбросы загрязняющих веществ и другие виды вредного воздействия на окружающею среду, но и материальное поощрение юридических и физических лиц, добившихся положительных результатов в охране атмосферного воздуха; налоговые и кредитные льготы, предоставляемые государственным, частным, совместным предприятиям-природопользователям, а также гражданам при внедрении малоотходных и безотходных технологий и производств, использовании вторичных ресурсов, осуществлении другой деятельности, дающей природоохранный эффект; введение специального налогообложения юридических и физических лиц за применение экологически опасных технологий.

4. Государственное управление в области охраны атмосферного воздуха в Казахстане приобретает свойственное ему назначение. Поэтому нуждается в пересмотре, ставший аксиомой в годы тоталитарного режима, тезис, о том, что правомочия государства как собственника являются абсолютными и неограниченными. Воздействие государства на атмосфероохранительные отношения должно быть направлено на создание реальных условий для оптимального действия законов рынка. Именно при таком воздействии, получающем организационное и правовое оформление и осуществляемом соответствующими методами, более полно проявляется характер деятельности правового государства. Иное регулирование атмосфероохранительных отношений без учета законов рынка может привести к нежелательным последствиям.

5. На наш взгляд, учитывая переход нашего государства к рыночным отношениям, имея в виду особенности природных богатств (вод, земли, недр, атмосферного воздуха и т.д.), возможно, назрела необходимость принятия целого блока законов, регулирующих экономическую сторону права природопользования. В блок нужно включить законы Республики Казахстан: «Об экологических платежах»; «Об обязательном экологическом страховании»; «Об экологических фондах».

6. Повысить уровень экологического сознания населения. Это означает, что каждым гражданином должны быть выработаны и усвоены определенные правила поведения при освоении природных богатств, в том числе атмосферного воздуха. На этапе перехода к рыночным отношениям, когда возрастет роль человеческого фактора в решении стоящих перед страной социально-экономических проблем, вопросу воспитания хозяйского отношения к природным богатствам должно быть уделено самое серьезное внимание.

7. В связи с тем, что на долю автотранспорта в Республике Казахстан приходится более 53 % всех валовых выбросов в атмосферный воздух, к проблеме правовой охраны атмосферного воздуха от автотранспортного загрязнения необходимо подойти как к комплексу направлений, нуждающихся в одновременном совершенствовании:

- градостроительного законодательства с учетом накопившихся проблем в области охраны воздушного бассейна от автотранспортного загрязнения;
- законодательства, относящегося к автомобилестроению, сертификации автомобиля как товара, отвечающего определенным требованиям и в части параметров загрязнения атмосферного воздуха;
- законодательства, относящегося к сфере производства и реализации моторного топлива, масел и присадок к ним с позиции экологических требований;
- Совершенствование законодательства, относящегося к сфере организации контроля за состоянием загрязнения атмосферного пространства автотранспортом.

8. Учитывать опыт развитых зарубежных стран при построении системы органов государственного контроля и законодательном обеспечении охраны атмосферного воздуха. Необходимо использовать самоокупаемый рыночный подход в деле защиты окружающей природной среды, содержащийся в Законе о чистом воздухе США, где по подсчетам специалистов расходы на исполнение законодательства о чистом воздухе к 1995 году составили приблизительно 40

миллиардов долл. Большая часть расходов пришлась на экономику. Расходы на выполнение требований относительно кислотных дождей, в конечном счете, выразились в 2% повышении стоимости электроэнергии. Требования для передвижных средств повлекли к увеличению стоимости машин. Последствия для экономического роста и производительности незначительны – менее 1% для экономики США. Расходы на контроль за загрязнением поддерживают рост промышленности США и создают дополнительную квалифицированную работу. Даже если расходы на окружающую среду резко поднимутся, имидж компаний возрастет, могут возникнуть некоторые совершенно новые секторы бизнеса, и американские промышленные фирмы будут иметь уже другие стимулы для эффективной, продуктивной деятельности.

10. Проведенное исследование приводит к выводу о том, что нынешняя организационная структура органов прокурорского надзора в природоохранной области не отвечает всем современным экономическим реалиям и требованиям. В этой связи представляется целесообразным: а) восстановить, как наиболее оправдавшую себя, сеть межрайонных природоохранных прокуратур; б) по примеру Волжской прокуратуры РФ, создать аналогичные прокуратуры на правах областных, имеющих жизненно важные природные объекты. К таким регионам экологического риска относятся зоны Каспийского, Аральского морей, озера Балхаш, реки Иртыш; в) создать при Генеральной прокуратуре РК комплексные прокурорско-следственные группы для систематического контроля за ситуацией в экологически неблагополучных регионах.

Растворение природоохранных прокуратур в структуре областных и республиканских явилось в нынешних переходных условиях при обвальном росте общеуголовных преступлений деструктивной альтернативой, ослабляющей природозащитный государственный контроль. О необходимости усиления внимания правоохранительных органов к экологической сфере говорит и опыт зарубежных стран, в частности, США, где в аппарате Генерального атторнея по этому направлению функционируют три подразделения со штатной численностью 300 человек.

10. Для успешной охраны атмосферного воздуха необходимы усилия всех заинтересованных стран. Нужно добиться реализации международных конвенций по охране озонового слоя Земли, климата, трансграничного загрязнения атмосферного воздуха. Необходимо для этого привести внутреннее экологическое законодательство в соответствие с нормами международного экологического законодательства.

Таковы некоторые выводы и предложения, реализация которых, на наш взгляд, могла бы способствовать развитию и совершенствованию природоохранительных отношений, в том числе по охране атмосферного воздуха.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. СПЕЦИАЛЬНАЯ ЛИТЕРАТУРА

Актуальные вопросы коммерческого законодательства в Республике Казахстан и практика его применения. Правовое регулирование недропользования: Материалы семинара. Алматы: Высшая школа права «Әділет», 1997. 144 с.

А с ы л б е к о в А.П. Проблемы правового регулирования экологического контроля в Республике Казахстан: Автореф. дис… канд. юрид. наук. Алматы, 1998. 33 с.

Б а и м б е т о в Н.С. Проблемы правового регулирования экологической экспертизы в Республике Казахстан: Автореф. дис… канд. юрид. наук. Алматы, 1999. 24 с.

Б а й д е л ь д и н о в Д.Л. Правовая охрана атмосферного воздуха (на материалах КазССР): Автореф. дис… канд. юрид. наук. Алма-Ата, 1986. 23 с.

Б а й д е л ь д и н о в Д.Л. Правовые средства охраны атмосферного воздуха // Народное хозяйство Казахстана.1984, №7. С.68-70.

Б а й д е л ь д и н о в Д.Л. Экологическое законодательство Республики Казахстан. Алматы: Жеті Жарғы, 1995. 188 с.

Б а й д е л ь д и н о в Д.Л. Правовой механизм государственного управления в области экологии. Алматы: Қазақ университеті, 1998. 98 с.

Б а й д е л ь д и н о в Д.Л. Где так больно дышит человек // Юридическая газета, 14 апреля 2001 г.

Б а й д е л ь д и н о в Д.Л., К у р а т о в С.Г. Правовые проблемы реформирования экологического законодательства Республике Казахстан. Алматы: Фонд «XXI», 1998.104 с.

Б а й с а л о в А.С. Природоохранительное законодательство Казахской ССР: состояние и перспективы дальнейшего развития: Автореф. дис… канд. юрид. наук. М., 1980. 18 с.

Б а й с а л о в С.Б. Водное право Казахской ССР. Алма-Ата: Наука, 1966. 382 с.

Б а й с а л о в С.Б., И л ь я ш е н к о Л.В.200 вопросов и ответов по охране природы. Алма-Ата: Кайнар, 1987. 304 с.

Б а й с а л о в С.Б., И л ь я ш е н к о Л.В. Законодательство об охране природы в Казахской ССР. Алма-Ата, 1973. 56 с.

Б о г о л ю б о в С.А. Экологическое право. М.: Норма-Инфра, 1998. 448 с.

Б е з у г л а я Э.Ю. Мониторинг состояния загрязнения атмосферы в городах. Л.: Гидрометеоиздат, 1986. 199 с.

Б е з у г л а я Э.Ю., Р а с т о р г у е в а Г.П., С м и р н о в а И.В. Чем дышит промышленный город. Л.: Гидрометеоиздат, 1991. 254 с.

Б е к т у р г а н о в А.Е. Правовое обеспечение рационального использования орошаемых земель: Автореф. дис… канд. юрид. наук. Алма-Ата, 1988.

Б е к т у р г а н о в А.Е. Қазақстан Республикасындағы жер құкық қатынастары. Алматы: Жеті жарғы, 1997. 240 бет.

Б е к т у р г а н о в А.Е. Жер құкық қатынастарының мазмұны: оқу құралы / ҚМҰУ. Алматы: Қазақ университеті, 1998. 106 бет.

Б е р к л и с В. Доступ к информации об окружающей среде в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии // Государство и право.1993, №6. С.109-118.

Б р и н ч у к М.М. Правовая охрана атмосферного воздуха в развитых капиталистических странах // Советское государство и право. 1980, №3. С. 105-111.

Б р и н ч у к М.М., Каверин А.М., Колбасов О.С. Законодательство об охране атмосферного воздуха. М.: Юрид. лит.,1981. 96 с.

Б р и н ч у к М.М. Правовая охрана атмосферного воздуха в развитых капиталистических странах: Автореф. дис… канд. юрид. наук. М., 1978.18 с.

Б р и н ч у к М.М. Правовая охрана атмосферного воздуха. М.: Наука, 1985. 175 с.

Б р и н ч у к М.М. Правовая охрана окружающей среды от загрязнения токсичными веществами. М.: Наука, 1990. 214 с.

Б р и н ч у к М.М. Юридическое экологическое образование в аспекте права окру-

жающей среды // Государство и право. 1995, №10. С.120-136.

Б р и н ч у к М.М. Экологическое право (право окружающей среды). М.: Юристъ, 1998. 688 с.

В е р ш и л о Н.Д. Правовое регулирование финансирования мероприятий по охране окружающей природной среды: Автореф. дис… канд. юрид. наук. Саратов, 1999. 24 с.

Г а б и т о в Р.Х. К вопросу о понятии правовой охраны атмосферы // Проблемы совершенствования законодательства и повышения эффективности деятельности правоохранительных органов в свете новых конституций: Межвузовский сборник. Уфа, 1980. С.81-87.

Г а б и т о в Р.Х. Правовая охрана атмосферного воздуха: Автореф. дис… канд. юрид. наук. М., 1986.16 с.

Г а р а н и н В.И. Охрана природы: прошлое и настоящее. Казань: Татар. кн. изд-во, 1975.75 с.

Г и м а д е е в М.М. Атмосфера и человек. Казань: Татар. кн. изд-во, 1978.112 с.

Г о л и ч е н к о в А.К. Экологический контроль: теория, практика правового регулирования. М.: Изд-во МГУ, 1992. 136 с.

Г у д е р м а н Р. Загрязнение воздушной среды: Пер.с англ. М.: Мир,1979. 199 с.

Д а в и д Р. Основные правовые системы современности: Пер. с франц. М.: Прогресс, 1988. 495 с.

Д а л ь В. Толковый словарь живого Великорусского языка. Т.1. М., 1880. 718 с.

Д е т р и Ж. Атмосфера должна быть чистой: Пер. с франц. М.: Прогресс, 1973. 379 с.

Д ж е н к с Э. Английское право (Источники права. Судоустройство. Судопроизводство. Уголовное право. Гражданское право).: Пер. с англ. М.: Юрид. изд., 1947. 378 с.

Д р е й е р О.К., Лось В.А. Экология и устойчивое развитие. М.: Изд-во УРАО, 1997. 224 с.

Д у б о в и к О.Л. Механизм действия права в охране окружающей среды. М.: Наука, 1984. 168 с.

Д у б о в и к О.Л. Экологические преступления: Комментарий к главе 26 Уголовного кодекса РФ. М.: Издательство «Спарк», 1998. 352 с.

Е л м а н о в В.И., Т е р н о в а я Г.Г. Охрана атмосферного воздуха. М.: Юрид. лит., 1984. 112 с.

Е р е н о в А.С. Возникновение и развитие социалистических земельных правоотношений в Казахской ССР. Алма-Ата, 1963. 364 с.

Е р е н о в А.Е., С а х и п о в М.С., М у х и т д и н о в Н.Б. и др. Правовая охрана природы в Казахской ССР. Алма-Ата, 1977. 299 с.

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. Правовое обеспечение природоохранительного законодательства. Алма-Ата: Наука, 1985. 150 с.

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.: Наука, 1981. 208 с.

Е р к и н б а е в а Л.К. Правовое регулирование возмещения вреда земле: Автореф. дис… канд. юрид. наук. Алматы, 1995. 24 с.

Е р о ф е е в Б.В. Э к о л о г и ч е с к о е п р а в о России. М.: Юрист, 1996. 624 с.

Е с ж а н о в М.Е. Проблема правового регулирования экологического мониторинга в Республике Казахстан: Автореф. дис… канд. юрид. наук. Алматы, 1999. 23 с.

Ж ю л л и о де ла М о р а н д ь е р Л. Гражданское право Франции: Пер. с франц. М., Изд. иностр. лит. 1960. Т.2.728 с.

Земельное право России / Под ред. В.В. Петрова. М.: ТЕИС, 1995. 300 с.

Защита атмосферы от промышленных загрязнений: Справ.: В 2-х ч. Пер. с англ. / Под ред. С. Колверат, Г. Инглунда.: М.: Металлургия, 1988.

З и м а н о в С.З. Конституция и Парламент Республики Казахстан. Алматы: Жеті Жарғы, 1996. 352 с.

И с а е в а С.Н. Правовые основы организации и деятельности государственной автомобильной инспекции МВД РК: Автореф. дис… канд. юрид. наук. Караганда, 1996. 26 с.

К а з а н ц е в Н.Д., К о л о т н и н с к а я Е.Н. Правовая охрана природы в СССР. М.,

1962. 135 с.

К а р а б у л о в а Р.К. Гражданско-правовая ответственность за экологические правонарушения: Автореф. дис… канд. юрид. наук. Алматы, 2000.

К е л л м а н Б. Контроль за загрязнением атмосферы в Соединенных Штатах // Государство и право. 1993, №3. С. 147-154.

К о л б а с о в О.С. Атмосфера под защитой закона // Социалистическая законность. 1980, №10. С.15-20.

К о л б а с о в О.С. Экология: политика и право. М., 1972. 77с.

К о л б а с о в О.С. Международно-правовая охрана окружающей среды. М.: Международные отношения, 1982. 237 с.

К р а с н о в а И.О. Зоны экологического бедствия: пути формирования новой правовой категории в зарубежном праве // Государство и право.1994, №6. С. 141-151.

К р у г л о в В.В. Организационно-правовые вопросы охраны окружающей среды. Свердловск: Изд-во Урал. ун-та, 1989. 172 с.

К у т ы р и н И.М. Охрана воздуха и поверхностных вод от загрязнения. М.: Наука, 1980. 86 с.

Л и с и ц ы н Е.Н. Экологическая политика США: Государственно-правовое регулирование охраны окружающей среды. М.: Наука, 1986. 159 с.

М а л ь ц е в Н.Р. Развитие советского законодательства об охране атмосферного воздуха // Проблемы правоведения. Киев, 1978. Вып. 37. 58 с.

М а л ы ш е в а Н.Р. Охрана окружающей среды от шумового воздействия: Автореф. дис… канд. юрид. наук. Киев, 1981. 23 с.

М а л ы ш к о Н.И. Государственный контроль в области охраны атмосферного воздуха. Киев: Наукова Думка, 1982. 131 с.

М а л ы ш к о Н.И. Государственный контроль в области охраны атмосферного воздуха от загрязнения: Автореф. дис… канд. юрид. наук. Киев, 1979. 23 с.

М о р о з Л.Н., Ш а т р о в а Т.Г. К вопросу о праве пользования атмосферным пространством // Государство и право. 1995, № 5. С.74-82.

М и н н и а х м е т о в Р.Г. Правовая охрана атмосферного воздуха от автомобильного загрязнения: Автореф. дис… канд. юрид. наук. Уфа, 1999. 27 с.

М и т р о ф а н с к а я Ю.В. Правовая охрана окружающей среды в городах в Республике Казахстан: Автореф. дис… канд. юрид. наук. Алматы, 1999. 29с.

М у х и т д и н о в Н.Б. Основы горного права (некоторые важные положения теории и практики). Алма-Ата: Казахстан, 1983. 248 с.

М у х и т д и н о в Н.Б. Правовые проблемы пользования недрами. Алма-Ата: Наука, 1972. С. 84.

М у х и т д и н о в Н.Б. Советское земельное, природоохранительное и природоресурсное право. В кн.: Предмет и система советского земельного права. Алма-Ата: Наука, 1981. С.185-202.

М у х и т д и н о в Н.Б. О содержании права государственной собственности на природные богатства // Известия АН Каз. ССР. Общественные науки. 1982, №5. С.62-66.

М у х и т д и н о в Н.Б., К у а н д ы к о в К.Ж. Право сельскохозяйственного водопользования. Туркестан, 1998. 212 с.

М у х и т д и н о в Н.Б., Т у к е е в А.Ж., М о р о з С.П. Горное право Республики Казахстан. Алма-Ата, 1992. 82 с.

М у х и т д и н о в Н.Б., М о р о з С.П. Горное право. Алматы, 1999. 404 с.

М у х и т д и н о в Н.Б., Т у к е е в А.Ж. Право собственности на воды Республики Казахстан в период перехода к рынку. Алматы: Жеті Жарғы, 1995. 128 с.

М у х и т д и н о в Н.Б. Закон Республики Казахстан об охране окружающей природной среды: проблемы и особенности их решения // Государство и право. 1992, №8. С. 89 – 97.

М у х и т д и н о в Н.Б. Основные принципы экологической безопасности // В сб.: Государств. независимость Центрально-Азиатских стран: итоги и перспективы». Материалы междунар. научно-практ. конф., посв. независимости Республики Казахстан». 29-30 сент.

2001. Алматы, 2001. С. 21-26.

М у х и т д и н о в Н.Б. Экологическая безопасность как результат охраны окружающей среды // Вестник Центрально-Азиатского университета. 2002, № 1. С. 103-107.

М у х и т д и н о в Н.Б., Б е к т у р г а н о в А. Е. Надо учитывать национальные традиции. Юридическая газета, 10 марта 1999.

М у х и т д и н о в Н.Б., Р а х и м б е р д и н К.Х., К а р а б у л о в а Р.К. Проблемы теории правовой охраны атмосферного воздуха. Алматы, 2002. 212 с.

Охрана окружающей среды в ГДР. Очерк природоохранительного права: Пер. с нем. / Под ред. и вступ. ст. О.С. Колбасова. М.: Прогресс, 1996. 336 с.

Охрана окружающей среды в городах / Под ред. Ю.С. Шемшученко. Киев: Наукова думка, 1981. 302 с.

П а к у т и н В.Д. Уголовно-правовая охрана вод и воздуха от загрязнения // Социалистическая законность. 1977, №6. С. 40-42.

Право природопользования в СССР / Ред. И.А. Иконицкая. М.: Наука, 1990. 196 с.

П е т р о в В.В. Экологическое право России. М.: Бек, 1995. 558 с.

П е т р о в В.В. Экология и право. М.: Юрид. литература, 1981. 120 с.

П е т р о в В.В. Правовая охрана природы. М.: Изд-во МГУ, 1980. 312 с.

Правовая охрана окружающей природной среды в странах Восточной Европы: Учеб. пособие для вузов // Т. Лялев, С. Кушлев, М. Шювегешь и др. Под ред. В.В. Петрова. М.: Высш. шк.,1990. 368 с.

Правовая охрана окружающей среды в сельском хозяйстве / Под ред. О.С. Колбасова. М.: Наука, 1989. 184 с.

Р а х и м б е р д и н К.Х. Правовые основы охраны атмосферного воздуха в условиях рынка: Автореф. дис… канд. юрид. наук. Алматы, 2000.

Р а я н о в Ф.М. Правовая конструкция охраны природных объектов в СССР // Выполнение правовых требований охраны окружающей среды в хозяйственной деятельности. Уфа, 1984. С.20-23.

Р е й м е р с Н.Ф. Экология (теория, законы, правила, принципы и гипотезы). М., 1994. 93 с.

Р е н н и х Э. С позиции временщика // Юридическая газета, 29 января 2003 г.

Р о б и н с о н Н. Правовое регулирование природопользования и охраны окружающей среды в США: Пер. с англ. М.: Прогресс, 1990. 523 с.

С а р с е м б а е в М. Международное право. Алматы: Жеті Жарғы, 1996. 448 с.

Современный Казахстан: цифры и факты. Алматы, 1998.112 с.

С т а й н о в П. Правовые вопросы защиты природы. М.: Наука, 1974. 350 с.

С т а м к у л о в А.С. Правовой режим граждан, проживающих в сельской местности: Автореф. дис… канд. юрид. наук. Алматы, 1970. 79 с.

С т а м к у л о в П. Правовая охрана природы в Казахской ССР. Алма-Ата: Мектеп, 1982. 246 с.

С ы р о д о е в Н.А. Атмосферный воздух под охраной закона. М.: Знание, 1985. 73 с.

С ю й Д и с и н ь. Экологические проблемы Китая / Под ред. Э.С. Кульгина, И.В. Ушакова. М.: Прогресс, 1990. 250 с.

Т е й м а н Ст. К. Применение уголовной ответственности в области законодательства об охране окружающей природной среды в США // Вестн. МГУ. Сер.11. Право. 1993, №3. С. 48-64.

Т и м о ш е н к о А.С. Правовой режим природных ресурсов, разделяемых двумя или более государствами // Советское государство и право. 1977, №6. С.114-119.

У т а р б а е в а Ж. Б. Социально-политические факторы формирования экологического сознания в Республике Казахстан: Автореф. дис… канд. полит. наук. Алматы, 1998. 26 с.

Ф р а т р и ч И. Троянский конь цивилизации: Пер. с словац. М.: Мир, 1977. 247 с.

Ш в а р ц Х.И., Т ю т е к и н Ю.И. Правовая охрана природы Молдавии. Кишинев: Картя молдаваняскэ, 1964. 296 с.

Ш е м ш у ч е н к о Ю.С. Местные Советы и охрана окружающей среды. М.: Юриди-

ческая литература, 1987. 110 с.

Ш е м ш у ч е н к о Ю.С. Правовые проблемы экологии. Киев: Наукова думка, 1989. 231 с.

Ш е м ш у ч е н к о Ю.С. Человек и его право на безопасную (здоровую) окружающую среду // Государство и право. 1993, №10. С.120-125.

Экологическая антология (экологические произведения западных авторов).Golubka. Москва-Бостон, 1992. 267 с.

Экологическое право России. / Под ред. В.Д. Ермакова. М.: Триада Лтд, 1997. 480 с.

Экономические основы экологии / В.В. Глухов, Т.В. Лисочкина, Т.Н. Некрасова. СПб: Специальная Литература, 1995. 280 с.

Эрисман Ф.Ф. Избранные произведения. Т.1. М.: Медгиз, 1959. 390 с.

Эффективность природоохранительного законодательства: (на материалах Казахской ССР) / Еренов А.Е., Мухитдинов Н.Б., Насырова Л.Р. и др. Алма-Ата: Наука, 1988. 160 с.

Эффективность юридической ответственности в области охраны окружающей среды / Под ред. О.С. Колбасова и Н.И. Краснова. М.: Наука, 1985. 224 с.

2. НОРМАТИВНЫЙ МАТЕРИАЛ

Конституция Республики Казахстан. Алматы: Жеті Жарғы, 1999. 48 с.

Закон Республики Казахстан «Об охране окружающей среды» от 15 июля 1997 года // Казахстанская правда. 1997. 5 августа.

Закон Республики Казахстан «Об охране атмосферного воздуха» от 11 марта 2002 года. Алматы: Юрист, 2002

Земельный кодекс Республики Казахстан от 20 июня 2003 года. Алматы: Юрист, 2003

Лесной кодекс Республики Казахстан от 23 января 1993 года. Алматы: Жеті Жарғы, 1995. 224 с.

Водный кодекс Республики Казахстан от 31 марта 1993 года. Алматы: Жеті Жарғы, 1995. 224 с.

Закон Республики Казахстан «Об экологической экспертизе» от 18 марта 1997 года // Казахстанская правда . 1997. 21 марта.

Закон Республики Казахстан «Об использовании атомной энергии» от 14 апреля 1997 года // Казахстанская правда . 1997.17 апреля.

Закон Республики Казахстан «Об особо охраняемых природных территориях» от 18 июля 1997 года // Казахстанская правда. 1997. 6 августа.

Закон Республики Казахстан «Об архитектуре и градостроительстве» от 22 октября 1993 года // Ведомости Верховного Совета . 1993, №19.

Закон Республики Казахстан «О нормативно-правовых актах» от 24 марта 1998 года // Ведомости Парламента РК. 1998, №2-3.

Закон Республики Казахстан «Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира» от 21 октября 1993 года // Ведомости ВС РК.1993, №18.

Закон Республики Казахстан «Об общественных объединениях» от 31 мая 1996 года // Ведомости Парламента РК. 1996, №8-9. С.234.

Закон Республики Казахстан «О радиационной безопасности населения» // Ведомости Парламента РК. 1998, №5-6.

Закон Республики Казахстан «О присоединении Республики Казахстан к Венской Конвенции об охране озонового слоя» от 30 октября 1997 года // Ведомости Парламента РК. 1997, №20. Ст.265

Закон Республики Казахстан «О присоединении Республики Казахстан к Монреальскому Протоколу по веществам, разрушающим озоновый слой» от 30 октября 1997 года // Ведомости Парламента РК. 1997, №20. Ст.264.

Указ Президента РК «О ратификации рамочной Конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата» от 4 мая 1995 года № 2260 // САПП РК.1995, №17.

Указ Президента РК «О подписании Республикой Казахстан Киотского протокола в Рамочной Конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата» от 12 марта 1999 года // САПП РК. 1999, № 8.

Н а з а р б а е в Н.А. Казахстан –2030. Процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев: Послание Президента страны народу Казахстана // Казахстанская правда. 1997. 11 октября.

Концепция экологической безопасности Республики Казахстан // Казахстанская правда. 1996. 1 июня.

Н.МУХИТДИНОВ,
зав. кафедрой инвестиционного
и финансового права КазНУ им. алъ-Фараби,
профессор, д.ю.н.,
Т.СЕЙТБЕКОВ,
аспирант кафедры инвестиционного и
финансового права магистр права

РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН В СФЕРЕ РАКЕТНО-КОСМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Произошедший в начале 90-х гг. распад СССР в результате создавшейся сложной и неуправляемой экономической и политической обстановки привел к единому распаду всей системы управления страной, вместе с тем и всех отраслей экономики, таких, как машиностроение, цветная и черная металлургия, оборонный сектор, здравоохранение, образование и т.д. Не исключение и ракетно-космический комплекс, разделенный на части.

Распад СССР как состоявшийся и признанный всем мировым сообществом исторический факт повлек за собой образование новой, на уровне бывших союзных республик, организации - Содружество Независимых Государств (далее - Содружество). Создание Содружества объяснялось крайней необходимостью разрешения проблем для дальнейшей эксплуатации всех ранее единых и централизованных структур бывшего Союза.

Так, дальнейшее координационное управление государств - участников Содружества в мирном освоении и научно-техническом изучении космического пространства поставило перед участниками вопрос о создании на межгосударственном уровне новой правовой базы и механизма сотрудничества с учетом опыта развитых стран (США, Франция, Германия) и на основе основных принципов и норм международного права.

Первоначальным и основополагающим документом для этого послужил Устав СНГ, подписанный в Минске 22 января 1993 г. В уставе странами Содружества были закреплены следующие намерения:

- стремление обеспечить общими усилиями экономический и социальный прогресс своих народов;
- необходимость развития сотрудничества между собой в обеспечении международного мира и безопасности;
- стремление совершенствовать механизмы сотрудничества в Содружестве и повышать их эффективность.

Для достижения данных факторов государства-участники решили сотрудничать в рамках следующих принципов: оказание на основе взаимного согласия помощи во всех областях их взаимоотношений, взаимовыгодного развития в экономическом и научно-техническом сотрудничестве с расширением интеграционных процессов, а также в правовом сотрудничестве[560].

С принятием Устава СНГ и в последующем различных многосторонних и двусторонних соглашений были заложены первоначальные основы для развития

[560] Устав Содружества Независимых Государств (Минск, 22 января 1993 г.).

национальных законодательств государств. Российской Федерацией первоначальные шаги были сделаны в 1992 г., сразу после распада СССР, позицию Казахстана по данному аспекту мы рассмотрим ниже.

Краткий экскурс в историю развития самой отрасли и космического права в советский период. Начало мировой космонавтике положил успешный запуск в Советском Союзе первого искусственного спутника Земли 4 октября 1957 г. Мир взорвало сенсационное сообщение о прорыве человеческого разума из поля земного тяготения в неизведанные просторы космоса. Первый спутник Земли, созданный руками человека, вышел на околоземную орбиту, символизировав тем самым наступление новой, космической эры. Спутник (Р-7) диаметром 58 см и массой 83,6 кг просуществовал в течение 92 суток, совершив 1400 оборотов вокруг Земли и пройдя путь около 60 млн. км. В последующем космическая деятельность СССР ознаменовалась новыми достижениями и качественными скачками в исследовании космоса. Появились автоматические космические станции, многоразовые транспортно-космические системы, автоматические межпланетные станции для исследования Солнца и других небесных тел[561].

Что касается законодательства в сфере космической деятельности, то его, можно сказать, не было. Единственное, чем регулировался ракетно-космический комплекс, были различные указы Президиума Верховного Совета СССР, министерств, с которыми в основном ознакомиться было невозможно по причине крайней закрытости.

Ввиду такой нестандартной правовой ситуации советские ученые-юристы настоятельно стояли на принятии закона СССР о космической деятельности, считая, что с принятием данного закона весь ракетно-космический комплекс и связанная с ним деятельность будут основываться на основных общепризнанных нормах и принципах права, что придаст данной деятельности общедоступность.

Так, в 1977 г. советскими юристами неоднократно поднимался вопрос о принятии закона СССР о космической деятельности с последующей разработкой основ космического права.

В 1991 г. под руководством профессора В.С. Верещетина и ряда ученых был разработан и опубликован проект закона о космической деятельности [562].

К сожалению, предпринятая попытка в начале 90-х гг. не была доведена до логического конца и закон не был принят по ряду причин: во-первых, крайнее нежелание руководства СССР придать стратегическому и засекреченному комплексу общеправовой характер; во-вторых, полное отсутствие системы управления, т.е. наличие конкретных функций управления космической деятельностью за определенным государственным органом; в-третьих, ежегодное недофинансирование, приведшее к сокращению государственных заказов, что, в свою очередь, привело к частичной консервации космонавтики. И, наконец, стагнации космической инфраструктуры послужил распад СССР.

Для дальнейшего взаимного сотрудничества в ракетно-космической сфере перед странами Содружества встал вопрос о необходимости сохранения оставшегося от СССР ракетно-космического комплекса путем создания организаци-

[561] Журнал «Мы и Вселенная» № 3, 2000. С. 16.
[562] Верещетин В.С. Космос и право. 1977.

онного единства на правовой основе. Теперь весь ракетно-космический комплекс рассматривался и основывался на двух позициях:

- на межгосударственном уровне, в соответствии с Уставом СНГ и нормами и принципами международного права;

- на национальном уровне, т.е. в рамках определенного государства.

Что касается первой позиции, то за 10 лет независимости правовое сотрудничество достаточно успешно развивается, подтверждением тому является создание различных координационных органов для регулирования.

В частности, это:

- Соглашение о совместной деятельности по исследованию и использованию космического пространства от 30.12.1991 г.;

- Соглашение между РФ и РК о порядке использования космодрома «Байконур» от 25.05.1992 г.;

- Соглашение о средствах систем предупреждения о ракетном падении и контроля космического пространства от 06.07.1992 г.;

-Соглашение о порядке содержания и использования объектов космической инфраструктуры в интересах выполнения космических программ от 15.07.1992 г.;

- Соглашение о порядке финансирования совместной деятельности по исследованию и использованию космического пространства от 13.11.1992 г.;

- Соглашение об использовании систем спутниковой связи военного назначения и их дальнейшем совершенствовании от 12.03.1993 г.;

- Соглашение между РФ и РК об основных принципах и условиях использования космодрома «Байконур» от 28.03.1994 г.;

- Договор аренды комплекса «Байконур» между Правительством РФ и Правительством РК от 10.12.1994 г.;

- Соглашение между Правительством РК и Правительством РФ о порядке использования земельных участков комплекса «Байконур», переданного в аренду РФ, от 22.04.1996 г.;

- Соглашение между Правительством РК и Правительством РФ по экологии и природопользованию на территории комплекса «Байконур» в условиях его аренды РФ от 04.10.1997 г.;

- Соглашение между Правительством РК и Правительством РФ о порядке взаимодействия в случае возникновения аварий при пусках ракет с космодрома «Байконур» от 18.11.1999 г.;

- Меморандум между РК и РФ о дальнейшем развитии сотрудничества по вопросам обеспечения функционирования комплекса «Байконур» от 19.06.2000 г.

Принятию Содружеством данных документов с правовой точки зрения, на наш взгляд, повлияли следующие существенные обстоятельства:

- поскольку согласно Уставу СНГ страны-участники решили осуществлять свою деятельность на основе общепризнанных принципов и нормах международного права, то правовыми основами для межгосударственного сотрудничества в части исследования и использования в мирных целях космического пространства явились основные принципы и нормы международного права, а также основные принципы международного космического права;

- с точки зрения права под принципом международного права понимается норма, носящая в себе обязательный характер для всех субъектов той или иной деятельности. Все основополагающие принципы международного права закреплены в Уставе ООН от 26.06.1945 г. (Сан-Франциско).

Так, например, Н.А. Ушаков отмечал, что «... основные принципы международного права, воплощенные ныне в важнейшем международно-правовом акте современности - Уставе ООН, представляют собой основополагающие международно-правовые нормы, определяющие основное содержание современного международного права, его сущность и характер, общепризнанные и общеобязательные, высшего порядка правила поведения государств и иных субъектов международного права в процессе их международного общения и сотрудничества. Все другие нормы международного права должны соответствовать его основным принципам. Основные международно-правовые принципы являются императивными нормами общего международного права, которые не могут быть изменены установлениями двустороннего или иного специального характера»[563].

Кроме Устава ООН основные принципы международного права закреплены в Декларации о принципах международного права, в части сотрудничества государств в соответствии с Уставом ООН, а также в ряде резолюций Генеральной Ассамблеи ООН.

Так, в Декларации о принципах международного права от 24.04.1970 г. одними из основных принципов являются: сотрудничество, суверенное равенство, добросовестное выполнение обязательств по международному праву, мирное разрешение споров, невмешательство во внутренние дела, нерушимость границ, территориальная целостность, неприменение силы и угрозы, всеобщее уважение прав человека и т.д.[564].

Согласно указанным основным принципам можно сделать вывод, что все они носят универсальный характер и являются основой во взаимоотношениях между государствами, так как являются критерием законности всей системы международно-правовых норм.

Это подтверждается тем, что данные принципы могут применяться государствами во всех сферах международного сотрудничества, например в части привлечения иностранных инвестиций в целях развития экономики государства, в вопросах охраны окружающей среды, использования воздушного и космического пространства и т.д.

Но в то же время если в первых двух примерах деятельность и сотрудничество государств строится на общих нормах и принципах международного права, то в следующих двух, помимо общих норм сотрудничества, - на так называемых специальных нормах, таких, как международное воздушное право и международное космическое право.

Отсюда следует, что осуществляемая деятельность в исследовании космического пространства подлежит «... учету в специальных нормах /lex specialis/, которые, будучи основанными на общепризнанных основополагающих принци-

[563] Ушаков Н.А. Проблемы теории международного права. М.: Наука, 1988. С. 86.
[564] Лукашук И.И. Международное право: Общая часть. М.: БЕК, 1996. С. 246.

пах и нормах /lex generalis/, могут составить новую отрасль международного права, но отнюдь не самостоятельную правовую систему»[565].

Из сказанного можно отметить следующее: во-первых, основой в международном сотрудничестве являются принципы и нормы международного права, носящие в себе общую составляющую; во-вторых, они не обладают необходимыми элементами для регулирования определенной отраслью международного права, например международным космическим правом, потому не учитывают ее специфику; в-третьих, нормы и принципы международного космического права, как основополагающие принципы, обладают большей приоритетностью в применении, чем общие нормы международного права.

Подтверждением тому является Декларация правовых принципов, регулирующая деятельность государств по исследованию и использованию космического пространства, принятая Генеральной Ассамблей ООН 13.11.1963 г., и Договор о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела, 1967 г. (далее - Договор по космосу). Прописанные в данных документах принципы несут в себе определенную правовую значимость, поскольку в них определяется правовой режим космического пространства, возникновение ответственности за ущерб, причиненный в результате космической деятельности, и т.д.

Но в то же время имеется ряд пробелов в данных документах, и, на наш взгляд, очень существенных, поскольку отсутствие конкретной нормы по отдельному вопросу может привести к противоречиям. В частности, до сих пор не определены высотные пределы космического пространства, что является немаловажным фактором. Отсутствует правовое определение космического пространства, не закреплена процедура возмещения ущерба как за нанесение экологического ущерба государству, так и перед третьими лицами, от самой космической деятельности; не рассматриваются вопросы страхования, что, на наш взгляд, актуально (произошедшие аварии на территории Республики Казахстан за 10 лет независимости).

Так, например, Г.И. Тункин придерживался той точки зрения, что «причинение ущерба не обязательно является нарушением международного права и, следовательно, не обязательно влечет международно-правовую ответственность государства. Действие государства может быть вполне правомерным и все же причинит ущерб интересам другого государства ...»[566].

Государство, причинившее экологический ущерб другому государству в процессе осуществления космической деятельности, должно будет понести ответственность, поскольку Договор о космосе основывается на системе абсолютной ответственности, из которой вытекает, что государство признается виновным и ответственным за причиненный экологический ущерб независимо от вины, т.е. умышленно или по неосторожности,

Резюмируя аспект правового сотрудничества на международном уровне, хотелось бы отметить, что наличие только общих норм международного права не является единственной основой для сотрудничества в определенной сфере, а

[565] Международное космическое право. М.: Междунар. отн. , 1974. С. 15.
[566] Тункин Г.И. Теория международного права. М., 1970. С. 432.

тем более, если сотрудничество протекает на межгосударственном уровне ряда стран. И в связи с этим еще более конкретизирующей правовой основой в сотрудничестве государств Содружества в деятельности по исследованию и использованию космического пространства являются специальные нормы международного космического права. С учетом данных норм, отдельными государствами - участниками Содружества одновременно начался законотворческий процесс по создания национального законодательства.

Для примера мы хотим рассмотреть законодательство России, где остро встала проблема формирования национального законодательства в сфере ракетно-космической деятельности. За основу была взята созданная и принятая Концепция организации и правового обеспечения космической деятельности. При построении правовой концепции Россия исходила из того, что под правовым обеспечением необходимо понимать (и закладывать в развитие национального законодательства) юридические нормы и положения законов и различных нормативно-правовых актов, обеспечивающих функционирование государственных органов управления в данной сфере; под организационным же обеспечением имелось в виду построение системы государственных органов и механизма их функционирования между собой.

К созданию правовой концепции в данной сфере Россию обязывал тот факт, что помимо присоединения к международным конвенциям необходимо было создать свою, национальную систему правового регулирования.

Так, концепция закрепляла следующие составляющие:

-цели, задачи, принципы деятельности РФ по исследованию и использованию космического пространства;

- структуру управления космической деятельностью в масштабе страны;

- правовой статус космических объектов и космонавтов РФ;

- законодательное разделение военной и гражданской сфер космической деятельности;

- организационные и экономические основы обеспечения правопорядка в области космической деятельности РФ, включая вопросы финансирования, создания и использования космической техники, осуществления управления космическими полетами, обеспечения безопасности и установления ответственности;

-международное сотрудничество в сфере ракетно-космической деятельности и т.д.

С принятием концепции в 1992 г. Россией были начаты первые поэтапные меры построения внутренней правовой системы для регулирования космической деятельностью: совещания под руководством президента РФ с участием представителей различных министерств и ведомств, где были определены направления по формированию космического законодательства России с последующим сотрудничеством на международном уровне.

Одними из таких направлений были:

-создание на уровне Содружества Межгосударственного совета по космосу;

-создание необходимых предпосылок для взаимного сотрудничества с США по исследованию и использованию космического пространства путем разработки двустороннего соглашения;

-рассмотрение вопросов о координации коммерческих космических проектов;

-разработка пакета нормативно-правовых актов в сфере ракетно-космической деятельности.

Оставшаяся от старой системы управления структура государственных органов уже не отвечала новым требованиям управления. В связи с этим была проведена поэтапная реорганизация государственных органов по управлению космической деятельностью. В результате Указом Президента РФ № 185 от 25.02.1992 г. «О структуре управления космической деятельностью РФ» было создано Ракетно-космическое агентство. Этим же указом президент закрепил дальнейшие задачи по созданию правовой базы с целью создания механизма правового регулирования космической деятельности. В свете поставленных президентом РФ задач был разработан и принят Закон РФ № 563-1 от 20.08.1993 г. «О космической деятельности», направленный на обеспечение правового регулирования космической деятельности в целях развития экономики, науки и техники, укрепления обороны и безопасности РФ и дальнейшего расширения международного сотрудничества РФ; осуществляемая деятельность признана одним из важнейших приоритетов государственных интересов.

Своевременное принятие закона о космической деятельности кардинально повлияло на развитие российского сотрудничества со странами Содружества в части исследования и использования космического пространства, а также послужило одной из правовых основ для укрепления в дальнейшем международном сотрудничестве.

В пункте 1 статьи 2 закона дается юридическое определение «космической деятельности»: это любая деятельность, связанная с непосредственным проведением работ по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела. Также космическая деятельность включает в себя создание (в том числе разработку, изготовление испытание), использование (эксплуатацию) космической техники, космических материалов и космических технологий и оказание иных связанных с космической деятельностью услуг, а также международное сотрудничество РФ в области исследования и использования космического пространства[567].

Согласно закону вся космическая деятельность основывается на очень существенных принципах. Так, принцип обеспечения безопасности космической деятельности и охраны окружающей природной среды, регулирует вопросы безопасности во время проведения космической деятельности и недопущения нанесения экологического ущерба (ст. 3 закона). Суть данного принципа заключается в осуществлении безопасности путем минимизации выброса антропогенных факторов в окружающую природную среду.

В связи с этим необходимо отметить, что данный принцип не в полной мере функционирует, доказательством тому являются наличие в околоземном пространстве большого количества отработанных космических блоков, содержащих в себе радиохимические элементы, а также произошедшие за последнее время аварии как на территории РФ, так и на территории сопредельных государств.

[567] Закон Российской Федерации «О космической деятельности» от 20.08.93 г. № 5663-1.

Так, в ст. 9 закона говорится, что «космическая деятельность должна осуществляться с учетом обеспечения уровня допустимых антропогенных нагрузок на окружающую природную среду и околоземное пространство». Данную статью можно прокомментировать следующим образом. Не секрет, что использование космической техники несет в себе определенный вред окружающей среде по причине выброса продуктов сгорания ракетного топлива в атмосферу при запусках космических аппаратов, за счет выбросов различных газообразных, жидких и твердых веществ с космических аппаратов при их функционировании на орбитах и при перемещении в космическом пространстве.

Необходимо отметить и тот факт, что без космонавтики вообще, а, в частности, без космических запусков, современная наука не может обходиться: наблюдения, производимые с помощью спутников и с борта орбитальных станций, позволяют изучать состояние Мирового океана и атмосферы Земли, оценивать степень загрязненности сточных вод, следить за состоянием почв, посевов и лесов на обширных территориях земной поверхности, дают информацию о сырьевых ресурсах планеты[568].

Поскольку космическое пространство является частью окружающей природной среды, то необходимо помнить о рациональном использовании данной сферы. Тем более что помимо использования космоса чисто в научных целях оно также используется и в военных целях, например проведение военно-ракетных учений. В связи с этим встает вопрос о мониторинге, целью которого является наблюдение, исследование и контроль над явлениями антропогенного характера в связи с запусками космических кораблей на определенный период времени. Помимо установления принципов космической деятельности данным законом рассматриваются организационные аспекты управления космической деятельностью. Так, законом закреплена компетенция различных органов государственного управления по мере их значимости, согласно иерархической структуре управления. В число таких органов вошли:

- президент РФ;
- Федеральное собрание РФ;
- правительство РФ;
-федеральные органы исполнительной власти по космической деятельности и обороне.

Данные органы являются субъектами управления космической деятельностью.

Из указанного списка мы хотели бы рассмотреть полномочия федеральных органов исполнительной власти по космической деятельности и по обороне, так как, на наш взгляд, данная категория непосредственно принимает участие в данной сфере в отличие от других, осуществляющих общее руководство согласно ст. 5 закона. Сразу хотим обратить внимание на то, что закон предусматривает два государственных органа исполнительной власти: один по космической деятельности - Российское авиационно-космическое агентство, второй по обороне - Министерство обороны РФ.

[568] Коваль А.Д., Тюрин Ю.А. Космос - Земле. М.: Знание, 1979.

Первый был создан Указом Президента РФ № 185 от 25.02.1992 г. «О структуре управления космической деятельностью РФ» и вначале именовался как «Российское космическое агентство», позже Указом Президента РФ № 654 от 25.05.1999 г. было преобразовано в «Российское авиационно-космическое агентство». Из содержания ст. 6 Закона РФ «О космической деятельности» следует, что данное агентство осуществляет руководство космической деятельностью в интересах науки, техники и различных отраслей экономики, а также организует работу по созданию космической техники научного и социально-экономического назначения и совместно с Министерством обороны РФ - космической техники двойного назначения.

Агентство выступает в качестве государственного заказчика по космической технике научного и народнохозяйственного назначения, применяемой для государственных нужд, а также созаказчиком по космической технике двойного назначения.

В круг компетенций агентства входят следующие вопросы:

- разработка Федеральной космической программы;

-проведение государственной политики в сфере космической деятельности с участием других федеральных органов исполнительной власти;

-организация и координация работ по коммерческим космическим проектам;

- выдача лицензий на виды космической деятельности;

-организация сертификации космической техники научного и социально-экономического назначения;

- безопасность космической деятельности;

-взаимодействие с организациями других государств, а также с международными организациями по вопросам космической деятельности (заключение в установленном порядке соответствующих международных договоров);

-выполняет иные функции, установленные правительством Российской Федерации[569].

Помимо основного закона о космической деятельности правительством РФ было принято Положение «О Российском авиационно-космическом агентстве» постановлением № 1186 от 25.10.1999 г., в котором более подробно рассматриваются роль, полномочия, функции, структура, права и обязанности агентства как одного из основных государственных органов в области осуществления космической деятельности.

Вторым федеральным органом являются военно-космические силы Министерства обороны РФ. Так, министерство проводит политику в области космической деятельности в интересах обороны и безопасности РФ, организует работу по созданию космической техники военного назначения и совместно с агентством - космической техники двойного назначения в рамках космического раздела федеральной программы разработки, создания и производства вооружения и военной техники.

Также статьей 7 закона предусмотрены полномочия Министерства обороны как субъекта управления космической деятельностью по вопросам обороны.

---

[569] Постановление Правительства Российской Федерации от 25,10.99 г. № 1186. (Собрание законодательства Российской Федерации. 1999, №4. С. 560).

Резюмируя сказанное, отметим, что с отнесением космической деятельности к сфере правового регулирования принятием Закона РФ «О космической деятельности» были заложены первоначальные основы и принципы космической деятельности. Настоящий закон направлен на обеспечение правового регулирования космической деятельности в целях развития экономики, науки и техники, укрепления обороны и безопасности РФ и дальнейшего расширения международного сотрудничества Российской Федерации.

Хотелось бы также отметить и тот факт, что своевременное принятие закона существенно повлияло на развитие космонавтики и послужило основой для дальнейшего развития и принятия блока законодательных актов, чего, к сожалению, нельзя сказать о Казахстане.

Так, с распадом СССР перед Казахстаном также остро встал вопрос о сохранении космодрома «Байконур» и дальнейшем развитии космонавтики. Дальнейшая судьба космодрома, возможности дальнейшей эксплуатации уникального комплекса, на наш взгляд, зависят от национального законодательства. К большому сожалению, за 10 лет независимости Казахстаном не разработано и не принято ни одного нормативно-правового акта, регулировавшего бы данную сферу деятельности.

Однако необходимо отдать должное и признать тот факт, что попытки разработать и принять подобный акт в целях активизации космической деятельности имелись. Так, в феврале - марте 1999 г. по инициативе депутатов рабочей группой был разработан и в последующем обсужден в рамках комитета по космосу Парламента Республики Казахстан законопроект «О космической деятельности». Комитет по космосу данный проект не внес на рассмотрение в Парламент Республики Казахстан по причине его «сырости», он был отправлен на доработку, дальнейшая судьба его неизвестна, что дает основание констатировать: на данный момент Казахстан в осуществлении и развитии национальной космонавтики руководствуется лишь ратифицированными Парламентом республики международными конвенциями и подписанными двусторонними и многосторонними соглашениями в рамках стран СНГ. Отсутствие национального законодательства негативно сказывается на проводимой Республикой Казахстан политике в данной области, а именно: ненадлежаще учитываются особенности ракетно-космической деятельности; не учитываются и не в должной правовой форме защищаются интересы граждан, общества и государства в целом. Дальнейшее существование столь неординарной правовой ситуации для Казахстана недопустимо, поскольку может привести к еще более нежелательным последствиям, отразиться на экологической безопасности всего государства. В связи с этим уполномоченные государственные органы Республики Казахстан должны в кратчайший срок разработать и принять национальную концепцию правового обеспечения космической деятельности, которая послужит основой для развития национального законодательства.

В данной концепции, на наш взгляд, должны быть освещены такие аспекты, как:

-цели, задачи и принципы деятельности Республики Казахстан в ракетно-космической сфере;

- законодательное разделение гражданской и военной сфер космической деятельности;

- понятие и принципы экологической безопасности;

-четкое закрепление функций органов управления космической деятельностью;

-международное сотрудничество в сфере ракетно-космической деятельности.

С принятием концепции можно переходить на поэтапное построение законодательной базы, которая должна учитывать все аспекты космической деятельности. Так, изначальным и основополагающим нормативно-правовым актом должен явиться закон Республики Казахстан «О космической деятельности», устанавливающий общие правовые начала осуществления космической деятельности с целью принятия в последующем ряда других актов, конкретизирующих положения закона и регулирующих различные аспекты освоения космического пространства. Одними из первых, на наш взгляд, должны быть приняты законы в части охраны окружающей среды в сфере ракетно-космической деятельности, поскольку по своей значимости, важности и характеру проблем вопросы правовой охраны окружающей среды в сфере ракетно-космической деятельности являются актуальными и фундаментальными. Ведь от того, насколько верно отразят правовые нормы основополагающие принципы охраны космического пространства, насколько точно определят развитие возникающих в этой области общественных отношений, в значительной мере зависит прогресс общества в целом, здоровье и благосостояние нынешних и будущих поколений. В связи с этим в решении проблем охраны окружающей среды в сфере ракетно-космической деятельности правовые средства имеют важное значение. Но последние могут обеспечить развитие природоохранительных отношений только в том случае, если эти правовые средства адекватно будут отражать характер регулируемых отношений. Между тем о методах регулирования отношений по охране окружающей среды в указанной выше области этого сказать нельзя, поскольку они имеют существенные недостатки, а именно: действующее экологическое законодательство не предусматривает четкого механизма реализации требований по эффективной и надлежащей охране окружающей среды в данной сфере. Для решения этой проблемы необходимо применять присущие только экологическому праву методы воздействия на общественные отношения. Так, на наш взгляд, необходимо разработать и принять такой нормативно-правовой акт, как закон «Об обеспечении экологической безопасности Республики Казахстан».

В нем следует определить:

- понятие и принципы экологической безопасности;

- задачи по обеспечению экологической безопасности;

-функции органов государственного управления по обеспечению экологической безопасности;

- участие общественности в обеспечении экологической безопасности;

- порядок проведения экологической экспертизы;

- ответственность и международное сотрудничество в области обеспечения экологической безопасности.

В законе также необходимо выделить специальный раздел, в котором отразить особенности обеспечения экологической безопасности в сфере ракетно-космической деятельности. Концепция экологической безопасности, формируя стратегические цели экологической безопасности и ее основы, определяет, что экологические ограничения охраны окружающей среды и природопользования являются естественным фундаментом экологической безопасности и устойчивого развития страны. В связи с этим необходимо проводить мероприятия по оздоровлению экологической обстановки. Особенно это касается космических комплексов, которые являются объектом арендных отношений, а также места стихийных падений ракет. Пока же экологическая обстановка в Республике Казахстан не учитывается в рамках государственного механизма управления.

Следующий нормативно-правовой акт, который также необходимо разработать, должен быть закон «Об охране окружающей среды от вредного воздействия ракетно-космической деятельности», поскольку отношения по обеспечению экологической безопасности в сфере освоения космического пространства являются самостоятельными отношениями. Необходимость наличия данных актов свидетельствует о том, что проводимая деятельность в данной сфере осуществляется с целью максимального извлечения прибыли без учета ущерба, наносимого окружающей среде.

В целях минимизации ущерба государство должно обеспечить экологическую безопасность, и здесь не обойтись без демократических механизмов охраны окружающей среды - придачи гласности природоохранной деятельности, привлечения общественности для контроля в целях соблюдения экологических норм в сфере ракетно-космической деятельности, усиления контрольных функций и мер ответственности за экологические правонарушения. В свою очередь, глубокая теоретическая разработка правовых основ экологии в условиях освоения космического пространства послужит основой по устранению этих и других существенных недостатков в действующем экологическом законодательстве. Правотворческая же работа, в которой готовы принять участие авторы статьи и еще ряд ученых-юристов, принесет только положительные результаты и позитивно скажется на решении проблем охраны окружающей среды в сфере ракетно-космической деятельности.

В довершение ко всему сказанному хотелось бы отметить, что данную проблему возможно разрешить только при должном отношении соответствующих государственных органов и общественности, привлечении большого круга специалистов по данным вопросам в целях разработки и принятия национального законодательства. Только с построением законодательной базы и механизма реализации закладываемых норм в данном законодательстве можно говорить о наличии экологической безопасности в стране в целом, а также признании мировым сообществом Республики Казахстан полноправным субъектом международного права, а не арендодателем.

(Правовая реформа в Казахстане № 3 (16) 2002. С.54-60).

****

Мухитдинов
Нажмитдин Баукеевич

ИЗБРАННЫЕ ТРУДЫ. Т. 5

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ НЕКОТОРЫХ ОТРАСЛЕЙ ПРАВА

Утверждено к печати Международным центром
научных исследований и правовой экспертизы РК

Редактор С.Каримова
Корректор А.Ахметова

Подписано в печать 12.04.2011. Формат 60x84 1/16
Печать офсетная. Усл. печ.л. 27. Тираж 200 экз.
Книга отпечатана в типографии ТОО «Нурай Принт Сервис»
Адрес: РК, г. Алматы, ул. Муратбаева, 75
Тел. (8-727) 234-17-02, 253-77-40