

199

В. Л. МУНТЯН

ПРАВОВІ  
ПРОБЛЕМИ  
РАЦІОНАЛЬНОГО  
ПРИРОДО-  
КОРИСТУВАННЯ

82690

ВИДАВНИЦТВО КИЇВСЬКОГО УНІВЕРСИТЕТУ 1973

Валерійська обласна  
БІБЛІОТЕКА  
ім. М. Горького

333 : 34  
М90

У книзі досліджуються правові проблеми охорони природи і раціонального використання природних ресурсів, розкривається роль правових засобів у регулюванні раціонального природокористування.

Монографія написана на основі нового природоохоронного законодавства і містить ряд пропозицій щодо його удосконалення.

Розрахована на викладачів вузів, науковців, студентів, працівників державних органів охорони природи, прокуратури, суду, МВС, на широку громадськість.

М  $\frac{1102-032}{М224(04) \cdot 73}$  450—73

## ВСТУП \*

Питання охорони природи і раціонального використання природних ресурсів набувають нині все більшої гостроти. Для Української РСР, як республіки високоіндустріальної з розвинутим сільським господарством, ця проблема має особливе значення.

Науково-технічний прогрес істотно впливає на всі сторони життя суспільства, породжує багато соціальних проблем, які виходять далеко за межі чисто технічних чи технологічних питань. Протягом останніх десятиріч цей вплив став особливо відчутним при використанні природних ресурсів. Прогрес науки і техніки в умовах соціалістичної системи господарства, підкреслюється в Програмі КІРС, дозволяє найефективніше використати багатства і сили природи в інтересах народу. Водночас суспільство повинно турбуватись про те, щоб це використання було раціональним і поєднувалося із збереженням, відновленням та збагаченням ресурсів, запаси яких хоч і великі, але не безмежні.

Науково-технічна революція, підвищуючи інтенсивність і змінюючи характер впливу людей на природу, нерідко порушує правильні стосунки суспільства й природи, послаблює ефективність функціонування природних ресурсів у суспільному виробництві, примушує витратити зусилля і величезні кошти на відтворення і поліпшення природного середовища. Хоч охорона природи в нашій країні стала справді державною і всенародною турботою, стан справ тут не можна вважати благополучним. Практика знає чимало випадків порушення законодавства про охорону природи, безгосподарного, нераціонального використання земель, лісів, надр, водних ресурсів, рибних запасів та інших об'єктів природи, забруднення середовища шкідливими відходами виробництва. Тому

\* Виноски подано в кінці книги.

в Звітній доповіді XXIV з'їздові КПРС вказувалось: «Вживаючи заходів для прискорення науково-технічного прогресу, треба зробити все, щоб він поєднувався з хазяйським ставленням до природних ресурсів, не був джерелом небезпечного забруднення повітря і води, виснаження землі»<sup>1</sup>.

Директивами XXIV з'їзду КПРС по п'ятирічному плану розвитку народного господарства СРСР на 1971—1975 рр. передбачено ряд важливих заходів щодо широкої меліорації земель, поліпшення ведення лісового й водного господарства, підвищення відповідальності всіх міністерств, відомств, підприємств, організацій і установ за раціональне використання землі, вод, атмосфери, корисних копалин, за відтворення рослинного і тваринного світу. Особлива увага звертається на дальшу розробку наукових основ охорони і перетворення природи з метою поліпшення середовища, що оточує людину, і кращого використання природних ресурсів.

Наукові основи природокористування передбачають насамперед суворе регламентування експлуатації природних ресурсів. Виняткова роль у цьому належить радянському праву, яке повинно чутливо реагувати на всі зміни в природокористуванні, сприяючи раціональному використанню природних багатств і запобігаючи негативному впливові цього процесу на природу і саму людину. Інтереси поліпшення охорони природи вимагають розв'язання ряду важливих питань, зокрема створення стрункої системи органів охорони природи, організації планування і наукового прогнозування, обліку і оцінки природних ресурсів, дійового контролю та розробки ефективних заходів відповідальності природокористувачів за порушення природоохоронного законодавства.

В останні роки підвищився інтерес до розробки теоретичних проблем удосконалення правового регулювання відносин в галузі охорони природи, але питання раціонального природокористування досліджені ще недостатньо.

У пропонованій читачам книзі автор не ставив завдання висвітлити всі аспекти обговорюваних проблем. Мета її — привернути увагу юристів до розробки цієї важливої теми і внести практичні пропозиції щодо дальшого удосконалення організації охорони природи і діючого природоохоронного законодавства.

**МАРКСИСТСЬКО-ЛЕНІНСЬКІ ІДЕЇ  
РАЦІОНАЛЬНОГО ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ**

У вченні марксизму-ленінізму про відносини між людським суспільством і оточуючим людину природним середовищем головним і визначальним є раціональний підхід до природи. Основну увагу класики марксизму-ленінізму зосередили на аналізі зв'язку людини з природою, взаємодії й взаємообумовленості історії людей і історії природи; впливові людської діяльності на природу; зворотному впливові перетвореної природи на середовище і людину; раціональному ставленні до природи, яке вишикає на певному ступені розвитку соціального ладу, науки, техніки, культури.

Розуміння проблеми відносин людини і природи, взаємозв'язку і взаємообумовленості історії людей і історії природи є одним з найважливіших моментів матеріалістичного розуміння історії.

Історія людини, за висловом К. Маркса, є дійсна частина історії природи, становлення природи людиною<sup>1</sup>. Людина як продукт і частина природи носить у собі, пише В. І. Ленін, «природу природного цілого»<sup>2</sup>. Суть нерозривного зв'язку людини і природи полягає в тому, що все необхідне для життя — їжа, одяг, будівельні матеріали та інше — або береться безпосередньо з природи, або одержується шляхом переробки природних речовин відповідно до людських потреб. Перетворена природа стає органічною складовою частиною суспільства, його матеріальною основою. Без природної основи суспільства немає й самого суспільства. Але зв'язок суспільства й природи не можна розуміти спрощено, вузько, утилітарно, лише як використання природних ресурсів для виробництва предметів особистого чи виробничого споживання, як аналогію відносин експлуатації. Природа для людини має не тільки господарсько-економічне;

але й оздоровче, виховне, естетичне значення. Врахування цієї багатоманітності є особливо важливим при організації раціонального природокористування в соціалістичному суспільстві.

Взаємодія суспільства і природи найповніше проявляється в процесі виробництва, коли суспільство «вириває» з природи дані нею предмети праці<sup>3</sup>, використовує сили природи і перетворює природні ресурси в сировинні продукти споживання, запобігає негативному впливові несприятливих явищ природи на життя суспільства, перетворює природу для дальшого збагачення її ресурсів.

Відносини людини і природи — це двосторонній процес, хоч ці сторони нерівноцінні й різноякісні. Природа стихійно впливає на суспільство, вплив суспільства завжди є результатом боротьби, яку люди ведуть з природою, щоб підтримувати і відтворювати своє життя.

Марксизм-ленінізм, заперечуючи метафізичну протилежність людини природі, одночасно вказує на існування живої суперечності між ними, яка полягає в тому, що для людини природа є джерелом існування. Задовольняючи свої потреби, людина пізнає природу, перетворює її й одночасно перетворює саму себе. На основі задоволення одних потреб народжуються інші, а пізнання природи дає засоби для їх задоволення. Таким чином, суперечності між людиною і природою безперервно і усуваються, і виникають. В процесі праці вони перетворюються у взаємодію суспільства і природи. Чим глибше людина проникатиме в таємниці природи, чим успішніше регулюватиме її процеси за заздалегідь обдуманим планом, тим, як писав Ф. Енгельс, більшою мірою люди не тільки відчуватимуть, але й усвідомлюватимуть свою єдність з природою і тим неможливіше стане безглузде і протиприродне уявлення про якусь протилежність між духом і матерією, людиною і природою<sup>4</sup>.

Принцип незамінимості природних ресурсів і єдності людської діяльності та природи сформулював Ф. Енгельс: «Праця — джерело всякого багатства, говорять політико-економі. Вона справді є такою поряд з природою, що доставляє їй матеріал, який вона перетворює в багатство»<sup>5</sup>. Ще більш яскраво й категорично це положення резюмував В. І. Ленін у праці «Аграрне питання і «критики Маркса»: «Замістити сили природи людською працею, взагалі кажучи, так само неможливо, як не мож-

на замістити аршини пудами. І в індустрії і в землеробстві людина може тільки користуватися діянням сил природи, якщо вона пізнала їх діяння, і *полегшувати* собі це користування з допомогою машин, знарядь і т. п.»<sup>6</sup>.

В. І. Ленін зазначає, що роль природи не варто ні перебільшувати, ні применшувати, а також не можна визначати з самої природи. Причину суспільного розвитку слід шукати не в природних умовах, які відносно постійні порівняно з розвитком суспільства, а у виробництві, яке перебуває завжди в стані розвитку і змінюваності. Одні й ті ж природні ресурси мають зовсім інше економічне значення і цінність залежно від виробничих умов суспільства, від існуючого технічного рівня виробництва. Вплив одних і тих умов природного середовища на розвиток суспільства не є незмінним. Він змінюється разом з розвитком виробництва і тому має характер змінюваної величини. Нові продуктивні сили і відповідні їм виробничі відносини ставлять людей в нові, зовсім інші відносини до оточуючого їх природного середовища і дають їм нову, зовсім іншу оцінку порівняно з тією, яка була обумовлена більш низьким рівнем продуктивних сил і відповідних їм характеру виробничих відносин.

Люди мають змогу впливати на природу й видозмінювати її лише тому, що здійснюють це не ізольовано один від одного, не поодиноці, а колективно, об'єднуючись у суспільство. Остільки люди не можуть займатися виробничою діяльністю поза суспільством, оскільки вони не можуть займатися виробничою діяльністю і поза природою, не роблячи в ній змін і не перетворюючи її в необхідні для людського життя ресурси існування.

Оволодіння природою, використання звільненої енергії для потреб виробництва — важливий критерій панування суспільства над природою. Але воно настає не раптово, не зненацька, а через складний шлях **пізнання і використання** законів природи, що в свою чергу здійснюється у боротьбі з силами природи, причому інтенсивність і масштабність останньої безперервно і швидко зростають. Ніхто і ніщо не може відмінити цього процесу. Як дикун для задоволення своїх потреб, збереження і відтворення свого життя мусить боротися з природою, писав К. Маркс, так мусить боротися цивілізований в усіх суспільних формах і при всіх можливих способах

виробництва. Але ця боротьба — не підкорення сил природи будь-якою ціною, будь-якими засобами, поза її законами, а перехід людей від повної і безпосередньої залежності від природи до відносно вільного управління її силами і можливостей раціональних шляхів використання законів природи. «Законали зовнішнього світу, природи..., — підкреслював В. І. Ленін, — є основи *доцільної* діяльності людини»<sup>7</sup>. Використовуючи природні багатства чи здійснюючи інші заходи, які впливають так чи інакше на природу, люди повинні пам'ятати, що закони природи діють незалежно від волі і свідомості людини, їх не можна ні знищити, ні перетворити, але можна пізнавати і використовувати у практичній діяльності, обмежувати або розширяти сферу їх дії. З цього приводу В. І. Ленін пише: «Поки ми не знаємо закону природи, він, існуючи і діючи помімо, поза нашим пізнанням, робить нас рабами «сліпої необхідності». Раз ми пізнали цей закон..., — ми господарі природи»<sup>8</sup>.

Суспільство у своєму розвитку залежить від природи, їй воно завдячує існуванням. Але природні ресурси також залежать від характеру людської діяльності. Користуючись у процесі праці природними ресурсами, люди неминуче впливають на їхній стан. Нераціональне використання їх, відсутність турботи про відтворення вже використаних, про підтримання природи в стані, найбільш сприятливому для людини, неминуче призводить до руйнування її корисних властивостей і накопичення шкідливих відходів.

Ф. Енгельс, порівнюючи вплив тварин і людини на природу, вказує, що всі тварини надзвичайно марнотратні щодо предметів живлення і, крім того, часто знищують у зародку їх природний приріст: вовк, на відміну від мисливця, не щадить козу, яка наступного року повинна б принести йому козенят; кози в Греції оголили гори країни тощо. Але коли тварини роблять тривалий вплив на природу, що їх оточує, то це відбувається без усякого наміру і є щодо них самих чимось випадковим. Проте чим більше люди віддаляються від тварин, тим більше їх вплив на природу набуває характеру навмисних, розумних, планомірних дій, спрямованих на досягнення певних, задалегідь намічених цілей. «Тварина тільки *користується* зовнішньою природою і робить у ній зміни просто в силу своєї присутності; людина ж змінами,

які вона вносить, примушує її служити своїм цілям, *панує над нею*»<sup>9</sup>.

Людство досягло величезних успіхів у пізнанні законів природи і перетворенні природного середовища, здобуло і здобуває перемогу за перемогою над стихійними силами природи. Однак було б необачно думати, що здатність людини свідомо впливати на природу, змінюючи її відповідно до своїх цілей, звільняє її від необхідності пристосування до природи. Класики марксизму-ленінізму неодноразово підкреслювали, що влада людини над природою не абсолютна і її свободу щодо природи не можна трактувати як сваволю. Нагадуючи людям, що їх панування над природою є умовним, а вони самі є її частиною, Ф. Енгельс писав: «... на кожному кроці факти нагадують нам про те, що ми аж ніяк не пануємо над природою так, як завойовник панує над чужим народом, не пануємо над нею так, як будь-хто перебуваючий поза природою,— що ми, навпаки, нашою плоттю, кров'ю і мозком належимо їй і знаходимося всередині неї, що все наше панування над нею полягає в тому, що ми, на відміну від усіх інших істот, вміємо визнавати її закони і правильно їх застосовувати»<sup>10</sup>.

На певному етапі розвитку людства мета експлуатації природних ресурсів і раціонального природокористування з дотриманням законів природи починають відрізнятися. Марксистський аналіз характеру людської діяльності в природі показує, що всі досоціалістичні способи виробництва мали на увазі лише досягнення найближчих, найбільш безпосередніх корисних ефектів праці, тому для всієї попередньої історії людства характерна така суперечність: чим ширшою ставала влада людини над природою, чим більше розвивалися продуктивні сили суспільства, тим швидше руйнувалися продуктивні сили природи. Отже, розвиток виробництва мав один наслідок — все зростаюче пограбування природи, погіршення природних умов життя.

Лише людям первісної епохи колективно накопичений досвід, мала густота населення і незначний арсенал знарядь виробництва дозволили на тогочасному рівні розвитку господарства уникнути порушення збалансованості обміну між людиною і природою. Первісне суспільство забезпечувало відтворення того, що споживалося ним у природі, передусім родючості ґрунту. Ця обстави-

на сприяла підтриманню інтелектуального і фізичного здоров'я первісної людини, хоч вона протистояла природі майже беззбройною, хоч «ніякого золотого віку,— каже В. І. Ленін,— позаду нас не було, і первісна людина була цілком пригнічена трудністю існування, трудністю боротьби з природою»<sup>11</sup>. Не знаючи законів природи, людина первісної епохи у своєму спілкуванні з природою спиралася на емпіричні знання, одержані нею в процесі праці, практичного досвіду. Звичай, як регулятор суспільних відносин, регулював також раціональне використання і охорону природних ресурсів.

Епоха рабства, характерна однаковою мірою хижацьким способом експлуатації як праці раба, так і природи — землі, викликала повне спустошення великих територій та їх економічних ресурсів. Результатом такого господарювання було перетворення зайнятих територій на пустелі й напівпустелі, втрата на багато століть їх народами минулої політичної ролі, аж до втрати самостійності. За К. Марксом і Ф. Енгельсом, це — Месопотамія, Греція, Персія, країни Малої Азії.

Розширення землеробства в епоху феодалізму відбувалося за рахунок підкорення для потреб хліборобства необроблюваних земель, скорочувався мисливський і рибний промисел, вирубувалися значні площі лісів.

Капіталістичний спосіб виробництва з його суперечностями, поєднуючись з обумовленим розвитком науки і техніки могутнім впливом людини на природу, призвів до катастрофічного руйнування її ресурсів. «Хоч капіталістичний спосіб виробництва примушує до економії в кожному окремому підприємстві, — підкреслював К. Маркс,— проте його анархічна система конкуренції викликає безмірне розтрачання суспільних засобів виробництва і робочих сил...»<sup>12</sup>. Капіталізм порушив рівновагу між експлуатацією землі і відновленням її родючості. Про це ще в 1903 р. писав В. І. Ленін, аналізуючи аграрне питання в Європі й Росії<sup>13</sup>. Американський спеціаліст по охороні ґрунтів Х. Беннет повідомляє про наслідки безпланового капіталістичного використання землі: близько 113 млн. га орних земель і пасовищ США зруйновано або серйозно пошкоджено ерозією, а 313 млн. га зачеплено нею. Внаслідок ерозії близько 20 млн. га орних земель стали непридатними для використання, до 40 млн. га оброблюваних земель дуже пошко-

джено; з них змито близько половини верхнього родючого шару ґрунту. Ерозія в США стала національним лихом. Причиною її розвитку було вирубування за останні століття 540 млн. га лісів <sup>14</sup>.

Вирубування лісів у розвинутих капіталістичних країнах і їх колоніях при хижацькому господарюванні лісопромисловців дозволило К. Марксу зробити такий висновок: «Розвиток культури і промисловості взагалі здавна супроводжувався настільки енергійним знищенням лісів, що в порівнянні з цим все, що було зроблено ними для підтримання і нового насадження лісу, є зовсім незначна величина» <sup>15</sup>.

Пограбування капіталізмом багатств землі й зuboжіння виробників ідеологи капіталізму намагаються пояснити твердженням про природну «спадну родючість» землі та про те, що зростання населення нібито завжди випереджає виробництво продуктів харчування та інших предметів, необхідних людям. Марксизм-ленінізм, спираючись на дані науки і практики, довів, що земля постійно поліпшується, якщо правильно обробляти її. Головне, у чій вона власності й чи раціонально використовується. Не «спадна родючість» землі є причиною голоду, злиднів, а соціальні причини. Теорія про неможливість землі прогодувати невпинно зростаюче населення не має підстав, адже продуктивна сила, що є в розпорядженні людства, безмежна. Врожайність землі може бути безмежно підвищена прикладенням капіталу, праці й науки.

Капіталісти у гонитві за одержанням прибутків не задумуються над природними і суспільними наслідками руйнування природи, вони дбають про найбільш безпосередні корисні ефекти своїх дій. Ф. Енгельс гнівно заставував капіталістичний раціоналізм, який призводить до руйнування природи: «Яке було діло іспанським плантаторам на Кубі, що випалювали ліси на схилах гір і діставали в попелі від пожежі добриво, якого вистачало на одне покоління дуже прибуткових кавових дерев,— яке їм було діло до того, що тропічні зливи потім змивали беззахисний відтепер верхній шар ґрунту, залишаючи після себе лише оголені скелі!» <sup>16</sup>.

Класики марксизму-ленінізму дійшли висновку, що вплив на природу в кожному окремому випадку матиме певні наслідки не лише для природи, а також для су-

спільства. Причину негативних природних і суспільних явищ нерационального використання природних ресурсів необхідно шукати в тому, що всі досоціалістичні способи виробництва намагались досягти лише **найближчих, найбільш безпосередніх** результатів виробничого процесу, які, як правило, плануються, бо в господарській діяльності головна увага звертається на забезпечення найближчої економічної ефективності трудової діяльності людей. Складніше врахувати **віддалені** наслідки, ті процеси в природі, які людина викликає в кінцевому підсумку своїм впливом на неї, а також зміни в суспільному житті, обумовлені перетворенням природних ресурсів на продуктивні сили. В умовах безпланового користування природними багатствами такі наслідки неможливо ні передбачити, ні вчасно ліквідувати.

Втручання людини в життя природи без передбачення наслідків такого втручання призводить до порушення законів біологічної рівноваги, і тоді часто починає діяти так званий «принцип бумеранга»: внаслідок діалектичної єдності людства і природи будь-який істотний вплив суспільства на природу через деякий час повертається як **зворотний вплив** на саму природу і на суспільство.

Ф. Енгельс, усвідомлюючи складність і важливість цієї проблеми, був стурбований майже повною невивченістю питання про стосунки людини і природи та про наслідки втручання людини в життя природи. Спираючись на історичний досвід примарних перемог над природою, він застерігає людство від необачних кроків у природокористуванні: «Не будемо надто захоплюватися нашими перемогами над природою. За кожен таку перемогу вона нам мстить. Кожна з цих перемог має, правда, в першу чергу ті наслідки, на які ми розраховували, але в другу й третю чергу зовсім інші, непередбачені наслідки, які дуже часто знищують значення перших. Людям, які в Месопотамії, Греції, Малій Азії і в інших місцях викорчувували ліси, щоб здобути таким шляхом орну землю, і не снилось, що вони цим поклали початок теперішньому запустінню цих країн, позбавивши їх, разом з лісами, центрів скупчення і зберігання вологи. Коли альпійські італійці вирубували на південному схилі гір хвойні ліси, які так дбайливо оберігались на північному, вони не передбачали, що цим підрізають коріння високогірного скотарства в своїй області; ще менше вони перед-

бачали, що цим вони на більшу частину року залишать без води свої гірські джерела, з тим щоб у період дощів ці джерела могли виливати на рівнину ще шаленіші потоки»<sup>17</sup>.

Забруднення природного середовища і його негативні суспільні наслідки вже в минулому столітті привернули увагу Ф. Енгельса, який поставив питання про злиття міста й села для усунення отруєння повітря, води та ґрунту, щоб маси міського населення, які чахнуть і хворіють, могли жити в умовах, максимально наближених до природи<sup>18</sup>. У великих містах, писав В. І. Ленін, люди задихаються у своєму власному гної, і періодично всі, хто може, тікають з міста, шукаючи вільного повітря й чистої води<sup>19</sup>.

Пограбування природи капіталізмом з метою одержання надприбутків негативно впливає не лише на матеріальний добробут виробників, але також на духовні цінності суспільства. К. Маркс, зазначаючи, що ХІХ ст., з одного боку, пробудило до життя величезні промислові й наукові сили, з іншого — показало ознаки занепаду, писав, що в ті часи все ніби таїло в собі свою протилежність. «Незгоди техніки ніби куплені ціною моральної деградації. Здається, що, в міру того, як людство підкорює собі природу, людина стає рабом інших людей або ж рабом своєї власної підлоти»<sup>20</sup>. Узагальнюючи досвід природокористування при капіталізмі, він вказує на те, що прогрес техніки, розвиток великої промисловості різко прискорюють процес руйнування природи неощадливими діями людини: «Висновок такий, що культура, — коли вона розвивається стихійно, а не *спрямовується* свідомо.., залишає після себе пустиню...»<sup>21</sup>.

Наука передбачати і враховувати заздалегідь більш віддалені природні наслідки спрямованих на виробництво дій давалася людству дуже важко, ще важчою вона є щодо більш віддалених суспільних наслідків цих дій. Щоб протистояти руйнації природи і деградації суспільства, людство повинно пізнати складність усього ланцюга причин і наслідків явищ природи. Поступово навчаючись з'ясовувати посередні, більш віддалені суспільні наслідки виробничої діяльності, люди дістають можливість підпорядковувати їх плануванню й регулюванню.

Проте для його здійснення потрібне щось більше, ніж просте пізнання, вказував Ф. Енгельс. «Для цього потрі-

бен повний переворот у нашому існуючому досі способі виробництва і разом з ним у всьому нашому теперішньому суспільному ладі»<sup>22</sup>, тобто регулювання і планування охорони і раціонального використання природних ресурсів на тривалий період неможливе без ліквідації капіталізму.

Раціональне ставлення до природи, повне управління її силами виникає на певному етапі розвитку людства. Лише суспільство, організоване на соціалістичних засадах, спираючись на досягнення науки і техніки, може практично реалізувати єдність найближчих завдань і віддалених наслідків зміни природи. Людська історія доти не могла знати раціональної форми ставлення до природи, доки не були створені умови для дії суспільства як єдиного цілого.

Комуністичне суспільство робить людину незалежною від природи, але це не означає, що роль її стає мізерною, що все життя людей повністю визначається суспільним ладом, а природу можна переробляти на свій розсуд. Свобода, підкреслював К. Маркс, виявляється в тому, що колективна людина, асоційовані виробники «раціонально регулюють цей свій обмін речовин з природою, ставлять його під свій спільний контроль, замість того щоб він панував над ними як сліпа сила; здійснюють його з найменшою затратою сил і при умовах, найбільш гідних їх людської природи і адекватних їй. Та проте це все ж лишається царством необхідності. По той бік його починається розвиток людських сил, який є самоціллю, справжнє царство свободи, яке, однак, може розцвісти лише на цьому царстві необхідності, як на своєму базисі»<sup>23</sup>. Для цього трактування свободи характерними є три моменти: раціональне регулювання обміну між людиною і природою; здійснення обміну за умов найбільш гідних людської природи і адекватних їй; виникнення царства свободи є наслідком повного оволодіння людиною природи.

Раціональне природокористування тут протиставляється сваволі, анархії, волюнтаризму і стихії, воно здійснюється на основі найвищої ефективності з найменшою затратою сили при суворому контролі суспільства.

Створювані людиною зміни в природі викликають небажані шкідливі зміни в оточуючому середовищі, погіршують умови життя, впливають на соціальну обстановку,

розум і психологію, на саму людину. Головним засобом позбутися цього є організація всієї практичної діяльності на основі пізнання і вмілого застосування законів природи, усвідомлення того, що суспільство, змінюючи природу, ніколи не звільниться від влади її законів та впливу, ніколи, яким би могутнім воно не стало вже тепер чи в майбутньому, не буде чимось замкненим у собі, а завжди існуватиме в якомусь середовищі, яке його породило, до якого воно пристосувалось, з якого воно одержує ресурси до існування. Саме тому ніщо з того, що відбувається в цьому середовищі, не може бути байдужим для суспільства, ніяке порушення законів природи не може бути виправдане. Слід пам'ятати попередження К. Маркса, що людські проекти, які не рахуються з великими законами природи, приносять лише лихо. Цю думку занотовує також В. І. Ленін, вивчаючи листування К. Маркса і Ф. Енгельса <sup>24</sup>.

Справжнє царство свободи, про яке згадує К. Маркс, настає тоді, коли люди стають господарями природи. Але для цього людство повинно пройти складний і довгий шлях. На початку його історії проблема взаємин людини і природи вирішувалася практично. Трудовий процес, задовольняючи потреби людини, не відділяв її від продуктів праці. Те, що вона добувала в природі, належало їй чи всім членам общини. За цих умов зовнішнє оточення, природа, наповнена предметами праці, також ніби «належала» людині. Існувала, таким чином, єдність між природою, людиною і продуктами її праці.

Ця єдність була зруйнована з появою суспільно-економічних формацій і експлуатації людини людиною. Відбувалось, за висловом К. Маркса, «відчужування» від працівників продуктів їх власної праці, а сам процес праці перетворився в «самовідчужування», бо працівник вимотував себе фізично і духовно. Оскільки матеріал для праці постачає природа, то підневільна праця відчужує від працівника також і її. Примусова праця призвела до того, що людина соціально, економічно і психологічно виявилася відірваною від природи, частиною якої вона є, та від продуктів своєї праці, здобутих у природі.

Глибокі суперечності, що історично виникли між людиною і природою та продуктами людської праці, може ліквідувати лише комуністичне суспільство, зміна соціальної суті людської праці. При комунізмі знову вста-

новлюється порушена раніше єдність між людиною, продуктами її праці та природою. Комунізм повертає людині її природне місце в зовнішньому світі, людину — природі, природу — людині.

Марксизм-ленінізм питання «повернення» людини до природи безпосередньо пов'язує з проблемою «вільного часу». Доки людина безпосередньо брала участь у процесі виробництва, то мірилом багатства був робочий час. За комунізму справжнє багатство вимірюється не матеріальними цінностями суспільства, а рівнем загальної і трудової культури людей, рівнем їх знань, творчою активністю. Першочерговими стають моральні та інтелектуальні якості людей, а не їх речі. Мірилом такого багатства суспільства при комунізмі є вільний час, який використовується для наукового, культурного, естетичного розвитку кожного члена суспільства. К. Маркс визначає його як простір для повного розвитку продуктивних сил кожного зокрема, а, отже, і суспільства<sup>25</sup>. Відкриваючи широкий простір здібностям кожної людини, звільняючи її від безпосередньої участі в добуванні засобів існування, він створює нові можливості для ліквідації суперечностей між людиною і природою. Автоматизація виробництва, без якої немислиме комуністичне суспільство, замінить людину як безпосереднього учасника експлуатації природи, а це створить об'єктивні передумови для психологічного зламу в її ставленні до природи. Утилітарне, споживацьке розуміння природи змінить загальне усвідомлення її як суспільного багатства, як предмета науки й естетичної цінності. Звільнена від експлуатації і накопичення багатства людина залишиться наодинці з природою, буде досягнута їх єдність.

Перед соціалістичним суспільством поки що стоїть завдання: створити систему регулювання і контролювання обміну речовин між суспільством і природою, розв'язати соціальні й науково-технічні проблеми праці як процесу, що здійснюється між людиною і природою. Праця є початком і основою всіх відносин природокористування, тому організація її є необхідною умовою всієї суспільної організації, яка забезпечує раціональний вплив людини на природу.

Велике значення для практичного запровадження принципів раціонального природокористування має проблема оптимізації діяльності суспільства щодо викори-

стання і перетворення природи, щоб не використовувати одну її властивість за рахунок іншої та не заподіювати шкоди.

Забезпечення регулювання, контролювання і оптимізації використання природних ресурсів здійснюється за допомогою різних методів, у тому числі методу правового впливу на ці відносини і застосування державного примусу.

В складних умовах соціалістичної революції і громадянської війни В. І. Ленін блискуче застосував на практиці марксистську теорію раціонального використання та охорони природних ресурсів при соціалізмі, розробив і здійснив необхідні природоохоронні заходи, заклав основи законодавства про охорону природи. Декретом «Про землю» були націоналізовані природні ресурси. Крім землі, націоналізації підлягав увесь органічно пов'язаний з нею комплекс природних багатств: надра, ліси, води. Охорона природи в нашій країні як державне завдання ставилась у принципово нові умови порівняно з капіталізмом. Докорінно змінювалося значення природних ресурсів і мета їх охорони: вони повинні були служити створенню економічної бази соціалізму.

В. І. Ленін розумів, що соціалістичний лад створює лише загальні передумови для розвитку раціональних взаємин людини з природою. Для повної реалізації його переваг необхідна науково розроблена система заходів по охороні природи, яка в свою чергу повинна спиратися на загальну наукову систему соціалістичного природокористування.

В. І. Ленін, проголошуючи в перших декретах Радянської влади принципи нової держави робітників і селян, одночасно закладав нові принципи ставлення людини до природи. Адже лише завдяки революційному перетворенню суспільного життя, за образним висловом Ф. Енгельса, люди «вперше стають дійсними і свідомими повелителями природи, тому що вони стають господарями свого власного об'єднання в суспільство»<sup>26</sup>. Проте це відбувається не за рахунок послаблення державних функцій по охороні природи. Навпаки, В. І. Ленін вважав, що навіть незначний елемент стихійності в природокористуванні загрожує випадками підпорядкування загальнонародних інтересів чисто місцевим і вузьковідомчим, а завдань загального розвитку суспільства

завданнями одного дня. Тому й керівництво справою охорони природи доручалося Головнауці Наркомосвіти як відомству, що не здійснює експлуатації природних багатств.

Основою раціональної системи природокористування була ідея зв'язку охорони природи з наукою, що означало чітке теоретичне обґрунтування всіх практичних дій шляхом точного врахування законів природи і розробки методів їх застосування.

Одним з головних принципів природоохоронної роботи, що вимагає повного злиття заходів користування природними ресурсами з їх охороною і відтворенням, була цілісність природокористування, за якої один і той самий об'єкт служить для різноманітних потреб і цілей одночасно, але цілі повинні бути погоджені і не суперечити одна одній.

В «Начерку плану науково-технічних робіт» В. І. Ленін одним з найважливіших завдань на перспективу вважав раціональне розміщення продуктивних сил країни<sup>27</sup>. Він ставив питання про створення єдиного народногосподарського плану, в якому були б передбачені заходи раціонального використання та охорони природних ресурсів; вимагав правильного й загального обліку природних ресурсів, комплексного їх використання.

Основним в ощадливому і науково-правильному використанні природи вважалося дотримання науково-технічних норм і правил. У доповіді про концесії на засіданні комуністичної фракції ВЦРПС 11 квітня 1921 р. В. І. Ленін говорив: «Основна властивість капіталістичного господарства — його нездатність піклуватися про науково-правильну експлуатацію як землі, так і робочої сили. Засобом боротьби проти цього є науково-технічні правила... Для того, щоб захистити джерело нашої сировини, ми повинні добитися виконання і додержання науково-технічних правил. Наприклад, якщо мова йтиме про здачу лісу, то треба передбачити, щоб правильно велося лісове господарство. Якщо мова йде про здачу нафти, то треба передбачити боротьбу з обводненням. Таким чином, тут потрібне додержання науково-технічних правил і раціональна експлуатація»<sup>28</sup>.

Під безпосереднім керівництвом В. І. Леніна було розроблено і запроваджено в практику діяльності державних органів принципи правової охорони природи і

заходи відповідальності за порушення норм раціонального природокористування. Важливо підкреслити, що В. І. Ленін при розв'язанні питань порушення законодавства про охорону природи не робив скидок на обстановку, труднощі, потребу біжучого дня. Труднощі громадянської війни і розрухи не тільки не послаблювали, а, навпаки, значно посилювали його увагу до питань охорони природи з огляду на те, що за важких умов спокусливо буває зменшити хоч частину утруднень за рахунок позичок у природи з обіцянкою «відновлення у майбутньому». Варто згадати реакцію В. І. Леніна на факти хижацького лову риби у пониззі Дону під час нересту, в якому брав участь начальник охорони вод Донпродкому, або знищення комендантом санаторію Горки ялини в парку та ін.

Класики марксизму-ленінізму ніколи не твердили, що руйнування природи - обов'язковий результат прогресу людського суспільства. Вони звертали увагу на руйнування продуктивних сил природи людиною, щоб застерегти від нерозумних дій, які властиві капіталізму і будь-якому іншому приватновласницькому суспільству, але які не повинні мати місця в суспільстві, що буде комунізм.

Сьогодні ідеї марксизму-ленінізму про ставлення людини до природи більш актуальні, ніж будь-коли. Раніше людина могла існувати у вузькому діапазоні природних умов. З розвитком науки і техніки він значно розширився. Зменшення залежності людини від природних умов аж ніяк не означає їх практичної значимості. Навпаки, технічний прогрес примушує враховувати найтонші особливості природних процесів. Крім того, кожне покоління передає наступним не тільки всі свої досягнення і створені матеріальні ресурси, але й природу, яка для них буде і середовищем, і джерелом матеріальних благ. Одержавши від попередніх поколінь природу зруйнованою і пограбованою капіталізмом, радянський народ повинен передати її майбутнім комуністичним поколінням значно відновленою і збагаченою.

Комуністична мораль вимагає від кожного турботи про інтереси всього суспільства, про інтереси прийдешніх поколінь людей. Кожному належить керуватися вказівкою, сформульованою К. Марксом: «Навіть ціле суспільство, нація і навіть усі одночасно існуючі суспіль-

ства, взяті разом, не є власники землі. Вони лише її володільці, які користуються нею, і, як boni patres familias (добрі батьки сімей), вони повинні залишити її поліпшеною наступним поколінням»<sup>29</sup>.

Принципи та ідеї раціонального використання і відтворення природних багатств, розроблені класиками марксизму-ленінізму, є основою діяльності Комуністичної партії і Радянської держави.

Нині відбувається процес оволодіння науковим методом передбачення людського впливу на природу, здійснюються заходи по забезпеченню раціонального використання і охорони природних ресурсів. Охорона природи в СРСР є програмним завданням. Найважливіші принципи її охорони і використання коротко сформульовані у Програмі КПРС.

Основним принципом є всебічне і раціональне використання природних, матеріальних і трудових ресурсів.

У Програмі неодноразово підкреслюється важливість комплексності при розв'язанні цього завдання. Одним з головних питань науки вважається удосконалення існуючих і вишукування нових корисних копалин і сировини, запровадження ефективних методів їх комплексного використання. Програмою передбачено заміну тих природних ресурсів, які в перспективі можуть стати дефіцитними, іншими джерелами і матеріалами, практично невичерпними. Прогрес науки і техніки в умовах соціалістичної системи господарства, вказується в Програмі, дозволяє найбільш ефективно використати багатства і сили природи в інтересах народу. Передбачено вжити заходів щодо дальшого оздоровлення умов життя в містах та інших населених пунктах, включаючи їх озеленення, обводнення, рішучу боротьбу з забрудненням повітря, ґрунту, води і всього природного середовища<sup>30</sup>.

Питання охорони природи є предметом обговорення партійних з'їздів і Пленумів ЦК КПРС, сесій Верховної Ради СРСР і Верховних Рад союзних республік. У прийнятому Законі про охорону природи Української РСР охорона природних ресурсів визначається як важливе завдання Радянської соціалістичної держави і всієї громадськості.

У доповіді на урочистому засіданні з нагоди 50-річчя Великої Жовтневої соціалістичної революції Л. І. Брежнев говорив: «Хазяйське, дбайливе використання при-

родних ресурсів, турбота про землю, про ліс, про ріки і чисте повітря, про рослинний і тваринний світ — усе це наша кровна комуністична справа.

Ми повинні зберегти і прикрасити нашу землю для шнішніх і майбутніх поколінь радянських людей»<sup>31</sup>.

Марксистсько-ленінські ідеї раціонального використання природних ресурсів і турбота про їх охорону закріплені в матеріалах п'ятирічного плану розвитку народного господарства СРСР на 1971—1975 рр. Резолюція та Директиви ХХІV з'їзду КПРС ставлять вимогу посилити охорону природи, раціонально використовувати природні багатства. Такі ж завдання поставлені в постанові Верховної Ради СРСР від 20 вересня 1972 р. «Про заходи по дальшому поліпшенню охорони природи і раціональному використанню природних ресурсів»: «Вважати одним з найважливіших державних завдань безустанне піклування про охорону природи і краще використання природних ресурсів, суворе додержання законодавства про охорону землі та її надр, лісів і вод, тваринного і рослинного світу, атмосферного повітря, маючи на увазі, що науково-технічний прогрес повинен поєднуватися з бережним ставленням до природи та її ресурсів, сприяти створенню найкращих умов для життя і здоров'я, для роботи і відпочинку трудящих»<sup>32</sup>.

**НАУКОВО-ТЕХНІЧНИЙ ПРОГРЕС  
І ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
РАЦІОНАЛЬНОГО ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ****Науково-технічний прогрес  
і його вплив на природні ресурси**

Побудова матеріально-технічної бази комунізму передбачає величезні зрушення у розвитку продуктивних сил. Головною підмогою її створення є прогрес науки і техніки. «Соціалізм,— як зазначалось на XXIV з'їзді КПРС,— планове соціалістичне господарство відкривають найширший простір для всебічного прогресу науки і техніки. Водночас науково-технічна революція вимагає вдосконалення багатьох сторін нашої господарської діяльності. Інакше кажучи, це величезна сила, яка сприяє соціалізму, але нею треба по-справжньому оволодіти»<sup>1</sup>.

Науково-технічний прогрес за змістом є цілеспрямованим впливом на природу, за соціальним значенням результатів — це перетворення природи у зв'язку з потребами суспільства або зміни в самому суспільстві.

Вплив технічного прогресу на природу залежно від мети діяльності оцінюється двояко. В одному випадку мета має уособлений, приватний характер, наприклад використання якогось одного компоненту природи при ігноруванні інших, внаслідок чого завжди виникають непередбачені результати. Такий вплив на природу характерний для стихійної форми технічного прогресу. Якщо ж на природу впливає все суспільство, то це вже раціональна форма технічного прогресу.

Ні окрема людина, ні навіть групи людей не можуть запобігти небажаним наслідкам діяльності в природі. У суспільстві, де інтереси окремих осіб або групи протиставлені інтересам інших осіб або груп і мають приватний характер, зіткнення інтересів неминуче. Ні окремих приватних підприємств у капіталістичному суспільстві, ні окремі фірми чи об'єднання не можуть врахувати всієї

суми ближчих і кінцевих результатів діяльності. Лише організоване на соціалістичних засадах суспільство, спираючись на досягнення науки, може реалізувати єдність найближчих завдань і віддалених наслідків зміни природи.

В умовах соціалістичної системи господарства і загальнонародної власності на природні ресурси прогрес науки і техніки дозволяє найбільш ефективно, всебічно і раціонально використовувати багатства і сили природи в інтересах народу, відкривати нові види енергії і створювати нові матеріали, розробляти методи впливу на кліматичні умови, здійснювати у великих масштабах роботи по меліорації і рекультивациї земель, відновленню і розширенню площі лісів, відтворенню рибних запасів і наземного тваринного світу, охороні природного середовища (грунтів, вод, атмосферного повітря) від несприятливого впливу шкідливих факторів.

Знання й уміння оцінювати характер дії природних сил дозволяють за допомогою певних затрат праці, часу і коштів впливати на шкідливі наслідки науково-технічного прогресу, перетворювати їх на більш сприятливі й бажані суспільству. Це стосується нинішнього перетворення природи, а також і перспективного.

Розвиток науки і техніки за соціалізму планується і здійснюється як процес, що забезпечує суспільству корисні наслідки. Але це не означає, що науково-технічний прогрес може завжди характеризуватися лише як процес, який дає позитивні результати. Вплив його на природу далеко не завжди раціональний. При перетворенні природи, при будь-яких змінах в нерозривній системі «людина — природа», в тому числі при впливові людей на середовище, не можна забувати про шкідливі наслідки для природи, середовища та про зворотний вплив змін середовища на людину. Отже, змінюючи природу, необхідно прагнути до врахування всіх наслідків цього втручання.

Наслідки втручання в закони природи можуть бути найрізноманітнішими. У цьому проявляється діалектико-матеріалістичний закон про загальний зв'язок явищ у природі. При перетворенні природи для досягнення певних виробничих чи інших результатів звичайно мають на увазі лише поставлене завдання. Але загальний зв'язок явищ приводить до того, що кожна досягнута в природі

зміна обумовлює також непередбачені, а часто взагалі важко передбачувані природні й соціальні наслідки.

Цей закон матеріалістичної діалектики має загальне значення, і його дію необхідно особливо враховувати в умовах науково-технічної революції в соціалістичному суспільстві. Не треба думати, що в умовах соціалістичного суспільства можна зразу й до кінця передбачити всі природні та соціальні наслідки, що в умовах планового господарства і націоналізованих природних багатств нічого турбуватися про несприятливі наслідки науково-технічного прогресу. Планове господарство і соціалістична власність на природні багатства створюють лише сприятливі передумови для раціонального природокористування, дають можливість звести до мінімуму шкідливі наслідки впливу на природу. Але вони не можуть поки що усунути специфічних суперечностей науково-технічного прогресу.

За своїми масштабами впливу на оточуючу природу сучасний науково-технічний прогрес можна порівняти з природними процесами. Велика промисловість споживає щорічно кілька мільярдів тонн природних матеріалів і перетворює їх на продукти, багато з яких у природі не зустрічались. Хімічна, нафтопереробна, целюлозно-паперова, атомна промисловість, електроенергетика, автомобільний транспорт є основними рушіями технічного прогресу. Одночасно зростання промисловості супроводжується поступовим накопиченням в атмосфері, гідросфері, ґрунті продуктів діяльності різних галузей промисловості. Це кількісне накопичення ще не може викликати серйозних якісних змін у планетному масштабі, але вже нині починають проявлятися і є грізним попередженням перші наслідки цього процесу. Відходи (небажаний, але неминучий наслідок технічного прогресу) настільки зросли в багатьох країнах, що примушують констатувати забруднення біосфери внаслідок діяльності промисловості.

Науково-технічна революція, підвищуючи інтенсивність і змінюючи характер впливу на природу, вже нині часто призводить до порушення правильних взаємин між суспільством і природою, зниження ефективності функціонування природних ресурсів у суспільному виробництві. В процесі господарської діяльності відбуваються не завжди бажані зміни природних умов, завдається

шкоди природним ресурсам. Держава змушена витратити кошти на відтворення і поліпшення природного середовища.

Соціалістичне суспільство повинно органічно з'єднати досягнення науково-технічної революції з перевагами соціалістичної системи господарства та раціональним використанням природних ресурсів. Це визначається як насущними потребами нашої сьогодишньої практики, так і вимогами завтрашнього дня. У Звітній доповіді XXIV з'їздові партії Л. І. Брежнев підкреслив: «Вживаючи заходів для прискорення науково-технічного прогресу, треба зробити все, щоб він поєднувався з хазяйським ставленням до природних ресурсів, не був джерелом небезпечного забруднення повітря і води, виснажування землі. Партія підвищує вимогливість до планових, господарських органів і проектних організацій, до всіх наших кадрів за справу проектування та будівництва нових і поліпшення роботи діючих підприємств під кутом зору охорони природи. Не тільки ми, а й наступні покоління повинні мати можливість користуватися всіма благами, які дає прекрасна природа нашої Батьківщини»<sup>2</sup>.

Завдання XXIV з'їзду КПРС — господарювати, охороняючи природу — диктується як досягненнями в розвитку природничих наук, техніки, технології, енергетики, які рухають вперед певні галузі виробництва, так і негативними наслідками, породженими науково-технічним прогресом, суперечностями, що виникають між різними галузями народного господарства при користуванні природними ресурсами.

Ці суперечності інколи пов'язані з відсутністю досвіду і неправильним розв'язанням окремих технологічних питань. Існує багато об'єктивних причин, які заважають швидко усунути недоліки природокористування. Ними є суперечності, закладені в самій природі, складні суперечності у взаєминах людини з природою, а також ті, що існують у нашому господарському житті.

Крім об'єктивних причин, є недоліки, переважно суб'єктивного характеру, наприклад недооцінка охорони природи і заперечення її необхідності, зокрема тими ланками управління народним господарством, від яких залежить вжиття заходів, спрямованих на охорону природи<sup>3</sup>. Ще не подолано антагоністичне протиставлення природи, як об'єкта, який необхідно або лише охороня-

ти, або лише використовувати, що відбиває минулий етап у відносинах з природою. Охорона природи та її використання не тільки не суперечать одне одному, але тісно пов'язані між собою як дві сторони одного й того явища, і здійснюється насамперед для того, щоб можна було її використати. Нині — це одна з найважливіших умов науково-технічного прогресу. Ще в недалекому минулому ставлення суспільства до природи майже завжди було споживацьким: вишукувалося, що можна взяти у природи якомога простіше, дешевше, швидше, і найбільше, щоб переробити або використати для своїх потреб. Перед суспільством завжди стояло питання лише вигідного використання того чи іншого природного ресурсу, а тепер — якнайкращого, найраціональнішого використання багатств природи в умовах бурхливого науково-технічного прогресу.

Не можна заперечувати суперечності технічного прогресу з природою, яка полягає не просто в тому, що техніка руйнує природу, вона допомагає людині створювати з природних ресурсів матеріальні блага і водночас руйнує поле свого застосування — природу.

Чи можливо поєднати інтереси техніки з інтересами природи? Це питання може мати лише одну відповідь: в умовах соціалізму — так. Ніяких своїх інтересів природа не має. Так звані інтереси природи — це інтереси людини. Щоб людина могла завжди задовольняти їх, природа повинна бути збережена. Зруйновані природні ресурси, забруднене зовнішнє середовище створюють непередбачені труднощі для майбутнього розвитку суспільства, а також науково-технічного прогресу. Значення природних ресурсів для дальшого прогресу з часом зростатиме.

В нашому суспільстві механістичні погляди на взаємини людини і природи — використовувати чи охороняти — замінено науковими: охороняти в процесі використання. Використання природних ресурсів передбачає охорону природи як свою обов'язкову умову.

Практика господарської діяльності, включаючи також експлуатацію природних ресурсів, показує, що в процесі цієї експлуатації можуть мати місце найрізноманітніші порушення, які негативно впливають на окремі об'єкти природи — ґрунти, ліси, багатства надр, водні джерела, тваринний світ, атмосферне повітря, а разом — на певну частину або на все природне середовище в ціло-

му. Ці порушення необхідно знати, щоб передбачити їх шкідливі наслідки, враховувати всі небажані явища в природному середовищі, викликані науково-технічним прогресом, встановлювати юридичні вимоги щодо раціонального використання природних ресурсів та їх охорони, а також систему примусу за порушення цих вимог.

Одним з найцінніших природних багатств є земля, її родючий верхній шар — ґрунт. XXIV з'їзд КПРС поставив завдання: «Дбайливо ставитися до земельних ресурсів, не допускати надмірностей при відведенні земель для несільськогосподарських потреб. Підвищити відповідальність землекористувачів, органів сільського, водного і лісового господарства за проведення протиерозійних і меліоративних заходів»<sup>4</sup>.

Науково-технічний прогрес не тільки позитивно впливає на земельні ресурси, але викликає також небажані ексцеси, пов'язані в основному з використанням різними промисловими відомствами сільськогосподарських земель, які знаходяться у користуванні колгоспів і радгоспів, особливо орних<sup>5</sup>.

Українська РСР багата родючими землями. Із загальної площі (60,3 млн. га) сільськогосподарські угіддя становлять близько 43 млн., а орні землі — понад 34 млн. га. Це більш як 15% усієї площі ріллі СРСР<sup>6</sup>.

У республіці постійно здійснюється велика робота по освоєнню нових і поліпшенню використання вже оброблюваних земель, однак площа сільськогосподарських угідь, особливо орних земель, на кожного жителя не тільки не збільшується, але скорочується (з 1958 по 1968 р. з 0,96 га до 0,71 га, або на 2,5 млн. га)<sup>7</sup>. Як зазначає академік С. Струмилін, на індустриальні потреби Союзу РСР уже вилучено до 50 млн. га сільськогосподарських угідь. До 1980 р. на ті ж самі потреби буде потрібно ще 50 млн. га, а до 2000 р. — вже до 200—250 млн. га<sup>8</sup>. Водночас генеральною перспективою народного господарства країни передбачена можливість додаткового використання придатних для оранки земель. Але для освоєння їх доведеться розчищати великі площі від кущів, розкорчовувати ліс, осушувати надто зволожені ґрунти тощо. У майбутньому освоєння кожного гектара коштуватиме дорожче, а єдиним джерелом збільшення сільськогосподарської продукції стане підвищення урожайності на вже освоєних площах.

Негативний вплив деяких сторін науково-технічного прогресу на земельні ресурси може проявлятися в непродуктивному використанні землі, виснаженні ґрунтів при невмілій агротехніці, руйнуванні їх вітровою і водною ерозією, заболочуванні, засоленні, отруєнні хімікатами та іншими шкідливими відходами, псуванні поверхні кар'єрами, відвалами, руйнуванні берегів і пляжів тощо.

Посилена розробка і експлуатація надр може в окремих випадках супроводжуватися суперечностями між господарською діяльністю та інтересами охорони природи. Це насамперед неповна або некомплексна розробка родовищ корисних копалин з викиданням цінних домішок у відвали та іншими відходами. Великих збитків завдає також передчасне і неекономічне використання запасів, обвали і просадки, небезпечні для виробництва і шкідливі для поверхні землі. Невиправдані втрати мінеральної сировини при її добуванні, збагаченні і переробці по ряду корисних копалин досягають 50—60%. Вибіркова експлуатація родовищ, наприклад, призводить до того, що втрачається до третини всіх запасів корисних копалин<sup>9</sup>. За даними доповіді академіка Мельникова на травневій сесії АН СРСР (1967 р.), з надр видобувають лише 30—40% нафти, решта залишається в пластах і втрачається назавжди. У нафтових районах щороку спалюють 6—7 млрд. м<sup>3</sup> газу. Лише в 1959—1965 рр. було спалено 45 млрд. м<sup>3</sup>, що еквівалентно 50 млн. т нафти, або 100 млн. т вугілля, або одному мільярду карбованців<sup>10</sup>.

XXIV з'їзд КПРС для ліквідації зазначених недоліків постановив: посилити роботи по вишукуванню нових, більш ефективних методів розробки нафтових і газоконденсатних родовищ, значно підвищити ступінь добування нафти і газового конденсату з надр, довести використання нафтового попутного газу до 80—85% від його ресурсів, значно збільшити потужність по комплексній переробці попутного та природного газів<sup>11</sup>.

Ліквідація втрат і комплексне використання корисних копалин — величезний резерв, який, по суті, еквівалентний заміні пошуків, розвідки нових родовищ і спорудженню багатьох гірничих підприємств.

Відкрита розробка корисних копалин посилює вплив техніки на природу. Кар'єрні розробки здійснюються на глибині до 500 м, а в перспективі будуть доведені до

І км. У недалекому майбутньому найбільш економічним відкритим способом у нашій країні видобуватиметься три чверті продукції гірничої промисловості, що поширяться на значні площі поблизу населених пунктів, території, зайняті сільськогосподарськими угіддями або лісами. Землі, родючість яких порушена гірничими роботами, можуть на тривалий час стати непридатними для використання, якщо їх не відновлювати.

Має місце самовільне відкриття кар'єрів, добування піску, глини, гравію та інших нерудних копалин, що завдає великої шкоди орним землям, берегам річок і морів, крутим схилам, призводить до розвитку активних ерозійних процесів.

Розробка надр в окремих випадках призводить до погіршення гідрологічного режиму територій, а сейсмозвідка, полегшуючи і здешевлюючи процес розвідки корисних копалин, згубно впливає на мешканців морів.

Науково-технічний прогрес ставить важливі питання використання, охорони і відтворення лісів та іншої природної рослинності. Для України, як республіки малолісної, ця проблема має особливе значення. Її лісовий фонд становить лише 0,95, а запас сировини не перевищує 0,8% від загальносоюзного. Забезпеченість лісом на душу населення по СРСР становить 3,6, а по УРСР — 0,17 га. Лісистість України також досить низька — 12,9% проти 32,3% в цілому по Союзу. Деревиною з власних лісів задовольняється лише п'ята частина потреб республіки.

За таких умов необхідно уникати різних шкідливих процесів, що негативно впливають на стан лісів і оточуючого середовища. Ними насамперед є виснаження лісів як результат перерубів, перевипасу, надмірних заготівель рідкісних і зникаючих рослин; збіднення при заболочуванні, засоленні ґрунтів; погіршення складу лісів при природному відновленні і вибірковому використанні; пожежі, шкідники і хвороби; отруєння промисловими та іншими покидьками засобів хімічної обробки.

Метою раціонального користування лісами є одержання найбільшої кількості високоякісної деревини з кожної одиниці лісової площі<sup>12</sup>. Причиною ж надмірних рубок лісу є часто нераціональне використання деревини: невикористовувані відходи деревини на лісосіках і в промисловості ще досить значні. Надмірні рубки зміню-

ють площі й запаси стиглих і пристигаючих насаджень, порушують вікову структуру лісів з переважанням у ній молодняків та середньовікових насаджень. Через нестачу стиглих насаджень інколи вирубуються пристигаючі лісостани. З метою поліпшення охорони лісів від надмірних рубок необхідно звернути особливу увагу на повніше використання деревини. Директивами XXIV з'їзду КПРС у новому п'ятиріччі коефіцієнт корисного використання деревини на основі її комплексної, хімічної і механічної переробки планується підвищити до 75%<sup>13</sup>.

Не можна допускати втрати водорегулюючого і захисного значення лісів. Сучасна лісопромислова техніка вступає в суперечність із завданням збереження лісів, особливо на схилах гір, де вона руйнує тонкий шар землі, а на місці лісів з'являються оголені скелі. Якщо деревину можна завезти з інших районів або замінити іншими матеріалами, то водоохоронні, ґрунтозахисні, водорегулюючі та кліматичні функції лісів підмінити неможливо. Обміління великих річок і зникнення малих, посилення суховіїв, змивання ґрунтів, для відновлення яких необхідні тисячоліття,— все це фактори, які можуть бути обумовлені виснаженням лісів внаслідок нераціонального ведення лісового господарства.

Науково-технічний прогрес з кожним роком ускладнює проблему водних ресурсів: з одного боку, зростають потреби у воді, з іншого — постійно збільшуються труднощі забезпечення водою та її очищення. Для України ця проблема має винятково велике значення. Наукові обстеження показують, що в республіці запаси води на душу населення в 10 разів менші, ніж по Радянському Союзу в цілому, в 15 разів — ніж у Російській Федерації, в 3,5 рази — ніж у сусідній Білорусії. Від посухи терплять значні території на півдні республіки. В ряді найбільш розвинених економічних районів вода вже нині стає гостро дефіцитною. Напружений, а в перспективі від'ємний водний баланс виникає, наприклад, на Донбасі, в Харкові, Кривому Розі<sup>14</sup>.

Аналіз кліматичних умов і багатолітніх спостережень показує, що під впливом агротехнічних заходів на водозбірній площі річок (снігозатримання, осіння глибока оранка тощо) та внаслідок масового будівництва ставків і водоймищ стік малих річок України за останні двадцять років зменшився на 5—20%, а в окремих районах —

до 50% і більше. Пересихання малих річок настає частіше і на більш тривалий час, ніж це було в минулому.

З розвитком техніки зростає споживання води не тільки через збільшення обсягів виробництва. Розвиваються надзвичайно водомісткі виробництва, зокрема промисловість синтетичних матеріалів. Великої кількості води потребує сільське господарство.

Директивами XXIV з'їзду партії передбачено ввести в експлуатацію за п'ятиріччя по Союзу 3 млн. га нових зрошуваних земель, обводнити пасовища площею 41,2 млн. га, підвищити водозабезпеченість земель існуючого зрошення; по Українській РСР — приблизно 400 тис. га зрошуваних земель, продовжити будівництво Північно-Кримського каналу, завершити спорудження першої черги Північно-Рогачицької і прискорити будівництво Каховської зрошувальних систем, поліпшити забезпечення водою великих промислових центрів, продовжити будівництво першої черги каналу Дніпро — Донбас, збільшити пропускну спроможність каналу Сіверський Донець — Донбас, реконструювати канал Дніпро — Кривий Ріг<sup>15</sup>.

Такі обсяги розвитку водного господарства свідчать про гігантські зміни, що їх вносить науково-технічний прогрес у природу.

Загальне підвищення споживання води і невпинне зростання потреб у ній загострює проблему економічного раціонального витрачання водних ресурсів і охорони водних джерел.

Найбільшою небезпекою для водних запасів є однак не постійне зростання споживання води, яка потім повертається в природу, а те, що відпрацьовані промислові, а також побутові каналізаційні води забруднені такою кількістю шкідливих домішок, які набагато перевищують здатність прісних і прибережних морських вод до самоочищення.

Проблема боротьби з забрудненням водних об'єктів шкідливими викидами, відходами і покидьками, пестицидами, радіоактивними, отруйними і сильнодіючими речовинами є частиною загальної складної проблеми охорони природного середовища, якій в нашій країні надається великого значення. У доповіді на сесії Верховної Ради УРСР в грудні 1971 р. В. В. Щербицький сказав, що тільки на попередження забруднення водного і повіт-

ряного басейнів у дев'ятій п'ятирічці планується витратити в республіці майже 1,5 мільярда карбованців порівняно з 800 мільйонами у минулій п'ятирічці<sup>16</sup>.

Науково-технічна революція не може більше уявлятися лише з точки зору збільшення кількості споживаних товарів без урахування різноманітних аспектів збереження оточуючого середовища. Якщо не так давно забруднення середовища вважалося небажаною, але прийнятною ціною економічного прогресу, нині потік побічних продуктів розвитку промислового суспільства з високим рівнем виробництва й споживання перевищує можливості природи по включенню цих речовин до циклу природного кругообігу. Крім того, багато матеріалів, штучно створених людиною, за своєю природою не можуть бути включені в цей кругообіг природним шляхом і потребують втручання людини.

Швидкий розвиток промислового виробництва, добувної промисловості, транспорту, як складових частин технічного прогресу, і супроводжує їх зростання рідких відходів обумовлюють у деяких місцях якісне виснаження водних джерел. Шкідливими факторами, що прискорюють цей процес, можуть бути: забруднення і засмічення вод, порушення водоохоронного режиму на водозборах, що викликає їх забруднення тощо; введення в експлуатацію підприємств, комунальних та інших об'єктів без споруд і пристроїв, що попереджають забруднення і засмічування вод.

Головними забруднювачами вод є три типи агентів: бактеріологічні, хімічні й радіоактивні, особливо поширені серед них забруднення світового океану нафтопродуктами, скидання у водойми високомінералізованих вод, відходів харчової промисловості. Великої шкоди водоймам завдає вивантаження різних відходів і шкідливих речовин на берегах, а також неправильне використання гербіцидів, пестицидів та інших отруйних хімічних речовин у сільському господарстві.

Боротьба з якісним виснаженням водних ресурсів є одним з найголовніших завдань, що постають перед багатьма країнами. Для цього використовуються різноманітні методи: максимальне очищення стічних вод перед скиданням їх у водні джерела; обмеження надходження їх до водойм; використання для зрошення і удобрення; зменшення кількості споживаної води шляхом удоскона-

лення промислової технології, переведення виробництва, де це можливо, на так звані «сухі» процеси; повторне використання води після очищення при необхідності між двома технологічними циклами та ін.

Науково-технічний прогрес посилює увагу до охорони підземних вод, які займають особливе місце серед об'єктів природи. Їх переваги перед поверхневими водами — це висока стійка якість, постійність температури, невеликі кількісні коливання, кращий природний захист проти забруднення. Дуже часто всі ці фактори роблять підземні води незамінними, оскільки у багатьох районах вони є єдиним джерелом водопостачання.

Основні порушення правил охорони підземних вод — їх забруднення і виснаження водоносних горизонтів. Перше спостерігалось, наприклад, в районах Донбасу, Криворізького басейну та міст Херсона і Суми. Використання підземних вод для технічних цілей промисловості, всупереч забороні, призвело до деякого зниження рівня ґрунтових вод в районах Мелітополя, шахт Західного Донбасу, Білозерського залізорудного родовища<sup>17</sup>.

З розвитком науково-технічного прогресу в промисловості, зростанням великих міст і промислових центрів. збільшенням кількості автомобілів особливо актуальною стає проблема охорони атмосферного повітря.

В широких наукових колах звертається увага на небезпеку, яка загрожує світовому повітряному океану через прогресуючі зміни газового складу атмосфери. Зростають витрати кисню атмосфери при різноманітних процесах, зокрема у зв'язку з неухильним і швидким розвитком теплоенергетики, різних видів транспорту, хімічної промисловості та інших галузей господарства. За свідченням відомого французького вченого Жана Дорста, один літак «Боїнг» при перельоті з Парижа до Нью-Йорка споживає 35 т кисню. Повсюди підвищується процент вуглекислоти, що впливає на клімат і призводить до кисневого голодування. Уже нині промисловість США споживає кисню більше, ніж може дати вся рослинність країни, тобто США перебувають на кисневому утриманні решти людства. За останні п'ятдесят років використано кисню у процентному відношенні стільки ж, скільки за останній мільйон років<sup>18</sup>.

Крім планетних змін у атмосфері, науково-технічний прогрес викликав масові зміни локального характеру,

які мають тим більше значення, що відбуваються в місцях масової концентрації людей — у великих містах і промислових центрах. Розширюються джерела забруднення атмосфери — промислові й комунальні підприємства, автомобільний, залізничний і річковий транспорт, побутові топки, а серед промислових підприємств — коксохімічні, хімічні, цементні, металургійні, асфальто-бетонні заводи, електростанції та різні заводські й комунальні теплосилові установки, особливо виробництво штучних і синтетичних матеріалів, полімерів, сировини й напівфабрикатів для них. Розвиток нових видів промислового виробництва дає можливість раціонального використання найдешевшої і цінної сировини, яка раніше втрачалася — попутних газів нафтовидобутку, газів нафтопереробки, продуктів коксохімічної і газоторфосланцевої промисловості, відходів переробки деревини і різноманітних відходів сільського господарства. З іншого боку, виробництво з цієї сировини різних видів штучних і синтетичних волокон, пластичних мас, синтетичних смол та спиртів пов'язане із застосуванням речовин, що мають більшою чи меншою мірою токсичні властивості й погіршують природне середовище.

Шкідливі властивості мають викиди автомобіля, який є джерелом сильної отрути — окису вуглецю, безбарвного і позбавленого запаху газу, а також бензпірену — газу, що містить у собі канцерогенні речовини.

Прогрес науки і техніки створює такі проблеми, які раніше не мали або й не могли мати істотного впливу на людину і середовище: охорона природи від неконтрольного і ненормованого застосування отрутохімікатів — гербіцидів, інсектицидів — для боротьби з бур'янами і шкідниками сільського й лісового господарства.

До яких наслідків призводить неконтрольоване безпланове використання отрутохімікатів в умовах капіталізму можна бачити на прикладі США. Американський учений Уоллес пише: «Значне поширення пестицидів і програма дальшого їх застосування створюють величезну загрозу для тваринного світу Північної Америки, більшу, ніж вирубка лісів, ніж полювання як промисел і браконьєрство, ніж дренавання ґрунту, посухи, забруднення нафтопродуктами, можливо навіть більшу загрозу, ніж всі ці фактори, взяті разом. Ми будемо свідками більшого знищення тварин протягом однієї декади, ніж

ли всі попередні роки історії на Землі»<sup>19</sup>. Проведеними в США дослідженнями встановлено, що в країні майже не виявлено живих істот, які б уникли хімічного зараження. Організм людей насичений парами ДДТ. Винятком є ескімоси, які одержують продукти харчування в зоні, куди хімія ще не проникла.

Виробництво хімічних засобів захисту рослин і добрив досягло в деяких країнах таких розмірів, що вони можуть впливати на людей не тільки безпосередньо в місцях виробництва і застосування цих речовин, але також на території всієї країни і за її межами. Тому виникла необхідність активного втручання в цей процес не тільки гігієністів, але й юристів з метою встановлення такого правового режиму, який би забезпечив відповідні гігієнічні умови в інтересах здоров'я людей.

Розвиток енергетичної промисловості і використання нових джерел енергії вимагає захисту природного середовища від ураження відходами енергетичного виробництва і розщепленими матеріалами при аваріях. Все ширше застосування атомних реакторів як у стаціонарних умовах, так і бойових та цивільних засобах транспорту, вимагає вивчення і оцінки для вироблення правових норм регулювання захисту середовища при аварії атомних енергетичних установок.

Статистика реєструє зростання шумового фону у виробничих, жилих і громадських будинках, дворах, на вулицях і площах міст та інших населених пунктів. Поява нових надзвукових повітряних лайнерів, багатосильних автомобілів, залізниць, більш потужного обладнання заводів і фабрик не вичерпує шкідливих джерел шуму. «Забруднюють» площі, вулиці і сквери міст, пляжі та інші місця масового скупчення людей динаміки кіно-театрів, радіоприймачі, магнітофони, телевізори, ввімкнені на повну потужність і розраховані на масового «споживача». Шум у багатьох випадках псує відпочинок, знижує продуктивність праці, є причиною деяких важких захворювань.

Боротьба із забрудненням природного середовища ґрунтується на ліквідації джерел і шляхів забруднення, а там, де це зробити неможливо, застосовуються різні способи уловлювання, розробляються такі технологічні процеси, які до мінімуму зменшують утворення шкідливих газів, переходять на нові види палива. Для захисту

житлових районів від впливу високих концентрацій отруйних речовин і пилу створюються навколо них захисні зони.

Боротьба з шкідливими результатами застосування пестицидів здійснюється через мінімізацію такого застосування, шляхом вироблення правил, що регулюють виробництво і застосування отрутохімікатів, вивчення наслідків хімізації сільського і лісового господарства в усій країні.

Соціальний аспект проблеми забруднення природного середовища полягає в несприятливому впливові на здоров'я людей. У цьому проявляється одна із суперечностей науково-технічного прогресу. З одного боку, метою технічного прогресу і розвитку продуктивних сил суспільства є задоволення потреб людей і охорони можливостей їх всебічного розвитку; з іншого, — той самий технічний прогрес і розвиток продуктивних сил в ряді випадків призводить до погіршення природного середовища. Ліквідація цієї суперечності є дуже складною проблемою, яка вимагає, як зауважує польський проф. В. Бжезінський, далекоглядності, що спирається на тверду наукову основу<sup>20</sup>.

У регулюванні згаданих суперечливих проблем велику роль відіграє право. Лише воно може регулювати гранично допустимі концентрації шкідливих речовин у середовищі і обмежувати їх в інтересах людини, встановлювати межу дій суспільства, що загрожують життю і здоров'ю людини; спосіб забезпечення правильності рішень, які регулюють ці суперечності в існуючому механізмі реалізації права; нарешті, забезпечення правильності дій організацій, установ, службових осіб і громадян, що є суб'єктами цих правовідносин.

Проблема правової охорони природного середовища — це проблема гуманізму в праві. В центрі її — завжди людина, її життя і здоров'я. При аналізі правових норм, що регулюють відносини по охороні середовища, завжди важливо встановити, як закріплюються ці ідеї охорони інтересів людини в законодавстві і як вони реалізуються на практиці.

Економічний аспект проблеми забруднення природного середовища — матеріальні втрати суспільства внаслідок негативного впливу на природні ресурси і витрати суспільства на відновлення пошкоджених чи знище-

них об'єктів, якщо таке відновлення можливе. Скидання забруднених вод у водойми завдає шкоди водному, рибному, сільському, комунальному та іншим галузям господарства. Псується водний транспорт, гідротехнічні споруди, парові котли, погіршується якість технічної води, підприємства змушені будувати очисні споруди при подозаборі, а не тільки при скиданні відпрацьованих вод. Забруднення прибережних зон морів та інших водойм впливає на лікувальні й оздоровчі властивості територій, що знаходяться біля цих акваторій. Отруєння атмосфери поширюється на значній площі від його джерела. Воно негативно впливає також на тварин. Дуже знижується урожайність сільськогосподарських культур. Спостереження показує, що в умовах забрудненої атмосфери овочі втрачають в рості від 60 до 90%, а часто зовсім гинуть. Грунт під впливом забруднених опадів швидко втрачає запаси поживних речовин і родючість. Гинуть ліси й зелені насадження. Забруднене повітря руйнує і створює будівельні матеріали, викликає корозію металів, проникає в квартири. Зростають витрати на ремонт обладнання, утруднюється створення надточної механіки, виробництво вакцин і антибіотиків тощо.

Технічний прогрес, споживаючи величезну кількість промислової сировини, створив складну проблему видалення твердих відходів, що стає таким же складним питанням, як і виробництво ресурсів, адже кількість відходів відповідає кількості використаних ресурсів. Виробництво ресурсів все більше залежить від використання відходів, інакше рано чи пізно природне середовище буде перетворено на звалище. Але, крім його засмічення, сучасні методи знищення і видалення твердих відходів призводять також до втрати великих цінностей. Це є основним при визначенні нового підходу до цієї проблеми. Технічному прогресу суперечить те, що промисловість значну частину матеріалів технологічного процесу викидає у вигляді так званих відходів у природне середовище, забруднюючи його і втрачаючи продукт, який набув ціни в процесі виробництва.

Промислові викиди варто розглядати як результат суперечностей між величезним обсягом все зростаючого виробництва і старіючими формами технології<sup>21</sup>. Можна повністю погодитися з думкою акад. І. Петрянова, що викидання відходів в атмосферу чи водні басейни — це

просто наслідок або технологічної недоробки процесу, або ненаукового і не досить серйозного проектування, або, нарешті, технологічної недисциплінованості<sup>22</sup>. Проблема відходів може бути розв'язана розробкою економічних підойм і стимулів (щоб підприємству не вигідно було викидати частину матеріалів у відходи), а також посиленням правового регулювання в цій галузі, зокрема підвищенням матеріальної відповідальності підприємств за втрати матеріалів та завдану природному середовищу шкоду.

Проблема забруднення природного середовища є міжнародною. Адже забруднення проникають в інші країни. Для її розв'язання необхідно об'єднати колективні зусилля багатьох чи всіх країн світу<sup>23</sup>.

Необхідно звернути увагу ще на один аспект проблеми охорони природних ресурсів у зв'язку з науково-технічним прогресом. Забезпечення населення нашої країни рибною продукцією залежить від раціонального використання рибних запасів внутрішніх та морських водойм. Уже протягом ряду років основний приріст добування риби дають морські промисли в міжнародних водах. Процес переміщення головних центрів вилову риби обумовлений відносним, а часто й абсолютним виснаженням рибних запасів у традиційних районах рибальства. XXIV з'їзд КПРС, передбачаючи значно збільшити виробництво живої і охолодженої риби, різноманітної продукції, поставив завдання: «Здійснити необхідні заходи по значному збільшенню запасів високоцінних видів риб у внутрішніх водоймах. Збільшити виробництво риби в державних ставкових господарствах у 2,7 рази»<sup>24</sup>. За теперішньої інтенсивності і високої технічної оснащеності індустрії рибальства його можна виконати лише при раціональному веденні рибного господарства, відтворенні і збільшенні рибних запасів, але з умовою, щоб технічні можливості, які явно перевищують «можливості» ресурсів, не суперечили відтворювальній здатності природи.

Правові норми за цих умов повинні забезпечити ефективне регулювання захисту рибних запасів від численних шкідливих процесів, насамперед від виснаження, причиною чого можуть бути надмірні вилови, добування молоді, риби непромислових розмірів, застосування заборонених методів лову, порушення сезонів, строків

І місць вилову риби. Рибному господарству завдають шкоди промислові викиди, стічні води, отрутохімікати, вирубування водоохоронних лісів, перекриття шляхів до нерестилищ, руйнування нерестилищ, порушення режиму і погіршення стану водойм, зокрема водоймищ гідроелектростанцій, нерівномірна робота яких створює несприятливі умови для нересту риб тощо. Для боротьби з такими порушеннями законодавством встановлюється ряд правил і заборон, а саме: регулювання величини уловів найважливіших видів риб; чітке встановлення за допомогою правил рибальства строків, засобів лову, характеру знарядь добування риби; боротьба з забрудненням вод шкідливими для риб викидами, відходами і покладками, включаючи радіоактивні й сильнодіючі речовини; забезпечення проходу риб на нерестилища при зміні природних шляхів міграції; боротьба з зимовими заморами, обмілінням річок і озер; створення заповідників і заказників.

Науково-технічний прогрес посилює «тиск» на мисливських, а також немисливських корисних тварин і птахів. Складність охорони цих тварин обумовлена необхідністю погодження інтересів сільського, лісового, мисливського господарства, промисловості й транспорту.

Шкідливі процеси, що негативно впливають на стан рибних запасів, мають переважно такий же вплив і на мисливських та інших тварин. Виснаження внаслідок перепромислу, знищення молоді, застосування заборонених методів полювання, порушення строків і місць, руйнування місць зимівлі та гніздування суперечать вимогам раціонального природокористування.

Проте найскладнішим і найважливішим питанням мисливського господарства є охорона умов життя мисливських тварин. Це не обмежується створенням заповідників, заказників, національних парків. Мисливське господарство розвивається на територіях і акваторіях, де ведеться сільське лісове, водне господарство, торфодобування, гірничі розробки тощо. Однак інтенсифікація сільськогосподарського виробництва, розширення площ монокультур і багаторазовий обробіток просапних культур призводять до збіднення умов розмноження і життя багатьох видів дичини. Внаслідок розорювання і меліорації земель погіршуються умови розмноження водоплавної птиці.

Водночас при раціональному використанні земельних угідь фауна може стати додатковою статтею прибутків, якщо площі, які не можна розорювати через загрозу ерозії або вже зруйновані ерозією і непридатні для рентабельного використання під посіви (яри, розмиті береги річок, узлісся), засадити корисною для диких тварин рослинністю. Створені для фауни умови сприятимуть також здійсненню програми охорони ґрунтів.

Великої уваги заслуговує проблема впливу різноманітних пестицидів і гербіцидів на численність дичини — зайця, сірої куріпки, фазана та ін. Крім дичини, отрутохімікати знищують багато корисних комах, що є продуктами харчування мисливських птахів, частина яких відлітає назавжди з місць, підданих хімічній обробці.

Стан цієї галузі господарства такий, що дальший розвиток мисливської техніки і збільшення числа членів мисливських товариств стають непотрібними. Поряд із значним зростанням чисельності лосів, диких кабанів, оленів, козуль, помітно скоротилася кількість основного для України хутрового звіра — зайця, зменшуються зграї водоплавних птахів, депресує промисел борової дичини. Постійна комісія по охороні природи Верховної Ради УРСР, аналізуючи стан охорони, використання і відтворення мисливських ресурсів республіки дійшла висновку, що в ряді областей, особливо густо населених або з розвинутою промисловістю, порушуються науково-технічні норми ведення мисливського господарства. Якщо норма мисливських угідь на одного мисливця повинна бути не меншою 100 га, то в Ворошиловградській, Дніпропетровській, Донецькій, Одеській, Закарпатській, Черкаській областях вона становить від 64 до 89 га. Це призводить до порушення правил полювання і сприяє розвитку браконьєрства, кількість випадків якого в республіці не зменшується<sup>25</sup>.

Для підтримання рівня поголів'я дичини і водоплавних птахів, їх відтворення і примноження, регулювання негативного впливу технічного прогресу на мисливську фауну законодавство встановлює ряд правових норм, а саме: повна заборона полювання на ті види, яким загрожують знищення, регулювання добування інших мисливських звірів і птахів; охорона місць постійного чи тимчасового перебування дичини; суворе дотримання способів, строків і норм полювання; охорона шляхів міграцій; ре-

удіювання застосування пестицидів у сільському й лісовому господарстві, повна заборона його у місцях масового скупчення диких тварин і птахів на місцях зимівель, розмноження.

Сучасний технічний прогрес постійно змінює оточуюче середовище. Найбільш ефективним засобом зберегти від знищення об'єкти природи є система державних заповідників, заказників, державних природних парків. Діяльність у цьому напрямі визначається як духовними інтересами, пов'язаними з естетичними цінностями, так і біологічними та іншими науковими потребами.

Заповідники, як природні лабораторії, дають можливість вивчати природу в її первісному стані, дозволяють передбачати наслідки змін, що їх вносить людина в оточуюче середовище, і тим самим попереджати настання небажаних результатів цього втручання.

Основна мета заповідання — збереження на вічні часи всього природного комплексу. Забороняється будь-яка господарська діяльність і обмежується відвідування заповідника. Визнаються шкідливими причини, що утруднюють виконання завдань, поставлених перед заповідниками. Ними насамперед є масові порушення заповідного режиму як організаціями, так і громадянами. Ціні, коли інтенсивне використання природних багатств охопило найвіддаленіші куточки країни, вимагається уточнення існуючого перспективного плану створення заповідників. Недопустимі будь-які непередумані реорганізації, скорочення територій заповідників, використання їх для випасання худоби, полювання, будівництва санаторіїв, турбаз, будинків відпочинку, для масового і нерегульованого відвідування.

З метою збереження цінних об'єктів природи (при забороні деяких видів господарської діяльності на певний строк або назавжди) створюються різноманітні заказники: геологічні, орнітологічні, мисливські, рибні, лісові, степові, ботанічні тощо.

Організацією в 1972 р. Лахемааського природного парку в Естонській РСР започатковано нову форму охорони природи за умов залучення до господарського обороту природних багатств.

Природні парки, як правило, — це обширні території з найхарактернішими і найпривабливішими особливостями, притаманними країні в цілому, тій чи іншій союз-

ній республіці або її частині. Мета їх створення — проведення наукової роботи, збереження природи незайманою і показ її найбільшій кількості відвідувачів. Природні парки сприяють усуненню зростаючих суперечностей між розвитком туризму і необхідністю збереження абсолютно заповідних територій. У природних парках плануються зони, де заборонена будь-яка господарська діяльність і будівництво, з повним охоронним режимом для проведення науково-дослідної роботи. Решта території може використовуватись для різноманітних видів відпочинку і туризму з розташуванням на ній необхідних споруд.

Реальною базою для створення національних парків на Україні насамперед можуть бути Карпати і Крим. Раціональне природокористування передбачає збереження природних і створення культурних ландшафтів, які нині зазнають докорінних змін через значний вплив на них господарської діяльності людини при зростаючій чисельності населення та зрослих можливостях техніки. Видобуток корисних копалин відкритим способом, будівництво нових підприємств, житлових масивів, культурних центрів, інтенсифікація сільського господарства, меліорація земель, гідробудівництво створюють штучні ландшафти. Але навколо деяких кар'єрів, промислових та інших споруд, крім вилучення величезних площ земельних і лісових ресурсів, спотворюються первісні ландшафти, розвивається ерозія, забруднюється атмосфера, вода та ґрунт, знижується урожайність сільськогосподарських культур, зменшується приріст деревини. Ландшафт збіднюється і спустошується.

Поліпшити становище можна не лише безпосереднім застосуванням дорогих і не завжди ефективних технічних засобів, але головним чином попередженням небажаних наслідків господарської діяльності запобіжними заходами, зокрема законодавчим регулюванням охорони ландшафтів. Воно повинно здійснюватися на основі загальнодержавного планування, щоб інтереси суспільства превалювали над інтересами окремих відомств, підприємств та інших природокористувачів. Охорона ландшафту мусить бути основою всіх перетворень природи. Формування і перетворення його в бажаному напрямі можливі лише при виконанні законів і постанов про районне планування, правових норм в галузі гігієни, рекультива-

ній земель та інших юридичних актів, що регулюють вплив на ландшафт. З цією метою важливо встановити контроль над промисловим, міським і сільським будівництвом, яке може завдати шкоди ландшафтам, і виділити ландшафти, в особливі охоронювані зони.

Проблема формування й охорони ландшафту вимагає перегляду всього діючого законодавства в цій галузі і прийняття Закону про територіальне планування в Українській РСР. Варто було б запозичити досвід охорони ландшафту в Чехословацькій Соціалістичній Республіці. Там діє створений при Академії наук Інститут по формуванню і охороні ландшафту, який координує діяльність усіх науково-дослідних установ, пов'язаних з проблематикою інституту, в тому числі навіть не підпорядкованих Академії наук. Загальнодержавними є заходи по охороні ландшафту в НДР, де виявлено порушені господарською діяльністю території, проаналізовано, розроблено ландшафтні плани й загальні пропозиції по «оздоровленню» ландшафту та конкретні заходи по відновленню порушених місць.

За науково-технічного прогресу посилюються вимоги до раціонального використання і охорони курортів, тобто таких місцевостей, які мають природні лікувальні засоби, мінеральні джерела, поклади лікувальних грязей, кліматичні та інші умови, сприятливі для лікування й профілактики захворювань. Весь комплекс лікувальних факторів тут охороняється, а такі дії, як самовільне захоплення земельних ділянок курортного призначення, рубання чи пошкодження курортних лісів, забруднення атмосферного повітря, засмічування, отруєння ґрунтів і мінеральних лікувальних вод та цілющих грязей, вибирання інертних мінералів з пляжів, забруднення, засмічування і зараження прибережних частин водоєм, зокрема морських берегів, що використовуються для купання, вважаються правопорушеннями.

#### **Правове забезпечення охорони природи за науково-технічного прогресу**

Через окремі об'єкти природи науково-технічний прогрес справляє величезний вплив на все природне середовище, на всю природу в цілому. Необхідно завжди пам'ятати, що природа характеризується зв'язком і взаєм-

ною обумовленістю всіх предметів і явищ при дуже великій багатоманітності форм зв'язків. У природі ніщо не існує само по собі, жодне явище не може відбуватися без впливу на багато інших явищ і предметів. Але науково-технічний прогрес істотно впливає також на суспільство, яке за соціалізму контролює цей вплив, керує процесами з метою попередження і усунення негативних явищ у природокористуванні і забезпечення раціонального використання природних ресурсів.

Цей вплив проявився також і в праві. Останні 10—15 років характеризуються розвитком земельного, лісового, водного, гірничого права, виникненням нової галузі — радянського природоохоронного права. Прийняття в союзних республіках законів про охорону природи безпосередньо спрямовано на підвищення ефективності правового регулювання раціонального використання природних ресурсів в умовах бурхливого науково-технічного прогресу й інтенсивного розвитку всіх галузей народного господарства. Удосконалення державного управління фондом природних ресурсів, розробка загальнообов'язкових основних правил, що забезпечують попередження і боротьбу з порушеннями законодавства про охорону природи, розширення обов'язків і посилення відповідальності підприємств, установ, організацій, службових осіб і громадян за порушення природоохоронного законодавства — всі ці найважливіші сфери правового регулювання природоохоронних відносин зазнали в останні роки істотних змін, викликаних насамперед науково-технічними досягненнями в народному господарстві країни.

Радянське право має своїм завданням забезпечити охорону природи і раціональне використання природних ресурсів правовими засобами. Високі темпи науково-технічного прогресу зобов'язують радянське право в цілому і природоохоронне право зокрема чутливо реагувати на всі наслідки науково-технічного розвитку, своєчасно використовуючи в народному господарстві переваги і досягнення цього розвитку, з одного боку, та вживаючи заходів до попередження чи послаблення негативного впливу цього процесу, з іншого.

Природоохоронні норми визначають правовий режим природних ресурсів, регулюють відносини по збереженні, раціональному використанні, розширеному відтворенні та розвитку всіх природних багатств, встановлюють від-

повідальність за порушення правопорядку, передбаченого з метою охорони природи.

Серед численних нормативних актів, прийнятих у зв'язку із змінами, що їх вносить науково-технічний прогрес у взаємини суспільства і природи, важливе місце належить прийнятому Верховною Радою УРСР 30 червня 1960 р. Закону про охорону природи Української РСР<sup>26</sup>. Ним визначено мету і зміст, чітко сформульовано принципи охорони природи, об'єкти, що підлягають охороні, регламентовано охорону всіх природних багатств, в тому числі природного середовища у зв'язку з розвитком народного господарства республіки (ст. 1, 13, 21 та ін.).

Прийняті Верховною Радою СРСР 13 грудня 1968 р. Основи земельного законодавства Союзу РСР і союзних республік<sup>27</sup> та затверджений Законом від 8 липня 1970 р. Земельний кодекс УРСР регулюють раціональне використання земельних ресурсів і охорону ґрунтів, особливо в сільському господарстві. Землекористувачі на землях сільськогосподарського призначення зобов'язані охороняти, відновлювати і підвищувати родючість ґрунтів; промислові й будівельні підприємства — не допускати забруднення земель виробничими та іншими відходами, а також стічними водами. В цих актах закріплена вимога про необхідність рекультивації — відновлення земельних ділянок, на яких проводилися промислові, гірничі та інші роботи. Підприємства, які добувають корисні копалини, здійснюють будівельні або геологорозвідувальні роботи та інші пошуки на сільськогосподарських землях, зобов'язані своїм коштом і в зазначені строки приводити ці земельні ділянки в стан, придатний для використання в сільському, лісовому чи рибному господарстві, а при виконанні зазначених робіт на інших землях — в стан, придатний для використання за їх призначенням. Якщо зазначені роботи пов'язані з порушенням ґрунтового покриву, ці підприємства зобов'язані знімати й зберігати родючий шар ґрунту з метою використання його для рекультивації земель (ст. 27 ЗК УРСР).

Особлива увага в цих законах приділяється здійсненню комплексу організаційно-господарських, агротехнічних, лісомеліоративних і гідротехнічних заходів щодо попередження ерозії ґрунтів, їх засолення, заболочування, забруднення, заростання бур'янами тощо.

Крім згаданих нормативних актів, були прийняті урядові постанови про меліорацію земель, боротьбу з ерозією та іншими шкідливими ґрунтовими процесами. У 1970 р. створена спеціальна служба охорони землі та встановлена адміністративна відповідальність за порушення земельного законодавства.

Регулювання відносин по охороні та раціональному використанні вод здійснюється відповідно до прийнятих Верховною Радою СРСР 10 грудня 1970 р. Основ водного законодавства Союзу РСР і союзних республік<sup>28</sup> і прийнятого Верховною Радою УРСР 9 червня 1972 р. Водного кодексу Української РСР.

Законодавство зобов'язує підприємства і організації, діяльність яких впливає на водний режим, будувати на всіх підприємствах, що скидають у водойми забруднені води, очисні споруди і запроваджувати зворотне водопостачання. Заборонено вводити в експлуатацію підприємства, що скидають стічні води, до встановлення і введення в дію споруд для очистки води та без дозволу органів, які здійснюють державний нагляд. Правові норми закріплюють нормативи чистоти поверхневих і підземних вод, а також гранично допустимі концентрації шкідливих речовин у водоймах. При порушенні встановлених правил охорони вод вживають різноманітних заходів аж до припинення роботи підприємств, що їх порушують.

Санітарна охорона природного середовища регулюється нормами Основ законодавства Союзу РСР і союзних республік про охорону здоров'я від 19 грудня 1969 р.<sup>29</sup>, прийнятим в Українській РСР 15 липня 1971 р. Законом про охорону здоров'я<sup>30</sup>, Положенням про державний санітарний нагляд в СРСР та багатьма іншими актами.

Законодавство встановлює правила застосування хімічних речовин, заходи охорони здоров'я населення у зв'язку з його розширенням у сільському господарстві для захисту рослин. Особливо суворо регламентується охорона природного середовища від радіоактивних і сильнодіючих речовин. Розроблені Комісією по радіаційному захисту Норми радіаційної безпеки (НРБ — 69), затверджені в серпні 1969 р. Міністерством охорони здоров'я СРСР, регламентують умови зберігання радіоактивних відходів, гранично допустимі дози зовнішнього і

внутрішнього опромінювання і концентрації радіоактивних речовин у воді та повітрі<sup>31</sup>.

Згадані нормативні акти не вичерпують багатоманітних форм і методів, які Радянська держава використовує для регулювання охорони природи і раціонального використання природних ресурсів в умовах бурхливого науково-технічного прогресу. З розвитком науки і техніки виникають і виникатимуть нові проблеми, нові відносини при використанні природних багатств, які вимагатимуть правового регулювання. Завдання полягає в тому, щоб уніфікувати законодавчі положення в цій галузі, виробити нові правові норми і створити єдину систему природоохоронного законодавства; виробити єдині принципи державного керівництва цією сферою, насамперед підвищити безпосередню відповідальність усіх органів і службових осіб, що мають справу з природними ресурсами. Водночас необхідно забезпечити комплексну взаємодію цих органів за єдиним цілеспрямованим планом і встановити систему державного контролю за точним і неухильним дотриманням природоохоронного законодавства.

**ДЕРЖАВНЕ КЕРІВНИЦТВО  
РАЦІОНАЛЬНИМ ВИКОРИСТАННЯМ  
ПРИРОДНИХ БАГАТСТВ**

Наукова-технічна революція, вносячи величезні зміни у природу і використання її ресурсів, підносить удосконалення управління в цій галузі до рівня найактуальніших завдань сучасності. У Звітній доповіді XXIV з'їздові КПРС підкреслюється, що «високий рівень розвитку народного господарства, досягнутий країною, має іще один важливий наслідок: серйозно підвищуються вимоги до планування, управління, методів господарської роботи. Посилюється взаємозалежність усіх ланок економіки...»<sup>1</sup>.

До найбільш важливих проблем удосконалення управління охороною природи, розробка яких, на наш погляд, має першорядне теоретичне значення, належать питання про систему і роль органів державної влади та управління в керівництві охороною природи; планування заходів раціонального використання та охорони природних ресурсів; здійснення обліку й оцінки природних ресурсів; забезпечення державного контролю в цій галузі.

**Система органів,  
що здійснюють державне керівництво  
раціональним використанням природних ресурсів**

Успішне розв'язання проблеми забезпечення охорони природи і використання її ресурсів значною мірою залежить від організаційної роботи Радянської держави, яка виконує важливу природоохоронну функцію і одним з головних завдань має охороняти об'єкти державної власності — землю, її надра, води і ліси.

Система державних органів по керівництву охороною природи побудована на загальних принципах радянсько-

го державного управління. Адже система органів, на які покладаються функції охорони природи, дуже тісно пов'язана з системою організації управління народним господарством і є її частиною. Керівництво охороною природи — важлива сторона діяльності держави щодо здійснення нею господарсько-організаторської й культурно-виховної функцій.

Залежно від мети, завдань і територіальних меж поширення діяльності по організації охорони природних ресурсів розрізняють органи державної влади і органи державного управління.

До органів державної влади відносяться найвищі органи влади — Верховна Рада Союзу РСР та Верховні Ради союзних і автономних республік; місцеві органи влади — обласні, районні, міські, селищні й сільські Ради депутатів трудящих.

Система органів державного управління об'єднує вищі виконавчо-розпорядчі органи державної влади СРСР, союзних і автономних республік — Раду Міністрів СРСР, Ради Міністрів союзних і автономних республік; центральні галузеві органи державного управління — міністерства, державні комітети, відомства; виконавчі комітети місцевих Рад депутатів трудящих, їх відділи і управління; органи управління (адміністрація) державних підприємств, їх об'єднань, організацій, установ. Серед органів державного управління утворюються такі ланки, які займаються лише піганнями охорони природи.

У практичному застосуванні природоохоронного законодавства важливе місце належить таким органам держави, як суд, прокуратура, органи МВС.

Громадські організації та їх органи, які беруть активну участь в управлінні виробництвом (профспілки, комсомольські та інші організації), здійснюють також керівництво охороною природи. Велику допомогу державним органам надають громадські організації — товариства охорони природи, товариства мисливців і рибалок та інші об'єднання ентузіастів охорони природи.

Вищі органи державної влади — Верховна Рада СРСР, Верховні Ради союзних і автономних республік — поряд з іншими функціями здійснюють загальне державне управління всім фондом природних ресурсів. Вони забезпечують керівництво використанням усіх природних

ресурсів, що належать до державного фонду, через видання законів, якими передбачаються основні положення, принципи і порядок господарської експлуатації окремих частин державного фонду природних ресурсів; регулюють природоохоронні відносини в країні тощо.

Питання охорони природи вищі органи державної влади розглядають і вирішують у зв'язку з народногосподарськими планами і бюджетом, складовою частиною якого є кошти, призначені для охорони, використання і відтворення природних ресурсів.

Відповідно до ст. 14 Конституції СРСР до відання Союзу РСР в особі його верховних органів належить встановлення загальних начал користування землею, надрами, лісами, водами. Уже прийнято Основи земельного законодавства Союзу РСР і союзних республік (1968 р.) та Основи водного законодавства Союзу РСР і союзних республік (1970 р.).

Загальновідома велика роль постійних комісій по охороні природи палат Верховної Ради СРСР. Ці комісії обговорюють відповідні розділи державного плану розвитку народного господарства СРСР і проекту державного бюджету, зауваження і пропозиції міністерств і відомств, подають відповідні висновки до палати. Вони здійснюють контроль за діяльністю міністерств і відомств СРСР та інших загальносоюзних організацій по виконанню рішень Верховної Ради СРСР та її Президії в питаннях охорони і використання природних ресурсів; комісії заслуховують повідомлення і доповіді відповідних організацій; залучають до роботи представників міністерств, відомств, інших державних органів і громадських організацій; створюють підкомісії, робочі групи. Так, на засіданні постійних комісій палат Верховної Ради СРСР 13 травня 1971 р. обговорювалось питання про боротьбу підприємств міністерств хімічної, целюлозно-паперової промисловості і кольорової металургії із забрудненням водойм і атмосферного повітря та прийнято відповідну постанову<sup>2</sup>. Постійна комісія по охороні природи Верховної Ради УРСР заслухала доповідь про хід виконання Закону про охорону природи Української РСР в Запорізькій області та інформацію про стан запровадження біологічного методу боротьби з шкідниками сільськогосподарських культур у Кіровоградській області<sup>3</sup>. Наступне засідання цієї комісії було присвячене

питанню про стан охорони, використання і відтворення мисливських ресурсів республіки <sup>4</sup>.

Верховні Ради союзних республік приймають закони про охорону природи республік. Природоохоронні норми містяться також в указах Президій Верховної Ради СРСР, Верховних Рад союзних і автономних республік.

Безпосереднє забезпечення охорони природи, як державне завдання, покладено Законом про охорону природи УРСР на місцеві Ради депутатів трудящих і їх виконавчо-розпорядчі органи.

Відповідно до курсу партії на підвищення ролі місцевих Рад у господарському і культурному будівництві значно розширено їх права щодо регулювання природоохоронних відносин. Компетенцію Рад депутатів трудящих в охороні природи визначають основні нормативні акти: Закони про сільську і селищну Ради депутатів трудящих УРСР 1968 р. <sup>5</sup>, Закон про районну Раду депутатів трудящих УРСР 1971 р. <sup>6</sup>, Закон про міську, районну в місті Раду депутатів трудящих УРСР <sup>7</sup>, Положення про обласну Раду депутатів трудящих УРСР 1957 р. <sup>8</sup>.

Ради забезпечують збереження і правильне використання природних ресурсів на своїй території. Сільським, селищним, районним, міським, районним у містах Радам депутатів трудящих надано право за необхідності скасовувати накази і розпорядження керівників підлеглих Раді органів управління, а також підприємств, установ і організацій районного чи міського підпорядкування; зупиняти виконання наказів і розпоряджень керівників підприємств, установ і організацій вищестоящего підпорядкування в питаннях охорони природи, якщо вони суперечать законодавству.

Обласні, районні, міські Ради депутатів трудящих приймають рішення з питань охорони природи, якими передбачається адміністративна відповідальність у встановлених межах за їх порушення.

Сільським і селищним Радам в Українській РСР надано право накладати адміністративні стягнення за порушення правил охорони природи.

Ради депутатів трудящих розглядають питання охорони природи на сесіях; для попереднього розгляду і підготовки їх та активного сприяння виконанню рішень утворюються постійні комісії охорони природи.

Загальне державне управління єдиним фондом при-

родних ресурсів належить також Раді Міністрів Союзу РСР і Радам Міністрів союзних і автономних республік, але в межах компетенції, встановленої для них законом як для вищих виконавчо-розпорядчих органів. Вони, поряд з вищими органами державної влади, розпоряджаються єдиним державним фондом природних ресурсів; встановлюють перспективні плани раціонального природокористування; державний контроль за використанням природних ресурсів, їх облік; в процесі виконавчо-розпорядчої діяльності об'єднують і спрямовують роботу планових органів, міністерств і відомств по охороні природи; в необхідних випадках утворюють спеціальні комітети та головні управління, що здійснюють керівництво і контролюють раціональне використання природних ресурсів; приймають спеціальні постанови і розпорядження про охорону об'єктів природи, що мають особливо важливе значення; затверджують положення про порядок охорони та використання тих чи інших природних ресурсів чи природного середовища взагалі.

Вищі виконавчо-розпорядчі органи державної влади несуть відповідальність за стан охорони і використання природних ресурсів.

Серед державних органів, наділених функціональною компетенцією і на які покладено обов'язки щодо охорони природи, перше місце відведено Державному плановому комітету Ради Міністрів СРСР (Держплану СРСР) та Держпланам союзних республік. Положення про Держплан УРСР, затверджене постановою Ради Міністрів УРСР від 11 вересня 1969 р.<sup>9</sup>, зобов'язує найвищий плануючий орган республіки передбачати в планах правильне використання природних ресурсів.

Відомче (галузеве) управління охороною природи і використанням природних ресурсів здійснюється численними державними органами щодо окремих об'єктів природи. Ними є такі державні органи, влада яких пов'язана з певним колом підвідомчих суб'єктів права користування природними ресурсами, незалежно від територіального розташування останніх.

**Управління використання земельних ресурсів і охороною ґрунтів** забезпечує союзно-республіканське Міністерство сільського господарства та його органи на місцях. Вони здійснюють облік і планування використання

земель, керують роботами по меліорації земель, полезахисному лісонасадженню, несуть відповідальність за раціональне використання землі.

Відомчими органами управління землями міст є держбуди союзних і автономних республік. Органами відомчого управління окремими видами земель залізничного, водного, повітряного, трубопровідного транспорту, гірничої промисловості, земель, використовуваних для потреб оборони, є різноманітні міністерства і відомства. Вони видають інструкції і циркуляри про порядок використання земель підлеглими їм установами, підприємствами, організаціями, дають окремі розпорядження, організують дотримання встановленого порядку управління і користування ними.

Державний контроль за використанням усіх земель здійснюється відомчою землевпорядною службою системи Міністерства сільського господарства СРСР.

**Забезпечення охорони надр** покладено на союзно-республіканське Міністерство геології та союзно-республіканський Державний комітет по нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничому нагляді при Раді Міністрів СРСР (Держгіртехнагляд СРСР).

Згідно з Положенням про Міністерство геології Української РСР, затвердженим Постановою Ради Міністрів УРСР від 26 березня 1969 р.<sup>10</sup>, воно забезпечує виконання вимог охорони надр при проведенні геологорозвідувальних робіт підприємствами і організаціями Міністерства, здійснює охорону підземних вод від виснаження і забруднення (за винятком гідромінеральних).

**Функції охорони лісів** здійснюють союзно-республіканські органи управління лісовим господарством: Державний комітет лісового господарства Ради Міністрів СРСР, що діє на підставі Положення, затвердженого Радою Міністрів СРСР від 23 вересня 1969 р.<sup>11</sup>, а в Українській РСР — Міністерство лісового господарства республіки відповідно до Положення від 2 лютого 1970 р.<sup>12</sup>. Охорону лісів у Закарпатській, Івано-Франківській і Чернівецькій областях здійснює Міністерство лісової і деревообробної промисловості УРСР згідно з Положенням від 4 листопада 1969 р.<sup>13</sup>.

В областях функції охорони лісів здійснюють обласні управління лісового господарства і лісозаготівель. У Закарпатській, Івано-Франківській і Чернівецькій областях

для контролю за дотриманням правил ведення лісового господарства підприємствами Міністерства лісової і деревообробної промисловості утворено інспекції лісів Міністерства лісового господарства.

Безпосереднє управління і охорону лісів на місцях здійснюють утворені на базі лігоспів і ліспромгоспів комплексні господарства — лігоспзаги, а в трьох згаданих вище карпатських областях — лісокомбінати, що входять до складу обласних лісових трестів. До лігоспзагів і ліскокомбінатів належать лісництва і служба охорони лісу. В державних лісах охорона здійснюється відповідно до затвердженого Радою Міністрів СРСР 22 березня 1950 р. Положення про Державну лісову охорону Союзу РСР<sup>14</sup>. Охорону колгоспних лісів забезпечують колгоспи безпосередньо або через міжколгоспні лігоспи згідно з Правилами ведення господарства в колгоспних лісах від 19 березня 1969 р. Відповідають за охорону колгоспних лісів правління колгоспів, ради міжколгоспних лігоспів, а в цілому по району, області, республіці — відповідні органи сільського господарства.

Система органів державного **управління використанням і охороною водних ресурсів** побудована за таким принципом: міжгалузеве керівництво використанням і охороною вод здійснює Міністерство меліорації і водного господарства СРСР, яке має Головне управління по комплексному використанню водних ресурсів і Державну інспекцію по охороні водних джерел. В Українській РСР ці завдання покладено на Міністерство меліорації і водного господарства УРСР, його Головну інспекцію по охороні водних джерел та 11 територіальних басейнових інспекцій.

**Державне управління санітарною охороною повітря, а також усього природного середовища** здійснює союзно-республіканське Міністерство охорони здоров'я. Положення про Міністерство охорони здоров'я УРСР<sup>15</sup>, затверджене Радою Міністрів УРСР 21 січня 1969 р., одним з головних його завдань вважає «забезпечення санітарно-епідеміологічного благополуччя республіки». Міністерство керує роботою санітарно-епідеміологічних служб незалежно від їх відомчої підпорядкованості.

Відповідно до Положень про державний санітарний нагляд в СРСР від 29 жовтня 1963 р.<sup>16</sup> до системи органів і установ санітарно-епідеміологічної служби нале-

жать Головне санітарно-епідеміологічне управління Міністерства охорони здоров'я СРСР; головні санітарно-епідеміологічні управління міністерств охорони здоров'я союзних республік, а в союзних республіках, що не мають обласного поділу, — санітарно-епідеміологічні управління міністерств охорони здоров'я союзних республік; санітарно-епідеміологічні станції союзних і автономних республік, країв, областей, округів, міст, районів у містах з районним поділом, сільських районів, басейнів, портів і лінійних дільниць на водному транспорті.

Санітарно-епідеміологічна служба відповідно очолюється головним санітарним лікарем СРСР — заступником міністра охорони здоров'я СРСР; головними санітарними лікарями союзних республік; головними санітарними лікарями автономних республік, країв, областей, округів, міст, районів у містах з районним поділом — заступниками міністрів охорони здоров'я автономних республік або заступниками завідуючих відповідними відділами охорони здоров'я з санітарно-епідеміологічних питань; головними лікарями санітарно-епідеміологічних станцій сільських районів; головними лікарями басейнів, портів і лінійних дільниць на водному транспорті.

**Охорона рибних запасів** покладена на союзне Міністерство рибного господарства СРСР і створене в його складі Головне управління по охороні й відтворенню рибних запасів і регулюванню рибальства (Головрибвод), яке діє згідно з Положенням, затвердженим наказом Міністерства рибного господарства СРСР від 29 квітня 1966 р.<sup>17</sup> Воно виконує свої завдання через підпорядковані йому басейнові управління та інші організації і підприємства. На території Української РСР здійснюють охорону рибних запасів чотири басейнових управління: Укррибвод, діяльність якого поширюється на всі внутрішні рибогосподарські водойми республіки за винятком водойм, що обслуговуються трьома іншими басейновими управліннями; Азоврибвод — в Азовському морі та всіх рибогосподарських водоймах Ворошиловградської, Донецької, Запорізької областей; Кримчоррибвод — у частині Чорного моря та всіх рибогосподарських водоймах Кримської області; Захчоррибвод — у північно-західній частині Чорного моря та всіх рибогосподарських водоймах Одеської, Миколаївської і Херсонської областей.

До басейнових управлінь рибоохорони належать обласні (міжобласні) державні інспекції. В районах і на місцях функції рибоохорони виконують районні, дільничні й молодші державні інспектори.

Деякі функції охорони рибних запасів виконують органи Головного управління рибного господарства внутрішніх вод УРСР (Укрголоврибгоспу), яке діє на підставі Положення, затвердженого Радою Міністрів УРСР 5 вересня 1964 р.<sup>18</sup>, та організації, за якими закріплено водойми колгоспів, радгоспів і підсобних господарств республіки.

**Керівництво мисливським господарством** і здійснення заходів по охороні мисливського фонду в межах Союзу РСР покладено на Головне управління по охороні природи, заповідниках і мисливському господарству Міністерства сільського господарства СРСР, а в Українській РСР — на Міністерство лісового господарства республіки та утворене в його складі Головне управління мисливського господарства. Відповідно до Положення про Міністерство лісової і деревообробної промисловості УРСР від 4 листопада 1969 р.<sup>19</sup> такі ж функції покладено і на це Міністерство (ст. 10, п. «б»). На місцях керівництво мисливським господарством здійснюють обласні управління лісового господарства та лісозаготівель і обласні державні інспекції лісів (Закарпатська, Івано-Франківська, Чернівецька), лісгоспзаги, а також лісові трести і лісокомбінати. В штати цих підрозділів введено посади інженерів-мисливствознавців та інспекторів мисливського господарства.

Своєрідною є **система органів керівництва і охорони державних заповідників**. Загальне керівництво тут забезпечує Міністерство сільського господарства СРСР і його Головне управління по охороні природи, заповідниках і мисливському господарству.

Безпосереднє керівництво цими об'єктами здійснюють двадцять відомств, яким підпорядковані державні заповідники. Сім державних заповідників Української РСР перебувають у віданні п'яти республіканських органів — Академії наук, Міністерства вищої і середньої спеціальної освіти, Міністерства лісового господарства, Міністерства лісової і деревообробної промисловості — та одного союзного — Південного відділення ВАСГНІЛ (Асканія-Нова).

У системі органів державного управління охороною природи і використанням її ресурсів важливе значення має діяльність виконавчих комітетів місцевих Рад депутатів трудящих, їх відділів і управлінь, компетенція яких визначена згаданими вище Законами про Ради депутатів трудящих, а відділів і управлінь — також і Положенням про відповідні міністерства.

Проблема державного керівництва використанням і охороною природних ресурсів виїзково складна і багатопланова, адже тут доводиться мати справу як з багатьма об'єктами управління, кожен з яких має множинне значення, так і з численними державними органами і громадськими організаціями, що здійснюють функції управління. До цих організацій входять, крім згаданих, органи народного контролю, відомчі інспекції, органи прокуратури, міліції, суду, державного арбітражу та ін. Цим визначається також актуальність проблеми дальшого удосконалення державного керівництва охороною природи.

Серед багатьох питань удосконалення державного керівництва охороною природи в сучасних умовах одним з першочергових є створення єдиного загальнодержавного надвідомчого органу, досить авторитетного, наділеного широкими повноваженнями, здатного забезпечити науково обгрунтоване, раціональне використання природних ресурсів, їх відтворення і збагачення.

Ця проблема не нова. Вона обговорювалася вищими державними органами зразу ж після Жовтневої революції. «Такий центр у свій час Володимир Ілліч нам вказав,— пише Ф. М. Петров.— Це був Комітет при ЦВК СРСР по охороні природи»<sup>20</sup>.

До утворення Союзу РСР певні організаційні заходи в цьому напрямі були вжиті республіками. Перший орган по охороні природи — Державний комітет — було утворено при Наркомосвіті РРФСР у 1918 р.; на Україні в 1919 р. — секція охорони природи Наркомосвіти, в 1924 р. — Комісія охорони природи при сільськогосподарському комітеті Наркомзему УРСР. Ця Комісія існувала до 1929 р., коли її функції перейшли до одного з інспекторів при дослідному відділі, у віданні якого перебували всі заповідники Наркомзему республіки.

У 1926 р. ідея державної організації справи охорони природи була оформлена виданням постанови ВУЦВК

і РНК УРСР від 16 червня 1926 р. «Про пам'ятки культури і природи». Згідно з нею Наркомосвіти організував мережу своїх органів по охороні природи: Головний інспектор охорони природи в центрі, чотири інспектори на місцях (Харківська, Одеська, Київська, Дніпропетровська області), а також окружні й районні комісії і мережа кореспондентів. Управлінням наукових установ Наркомосвіти цього ж року було затверджено для всіх інстанцій відповідні інструкції.

У 1928 р. з метою сприяння Наркомосвіті в організації охорони природи створюється Український комітет охорони пам'ятників природи (УКОПП) як міжвідомчий орган, що здійснював погодження і підготовку для розв'язання законодавчими органами всіх питань охорони природи.

Про створення «надвідомчого органу по охороні природи, наділеного сильною владою і забезпеченого як з правової, так і матеріальної сторони», прийняв постанову Всеросійський з'їзд по охороні природи 1929 р.<sup>21</sup>

Ідею створення всесоюзного органу охорони природи підтримали відомі вчені, найстаріші працівники й спеціалісти, які справедливо вважали, що охорона природи має широке всенародне значення, а успіх її здійснення буде плановим лише при колективній, погодженій роботі всього Союзу РСР<sup>22</sup>.

Ця точка зору була провідною на першому Всесоюзному з'їздові по охороні природи, який відбувся у січні 1933 р. Заслухавши доповідь про роботу Державних міжвідомчих комітетів по охороні природи РРФСР, БРСР і УРСР, з'їзд визнав, що роль і питома вага держкомітетів не відповідає великим завданням розвитку і охорони природних фондів цих республік, а розвиток справи охорони природи переріс організаційні форми міжвідомчих комітетів. В резолюції з'їзду зазначалось: «З'їзд вважає своєчасним зосередити загальне керівництво, планування і контроль всією справою раціонального використання і сприяння розвитку природних багатств СРСР в особливому загальносоюзному органі, підпорядкованому безпосередньо ЦВК СРСР з мережею відповідних органів при ЦВК союзних республік»<sup>23</sup>.

Однак рішення з'їзду не одержали правової регламентації. Ще в 1930 р. Народний комісаріат освіти УРСР передав функції охорони природи відомствам і краєзнав-

чим музеям. Відбулися зміни також і в системі органів охорони природи Російської Федерації. 20 серпня 1933 р. при ЦВК РРФСР було організовано Комітет по заповідниках<sup>24</sup>, до якого перейшли функції охорони природи в заповідниках. Всі інші функції охорони природи передавались відомствам. У 1934 р. до цього Комітету стало належати Всеросійське товариство охорони природи (з системи Наркомосвіти).

Позбавлення Наркомосвіти як органу, що не експлуатує природних ресурсів, функцій охорони природи і передача їх господарським відомствам, було здійснено в масштабах країни. Спроби вченого Комітету ЦВК СРСР хоч якось компенсувати втрати від такої реорганізації постановкою питання про створення Всесоюзного органу по управлінню заповідниками, не мали успіху<sup>25</sup>. «В цілому можна зазначити,— пише О. С. Колбасов,— що на початку 30-х років відбулося розсосередження природоохоронних функцій між різними відомствами — Наркомземом, Наркомхарчопромом, Комітетом по заповідниках, Держсанінспекцією, Гірничим наглядом і місцевими органами влади»<sup>26</sup>. На думку В. С. Медини, після 1930 р. «природокористування як єдина система, як взаємозв'язаний комплекс заходів роздвоюється на відособлені заходи по охороні і перетворенню природи»<sup>27</sup>.

Питання про єдиний загальнодержавний орган охорони природи було поставлено знову на початку 60-х років після ХХІІ з'їзду КПРС і в зв'язку з прийняттям союзними республіками законів про охорону природи<sup>28</sup>. Необхідність забезпечення науково обгрунтованого управління природними ресурсами, координації діяльності щодо використання окремих ресурсів, як елементів єдиного природного комплексу, диктувалася явними прорахунками і помилками у природокористуванні, недоліками у відтворенні та збагаченні природних ресурсів, організаційною непогодженістю в діяльності органів контролю і нагляду за природними багатствами.

У 1965 р. у Міністерстві сільського господарства СРСР було створено Головне управління по охороні природи, заповідниках і мисливському господарству, пізніше в деяких союзних республіках (Азербайджані, Білорусії, Литві, Молдавії, Україні) — Державні комітети Рад Міністрів по охороні природи; при Державному

комітеті лісового господарства Ради Міністрів Киргизії — управління державної інспекції по мисливському господарству і охороні природи; Міністерство лісового господарства і охорони природи в Естонії. Організація цих ланок управління і контролю підтвердила необхідність таких заходів, однак не привела до створення єдиної системи органів управління охороною природи і використанням усіх природних багатств.

Управління природними ресурсами — це і є охорона природи в сучасному науковому розумінні цієї системи заходів. Тому удосконалення всієї служби охорони природи є об'єктивною потребою теперішнього етапу розвитку суспільного виробництва. Актуальність цієї проблеми привертає до себе увагу все ширшого кола вчених, державних діячів, практиків<sup>29</sup>.

В останні десятиріччя відбувався безперервний розвиток галузевих і міжгалузевих управлінських відносин. Але він майже не торкнувся управління природними ресурсами, яке залишається на рівні початку 30-х років. Основою його, як і раніше, є галузевий принцип. Крім того, як зазначається в літературі й практиці, органи, що управляють природними багатствами, організовують також і експлуатацію цих багатств; функції виробничого використання переважають над функцією охорони природних ресурсів; завдання їх раціонального використання, виходячи із загальнонародних, а не вузьковідомчих інтересів, розв'язуються дуже повільно. Ось чому даліше удосконалення централізованого управління охороною природи повинно здійснюватись шляхом розмежування функцій управління природними багатствами і організації експлуатації зазначених об'єктів<sup>30</sup>.

Нині охорона і використання природних багатств забезпечуються поєднанням різнорідних функцій і відповідних повноважень одним органом. Цей принцип має на перший погляд деякі переваги, оскільки дає відчутний ефект скорочення чисельності органів, економії штатів і фінансів. «Але такий підхід до організації тієї чи іншої галузі державного управління не відповідає вимогам науки і практики»<sup>31</sup>.

В ст. 1 Загального положення про міністерства СРСР міністерство визначається як орган, що здійснює керівництво галуззю<sup>32</sup>. Таким чином, усі управлінські повноваження того чи іншого міністерства обмежуються його

галузю, а поза нею міністерство виступає або як об'єкт управління (щодо вищестоящого органу), або як учасник відносин на основі рівності.

Система Міністерства сільського господарства СРСР своїм головним завданням має організувати виробництво і поставку сільськогосподарської продукції. Але за принципом поєднання різнорідних функцій це міністерство здійснює керівництво державним земельним фондом, тоді як земельний фонд СРСР включає лише 27% земель сільськогосподарського призначення. Решта ж їх перебуває у віданні органів лісового господарства, транспорту, різних міністерств і відомств. Уже за цією ознакою сільськогосподарські органи не можуть вважатися органами управління всім земельним фондом країни. Проф. П. Д. Індиченко правильно вказує, що «відомче управління поширюється лише на певну категорію землекористувачів, певного цільового призначення і не пов'язане з адміністративно-територіальним поділом»<sup>33</sup>. Цілком очевидно, що вказівки Міністерства сільського господарства щодо охорони і раціонального використання землі не можуть бути обов'язковими для інших міністерств і відомств.

За тим самим принципом поєднання несумісних функцій на Міністерство сільського господарства СРСР покладено керівництво охороною природи в країні. В ст. 26 Загального положення про міністерства СРСР констатується, що міністерство «забезпечує раціональне використання і відновлення природних ресурсів, враховуючи при їх експлуатації інтереси інших галузей народного господарства в цілому, здійснює необхідні заходи по охороні повітря, ґрунту і водойм від забруднення промисловими й господарськими викидами, стічними водами, радіоактивними речовинами і відходами виробництва, по збереженню рослинного і тваринного світу». Кожне міністерство здійснює це в межах своєї галузі. Саме тому Головне управління по охороні природи, заповідниках і мисливському господарству МСГ СРСР не наділено (і не може бути наділено) будь-якими правами давати обов'язкові вказівки щодо охорони природи іншим міністерствам і відомствам. В союзних республіках воно не має системи своїх органів і практично не впливає на стан охорони природних багатств в Союзі РСР. Не підпорядковані йому також і республіканські комітети охорони

природи, мисливське господарство УРСР, ще перебуває у віданні Міністерства лісового господарства республіки.

Керівництво всіма заповідниками також не є функціями сільськогосподарських органів. Надто вже несумісні принципи, на яких ґрунтується заповідна справа, з цілями практичної діяльності Міністерства сільського господарства.

Правове положення Головного управління по охороні природи незрозуміле ні з точки зору завдань охорони природи, ні з точки зору удосконалення управління і управлінської діяльності в цій галузі. Навіть керівники Головного управління вимагають створення іншого органу, здатного очолити охорону природи в країні<sup>34</sup>. Міністерство сільського господарства СРСР не може виконувати функцій органу охорони природи в масштабах Союзу РСР, оскільки це суперечить як організаційно-технічним принципам побудови і діяльності апарату управління, так і основним ідеям і завданням посилення охорони природи в умовах науково-технічного прогресу і розширення залучення в експлуатацію природних багатств.

Своєрідно побудована система управління лісовим господарством. Якщо в масштабі Союзу РСР функції щодо проведення єдиної політики в лісовому господарстві здійснює Комітет лісового господарства, то в Українській РСР — Міністерство лісового господарства та Міністерство лісової і деревообробної промисловості. Крім того, головним завданням Міністерства лісового господарства є «всебічний розвиток лісозаготівельної промисловості» (ст. 2 Положення від 2 лютого 1970 р.), а Міністерства лісової і деревообробної промисловості — забезпечення всебічного розвитку лісового господарства (ст. 2 Положення від 4 листопада 1969 р.). Міністерство лісового господарства, з одного боку, забезпечує державний нагляд за раціональним використанням лісових ресурсів у республіці і охорону лісів від самовільних порубок та інших дій, що завдають шкоди лісу, з іншого — виступає як лісозаготовач. Міністерство лісової і деревообробної промисловості здійснює інтенсивні рубки в лісах Карпатської зони і повинно забезпечувати охорону цих лісів.

Цей приклад може бути ілюстрацією небажаного поєднання різнорідних функцій управління, про які вказувалося вище.

Міністерство меліорації і водного господарства УРСР відповідно до Положення від 11 грудня 1971 р.<sup>35</sup> має своїм головним завданням забезпечення розвитку меліорації земель, будівництво і експлуатацію меліоративних систем і споруд. Одночасно воно є одним з основних водокористувачів. Державне керівництво охороною водних ресурсів — завдання для нього явно додаткове. З цих міркувань у деяких союзних республіках управління водними ресурсами доручено спеціальним органам (наприклад, у БРСР).

Управлінські функції щодо підземних вод і гідромінеральних ресурсів здійснюють Міністерство геології УРСР і Держгіртехнагляд УРСР, для яких ці завдання можна вважати також додатковими.

Аналогічне становище спостерігаємо в управлінні рибним господарством. Міністерство рибного господарства СРСР — промислове міністерство, головним завданням якого є експлуатація рибних ресурсів. Йому доручено також функції управління по охороні і відтворенню рибних запасів і регулюванню рибальства, що не узгоджується з вимогами не допускати поєднання в одному органі повноважень по експлуатації природного ресурсу та його охороні.

Додатковими є функції щодо управління мисливським господарством і охороною мисливської фауни для Міністерства лісового господарства УРСР та Міністерства лісової і деревообробної промисловості УРСР. В Російській Федерації, наприклад, цією галуззю господарства керує Головне управління мисливського господарства і заповідників при Раді Міністрів РРФСР, у Білорусії — Державний комітет Ради Міністрів БРСР по охороні природи. Подібна строкатість в управлінні важливим об'єктом природи, яким є мисливська фауна, має місце в інших союзних республіках.

Державні комітети та інші органи союзних республік по охороні природи також характеризуються різноманітністю компетенції щодо здійснення покладених на них завдань. У діяльності Державного комітету лісового господарства Киргизької РСР і Міністерства лісового господарства і охорони природи Естонської РСР питання охорони природи займають незначне місце. Державний комітет Ради Міністрів Азербайджанської РСР по охо-

роні природи здійснює, в основному, керівництво мисливським господарством і заповідниками.

Те ж саме можна сказати про компетенцію Державного комітету Ради Міністрів УРСР по охороні природи, хоч у літературі висловлювалась думка, що він найбільш повно охороняє природний комплекс<sup>36</sup>. Цей комітет має значні досягнення у великій і корисній роботі щодо охорони природи, але не наділений правами органу державного управління в цій галузі. Відповідно до Положення від 25 березня 1968 р.<sup>37</sup> Державний комітет повинен контролювати виконання Закону про охорону природи УРСР, рішення партії та уряду з питань охорони природи (ст. 1); його рішення є обов'язковими для міністерств, відомств, державних, кооперативних і громадських підприємств, установ, організацій та населення. Однак не зазначається, яким чином комітет може примусити міністерство чи підприємство, що порушують законодавство про охорону природи, припинити порушення. Крім того, він не може дати обов'язкової вказівки відомчим інспекціям про вжиття заходів до припинення порушення, оскільки здійснює лише «методичне керівництво діяльністю відомчих інспекцій, відділів по охороні природи міністерств і відомств».

Функції державного управління комітету обмежуються здійсненням загального контролю та керівництвом підпорядкованими йому обласними інспекціями. Л. О. Заславська слушно зауважує, що комітету важко використати надане право вимагати від підприємств інформацію щодо використання природних ресурсів, а також давати вказівки про усунення виявлених недоліків і порушень, пов'язаних з використанням природних ресурсів<sup>38</sup>.

Голова Державного комітету Б. І. Вольтовський, характеризуючи стан охорони природи в республіці та оцінюючи роль і місце спеціальних органів управління в цій галузі, пише: «У нас, на жаль, немає єдиного органу, який би вирішував усю природничу проблему в комплексі. Поки що цим потроху займаються різні організації, відомства, інспекції, які нерідко дублюють один одного, а інколи і вступають у протиріччя між собою через вузьковідомчий підхід до природоохоронних заходів. Наш комітет нині — це контрольний орган. Вважаємо, що йому слід надати більше прав, щоб він міг також

координувати і вирішувати весь комплекс поточних питань і перспективних проблем по охороні і відтворенню природних багатств<sup>39</sup>.

Найбільш повно визначено характер і правове положення Державного комітету Ради Міністрів Білоруської РСР по охороні природи. Відповідно до Положення про цей комітет<sup>40</sup>, основними його завданнями є збереження, відтворення і збагачення природних ресурсів, а також контроль за їх раціональним використанням.

Держкомітет бере участь у складанні перспективних і річних планів Держпланом, міністерствами і відомствами та подає свої висновки про використання природних ресурсів і перетворення природи; координує роботи по охороні й відтворенню природних ресурсів; організовує облік природних ресурсів. Комітету надано право вимагати від природокористувачів інформацію про природні ресурси; заслуховувати доповіді представників відомств, що експлуатують ці ресурси; обслідувати об'єкти з метою перевірки стану охорони і використання природних ресурсів; давати обов'язкові вказівки службовим особам і громадянам про усунення виявлених недоліків; забороняти використання природних ресурсів, якщо воно провадиться нераціональними методами або якщо не виконуються завдання по відтворенню ресурсів.

Проте не всі органи по охороні природи наділені такими правами, а їх незначна кількість не дозволяє твердити про якусь єдину, науково обгрунтовану систему державних органів, що відповідає системі природокористування. У більшості союзних республік взагалі відсутні спеціальні органи державного керівництва охороною природи, а там, де такі органи є, вони не несуть і не можуть нести повної відповідальності за комплексне розв'язання природоохоронних питань, оскільки управління використанням і охороною природних ресурсів здійснюється відповідними міністерствами, їм не підпорядкованими.

Необхідність створення єдиної системи державних органів охорони природи диктується рядом обставин. В умовах бурхливого науково-технічного прогресу, зростання значення наукового планування використання природних ресурсів, їх обліку і економічної оцінки координацію та нормативне регулювання діяльності адміністративних органів у цій галузі в масштабах країни мо-

же здійснити лише спеціальний орган, наділений сильною владою і широкими адміністративними повноваженнями. Крім того, соціалістична система раціонального природокористування і відомчий підхід до нього несумісні. Заперечення окремих міністерств і відомств щодо створення союзно-республіканського органу охорони природи можна пояснити тим, що раціональне використання природних ресурсів і виконання планів не завжди збігаються. Міністерства й відомства інколи домагаються дозволу на розміщення «своїх» об'єктів у таких місцях і експлуатації природних ресурсів у такий спосіб, який є економічно не вигідним для суспільства, але вигідним відомству. Тому природоохоронний надвідомчий орган повинен протистояти можливим посяганням відомств на загальнонародні інтереси при використанні природних ресурсів. У Звітній доповіді XXIV з'їздові партії слушно підкреслено: «Удосконалення структури управління вимагає послідовної боротьби з будь-якими проявами вузьковідомчого і місницького підходу»<sup>41</sup>.

Цей орган має стати організуючим центром усієї роботи по охороні природи. Його повноваження повинні поширюватися на всі відносини щодо використання природних ресурсів. Жодне урядове рішення, що так чи інакше зачіпає інтереси охорони природи, не повинно прийматися без погодження з органами охорони природи.

Планові та інші органи, аналізуючи більш-менш істотні народногосподарські заходи, мають одержати висновок органу охорони природи про те, як ці заходи погоджені з інтересами охорони природи. Висновки повинні бути обов'язковими для всіх органів державного управління, в тому числі й для Держплану, бо «прорахунки у плануванні використання природних ресурсів і перетворення природи значно небезпечніші, ніж окремі порушення, що допускаються службовими особами і громадянами»<sup>42</sup>.

В обов'язковості таких висновків, у цьому своєрідному праві вето вчені вбачають найважливішу умову істотного підвищення дієвості природоохоронного законодавства<sup>43</sup>. Протест органу охорони природи має зупиняти виконання рішення до розгляду спору Радою Міністрів СРСР, Радами Міністрів союзних і автономних республік або виконкомаами місцевих Рад депутатів трудящих.

Крім зазначених функцій, до компетенції органів охорони природи необхідно віднести підготовку проектів нормативних актів, рекомендацій, контроль за правильністю розробки відомчих постанов, інструкцій, наказів, збирання і обробку статистичних даних про охорону природи для подання відомостей органам статистики, координування науково-дослідної роботи в цій галузі.

Союзно-республіканський характер пропонованого органу охорони природи може бути обґрунтований не тільки необхідністю регулювання використання природних ресурсів у комплексі, а також міжреспубліканським і міжнародним значенням цієї проблеми. Інтереси охорони природи і раціонального використання її ресурсів вимагають створення такого органу, який зміг би забезпечити інтереси Союзу РСР і союзних республік, розумно поєднати в межах своєї компетенції функції обліку, планування і контролю, спрямовувати й здійснювати всю природоохоронну політику держави.

Таким органом може бути Державний комітет Ради Міністрів СРСР по охороні природи і система його органів у республіках, областях, краях і районах.

Не можна погодитися з думкою Л. О. Заславської, що Державний комітет по охороні природи і система його органів повинні лише здійснювати вищий контроль за користуванням природними ресурсами і вправі «припиняти користування природними ресурсами, якщо воно загрожує істотними втратами цих ресурсів, або порушенням природної рівноваги природного комплексу»<sup>44</sup>. Така пропозиція зводить нанівець принципову постановку питання про роль і компетенцію надвідомчого органу по охороні природи, який повинен керувати всією природоохоронною політикою держави, а не бути лише реєстратором помилок у користуванні природними ресурсами. Адже з метою не допускати істотних втрат або порушень природної рівноваги природного комплексу необхідно передбачати заходи по раціональному використанню і охороні ще в стадії планування, проектування, обліку й економічної оцінки природних ресурсів.

На нашу думку, заслуговує підтримки інша точка зору, згідно з якою для здійснення завдань раціонального природокористування необхідно об'єднати і централізувати державне управління використанням і охороною всіх видів природних багатств<sup>45</sup>.

Державний комітет по охороні природи, на наш погляд, повинен опосередковувати міжгалузеві відносини по охороні й раціональному використанні природних багатств і виконувати разом з керівництвом сферою цих відносин функції оперативного управління (на зразок Держплану СРСР).

Отже, проблема удосконалення управління фондами природних ресурсів, їх охороною і використанням полягає у відокремленні його від управління галузями господарства, що експлуатують природні багатства, та належному розв'язанні питання про співвідношення управління цими галузями господарства, з одного боку, і управління природними багатствами — з іншого.

#### **Планування раціонального використання природних ресурсів**

Розвиток усіх галузей народного господарства найтісніше пов'язаний з використанням природних ресурсів, які є природною передумовою існування самого соціалістичного суспільства. Щоб питання використання, відтворення і охорони природи розв'язати за цих умов реально, необхідно їх розглядати в площині планового господарства.

Планування є однією з основних функцій державного управління охороною природи та раціональним використанням природних ресурсів. Воно включає в себе не тільки багатоманітну діяльність щодо розробки планів різними планово-регулюючими органами, але також безпосередню діяльність по реалізації планових завдань. XXIV з'їзд КПРС поставив завдання удосконалення як теорії, так і практики народногосподарського планування взагалі. Завданням першорядного значення стає дальше підвищення наукового рівня планування. «Назріла необхідність удосконалення методів планування. Воно повинно спиратись на точніше вивчення суспільних потреб, на наукові прогнози наших економічних можливостей, на всебічний аналіз і оцінку різних варіантів рішень, їх безпосередніх і довгочасних наслідків. Щоб розв'язати це відповідальне і складне завдання, необхідно розширити горизонти економічного планування»<sup>46</sup>. Особлива увага приділяється збалансованості й комплексності планів, поліпшенню міжгалузевому та най-

кращому поєднанню галузевого і територіального планування, оптимальності планових рішень. Лише при централізованому плановому керівництві економікою можна найраціональніше використати природні ресурси, вжити заходів щодо їх охорони, відтворення і примноження.

В умовах сучасної науково-технічної революції охорона природи вважається **плановим управлінням природними ресурсами**, яке базується на наукових даних про природу, має метою підтримання та поліпшення взаємин людини з середовищем її мешкання тепер і в майбутньому.

Планування раціонального природокористування і охорона природи є складовою частиною планування народного господарства країни. Це обумовлено державною власністю на природні ресурси, завдяки чому Радянська держава має можливість вживати всіх необхідних заходів щодо їх використання в плановому порядку, відповідно до об'єктивних економічних законів, без тих перешкод, з якими доводиться мати справу державі, де націоналізація природних ресурсів не проведена або здійснена частково.

Державна власність на природні ресурси — важлива умова для проведення робіт, спрямованих на відтворення і збагачення природних ресурсів: лісовідновлення і лісонасадження, меліорації земель, акліматизації рослин і тварин тощо; необхідна передумова державного характеру всіх заходів щодо їх охорони, раціонального використання і відтворення.

Для правильного планування раціонального і довготермінового природокористування має значення основне положення діючого законодавства, згідно з яким державній охороні і регулюванню використання підлягають усі природні багатства як використовувані, так і ті, що ще не експлуатуються. Охорона неексплуатованих багатств має принципове значення, оскільки сила і масштаби впливу на природу зростають з кожним роком; її об'єкти, які ще вчора були мало доступними або здавалися непотрібними, починають інтенсивно використовуватися в інтересах розвитку суспільного виробництва і зростаючого населення.

Природокористування в умовах соціалістичної власності на природні багатства повинно здійснюватися на

основі цілісності, науковості, раціональності. **Цілісність** полягає як у єдності користування природними ресурсами з їх відтворенням і охороною, так і в єдності системи користування кожним природним об'єктом, який експлуатується кількома користувачами; **науковість** — у чіткому теоретичному обґрунтуванні всієї практичної діяльності, основою якої повинні бути точне враховування і застосування законів природи; **раціональність** — у ефективному використанні природних ресурсів, тобто з найбільшою вигодою для всього суспільства. Розробка оптимального, науково обґрунтованого, економічно грамотного плану розвитку народного господарства можлива лише за умови врахування цих основних принципів природокористування.

Діюче законодавство зобов'язує плануючі й господарські органи при плануванні використання природних ресурсів враховувати взаємозв'язок природних ресурсів, щоб експлуатація одного ресурсу не завдавала шкоди іншим; при використанні відтворюваних природних ресурсів передбачати не тільки повне задоволення поточних потреб країни, але також збереження і відновлення цих ресурсів на основі розширеного відтворення; регулярно в плановому порядку передбачати і виділяти асигнування та інші матеріальні кошти для робіт по охороні та відтворенню природних багатств; не допускати скорочення площі корисних природних угідь, якщо на їх місці не створюються більш цінні угіддя або підприємства, транспортні шляхи чи населені пункти; при проектуванні й здійсненні промислового, транспортного, комунального та інших видів будівництва забезпечувати максимальне збереження цінних природних об'єктів.

Поспішне планування, ігнорування взаємозв'язків природних явищ інколи завдає природі збитків, які поглиблюються ще й тим, що ресурси часто експлуатуються різними відомствами і організаціями без погодження спільних інтересів. Працівники того чи іншого міністерства, керуючись вузьковідомчими інтересами, свідомо стають на шлях порушення принципів комплексного використання ресурсів, оскільки їх до цього інколи зобов'язує непродуманий план.

За сучасних умов «дедалі важливішим стає комплексний підхід до планування й ухвалення великих народногосподарських рішень. Сам характер завдань, які стоять

перед нами, такий, що їх розв'язання, як правило, потребує узгоджених зусиль багатьох галузей і економічних районів, включає здійснення цілої системи різних заходів»<sup>47</sup>.

Охорона природи — проблема комплексна. Тому вирішувати її необхідно не у відомчому, а більш широкому плані — в масштабі всієї країни. Адже в складному господарстві поряд із спеціалізованими галузевими завданнями виникають завдання спільні, важливі для багатьох галузей, які слід розв'язувати в чіткій взаємодії.

Оскільки всі природні ресурси, взяті разом, створюють неподільний комплекс природного середовища, не можна організувати охорону якогось одного з них без урахування всіх інших. Досконале природокористування кожну приватну проблему розв'язує як елемент цільної і завершеної концепції, яка повинна стати основою при плануванні раціонального використання та охорони природних багатств і науковій розробці системи природоохоронних заходів.

Для прийняття рішення про будь-яке перетворення природи (спорудження гідроелектростанції, промислового підприємства чи застосування отрутохімікатів) необхідно обов'язково передбачити, який вплив це зробить на середовище, на весь природний комплекс. Проектувати необхідно не тільки гідроелектростанцію, але також увесь комплекс промислових підприємств, всі галузі сільського господарства, рибного господарства, ефективне використання води в нових водосховищах тощо.

Негативні наслідки застосування отрутохімікатів часто виникають тому, що основний землекористувач намагається виконати поставлені перед ним завдання, зовсім не враховуючи інтересів другорядних чи суміжних землекористувачів, стану всього середовища. Наприклад, на території радгоспу «Іскра» Нижньогірського району Кримської області за короткий строк егері виявили диких птахів, що загинули від отруєння гербіцидом, який був застосований проти бур'янів на рисових чеках. Крим перетворюється в район інтенсивного рисосіяння. Але він, оточений мілководними затоками Чорного і Азовського морів, завжди був притулком водоплавних птахів. Через застосування отрутохімікатів, скидання отруєних ними вод з рисових полів у затоки може виникнути загроза загибелі птахів, в тому числі лебедів у

заповіднику «Лебедині острови», що в Каркінітській затоці<sup>48</sup>.

Внаслідок порушення принципу комплексного природокористування Каховською ГЕС зазнає великих збитків рибне господарство. Від нерівномірного пропускання води через греблю рівень Нижнього Дніпра протягом квітня 1969 р. кілька разів знижувався, що призвело до загибелі риби на нересті та ікри. За одну лише ніч на 5 квітня загинуло понад 50 тис. плідників риби та понад півтора мільярда ікринок, 11 і 17 квітня це повторилося. Державний арбітраж стягнув з Каховської ГЕС 64 773 крб. на відшкодування збитків, заподіяних рибному господарству<sup>49</sup>.

Передбачення характеру впливу змін, що їх вносить людина в природний комплекс, є необхідною умовою планування природокористування. Розуміти це дуже важливо, бо, незважаючи на збіг кінцевої мети, в конкретній господарській роботі виникають обставини (і на кожному кроці), коли інтереси використання та інтереси охорони природи суперечать один одному. Такі суперечності повинні розв'язуватись у кожному конкретному випадку залежно від конкретної обстановки — коли на користь користування, коли на користь охорони. Але правильне рішення може бути прийнято лише тоді, якщо інтереси природи взято до уваги, правильно зрозумілі й передбачені планом охорони і використання ресурсів.

Цілісний комплексний підхід до відновлюваних природних ресурсів полягає не тільки у плануванні їх використання, але також і відтворення. Прогрес у розвитку продуктивних сил супроводжується втягненням у виробництво все більших мас природних речовин, внаслідок чого суспільство повинно витратити все більше зусиль і коштів, широко вживати господарських заходів, спрямованих на відтворення природних умов існування. Серед заходів по відтворенню ресурсів необхідно виділити відтворення чистої води, родючості ґрунтів, рибних запасів у природних водоймах, лісовідновлення тощо. Цей процес складний, трудомісткий і дуже дорогий.

Відтворення природних ресурсів і його планування має ряд особливостей. По-перше, необхідно розрізняти часткове й повне відтворення. Частковим воно є тоді, коли виділені кошти і затрачені зусилля недостатні для

відтворення даного природного ресурсу (недостатнє очищення стічних вод і викидів у атмосферу, яке в свою чергу підриває природні умови рибного і сільського господарства). Внаслідок загострення питань охорони природи економічна необхідність примушує суспільство прагнути повного відтворення ресурсів. «Але це пов'язано із збільшенням частки живої праці і матеріально-технічних засобів, які з цією метою повинні бути вилучені з готового суспільного продукту та сфери виробництва матеріальних благ, що також, але вже з іншого боку, знижує ефективність суспільного виробництва»<sup>50</sup>.

По-друге, відтворення природних умов суспільного виробництва гальмує розвиток економіки.

По-третє, забезпечення необхідної повноти відтворення природних умов практично не може бути досягнуто через необхідність надто великого обсягу одночасних трудових затрат у багатьох галузях господарства (наприклад, розвиток рибного господарства у внутрішніх водоймах вимагає припинення скидання промислових забруднень, створення умов для проходу риб на нерест, ліквідації ерозійних процесів, припинення молевого сплаву лісу, регулювання судноплавства, боротьби з цвітінням води тощо).

Планування раціонального природокористування — це насамперед планування використання ресурсів і забезпечення охорони природи. Але відносини людини і природи проявляються не тільки у взаєминах експлуатації людиною, природа для якої має не тільки господарсько-економічне значення. Відносини людини і природи — це складний комплекс технічних і соціальних факторів, де не можна ігнорувати ту чи іншу сторону без шкоди для цілого. При плануванні будь-яких моментів повинні враховуватись цілісність і всебічність. Для правильної оцінки значення окремих заходів щодо використання чи охорони природи необхідно уникати одностороннього підходу до них з позицій лише виконання плану, соціологізму, або вилучення того чи іншого ресурсу з користування. Комплексний підхід до природокористування в теорії та суспільній практиці означає одночасне розв'язання науково-технічних і соціальних проблем. Досвід взаємин людини з природою показує: якщо планувати лише одну сторону природокористування — максимальну експлуатацію ресурсів природи, ігноруючи інші, то

рано чи пізно виникнуть диспропорції. Розвиток виробництва, експлуатація природних ресурсів, охорона природи і соціальні фактори завжди повинні бути одним цілим.

Таким чином, основою планування природокористування завжди є принцип цілісності й комплексності, який полягає у всебічному підході до природи, врахуванні законів матеріалістичної діалектики про загальні взаємозв'язки і взаємообумовленість явищ у природі та суспільстві; в охороні не тільки окремих об'єктів чи явища, а передусім відновлюючої сили природи, її здатності до розширеного відтворення; у здійсненні природокористування не в вузьких інтересах окремих відомств, а в інтересах усього народного господарства, всього природного комплексу (критерій плану — не скільки природних ресурсів потрібно, а скільки можна взяти, не порушуючи рівноваги в природі). Цей принцип вимагає враховувати не тільки що і скільки буде взято від природи, але також суму коштів, потрібних для виробництва, та відтворення природних передумов самого виробництва, щоб не робити небезпечних «позичок у природи».

Природокористування і охорона природи тривалий час вважалися практичними проблемами, комплексом заходів лише практичного значення. Але нині охорона природи і використання її ресурсів не може успішно здійснюватися без глибокого наукового осмислення змін, що відбуваються в природі, без оцінки стапу природних комплексів, розробки наукових основ їх раціонального використання, збереження і відтворення. Тому в Директивах XXIV з'їзду КПСР передбачено забезпечити в новому п'ятиріччі: «розробку наукових основ охорони і перетворення природи з метою поліпшення природного середовища, яке оточує людину, і кращого використання природних ресурсів»<sup>51</sup>.

Будь-яке користування природою повинно починатися з вивчення її самої комплексом природничих і суспільних наук. Це є основою економічних рішень, прогнозування впливів на природу заходів, які передбачається вжити, зворотного впливу зміненої природи на суспільство та внесення відповідних поправок до рішень. Планування використання і охорони природи буде завжди успішним, якщо враховуватимуться реальні особливості природного середовища, в якому здійснюватиметься та

чи інша діяльність. Обов'язковою умовою глибокого пізнання особливостей природного середовища є вивчення первинних, ще не змінених людиною властивостей на заповідних ділянках природи.

Наукові дані повинні бути основою обґрунтування найбільш вигідного територіального розміщення галузей народного господарства, координації і діяльності різноманітних галузей виробництва і державних органів, вжиття заходів щодо перетворення природи.

Для розробки наукових основ користування природними ресурсами як взаємопов'язаними частинами природного комплексу необхідний розвиток особливої комплексної науки про охорону природи. Така наука повинна досліджувати процеси, що відбуваються в природі при освоєнні природних багатств, розробляти пропозиції їх збереження, раціонального використання і відтворення з урахуванням множинних, різноманітних і все зростаючих матеріальних і культурних потреб суспільства.

Основним при плануванні використання природних ресурсів є принцип раціональності.

У Програмі КПРС підкреслюється, що створення матеріально-технічної бази комунізму означає, зокрема, організацію всебічного і раціонального використання природних ресурсів, а головна увага у всіх ланках планування і керівництва народним господарством повинна бути зосереджена на найбільш раціональному і ефективному використанні матеріальних, трудових, фінансових ресурсів та природних багатств.

«Оберігати природні ресурси, що є в господарському обороті,— пише Г. М. Полянська,— означає насамперед вимагати їх раціонального використання»<sup>52</sup>.

Раціональне природокористування — це розумне, ефективне використання природних багатств, тобто найменшої їх кількості з найбільшою віддачею, з найбільшою вигодою для досягнення мети виробництва. Першочерговою повинна бути не відомча, а загальна або народногосподарська ефективність. Оскільки природні ресурси в нашій країні надаються природокористувачам завжди з певною метою, то не будь-яку ефективність у використанні природних ресурсів слід вважати раціональною, а лише ефективність при досягненні цілей природокористування, встановлених державою.

Природні ресурси, функціонуючи у виробництві, взаємодіють між собою. Втручання людини в природу змінює цю взаємодію з корисними чи шкідливими наслідками, поліпшуючи чи погіршуючи якісний склад природних багатств, підвищуючи або знижуючи можливості їх ефективного використання. Нераціональне використання того чи іншого природного ресурсу в тій чи іншій галузі господарства може різко знижувати ефективність усього суспільного виробництва.

Отже, раціональне природокористування — це ефективне цільове використання природних багатств з урахуванням взаємодії і взаємозалежності всіх природних факторів.

Раціонально використовувати природу — це не значить брати від неї якнайменше, а використовувати без відходів взяте, не брати зайвого і відтворити те, що можна, прагнучи більш якісного рівня.

Раціональне використання природи вимагає, щоб кожне підприємство, кожний природокористувач орієнтувались на дбайливе, господарське використання ресурсів природи, з найбільшою народногосподарською вигодою, не обмежуючись досягненням вузькогалузевих, відомчих інтересів, завдаючи шкоди природі.

Раціональне використання природних багатств — категорія насамперед економічна, яка стосується всіх галузей народного господарства, всієї економіки. Його вимоги, виражені в правових формах, набувають характеру приписів, обов'язковості яких при невиконанні забезпечується можливістю державного примусу.

Проблема правового забезпечення раціонального використання природних багатств надто багатогранна. Відносини раціонального природокористування, які мають важливе суспільне значення, регулюються правом, зокрема земельним, адміністративним, цивільним, колгоспним, фінансовим, кримінальним, трудовим.

Державні народногосподарські плани є одним із проявів активної творчої ролі права в розвитку економіки нашої країни, зокрема в регулюванні раціонального використання природних ресурсів. Ці плани мають силу закону, закріплюючи вимоги об'єктивних законів соціалізму. Вони визначають юридичні права і обов'язки організацій і службових осіб та спрямовують діяльність людей на розвиток народного господарства. У цьому по-

лягає нормативний характер державних народногосподарських планів.

Для регулювання раціонального використання і охорони природних ресурсів велике значення мають правові норми, що закріплюють порядок техніко-економічного обґрунтування плануючими органами складених ними планів з метою усунення можливих диспропорцій, удосконалення системи їх показників.

Система показників плану має винятково важливе значення для забезпечення раціонального використання всіх природних об'єктів. Показник — це вузол, у якому схрещуються інтереси окремого підприємства з інтересами народного господарства і де звичайно починається їх розходження. Нині більшість існуючих показників плану передбачає, в основному, заходи по експлуатації природних ресурсів, збільшенню приросту сировини, що не може не орієнтувати підприємства лише на одержання якнайбільшої кількості кубометрів, тонн, центнерів. На якість використання природних ресурсів не зважають.

За існуючої системи планування підприємства орієнтовані не на дбайливе, господарське використання ресурсів природи, а на виконання плану. Наприклад, робота лісокомбінатів оцінюється за основним показником — кількістю кубометрів ділової деревини, а показник використання лісової сировини, який повинен бути першочерговим, у планах має другорядне значення. Тому на деяких лісових підприємствах великі відходи сировини.

Головним плановим показником паперового виробництва є вага паперу, оскільки його виробництво обчислюється тоннами. Якщо ж випуск паперу здійснювати в квадратних метрах, підприємства боротимуться за реалізацію додаткових мільйонів квадратних метрів і шукатимуть резерви для збільшення метражу, а отже, для економії лісу.

Плани будівельних організацій, очевидно, такі, що для їх виконання вигідніше знищити дерева на будівельному майданчику і навколо, ніж, затративши трохи додаткової праці і коштів, зберегти максимальну кількість зелених насаджень. Те, що потім на місці столітніх дерев і фруктових масивів будуть висаджені малоцінні деревця, будівельників не цікавить: зелені насадження належать комунальному відомству.

Щороку Ізмаїльському та Херсонському целюлозним заводам планується 250 тис. м<sup>3</sup> деревини, яку привозять з півночі країни, а в Карпатах від рубок догляду щорічно залишається невикористаними 500 тис. м<sup>3</sup> дрібнотоварної деревини, стільки ж так званих «залишків» і до півтора мільйона кубометрів відходів деревообробної промисловості<sup>53</sup>. Відповідно до плану в 1966 р. на Україні було витрачено для виготовлення тари 4224 тис. м<sup>3</sup> деревини, для чого вирубали 21 тис. га лісу. Приблизно 70% цієї тари після одноразового використання викинули на звалища й спалили<sup>54</sup>. Отже, показники використання тари такі: відомствам дешевше її спалити, ніж повернути для багаторазового використання. Збитки списуються за рахунок держави.

У планах використання водних ресурсів відсутній показник витрачення води на технічні цілі та одиницю продукції. Тому підприємству вигідно споживати якнайбільше води, не удосконалюючи технологію виробництва і не переводячи його на безводні процеси, дешевше скидати воду без очищення, ніж будувати і експлуатувати дорогі й часто ненадійні очисні споруди. Слід сказати, що технологічні цехи на заводі вважаються основними, очисні — підсобними. Спорди між технологами і працівниками очисних споруд майже завжди вирішуються на користь тих, хто дає план. Адже план — це мета заводу, а вода — лише засіб для її досягнення. Так показник безпланового витрачання води за умов відсутності відповідальності підприємств за забруднення вод діє всупереч інтересам охорони природи, інтересам інших галузей господарства.

Раціональне використання природних ресурсів вимагає, щоб показники плану та інтенсивність промислу повністю відповідали сировинним запасам. Не можна безпідставно рік у рік завищувати плани використання відновлюваних природних ресурсів без урахування необхідності швидкого їх відтворення, керуючись негативним критерієм: не скільки можна взяти від природи, а скільки потрібно народному господарству.

Так, наприклад, Держплан УРСР і Укоопспілка запланували мисливським організаціям республіки здати в 1967 р. 650 тис. заячих шкур. Для виконання цього завдання необхідно було б відстріляти 60% усіх зайців<sup>55</sup>. Така помилка трапилася тому, що планування

відстрілу звірів доручено не Головному управлінню мисливського господарства Міністерства лісового господарства УРСР і не Державному комітетові Ради Міністрів УРСР по охороні природи, а заготівельним організаціям споживчої кооперації, які не мають ніякого відношення до ведення мисливського господарства та планування відстрілу окремих видів фауни.

Без урахування зростання запасів дичини в мисливських угіддях республіки невпинно збільшується кількість мисливців (з 1961 р. по 1971 р. кількість лише зареєстрованих зросла від 147 до 500 тис.).

При існуючих нині планових показниках підприємство може вважатися передовим, якщо досягло відмінних показників по валу, підвищенню продуктивності праці, рентабельності тощо, хоч заподіяло величезних збитків забрудненням вод, повітря, руйнуванням ґрунтів чи інших природних об'єктів у розмірах, що інколи перевищують прибутки від виробничої діяльності. Це результат планування за показниками, які мають замкнений характер (діють у межах окремо взятого підприємства чи відомства). Проте результати їх діяльності повинні оцінюватися за показниками, що діють не в межах заводу, комбінату чи шахти, не з точки зору успіхів окремо взятого, ізольованого від усієї промисловості підприємства, а з народногосподарських позицій, зокрема охорони природи і раціонального бережливого використання її ресурсів.

Стан докорінно зміниться, якщо робота підприємства оцінюватиметься за показниками, що відображають загальнодержавні народногосподарські інтереси. Слушно зауважує О. Антонов: «Марно шукати здорових критеріїв роботи соціалістичного підприємства на його промайданчику. Розумні, прийнятні для соціалістичного суспільства критерії знаходяться за ворітьми заводу»<sup>56</sup>.

Для піднесення відповідальності підприємств та інших природокористувачів за раціональне використання і охорону природних багатств необхідно народногосподарський план доводити до кожного природокористувача в показниках народногосподарського типу. Це спонукатиме підприємства працювати в інтересах усього народного господарства, з найбільшою віддачею, стимулюватиме їх використовувати природні ресурси з найбільшою

суспільною вигодою, без забруднення природного середовища, руйнування об'єктів природи, нераціонального використання її ресурсів. Межа охорони природи може бути досягнута тоді, коли підприємству буде невигідно виконувати план за рахунок порушення законодавства, що її регулює.

Народногосподарськими показниками, які необхідно включити до плану раціонального використання об'єктів природи можуть бути: для землі — диференційовані ціни; для лісу — процент вивезення деревини з лісу та її використання; для руд — повнота виборки з родовища і чистота вмісту металу; для вугілля і нафти — процент видобутку з надр; для води — норми витрачання на одиницю продукції і плата за скидання шкідливих вод; для рибних запасів і фауни — відповідність інтенсивності промислу запасам та ін. Порушення їх повинно вважатися порушенням плану.

Планування раціонального використання природних багатств повинно здійснюватися на основі суворого дотримання науково-технічних і правових норм усіма органами, що займаються державним плануванням в нашій країні. Такими органами насамперед є Верховна Рада СРСР, що здійснює загальне керівництво, і Рада Міністрів СРСР, на яку покладено вище оперативне керівництво народногосподарським плануванням.

Спеціальними плановими органами, для яких планування — основний вид діяльності, є Держплан СРСР, держплани союзних республік, місцеві планові органи. Планування здійснюють також органи керівництва відповідними галузями народного господарства, наприклад міністерства. Вони не лише керують господарством, але й планують виробничо-господарську діяльність підпорядкованих їм підприємств, розробляють плани розвитку галузей народного господарства і несуть відповідальність за стан охорони і використання природних ресурсів у своїй галузі. Певні функції планування виконують господарські об'єднання і безпосередньо підприємства.

Серед планових органів особливо важливе місце належить Держплану СРСР, на який покладено загальнодержавне планування розвитку народного господарства відповідно до Програми КПРС, Директив ЦК КПРС, рішень Ради Міністрів СРСР, а також контроль за виконанням народногосподарських планів<sup>57</sup>.

Планами, що складає Держплан СРСР, передбачається, поряд з іншими показниками, найбільш раціональне і ефективне використання природних багатств, розробка наукових основ охорони і перетворення природи, пропозиції щодо розвитку й розміщення продуктивних сил, порядок і методи забудови районів, будівництво нових промислових підприємств, міст, селищ та ін. Держплани республік розробляють проекти планів розвитку народного господарства республіки по всіх галузях промисловості союзно-республіканського і республіканського підпорядкування, сільського господарства, науки, культури з урахуванням необхідності комплексного і раціонального використання природних ресурсів.

Найважливішими плановими актами, якими можуть встановлюватися завдання раціонального використання природних ресурсів, є плани розвитку народного господарства СРСР, союзних республік, областей, районів і міст, господарських об'єднань і підприємств та галузеві.

Усі господарські плани можуть класифікуватись за масштабами планування і періодом планування. За масштабами планування розрізняють: єдині державні плани розвитку народного господарства; галузеві плани; плани розвитку господарства союзних республік, областей і районів; плани господарських об'єднань і підприємств. За періодом планування — довготермінові плани розвитку народного господарства, розроблювані на кілька п'ятиліть, середньотермінові плани, розраховані на п'ятирічний період; поточні плани розвитку народного господарства на наступний рік.

Велике значення для розв'язання комплексних проблем природокористування має перспективне довгострокове планування. У Звітній доповіді XXIV з'їздові КПРС зазначалося, що «здійснення найважливіших економічних і соціально-політичних завдань вимагає не п'яти років, а значно більшого строку. В цьому зв'язку постає питання про перспективне довгострокове планування розвитку народного господарства, яке б спиралося на прогнози зростання населення країни, потреб народного господарства, науково-технічного прогресу. При такому підході, що забезпечує постійне пов'язування довгострокових планів з п'ятирічними і рішними, можуть ефективніше розв'язуватись корінні проблеми нашого розвитку».

ку»<sup>58</sup>. З'їзд також постановив розробляти довгострокові прогнози, які повинні відіграти важливу роль у підвищенні наукової обґрунтованості довгострокових перспективних планів.

У нашій країні є певний досвід прогнозування і довгострокового планування раціонального використання природних багатств: розробка ленінського плану електрифікації, «План перетворення природи» 1948 року. Планові органи у 1959—1961 рр. розробляли генеральну схему розвитку народного господарства СРСР на 1960—1980 рр., до якої включено підготовлені Академією наук СРСР «Пропозиції з питань збереження, відновлення і розвитку природних ресурсів СРСР». Одночасно почалися роботи над Генеральною перспективною схемою комплексного використання і охорони водних ресурсів країни в цілому та окремих великих районів, яка стала водогосподарським обґрунтуванням перспективного плану розвитку народного господарства. Розроблено перспективний план на 10—15 років по меліорації земель, заходи по захисту ґрунтів від вітрової і водної ерозії, хімізації сільського господарства. Прогнозовано використання паливно-енергетичних ресурсів до 1980 р., а потім і на перспективу до 2000 р., розвиток гідроенергетики, розробляється комплексна проблема боротьби із забрудненням атмосфери тощо. В Українській РСР з ініціативи Державного комітету Ради Міністрів республіки по охороні природи прийнято Генеральний план очищення повітряного басейну та ряд інших планів раціонального використання ресурсів і охорони природного середовища республіки. У 1970 р. Держпланом СРСР завершена розробка Генеральної схеми розміщення найважливіших галузей народного господарства і галузей промисловості до 1980 р.

У деяких республіках розробляються плани охорони природи як складові частини п'ятирічних і річних державних народногосподарських планів. Так, Рада Міністрів РРФСР 18 квітня 1969 р. затвердила надзвичайно важливий правовий акт «Про складання комплексних перспективних і річних планів по охороні природи»<sup>59</sup>. Встановлено, що проекти п'ятирічних і річних планів охорони природи подаються і розглядаються одночасно з народногосподарськими планами автономних респуб-

лік, країв, областей і міст Москви і Ленінграда, міністерств і відомств Федерації.

Рада Міністрів СРСР затверджує план матеріально-технічного постачання народного господарства, складовою частиною якого є баланс природних ресурсів, які передбачається використати відповідно до плану.

Однак це лише незначна частина наукової розробки проблеми. У народногосподарських планах виділяють окремими розділами лише питання сільського і лісового господарства, геологорозвідувальні роботи, культуру і охорону здоров'я. Комплексних планів охорони природи як погодженої системи заходів охорони об'єктів природи, раціонального використання, відтворення і дальшого розвитку природних ресурсів з урахуванням їх взаємодії не складають.

Народногосподарські плани, що нині приймаються, вже не задовольняють вимог перспективного природокористування. Вони розраховані на короткий строк, пов'язані з виконанням загальних завдань розвитку продуктивних сил на базі конкретних економічних можливостей, головну увагу звертають на забезпечення найближчої економічної ефективності виробничого процесу і можуть, отже, враховувати в основному первинний ефект від використання природи. «Тому,— зауважує О. С. Колбасов,— види, способи, масштаби і тривалість експлуатації різних природних багатств цілком і повністю залежать від певним чином зрозумілих і виражених у планах потреб матеріального виробництва, прийнятих контрольних цифр за обсягом і темпами розвитку галузей народного господарства та ін. Як правило, плануючі органи виходять з того, що в природних умовах країни нічого не зміниться або зміниться мало, якщо в тому чи іншому районі будуть створені пові промислові підприємства, гідровузли та ін.»<sup>60</sup>

Такий підхід до природокористування, подібна система оцінок результатів діяльності в природі не відповідають науковим принципам планування, як і короткотермінові плани використання об'єктів природи. Подібна система оцінок результатів природокористування за короткий час уже недостатня. Не відмовляючись від річних і п'ятирічних планів, вчені пропонують розробити довгострокові прогнози, бо лише за тривалий час можна одер-

жати досить повну оцінку перетворювальної діяльності людини, озброєної сучасною технікою<sup>61</sup>.

Положення про необхідність наукових прогнозів юридично закріплено постановою ЦК КПРС і Ради Міністрів СРСР «Про заходи по підвищенню ефективності роботи наукових організацій і прискоренню використання в народному господарстві досягнень науки і техніки», прийнятою в жовтні 1968 р. «Визнано за необхідне,— підкреслюється в ній,— щоб з найважливіших проблем розвитку народного господарства наперед розроблялися науково-технічні прогнози на дальший період (на 10—15 і більше років). Розробка таких прогнозів покладається на Державний комітет Ради Міністрів СРСР по науці і техніці, Держплан СРСР, Академію наук СРСР і Держбуд СРСР разом із заінтересованими міністерствами і відомствами і Радами Міністрів союзних республік»<sup>62</sup>.

Розробка науково обґрунтованих розрахунків довгострокового природокористування на сучасному етапі розвитку продуктивних сил стає складовою частиною, основою і змістом планування народного господарства.

Директивами з'їзду дев'ятого п'ятирічного плану передбачається розробити довгостроковий перспективний план розвитку народного господарства СРСР на основі прогнозів, зокрема прогнозу природних ресурсів.

Точний науковий прогноз перетворень, що їх вносить людина в природне середовище, є необхідною умовою планування раціонального використання і охорони природних ресурсів. Передбачення і на цій основі планування заходів по охороні природи ґрунтується на вченні класиків марксизму-ленінізму про планомірний вплив суспільства на закони природи з метою примусити їх діяти в певному напрямі. Відмова від передбачення або помилки в ньому негайно відбиваються на темпах розвитку, загрожують серйозними негативними наслідками.

Довготермінові прогнози в умовах соціалістичної планової економіки як передпланова стадія забезпечують необхідну, досить розгорнуту наукову основу для розробки довго- й середньострокових планів природокористування.

Прогнозування та планування раціонального природокористування — це два нерозривні етапи єдиного процесу державного керівництва охороною природи. Відріз-

няються вони тим, що прогнозування дає науково обґрунтовані висновки для розробки планів і за своєю функцією забезпечує формування альтернативних шляхів раціонального використання природних багатств, передбачаючи кілька варіантів розвитку даного явища чи процесу. План є директивним документом, система планових заходів обмежується певним строком і конкретними завданнями, вираженими кількісно, за певною системою показників.

Організація розробки прогнозів охорони природи, які мають включати раціональне використання, відтворення, збагачення і збереження, вимагає великої попередньої підготовчої роботи. Виникає проблема виховання прогнозистів — економістів, географів, соціологів, юристів, та ін., створення розгалуженої системи державних органів, що розроблятимуть прогнози під керівництвом Держплану СРСР, планових органів союзних республік та органів державного управління охороною природи.

При складанні довгострокових планів народного господарства взагалі і планів природокористування зокрема важко врахувати наслідки науково-технічного прогресу, тому особливо важливим є синтетичний, багатофакторний прогноз.

Насамперед необхідно здійснити прогнозування запасів усіх видів мінеральних, водних, лісових та інших ресурсів, щоб знати (з урахуванням зростання чисельності населення та наслідків науково-технічного прогресу), на скільки вистачить кожного зокрема. Правильність оцінки природних ресурсів значною мірою визначає реальність прогнозу запасів.

З урахуванням запасів ресурсів прогнозується їх використання в межах потенціального розвитку продуктивних сил, а також їх відтворення. Використання природних багатств пі за яких обставин не повинно підривати відтворювальних властивостей природи чи руйнувати невідновлювані її елементи, цінні в практичному, науковому чи естетичному відношеннях.

Складається прогноз перетворення оточуючого природного середовища, який в умовах соціалістичного суспільства має науково обґрунтований цілеспрямований характер.

Прогнозуванню підлягають прямі й посередні наслід-

ки будь-якого втручання в природні процеси, зокрема соціальні наслідки впливу на природні ресурси.

Прогнози та пропозиції щодо окремих проблем використовуються при розробці й обґрунтуванні довгострокового генерального плану освоєння і перетворення природи, якому повинні підпорядковуватись усі інші заходи, і який повинен ґрунтуватися на всебічному врахуванні природних особливостей країни та загальнодержавних потреб<sup>63</sup>.

Якісними складовими частинами довгострокового плану є: план повного виключення окремих природних територій з господарської експлуатації (еталони природи); план експлуатації природних ресурсів; план відтворення і збагачення природи шляхом її цілеспрямованого перетворення; план фінансування охорони природи, відтворення і збагачення природних ресурсів; план охорони природних ресурсів і природного середовища, включаючи питання удосконалення правових засобів регулювання захисту природи, раціонального використання, відтворення і примноження її ресурсів.

На основі довгострокового плану, яким визначаються головні стратегічні напрями розв'язання проблеми природокористування, та прогнозних оцінок, необхідно розробляти середньострокові плани природокористування, розраховані на п'ять років, які будуть складовими частинами п'ятирічних планів розвитку народного господарства. Згідно з п'ятирічним планом охорони і використання природних ресурсів розроблятимуться річні.

Обов'язок державних органів щодо планування раціонального природокористування передбачено Законом про охорону природи УРСР 1960 р. (ст. 2а) та іншими нормативними актами.

Так, Основи земельного законодавства Союзу РСР і союзних республік відносять до компетенції Союзу РСР в галузі регулювання земельних відносин встановлення перспективних планів раціонального використання земельних ресурсів країни, які забезпечують потреби сільськогосподарського виробництва та інших галузей господарства; планів загальносоюзних заходів щодо меліорації земель та підвищення родючості ґрунтів, а також основних положень охорони ґрунтів від ерозії, засолення та інших процесів, що погіршують стан ґрунтів (ст. 5). Союзні республіки встановлюють перспективні плани

використання земельного фонду, меліорації земель, боротьби з ерозією та підвищення родючості ґрунтів (ст. 6). Аналогічні обов'язки закріплено Земельним кодексом Української РСР (ст. 6 і 7).

Основи водного законодавства Союзу РСР і союзних республік питання планування використання вод та їх облік виділяють в окремий розділ. Метою такого планування є забезпечення науково обґрунтованого розподілу вод між водокористувачами з урахуванням першочергового задоволення питних і побутових потреб населення, охорона вод і попередження їх шкідливого впливу (ст. 41).

До компетенції Союзу РСР Основи відносять планування загальносоюзних заходів щодо використання, охорони вод, попередження і ліквідації їх шкідливого впливу, затвердження схем комплексного використання і охорони, а також водогосподарських балансів, що мають загальносоюзне значення. Крім того, Союз РСР встановлює основні положення використання вод, охорони їх від забруднення, засмічення і виснаження (ст. 5).

Щодо планування геологорозвідувальних робіт, раціонального використання і охорони надр, то в гірничому законодавстві немає такого комплексного акта, який встановлював би вимоги охорони надр до користувачів і передбачав би відповідальність за їх порушення. Нині ці питання розв'язуються переважно на основі відомчих інструкцій і методичних вказівок<sup>64</sup>.

У Загальному положенні про міністерства СРСР, затверженому в 1967 р., п. 26 передбачається, що в галузі планування міністерство СРСР забезпечує раціональне використання і відновлення природних ресурсів, враховуючи при їх експлуатації інтереси інших галузей народного господарства в цілому<sup>65</sup>. Але серед об'єктів природи, щодо яких повинно здійснюватися планування раціонального використання і охорони, надра не вказуються.

Планування лісгосподарських робіт, а також розробку генеральних планів (схем) розвитку лісового господарства здійснює Державний комітет лісового господарства Ради Міністрів СРСР за участю заінтересованих міністерств і відомств СРСР та Рад Міністрів союзних республік<sup>66</sup>.

Заходи щодо охорони природного середовища, роз-

робка перспективних і річних планів розвитку охорони здоров'я забезпечується Міністерством охорони здоров'я СРСР, міністерствами охорони здоров'я союзних республік.

Але таке галузеве планування природокористування не може забезпечити наукового підходу до проблеми. Планувати необхідно охорону і раціональне використання не одного ізольованого природного ресурсу, а всього природно-територіального комплексу. Це повністю відповідає вимогам резолюції XXIV з'їзду КПРС «підвищувати наукову обґрунтованість і збалансованість планів, оптимально поєднувати галузеве і територіальне планування, забезпечувати комплексне планування і розв'язання великих народногосподарських проблем»<sup>67</sup>. Усі заходи щодо охорони природи є великими народногосподарськими проблемами, і їх розв'язання не може забезпечуватись відомчим плануванням і управлінням. Вони повинні передбачатися народногосподарським планом країни, союзних республік, планами землевпорядження, будівництва, охорони здоров'я та розвитку інших галузей народного господарства.

Для розв'язання проблеми наукового планування важливе значення має територіальне планування, про що зазначено в резолюції XXIV з'їзду партії. Планування територіального розміщення продуктивних сил є однією з форм загального планування охорони природного середовища і раціонального природокористування. Принцип оптимізації впливу суспільства на природу з метою ефективного і різнобічного її використання найповніше проявляється в науковому обґрунтуванні найбільш вигідного розміщення галузей народного господарства, щоб виключити взаємні перешкоди різних виробництв, забезпечити умови для широкого відтворення споживних ресурсів і гігієнічних якостей оточуючого середовища, а також врахувати майбутні наслідки виробничої діяльності.

Планування територіального розміщення продуктивних сил здійснюється насамперед у перспективних планах, оскільки вимагає тривалого часу. Основою для нього є вищезгадана генеральна схема розвитку і розміщення продуктивних сил по важливіших галузях і економічних районах країни. Важливим документом є також план проектно-розвідувальних робіт майбутніх років,

який визначає розташування будівництва нових підприємств з метою першочергового залучення до господарського обороту економічно вигідних природних ресурсів, комплексного розвитку господарства економічних районів і охорони природи.

Історичний досвід капіталістичного містобудування показує, що втрата міським населенням контактів з оточуючою природою впливає на нього вкрай негативно. Переконаність у тому, що людина може відкорити собі природу і звільнитися від біологічних умов та обмежень, зумовила виникнення помилкової думки про непотрібність суворої системи розвитку міст. Більшість так званих проблем урбанізації — це результат безпланового капіталістичного господарства. «Від первісної краси до звалища — ось що символізує нині шлях розвитку технічної цивілізації,— пише відомий природознавець Рене Дюбо.— Але ж створюваний матеріальний добробут нічого нам не дасть, якщо наслідком його буде насильство над природою, руйнування краси оточуючого світу»<sup>68</sup>.

Оскільки оточуюче нас середовище створене в основному руками самої людини і в свою чергу впливає на дальший розвиток людського суспільства, необхідно планувати не стільки збереження його природного стану, скільки його вплив на розвиток суспільства.

Складовою частиною територіального планування є районні планіровки. Методом комплексних районних планіровок забезпечується комуністичний підхід до використання і охорони природи, відповідно до якого плануються не окремі населені пункти або галузі господарства, а комплекси праці й побуту майбутнього суспільства, враховуються інтереси розвитку різних галузей господарства, усуваються суперечності між ними, створюються найкращі умови для життя людей. Конкретними формами територіального планування є схеми районної планіровки. В Українській РСР правовим актом, що регулює територіальне планування, є затверджене Постановою Ради Міністрів УРСР від 9 серпня 1968 р. Положення про порядок затвердження і здійснення схем районної планіровки<sup>69</sup>.

Районні планіровки як форма перспективного територіального планування дозволяє конкретизувати передбачуване плановими органами розміщення продуктивних сил і розв'язувати важливі проблеми містобудуван-

ня (розселення міського і сільського населення, розміщення нових міст і селищ міського типу).

Діюче законодавство передбачає, що основними містобудівними документами є генеральні плани міст і селищ міського типу — основа перспективного планування використання земель міст<sup>70</sup>. На основі генерального плану міста розробляються проекти детальної планіровки і забудови.

Формою територіального планування є також проекти планіровки приміської зони, правовий режим якої визначається ст. ст. 99 і 100 Земельного кодексу УРСР. Проекти планіровки приміських зон — обов'язкові документи, на підставі яких розміщується будівництво, освоюються і використовуються виділені для приміської зони землі.

Плануванню й особливій охороні підлягають землі зелених зон міст, округи санітарної охорони курортів, охоронні зони заповідників (ст. ст. 99, 100, 125, 130 Земельного кодексу УРСР).

Схеми районного планування промислових і курортних районів, що мають особливо важливе народногосподарське значення, затверджуються Радою Міністрів УРСР за поданням Держбуду УРСР, а інших та зон масового відпочинку — Держбудом УРСР за поданням відповідних виконкомів обласних Рад депутатів трудящих.

Затвердженню підлягають проектний план району (основне креслення) і Основні положення схеми районного планування, які до подання на розгляд Держбуду УРСР погоджуються провідною проектною організацією з відповідними державними органами, зокрема Державним комітетом Ради Міністрів по охороні природи.

Планування, забудова і благоустрій сільських населених пунктів здійснюються відповідно до Правил забудови сільських населених пунктів Української РСР, затверджених Радою Міністрів УРСР 16 квітня 1970 р.<sup>71</sup>.

Для здійснення цілеспрямованого планового впливу на природні ресурси велике значення має правильне проектування передбачуваних рішень. У доповіді XXIV з'їздові КПРС М. О. Косигін сказав: «При підготовці рішень у тих чи інших господарських питаннях повинні бути зіставлені різні варіанти на основі не тільки відомчих, але й позавідомчих експертних оцінок. Треба підвищити

вимоги до проектних організацій, міністерств, відомств, Держплану, Держпостачу щодо всебічної обгрунтованості ухвалюваних або пропонованих ними рішень»<sup>72</sup>.

Проектування передбачених планами рішень з урахуванням інтересів охорони, раціонального використання і перетворення природи є інженерно-технічним аспектом цієї проблеми. Проте воно повинно здійснюватися відповідно до законів і постанов про охорону природи, норм земельного, водного, лісового, гірничого права, нормативних актів з санітарії й гігієни та інших, які стосуються проектування. Крім того, сучасний інженер-проектувальник має справу не лише з ділянками землі, очисними спорудами чи кресленнями, але також з концепціями та ідеями. Основною ідеєю є усвідомлення невдачі кожного проекту, якщо він задуманий з очевидним ігноруванням природи і її принципів. Д. Саймондс, узагальнюючи зарубіжний досвід проектування, зазначає, що найхарактернішою рисою сучасного проектування є не масштаб тих чи інших інженерних досягнень, а зверхнє ставлення до природи, презирство до рельєфу, ґрунтів, повітряних течій, басейнів рік, лісового і взагалі рослинного покриву. Проектувальник наших днів мислить, маючи на увазі бульдозер, проектує, маючи на увазі тракторний скрепер<sup>73</sup>.

Проектувальники, не знайомі з основами охорони природи і раціонального використання її ресурсів, основами територіального планування і проектування, своїм невдалим, неграмотним проектуванням часто завдають великої, а часом непоправної шкоди природним ресурсам і суспільству.

Нині визнано, що проектувальники деяких будов республіки припустилися в минулому помилок, ігноруючи елементарні принципи наукового природокористування, хоч будови і споруди за своїм задумом розраховані на тривалий строк і спрямовані в майбутнє. Відбувається це тому, що автори проектів — люди освічені й висококваліфіковані — виявилися неграмотними щодо завдань охорони природи, особливо в тому її аспекті, який визначається як соціалістичне природокористування. Звичайно, всі помилки проектів не можна вважати наслідком їх неграмотності, несумлінності чи низької свідомості. Їх дії часто детерміновані, обумовлені об'єктивними причи-

нами, тим, що інколи при проектуванні планові та інші органи віддають перевагу лише одному факторові, наприклад одержанню дешевої електроенергії, не враховуючи втрат сільського, лісового, рибного господарства, зміни ландшафту та інших природних об'єктів. Так, наприклад, «Укргідропроект», проектуючи Дніпровські ГЕС, головним завданням мав здешевити вартість кіловат-години електроенергії, а нині близько чверті загальної площі дніпровських водосховищ (150—160 тис. га) — це мілководдя. Через порушення «Укрдніпровдгоспом» правил проектування Північно-Кримського каналу допущено підтоплення і повторне засолення зрошуваних земель. За 1968—1969 рр. виключено з господарського використання понад 1000 га орних земель. Величезні втрати води — одна з причин того, що в зоні каналу необхідно побудувати дренаж на площі 74 тис. га і захистити від підтоплення кілька населених пунктів <sup>74</sup>.

Великі втрати сільськогосподарських земель, вилучених для промислового та іншого будівництва, пояснюються тим, що проектні організації не ставили собі за мету зайняти під будівництво малоприсадибну для сільського господарства землю, не намагалися в проектних рішеннях оптимально використати відведену під забудову площу, що призвело до «територіальних» надмірностей на багатьох промислових підприємствах <sup>75</sup>.

У капіталовкладеннях на проектовані підприємства не враховується оцінка землі, тобто вона відсутня в розрахунках показників порівняльної ефективності різних варіантів, що часто позбавляє їх достовірності. Обраний найбільш економічний варіант будівництва виявляється найменш ефективним, якщо до капіталовкладень включити оцінку землі. Не сприяє також оптимальному проектуванню раціонального використання природних ресурсів принцип матеріального стимулювання проектувальників: чим дешевший проект, тим більша преміальна винагорода. За таких умов, пише акад. С. Струмилін, вартість індустріальних об'єктів дуже зменшується, а рентабельність перебільшується і плановими стають часто зовсім малоефективні об'єкти, найцінніші ж земельні фонди начебто безплатної землі без потреби розбазарюються <sup>76</sup>. Суми відшкодування за відведені під будівництво землі становлять лише близько соті долі процента від суми капіталовкладень <sup>77</sup>.

Безгосподарному використанню цінних земель сприяв встановлений порядок, згідно з яким клопотання про відведення землі порушувалося тоді, коли вже було здійснено проектування споруджуваного об'єкта. За таких умов відмова органів, що розпоряджаються землею, надати земельну ділянку фактично не мала сили. Нині це питання розв'язується до початку проектних робіт, в стадії вибору майданчика. В Українській РСР така норма встановлена Земельним кодексом і Положенням про порядок порушення клопотань і вирішення питань про відведення земельних ділянок для державних і громадських потреб, затвердженим Постановою Ради Міністрів УРСР від 20 листопада 1970 р.<sup>78</sup>.

У юридичній літературі цілком слушними є пропозиції про необхідність внесення аналогічних норм до порядку вирішення питань про вилучення і надання в користування інших природних об'єктів — родовищ корисних копалин, водних об'єктів, ділянок лісу, живих ресурсів природи та ін.<sup>79</sup>. Необхідно переглянути всі норми і правила, що регулюють планування і проектування заходів щодо використання земельних ділянок, та привести їх у відповідність з Основами земельного законодавства і Земельним кодексом УРСР. Адже незважаючи на прийняття цих правових актів, відомчі нормативні акти залишаються без змін. Так, діючі будівельні правила і норми не враховують необхідності бережливого ставлення до землі та інших природних об'єктів, розташованих на відведених під забудову територіях. Оскільки генеральними планами межі забудови в природу не виносяться, несумлінні будівельники на землях забудови безкарно влаштовують кар'єри, шляхи, захоплюють прилеглі до будівництва смуги землі, засмічують і забруднюють суміжні території. За діючими відомчими правилами будівельники не зобов'язані знімати і зберігати родючий шар ґрунту, дерева, кущі та інші природні об'єкти. Вони (за законом) не є землекористувачами, тому формально їх не стосуються вимоги щодо санітарного стану ділянки забудови, боротьби з бур'янами тощо. Всіх забудовників слід зобов'язати проводити інвентаризацію забудовуваних ділянок і відповідати за цінні природні об'єкти, що є в зоні забудови. Кожне дерево, кущ чи інший об'єкт повинні передаватися виконробам на зберігання. Генеральні інженерні рядники, що ведуть роботи на несвоєчасних ділянках, по-

ниші вважатися тимчасовими землекористувачами з покладенням на них відповідних обов'язків.

Внутрігосподарське землевпорядкування, агролісо-меліоративні та гідротехнічні роботи теж починаються з проєктів. Їх складають спеціалісти інституту «Укрзем-проект» і його філіалів. Вони розробляють схеми проти-ерозійних заходів (в тому числі й організаційно-господарських), які затверджуються облвиконкомом і підлягають схваленню Радою Міністрів УРСР. На основі цих документів проєктуються регіональні схеми окремих басейнів, конкретний план протиерозійних заходів для кожного господарства.

Рациональне використання земель здійснюється шляхом планування і проєктування заходів щодо рекультивациі земель і приведення їх у придатний для дальшого користування стан (ст. ст. 26, 27 і 44 ЗК УРСР). З 1 січня 1972 р. діють «Основні положення по відновленню земель, порушених при розробці корисних копалин, проведенні геологорозвідувальних будівельних та інших робіт», затвержені Державним комітетом Ради Міністрів СРСР по науці і техніці, Державним комітетом Ради Міністрів СРСР в справах будівництва, Міністерством сільськогосподарства СРСР і Державним комітетом лісового господарства Ради Міністрів СРСР<sup>80</sup>.

Реалізація вимог Основ земельного законодавства щодо більш економного використання територій, відведених під промислове будівництво, збереження цінних сільськогосподарських і лісових угідь закріплені новими нормами проєктування генеральних планів промислових підприємств, які діють з 1 жовтня 1971 р.<sup>81</sup>.

Проєктні організації відповідають також за охорону природних ландшафтів. Формування середовища мешкання — нове поняття, яке включає як створене людиною, так і природне середовище. Разом вони утворюють сточуючий нас ландшафт. Привести їх у відповідність — завдання ландшафтного планування і проєктування. В умовах технічно розвинутого суспільства дії проєктувальників повинні спрямовуватись на попередження псування й руйнування природних ландшафтів та розвиток природи як фактора середовища.

Діюче законодавство, регулюючи проєктування забудови, благоустрою населених пунктів, промислових підприємств та інших об'єктів, вимагає передбачення най-

кращих умов для праці, побуту і відпочинку населення; відповідності проектів технічним, планувальним та естетичним вимогам з урахуванням різних умов виробництва, національних особливостей населення, оточуючого ландшафту<sup>82</sup>. Категорично забороняється забудова скверів, бульварів і парків та відведених для них територій будівлями і спорудами, що не мають відношення до відпочинку населення, дозволяється розміщати лише торговельні павільйони, атракціони, видовищні установи, малі архітектурні форми.

Проектні організації несуть відповідальність за якість проектних рішень. Проекти затверджуються відповідними органами державного управління, без чого будівництво забороняється. Проектування повинно враховувати санітарно-гігієнічні вимоги законодавства, передбачені ст. ст. 20—22 Основ законодавства Союзу РСР і союзних республік про охорону здоров'я<sup>83</sup>.

Одним з найважливіших завдань при проектуванні нових і реконструйованих підприємств, споруд та інших об'єктів, а також впровадженні нових технологічних процесів, що впливають на стан вод, є забезпечення раціонального їх використання, охорона від забруднення, засмічення і виснаження, попередження шкідливого впливу, обмеження затоплення земель до мінімально необхідних розмірів. Оскільки водні ресурси України обмежені, проектування і створення системи багаторазового використання вод з повторною обробкою і повним очищенням є єдиною можливістю повністю забезпечити водою міські й промислові комплекси, зростаючі потреби сільського господарства. Розрахунки перспективного водокористування показують, наприклад, що через збільшення зрошувальних площ республіки з 500 до 4000 тис. га відбудеться чотирикратне збільшення водоспоживання<sup>84</sup>. За таких умов необхідно рішуче відмовлятися від одноразового використання величезних кількостей води.

За останні роки, крім запровадження правових норм, які суворо обмежують забруднення водних джерел і підвищують вимоги до чистоти вод, прийнято правові акти, які забороняють проектування і будівництво прямого водопостачання промислових підприємств, за винятком тих, що за технологією виробництва не можуть бути переведені на зворотне водопостачання. При проєк-

туванні нових підприємств заборонено використовувати підземні води питної якості для виробничих потреб, якщо за технологічними умовами у виробництві можна вживати поверхневі води<sup>85</sup>. Установам, які уповноважені розглядати і затверджувати проекти будівництва нових селищ, промислових і комунальних підприємств, заборонено це робити, якщо проект основних споруд подано без проекту каналізації та очищення стічних вод<sup>86</sup>. Спорудження очисних споруд і обладнання є першочерговим при будівництві підприємств<sup>87</sup>.

При проектуванні об'єктів на рибогосподарських водоймах передбачаються заходи, що забезпечують охорону риби, інших водних тварин і рослин та умови для їх відтворення.

Проекти будівництва всіх об'єктів, що впливають на стан вод, підлягають погодженню з органами регулювання використання і охорони вод, та іншими органами у визначеному законодавством порядку (ст. 10 Основ водного законодавства).

Проекти розробки корисних копалин повинні передбачати не вибіркову, а комплексну експлуатацію родовищ, вилучення всіх компонентів, оскільки вибірковий виробіток надр, консервація значної кількості запасів завдає шкоди всьому народному господарству.

До недавнього часу правова література і законодавство не приділяли належної уваги питанням регулювання проектування природоохоронних заходів. Аналіз діючого законодавства показує, що проектні організації і проектанти практично не несуть відповідальності за недоробки і помилки в проектах, не відповідають також і міністерства, відомства та інші органи, що затверджують ці проекти. Тому необхідно виробити критерії і методику матеріальної відповідальності проектних організацій і відомств за шкоду, заподіяну природним ресурсам неправильним проектуванням, встановити сувору персональну відповідальність проектантів і службових осіб проектних установ.

### **Державний облік і оцінка природних ресурсів**

Науково обгрунтоване державне управління фондом природних ресурсів передбачає наявність добре організованого всебічного кількісного і якісного їх обліку. Правильний облік і оцінка природних багатств є вирішаль-

пою умовою реальності прогнозів і планів природокористування. Взагалі, організація системи охорони природи неможлива без кількісного і якісного обліку її об'єктів. Добре організований облік дає можливість встановити наявність і норми використання ресурсів, щоб запобігти їх виснаженню, визначати, якій із галузей народного господарства найдоцільніше надати той чи інший природний об'єкт, оцінювати ту шкоду, яка може бути заподіяна ресурсам, природокористувачам і всьому народному господарству, контролювати правильність використання міністерствами, відомствами, підприємствами, установами і громадянами наданих їм об'єктів природи, відшкодовувати збитки.

Усі використовувані й потенціальні ресурси природи повинні бути взяті на облік. Ст. 2-а Закону про охорону природи УРСР зобов'язує здійснювати облік природних ресурсів міністерства і відомства Української РСР, які займаються їх використанням і відтворенням. Організація і порядок обліку встановлюються Радою Міністрів Української РСР.

Облік природних ресурсів починається з їх вивчення, що є, по суті, інвентаризацією, яка здійснюється складанням кадастрів (реєстрів), спеціальних карт, схем.

Питання про кількісний і якісний облік природних ресурсів та їхню оцінку обговорювалось на першому Всеросійському з'їзді охорони природи в 1929 р. Раднарком СРСР 10 лютого 1933 р. прийняв постанову «Про складання водного кадастра СРСР»<sup>88</sup>. Кадастр був складений, хоч його дані в наступні роки не використовувалися. Постановою Ради Народних Комісарів СРСР від 27 березня 1937 р. Всесоюзному геологічному фонду було доручено скласти кадастр родовищ корисних копалин<sup>89</sup>.

Відповідно до постанов Ради Міністрів СРСР від 31 грудня 1954 р. «Про єдиний державний облік земельного фонду СРСР»<sup>90</sup> та 12 липня 1962 р. «Про поліпшення державного обліку земель і використання їх у сільськогосподарському виробництві»<sup>91</sup> запроваджено обов'язковий державний облік наявності і розподілу землі за угіддями і землекористувачами, державна реєстрація всіх землекористувачів за єдиною загальносоюзною системою та якісна характеристика сільськогосподарських угідь. Основами земельного законодавства (ст. 46) і Зе-

мельним кодексом УРСР (ст. ст. 145—147) передбачено введення земельного кадастру (сукупність необхідних і вірогідних даних про природне, господарське й правове положення земель).

Державний облік вод здійснюється згідно з Основами водного законодавства Союзу РСР і союзних республік 1970 р. (ст. ст. 41—45) і Водним кодексом УРСР 1972 р. Його завдання — встановлення кількості та якості вод, даних про використання їх для потреб населення і народного господарства. Він є обов'язковим для всіх водокористувачів, незалежно від їх відомчого підпорядкування. Державний водний кадастр — це дані обліку вод за кількісними і якісними показниками, реєстрації водокористувань та обліку використання вод. Він сприяє організації раціонального використання вод і їх охорони, плануванню народного господарства, розміщенню будівництва нових і реконструкції діючих об'єктів, а також здійсненню інших народногосподарських заходів, пов'язаних з використанням вод. Державний кадастр здійснюють Міністерство меліорації і водного господарства УРСР, Управління гідрометеорологічної служби УРСР і Міністерство геології УРСР.

Державний облік корисних копалин шляхом складання балансів запасів корисних копалин і ведення кадастрів здійснюється Всесоюзним геологічним фондом Міністерства геології СРСР. На основі цього обліку визначається загальна кількість розвіданих запасів, затверджуваних Державною комісією по запасах корисних копалин при Раді Міністрів СРСР<sup>92</sup>, і стає можливим планування розміщення промисловості на території країни, розміру видобутку корисних копалин і масштаби дальшого проведення геологорозвідувальних робіт.

Державний кадастр родовищ корисних копалин містить дані про всі родовища корисних копалин: твердих, рідких, газоподібних незалежно від типу, розміру, ступеня розвіданості, промислової цінності і освоєння тощо<sup>93</sup>; кадастр підземних вод — про виходи підземних вод, бурових свердловин і гірничих виробок, які відкрили підземні води. Складання останнього передбачене відповідними нормативними актами<sup>94</sup>. Кадастр — одне з основних питань природоохоронного законодавства. Але воно розв'язане лише в законодавстві і теоретичних розробках. Практично жодний з кадастрів по об-

ліку бодай основних природних об'єктів — землі, надр, вод, лісів — не складено. Незважаючи на те, що запровадження земельного кадастру було передбачено ще згаданою Постановою від 12 липня 1962 р., кількісний і якісний облік земель та їх економічна оцінка до теперішнього часу не здійснюється. «Це негативно відбивається на забезпеченні раціонального використання землі, спеціалізації та інтенсифікації сільськогосподарського виробництва, планування заготівель сільськогосподарської продукції»<sup>95</sup>.

Включаючи державну реєстрацію землекористувань, кількісний і якісний облік земель, бонітування ґрунтів, економічну оцінку землі, кадастрові земельні карти<sup>96</sup>, земельний кадастр є важливою підмогою раціонального використання землі, поліпшення планування, розміщення і спеціалізації сільськогосподарського виробництва. Його запровадження необхідно максимально прискорити. Те ж саме стосується розробки і введення кадастрів надр, вод, лісів.

Зростаючі темпи втягнення в експлуатацію природних ресурсів і швидке скорочення у зв'язку з цим їх запасів, накопичення шкідливих відходів у природному середовищі, запровадження економічних методів природокористування вимагають обліковувати не лише земельні, водні, лісові ресурси і корисні копалини. Йдеться про запровадження повного кількісного і якісного обліку всіх природних запасів, складання природного кадастру<sup>97</sup>. Виникає необхідність у ландшафтному кадастрі — насамперед державних заповідників, приміських і зелених зон, округів санітарної охорони курортів, національних парків; кадастрі унікальних пам'яток природи; кадастрі рибних запасів та інших водних тварин; кадастрі мисливської та іншої корисної фауни.

Інтереси охорони природи, передусім людини, її здоров'я, вимагають точного обліку надходження до природного середовища шкідливих речовин, обліку шкоди середовищу мешкання, щоб можна було визначити розміри небезпеки і вживати заходів до її ліквідації.

Інвентаризація природних ресурсів — це найперше завдання, яке повинно бути виконане в загальнодержавному масштабі. Лише облікувавши природні ресурси і глибоко вивчивши проблему рівноваги в природі, суспільство може розумно, за заздалегідь розробленим

планом і ефективно втручатися в неї, змінювати оточуюче середовище без шкоди для природи та людини.

Держава, враховуючи важливість проблеми обліку природних ресурсів, усі видатки по складанню кадастрів бере на себе. Але організація складання кадастрів та інших облікових документів, на наш погляд, недосконала. Як зазначалося вище, законодавство про охорону природи покладає здійснення обліку природних ресурсів на міністерства, що їх експлуатують, хоч це суперечить принципам охорони природи, інтересам забезпечення раціонального використання ресурсів, і задовольняє насамперед відомчі інтереси. Відомчий облік не дає повного, правильного і об'єктивного аналізу природних ресурсів у цілому. Розв'язування складних питань перспективної забезпеченості потреб суспільства в природних ресурсах ізольовано, у вузьких відомчих межах може призвести до прорахунків у природокористуванні. Адже всю багатоманітність розрахунків по використанню одного чи кількох природних ресурсів можна здійснити лише на основі оцінок, які враховують як близьку, так і далеку (в часі й просторі) перспективу розвитку комплексу галузей, а також усього народного господарства.

Невід'ємною складовою частиною обліку природних ресурсів при соціалізмі є їх оцінка. Щодо вартісної економічної оцінки природних об'єктів, встановлення платності природокористування триває дискусія.

Багато авторів пропонують запровадити прямі рентні зобов'язання природокористувачів і плату за користування природними ресурсами<sup>98</sup>.

Інші вчені заперечують можливість і необхідність запровадження економічної оцінки природних ресурсів як своєрідної форми реалізації диференціальної ренти, вважаючи це встановленням плати за ресурси і перетворенням їх на товари, отже, запровадженням купівлі-продажу природних об'єктів і порушенням, таким чином, однієї з підвалин націоналізації землі та інших природних багатств<sup>99</sup>. Погоджуючись з ідеєю про недопустимість порушення принципів націоналізації природних ресурсів, не можна не помітити, що автори її перебільшують можливість такого порушення. Жодний з учених, які вживають термін «ціна», «оцінка», «платність» природних ресурсів, не допускає навіть думки перетворювати

їх на товар, а економічну оцінку не розглядає як купівлю ресурсів, як угоду купівлі-продажу між державою і природокористувачами. Це, на наш погляд, переконливо довів Ю. Г. Жаріков<sup>100</sup>.

Суть проблеми не в платності чи безплатності землі та інших ресурсів. Ніхто не пропонує, щоб колгоспи, радгоспи чи інші землекористувачі платили за землю в момент утворення цих підприємств, чи при перерозподілі її між господарствами. Але в процесі експлуатації землі виникають інші відносини, ніж при її наданні чи вилученні. Вони за своєю суттю є рентними земельними відносинами. Радянська держава як власник землі має право на одержання доходів у формі земельної ренти. «Якби державна земельна власність не мала економічної реалізації у формі ренти, то сама власність фактично втратила б свій реальний зміст. Це право держави стало б номінальним, перетворилося б у фікцію, якби колгоспи одержували і використовували землю, не несучи перед державою ніяких зобов'язань матеріального порядку»<sup>101</sup>.

Такий погляд на відносини між власником землі — державою та її користувачами відповідає ленінському вченню про ренту. Аналізуючи зміст права державної власності на землю, В. І. Ленін вбачав у ньому, в плані юридичному, визначення державною владою спільних для всієї держави правил володіння і користування землею, а в плані економічному — право на ренту<sup>102</sup>.

Це положення може бути поширеним на користування іншими природними ресурсами. Можна погодитися з Г. М. Полянською, яка зазначає, що «право державної власності на землю, її надра, води і ліси дає підставу (згідно з вченням В. І. Леніна. — В. Мунтян) для стягнення з користувачів зазначеними природними ресурсами земельної ренти»<sup>103</sup>.

Радянська держава може встановлювати будь-які економічно виправдані форми одержання ренти: орендну плату за користування природними ресурсами, чи звільняти користувачів від внесення рентних платежів зовсім. «Держава як власник землі має право на ренту, яку вона може залишити у землекористувача, або вилучити її на користь держави частково чи повністю. Вилучення державою надлишку прибутку, одержуваного від природної родючості кращих ділянок землі, а також від

більш вигідного їх розташування щодо міст і шляхів сполучення, не є платою за землю»<sup>104</sup>.

Невпорядкованість законодавства про ренту за користування природними ресурсами і негативне ставлення деяких учених до встановлення ціни на природні ресурси обумовлені рядом причин. Тривалий час панівною в економічній і юридичній літературі була думка, що природні ресурси не входять до поняття народного багатства, їх не можна оцінити в карбованцях, оскільки в них не вкладена людська праця; вони розглядалися як дарові блага природи, якими можна користуватися без будь-яких економічних розрахунків. Але суспільство у плановій діяльності не може не включати до поняття національного багатства також і природні ресурси. Задовольнятися оцінками результатів суспільного виробництва лише за ступенем приросту матеріальних благ нині вже не можна. Формулюючи завдання на майбутнє, необхідно визнати, що суспільство вже сьогодні повинно витратити все зростаючу частину доходу для збереження тих елементів національного багатства, які воно ще зовсім недавно ніяк не цінувало.

Радянська держава з кожним роком збільшує видатки на охорону природи. На другій сесії Верховної Ради УРСР (восьмого скликання) зазначалось, що в дев'ятій п'ятирічці на охорону природи, запобігання забруднення повітряного і водного басейнів УРСР буде витрачено майже півтора мільярда карбованців проти 800 мільйонів у минулій п'ятирічці<sup>105</sup>.

За таких умов слід знати, скільки ресурсів спожито та яку суму доходу необхідно витратити на їх відновлення і збагачення. Це можна здійснити лише при запровадженні оцінки природних ресурсів.

На думку провідних учених-економістів, економічна оцінка природних ресурсів, які соціалістичне суспільство може використати для задоволення своїх потреб — одна з центральних проблем теорії оптимального функціонування соціалістичної економіки.

Так, акад. С. Струмилін, зокрема, писав, що після Жовтневої революції земля в результаті націоналізації випала з товарообороту країни. Її не можна ні продати, ні купити на ринку. Випали з обліку й ціни на землю. Її стали розглядати як дарові блага природи, подібно до

води чи повітря, якими ми користуємося без будь-якого розрахунку. Однак це завідомо помилкова концепція, в якій закладено безгосподарне розтринькування найважливіших першоджерел народного багатства — розтринькування суспільних ресурсів минулої і живої праці. Деякі радянські економісти, наприклад, С. Д. Черьомушкін, ще й нині твердять, що «земля, як дар природи, не має вартості». Але не варто забувати, якою ціною дістається цей дар природи хліборобу в процесі освоєння <sup>106</sup>.

Академік Н. Федоренко вважає, що за сучасних умов питання про необхідність оцінки природних ресурсів навіть не потребує детального розгляду, «концепція» безплатності природних ресурсів стала вчорашнім днем радянської економічної науки, а без оцінки ресурсів неможливий дальший розвиток господарської реформи вширину і глибину, насамперед у галузях, які експлуатують природні ресурси <sup>107</sup>.

Плата за фонди і процент за кредит нині одержали «права громадянства», але питання про плату за інші виробничі ресурси (землю, корисні копалини, воду та ін.) поки що не розв'язано. Безплатність або необгрунтовано низька ціна ряду природних ресурсів є причиною того, що проблеми їх раціонального використання розв'язують без належного застосування економічних стимулів, економічне використання природних об'єктів не впливає істотно на госпрозрахункові інтереси підприємств, їх охорона здійснюється за допомогою інших заходів, дуже часто недосить дійових.

Так, Основами земельного законодавства (ст. 18) підкреслена необхідність відшкодування збитків, завданих сільському господарству при вилученні земель із сільськогосподарського обороту. Але ні Основами, ні Земельним кодексом УРСР порядок відшкодування не регулюється.

Платність користування природними ресурсами, зауважує В. П. Єфімов, є форма концентрації коштів для майбутніх витрат суспільства на підтримання динамічної рівноваги кругообігу речовин у природі. Така система авансування добре стимулює не тільки бережливе ставлення до використання природних ресурсів, але також створює необхідні матеріальні гарантії відтворення нормальних природних передумов для економічного ведення виробництва <sup>108</sup>.

Отже, правильна економічна оцінка природних ресурсів необхідна для створення матеріальної заінтересованості підприємств у ощадливому ставленні до природних багатств та визначення у державному масштабі матеріальних вкладень у збереження природних ресурсів. Обидва ці завдання, що виникають при запровадженні оцінки природних багатств, тісно пов'язані і не можуть вирішуватися нарізно.

Негативні наслідки безплатного наділення природними ресурсами очевидні. Підприємства прагнуть економити лише працю й ті засоби виробництва, які самі є продуктами, апіскільки не турбуючись про бережливе використання природних об'єктів, які їм надаються нині або безкоштовно (земля, вода, надра), або за символічну плату. Відомо, наприклад, що так звані несільськогосподарські землекористувачі допускають багато порушень земельного законодавства. Це відбувається тому, що на відміну від усіх інших елементів виробничих фондів земля, зайнята промисловими та іншими несільськогосподарськими підприємствами, не маючи грошової оцінки, не включається до їхнього балансу та статутного фонду. На основі вимог економічної реформи кожне підприємство прагне до того, щоб не мати зайвого обладнання, надпланових запасів сировини, матеріалів, палива, бо за все це потрібно платити державі. Використання землі ніяк не впливає на рентабельність і прибуток, а отже, і на розмір фондів заохочення, створюваних на підприємстві з прибутку. Тому раціональному використанню земельних ділянок не надається необхідного значення, а розміри їх часто перевищують потреби землекористувачів.

Запровадження грошової оцінки і зарахування землі на баланс підприємства не суперечить соціалістичному принципу загальнонародної власності на землю, не перетворює останню на джерело одержання нетрудових прибутків. Адже фабрики і заводи в нашій країні як загальнонародна власність також мають грошову оцінку.

Ще не так давно при економічній оцінці проектів будівництва цінність землі до уваги не бралася. Вимога розміщати будівельні об'єкти на непридатних або малоприсаєдбаних для сільського господарства землях, компактно, на малій площі не завжди враховувалася проектними організаціями, які не були в цьому заінтересовані.

Нині поряд із заборонаю, встановленою земельним законодавством щодо вилучення сільськогосподарських земель, необхідно встановити порядок, за яким економічна оцінка проекту включала б також цінність земельної ділянки, вилученої з сільськогосподарського обороту, та вартість упущеної вигоди (втрата прибутку) з урахуванням часового фактору. Затрати на компенсацію упущеної вигоди повинні включатись до вартості будівництва об'єктів, споруджуваних на відчужуваній землі, а відповідні суми надходити до прибутку сільськогосподарських підприємств (розміром, що відповідає втраті накопичень колгоспів і радгоспів) та держави (розміром, що відповідає втраті надходжень до бюджету від сільського господарства).

При запровадженні економічної оцінки землі доцільно було б у законодавчому порядку встановити тверді, диференційовані ціни гектара сільськогосподарських земель з таким розрахунком, щоб вартість відчужування їх для будівництва становила значну частину капіталовкладень (10—12%). Одночасно диференційовані ціни повинні визначати мінімальну вартість невикористовуваних земель. Варто було б також встановити орендну плату за одиницю площі ділянок, на яких розташовані підприємства, організації й усі населені пункти. Причому невпорядковані ділянки і площі, що пустують, повинні оплачуватись за підвищеними нормами.

В галузях добувної промисловості запроваджено грошові відрахування до бюджету з кожної тонни видобутої мінеральної сировини, які певним чином покривають затрати суспільства на розвідку і підготовку до експлуатації корисних копалин та стимулюють раціональне використання природних багатств; рентні платежі, які застосовуються на більшості родовищ нафти, всіх газових промислах тощо. З одного боку, цей захід економічно стимулює краще використання родовищ корисних копалин, з іншого — більш бережливе ставлення до сировини і матеріалів у народному господарстві. Недоліком існуючої системи відрахувань і ренти в добувній промисловості є те, що вони встановлені **за реалізовану тону** продукції. Для забезпечення раціонального використання корисних копалин, зменшення втрат при добуванні і в надрах необхідно в нормативному порядку запровадити ставки платежів до бюджету з розрахунку на

**одиницю запасів у надрах.** При цьому вартість запасів, витрачених на одиницю реалізованої продукції, повинна включатися до собівартості продукції добувних підприємств, щоб вони були зацікавлені у зменшенні витрачання запасів на одиницю реалізованої продукції і підвищенні ступеня їх утилізації. З метою комплексного використання мінеральної сировини до її вартості слід включати всі елементи, які можна з неї одержати. Це зменшить втрати сировини у відвалах.

Через неможливість запровадження оплати природних багатств у всіх галузях добувної промисловості за відсутністю на багатьох підприємствах резервів рентабельності, з яких вона відраховується, необхідно встановлювати її для тих підприємств, які працюють у відносно кращих природних умовах, а тим, у когс вони гірші, встановити дотації. Останні повинні видаватися залежно від раціональної експлуатації природних багатств. Потребують оцінки загальнопоширені копаліни, нерациональне використання яких часто завдає шкоди народному господарству.

В останні роки застосовано способи оцінки лісу, які сприяють його раціональному використанню і ґрунтуються на економічному ефекті лісокористування. Якщо раніше затрати суспільства на лісове господарство не покривались попенною платою, то за нових оптових цін, запроваджених з 1 липня 1967 р., ставки попенної плати зросли більше, ніж у два рази. При встановленні попенної плати розмір її диференціюється залежно від віддаленості районів лісозаготівель і деревних порід відповідно до їх споживної цінності, тобто намагаються пов'язати попенну плату з ефектом лісових ресурсів.

Проте абсолютний розмір попенної плати визначається на основі експлуатаційних затрат лісового господарства, не пов'язаних нині з ефектом від використання лісових ресурсів, який, за розрахунками, значно більший, ніж прийняті її ставки. Отже, оцінка лісових багатств занижується, і народне господарство позбавляється економічного критерію бережливого їх використання. У цьому — одна з причин великих втрат сировини при лісозаготівлях і низького виходу готової продукції з заготовлюваної деревини. Крім того, в економіці враховується лише власне деревина, а живий ліс як найважливіший компонент продуктивних сил природи — ні. Лісо-

користування стало вузьковідомчим поняттям, яке означає лише заготівлю деревини, хоч повинно бути таким видом людської діяльності, за допомогою якої можна керувати багатьма природними процесами.

Науково обгрунтованої оцінки потребують зелені насадження в містах, селищах, селах. За даними тресту зеленого будівництва виконкому Київської міської Ради депутатів трудящих, у 1969 р. в м. Києві було знищено 27 588 дерев і 52 633 кущі. Переважно це не зумовлювалось якимись потребами, а відшкодовано лише незначну частину збитків.

З метою посилення охорони й удосконалення методів раціонального використання водних ресурсів ставиться питання про можливість запровадження плати за воду, яку промислові підприємства беруть з водойм, та за скидання стічних вод залежно від ступеня забрудненості.

Вода, як природний ресурс, має таку ж цінність, як вугілля, руда та інші енергетичні ресурси. Існуюча (не всюди) плата за неї не заохочує до економного і раціонального її використання. Розмір плати визначається нині з урахуванням собівартості будівництва місцевих водогосподарських споруд та їх експлуатації (інколи лише експлуатації), але не відображає навіть місцевих затрат. Зовсім не враховуються затрати на підтримання режиму річки вище і нижче водозабірної споруди, укріплення берегів, протиерозійні заходи, осушення боліт, компенсацію шкоди, завданої, наприклад, рибному і зрошувальному господарству, судноплавству тощо.

Плата за водопостачання досить різноманітна. Наприклад, у сільському господарстві вода для зрошення з державних систем подається колгоспам і радгоспам практично безплатно (що інколи викликає перевитрати її та як наслідок — засолення і заболочування земель), а вартість її з колгоспних зрошувальних систем входить до собівартості продукції колгоспу. Грунтові води, що подаються до водопроводів, оплачуються населенням і підприємствами, як правило, за підвищеними проти собівартості цінами. Проте вода, одержувана тими самими підприємствами з тих самих водоносних горизонтів за допомогою власних свердловин, не оплачується, хоч при цьому спрацьовуються ті ж самі водоносні горизонти,

ускладнюється і дорожчає забір води міськими водопроводами.

Ціна води, що використовується підприємствами, ні ні не враховується, а держава щорічно витрачає до 3 млрд. крб. на спорудження гребель, водосховищ та інших споруд<sup>109</sup>. Плата за воду буде одним із способів повернення до бюджету затрат, що виділяються державою на водне господарство, в тому числі спрямованих на збереження водних ресурсів (боротьба з ерозією, заліснення, охорона водойм, створення і утримання водохоронних зон тощо). Ціна на воду, як природний ресурс, сприятиме бережливому її витрачання. Нинішнє положення підприємств, що мають очисні споруди і зворотне водопостачання, економічно гірше, ніж тих, що їх не мають. Адже вони змушені витрачати кошти на очищення стоків та утримання системи зворотного водопостачання. Підприємства, що працюють без очисних споруд і на прямотоці, витрачають у десятки разів більше води, але на результати їх господарської діяльності це ніяк не впливає.

Інтереси охорони природи і народного господарства вимагають розв'язати питання про стягнення з підприємств коштів за спускання забруднених вод. Як відомо, до 1962 р. підприємства платили досить великі суми за скидання стічних вод. Але ця система мала істотні недоліки. Сума штрафу визначалась зарані і включалась до плану собівартості товарної продукції, що знімало з підприємства будь-яку турботу про зменшення забруднення стоків. Суми штрафів, замість використання на будівництво очисних споруд, витрачали для інших цілей. При переведенні на нову систему планування і економічного стимулювання підприємства особливо не зацікавлені будувати очисні споруди, оскільки це впливає на показник фондівдачі. Тому запровадження постійно діючих економічних стимулів, які примушуватимуть по-господарському використовувати воду, є життєвою необхідністю. За перевитрату води підприємства слід штрафувати. Розміри плати за скидання стічних вод повинні залежати від кількості води, що скидається, та ступеня забруднення її відходами. Вона повинна бути вищою, ніж затрати на очисні споруди. У Чехословаччині, наприклад, крім запровадженої в 1961 р. плати за воду, яку беруть із природних джерел промислові під-

приємства, відраховують кошти з бюджету останніх за кожний кубометр забрудненої води. Загальна сума відрахувань настільки велика, що підприємству вигідніше збудувати очисні споруди<sup>111</sup>. Необхідно запровадити порядок, згідно з яким шкода, завдана водним ресурсам, впливала б на зарібок директора, головного інженера та інших працівників, які відповідають за чистоту стоків. Водночас плата за понадпланове скидання стоків повинна позначатись на матеріальному стимулюванні всіх працівників підприємства. Тоді адміністрація, крім особистої відповідальності й заінтересованості, постійно відчувала б підвищену відповідальність перед колективом.

Вартість води, на думку економістів і соціологів, слід включати до собівартості вироблюваної продукції. Ця плата може становити, за орієнтовними підрахунками, від 3 до 12% собівартості промислової продукції, а якщо споживання води знизиться до рівня технологічно обґрунтованих норм, то плата зменшиться до 2—7%. Щоб знизити собівартість основної продукції підприємства, доведеться постійно зменшувати споживання свіжої води і скидання відпрацьованої, тобто здійснювати оборот води. Для використання в обороті забруднених вод, їх слід добре очищати. Запровадження плати за воду зовсім не означає, що продукція підприємств коштуватиме дорожче. Адже для забезпечення всіх галузей народного господарства водою фактично доведеться витрачати кошти й понині. Однак ці затрати лише частково відбиваються на галузевій собівартості продукції, оскільки водне господарство розвивається і утримується за рахунок бюджету.

Прямим наслідком безкоштовного користування природними ресурсами є велика кількість наднормових **відходів** у різних галузях народного господарства країни. Питанням скорочення і утилізації їх приділив увагу XXIV з'їзд КПРС, поставивши вимогу повнішого використання в народному господарстві, значного підвищення добування металів з руд, поліпшення комплексного використання сировини, широкого впровадження замкнених технологічних схем з повною переробкою напівпродуктів і організації використання відходів<sup>111</sup>.

Кожне підприємство і відомство звітує про економію матеріалів, прибутки від підвищення продуктивності

праці, скорочення штатів тощо, але в економічних розрахунках, бухгалтерській і фінансовій звітності не відображаються втрати корисних копалин, лісу, хімікатів, іншої дефіцитної сировини й цінних відходів. Жодний економіст ще не підрахував, чому дорівнює шкода, заподіювана державі в результаті втрат природних ресурсів. Деяке уявлення про її розміри дають окремі відомості. Так, наприклад, нині в річки щорічно попадає близько 500—600 млн. т продуктів ерозії ґрунтів, а загальні щорічні втрати азоту і фосфору, що виноситься з ґрунтами, оцінюються приблизно в 720 млн. крб. Лише в Європейській частині СРСР країна недобирає на пошкоджених ґрунтах близько 14 млн. т урожаю <sup>112—115</sup>.

Промислове виробництво скидає у водойми багато вугілля, придатного для палива, нафти і нафтопродуктів та багато інших цінних речовин. Невиправдані втрати мінеральної сировини при її видобутку, збагаченні і переробці досягають по ряду корисних копалин кількості. За підрахунками вчених, вартість цінних речовин, що втрачаються з промисловими стоками, щорічно становить десятки мільйонів карбованців.

Скорочення відходів до мінімальних розмірів, а в майбутньому — ліквідація їх через удосконалення технологічних процесів і повну утилізацію поєднує в собі чисто економічні міркування з інтересами охорони природного середовища. Великі втрати держави від відходів виробництва помножуються згубним впливом на середовище, загибеллю і руйнуванням природних ресурсів. За попередніми даними, шкода народному господарству СРСР лише від забруднення водойм коштує до одного мільярда карбованців на рік. І це далеко не повні дані <sup>116</sup>. Але найголовнішим є забезпечення чистоти природного середовища і охорона здоров'я мільйонів людей. Якби підприємства оплачували соціальну вартість забруднення середовища, то, безсумнівно, скоротили б шкідливі відходи.

Здійснення комплексу природоохоронних заходів — складна і трудомістка справа. Вона вимагає великих затрат і часу. Однак найбільші загальні видатки суспільства на здійснення заходів охорони і відтворення природи незрівняно менші тієї шкоди, яка завдається народному господарству і здоров'ю населення. Якби можна було підрахувати всю шкоду оточуючому середовищу

внаслідок скидання відходів, забруднення повітря і води, втрат природних ресурсів, то було б ясно, що заходи по охороні природи — з урахуванням довгочасної перспективи — є найдешевшими.

Одним із основних напрямів зменшення і ліквідації втрат і шкоди народному господарству та природному середовищу взагалі від нераціонального природокористування є, на наш погляд, оцінка природних ресурсів, встановлення обґрунтованої плати за їх використання й посилення матеріальної відповідальності користувачів за збереження і відтворення.

В умовах економічної реформи і послідовного запровадження господарського розрахунку безкоштовне наділення підприємств і відомств природними ресурсами неминуче призводить до безгосподарного їх використання.

Безплатність або необґрунтовано низька ціна природних ресурсів є причиною того, що регулювання їх використання розв'язується головним чином за допомогою адміністративних, а не економічних методів, тобто, як правило, всупереч загальнонародним інтересам, а не відповідно до них. Адміністративні методи охорони природи і регулювання використання природних ресурсів в умовах їх безплатності часто виявляються не тільки мало дієвими, але й економічно не обґрунтованими. Штраф, як найпоширеніший засіб стягнення за порушення природоохоронного законодавства, ніяк не може компенсувати втрат народного господарства, оскільки означає боротьбу державних органів з наслідками, а не з причинами.

Г. М. Полянська, досліджуючи питання наділення підприємств і відомств природними ресурсами, дійшла висновку, що прибуток підприємства повинен залежати від використання природних ресурсів. Кожна чорнильниця підприємства, пише вона, обліковується як певна майнова цінність, але найродючіші землі й найбагатші ліси такій оцінці не підлягають. Тому нераціональне їх використання не відбивається на прибутку підприємств. Навпаки, раціональне користування природними ресурсами вимагає додаткової затрати праці й коштів, тому знижує прибуток підприємства, а не економічне, — як правило, його підвищує. Отже, відсутність економічної оцінки природних ресурсів не зацікавлює природокористу-

вачів вживати заходів щодо охорони ресурсів. «За цих умов правова охорона природи суперечить економічній заінтересованості підприємств і є перед останньою безсилою»<sup>117</sup>.

Таким чином, роботу підприємств необхідно оцінювати також за кількістю спожитих природних ресурсів, показниками по воді, атмосферному повітрі, використанню землі, мінеральної сировини, які повинні включатися до собівартості продукції. За цих умов споживачі природних ресурсів будуть безпосередньо матеріально заінтересовані в їх раціональному використанні, а законодавство про охорону природи матиме економічне обґрунтування.

Потреби раціонального використання природних багатств вимагають розробки теорії, методів і прийомів оцінки природних ресурсів. Проблема оцінки є насамперед економічною. Але відносини платності й оцінки природних багатств між Радянською державою і природокористувачами мають також правовий зміст, оскільки ґрунтуються на праві державної власності на природні ресурси та регулюються в законодавчому порядку.

Невипадково юристи постійно звертаються до цієї проблеми. Так, проф. С. М. Братусь, аналізуючи питання платності природних ресурсів, пише: «Розвиток товарно-грошових відносин і послідовне застосування закону вартості в народному господарстві повинні поширюватись також на відносини щодо користування природними ресурсами. Ігнорування обліку затрат, необхідних для забезпечення раціональної експлуатації природних багатств, їх відновлення, збереження і поліпшення, згубно впливає на стан природних ресурсів, призводить до їх розкрадання і знищення»<sup>118</sup>. На його думку, для забезпечення охорони природи в процесі виробництва слід здійснити оцінку природних ресурсів у грошовій формі. Основою її повинні бути витрати на відновлення, збереження і збагачення природних ресурсів. Наслідком цього повинно бути запровадження грошової плати за користування ними, встановлення майново-правових санкцій за порушення правил, які забезпечують належну їх експлуатацію, зокрема стягнення збитків, завданих такими порушеннями. Отже, варто поширити принципи цивільноправового регулювання на відносини, пов'язані з використанням природних ба-

гатств, що не виключає, а передбачає посилення адміністративної відповідальності службових осіб і працівників організацій за порушення правил природокористування. Поряд з цим треба зменшувати розміри премій або зовсім позбавляти їх службових осіб і працівників підприємств, якщо були порушені правила збереження і примноження природних ресурсів.

Поширення принципів цивільноправового регулювання на відносини, пов'язані з використанням природних багатств, дозволяє визнати природоохоронні відносини майновими.

Деякі вчені твердили, що земля не тільки не може мати ціни, але й не може бути нерухомим майном і, взагалі, майном у буквальному розумінні цього слова, а земельні відносини — майновими <sup>119</sup>.

Однак таке розуміння земельних відносин заперечується економічними перетвореннями в нашій країні <sup>120</sup>. Уже й раніше деякі автори рішуче виступали проти спрощеного розуміння земельних відносин і виключення земель та інших природних ресурсів з державного майна <sup>121</sup>. Цілком аргументованою є думка Г. М. Полянської про те, що скасування в Цивільному кодексі різниці між рухомим і нерухомим майном не означає усунення землі з категорії майна взагалі. Не можна зробити такого висновку і через відмову від терміну «державне земельне майно», який раніше вживався Земельним кодексом 1922 року. Цей термін дореволюційного права був справді невдалим і застосовувався до певної категорії земель. Однак це не є підставою твердити, що земельні відносини не можуть бути майновими, а обставина, що правовідносини, об'єктом яких є земля, — не цивільноправові, не означає, що вони також і не майнові <sup>122</sup>. Нові умови господарювання, економічна оцінка не тільки землі, але й інших природних ресурсів, регулювання рентних відносин, що виникають між державою і природокористувачами, надає цим відносинам все більш вираженого майнового характеру.

Заслуговує на увагу питання про застосування договірних відносин до сфери регулювання Радянською державою порядку землекористування. Є всі підстави погодитися з пропозиціями про запровадження соціалістичної оренди землі, яка в умовах економічної її оцінки й повного госпрозрахунку може стати важливою умовою

матеріального стимулювання раціонального використання цього ресурсу<sup>123</sup>. Вважаємо, що використання державою орендних відносин щодо користування іншими природними ресурсами і закріплення їх правовими нормами на сучасному етапі є особливо актуальним, але через важливість і складність потребує спеціального дослідження.

Безумовно, що запровадження економічної оцінки природних ресурсів і плати за їх використання не виключає, а навпаки, посилює увагу до питань дальшого удосконалення діючого природоохоронного законодавства, підвищення соціальної ефективності та ролі юридичної відповідальності в системі заходів боротьби з нераціональним використанням природних багатств.

#### **Державний контроль за раціональним використанням природних ресурсів**

Відправними положеннями для організації державного і громадського контролю в СРСР за використанням природних ресурсів є ленінські принципи контролю за діяльністю державного апарату в цілому.

В. І. Ленін теоретично обґрунтував необхідність організації і здійснення народного контролю в соціалістичній державі. Він писав: «До того часу, поки настане «вища» фаза комунізму, соціалісти вимагають *найсуворішого* контролю з боку суспільства і з боку держави над мірою праці і мірою споживання...»<sup>124</sup>.

Правильна організація контролю і перевірка виконання є одним з головних питань державного управління. «*Перевіряти людей і перевіряти фактичне виконання діла*,— вказував В. І. Ленін,— в цьому, ще раз в цьому, тільки в цьому тепер суть всієї роботи, всієї політики»<sup>125</sup>. В. І. Ленін закликав організувати роботу так, щоб першочерговим був фактичний контроль за здійсненням постанов як центральної влади, так і місцевих установ. Він звертав увагу на те, що одним з найважливіших завдань органів контролю має бути підтримання і поширення кращого, передового досвіду в роботі.

XXIV з'їзд КПРС, підкреслюючи велику роль органів контролю в системі радянської соціалістичної демократії, зазначав, що «партія і далі дбатиме про те, щоб ленінські ідеї про постійний і дійовий контроль з боку

широких мас неухильно перетворювалися в життя»<sup>126</sup>, і поставив вимогу перед партійними та радянськими органами на місцях, органами народного контролю з їх багатомільйонним активом, органами державної статистики організувати систематичну перевірку виконання рішень і вказівок партії та уряду<sup>127</sup>.

Право Радянської держави здійснювати контроль за охороною природи і використанням її ресурсів ґрунтується на праві власності па природні багатства: землю, надра, ліси, води та інші об'єкти.

Державний контроль за використанням і охороною природних ресурсів є однією з важливих функцій управління фондом природних ресурсів.

Поняття контролю включає перевірку фактичного виконання планів, завдань тощо; перевірку шляхів та заходів здійснення використання природних ресурсів і їх охорони, оцінку досягнення тих чи інших показників міністерствами та підприємствами — природокористувачами; вжиття заходів при здійсненні контролю для усунення недоліків, заохочення і покарання винних осіб тощо. Контроль насамперед спрямовується на перевірку правильності діяльності планових та інших державних органів щодо планування природокористування, проектування заходів перетворення природи, розподілу й перерозподілу природних ресурсів між окремими користувачами тощо. Належний контроль за використанням природних ресурсів забезпечує дотримання плановими органами, міністерствами, відомствами, всіма підприємствами, організаціями, установами та громадянами природоохоронного законодавства, дає можливість своєчасно виявляти і усувати негативні наслідки використання цих ресурсів природокористувачами, а також примушувати несумлінних природокористувачів неухильно виконувати обов'язки щодо раціонального використання об'єктів природи.

Характерною рисою державного контролю за використанням і охороною природних ресурсів є його загальність і постійність. Загальність означає, що контроль охоплює всі природні об'єкти і поширюється на всі органи державного управління, зокрема планові та органи відомчого управління природними ресурсами, всі без винятку категорії природокористувачів.

Постійність державного контролю за охороною при-

роди і використанням природних ресурсів полягає у повсякденному його здійсненні без обмеження якимсь терміном або окремими перевітками.

Державний природоохоронний контроль і нагляд здійснюється в два етапи: на першому — перевіряються плани освоєння природних ресурсів, правові акти (постанови, рішення, інструкції, накази тощо), що регулюють природокористування; на другому — контроль здійснюється в процесі безпосереднього впливу природокористувачів на природні ресурси. Цей етап набагато складніший, бо пов'язаний з визначенням завданої природним ресурсам шкоди, затриманням порушників і застосуванням санкцій. Але завжди від осіб, що здійснюють контроль, вимагається знання елементарних основ охорони природи, методик обліку стану природних об'єктів, природоохоронного законодавства та інших нормативних актів.

Основними умовами дієвості контролю є його систематичність і ефективність. Систематична перевірка правильності використання природних ресурсів, глибоке вивчення та узагальнення її результатів підвищують науковість і обґрунтованість усіх природоохоронних розробок на наступні періоди і одночасно дають можливість вживати оперативних заходів до ліквідації причин порушення правил використання природи. Ефективність контролю може забезпечити чітка система і незалежність його органів від будь-якого відомчого впливу.

В системі охорони природи і використання природних ресурсів застосовують різноманітні види контролю: а) контроль за дотриманням природоохоронного законодавства, який здійснюють представницькі органи державної влади; б) контроль органів державного управління загальної компетенції за законністю дій галузевих органів державного управління природними ресурсами; в) внутрівідомчий контроль, здійснюваний міністерствами в межах галузей силами відомчих інспекцій або інших структурних підрозділів; г) зовнішній контроль, який здійснюють Державні комітети, органи народного контролю, фінансові й кредитні органи спеціальні державні інспекції.

Конституція СРСР, конституції союзних і автономних республік надають Верховній Раді функції вищого контролю. Представницькі органи влади — Верховна Рада

СРСР, Верховні Ради союзних і автономних республік, місцеві Ради депутатів трудящих — здійснюють контроль за охороною природи шляхом заслуховування звітів виконавчих органів на сесіях, постійних комісіях, при перевірці розробки проектів господарських планів тощо. Компетенція місцевих Рад щодо контролю за охороною природи визначена правовими актами: Положенням про обласну Раду депутатів трудящих від 31 травня 1957 р., Законом про районну Раду від 15 липня 1971 р., Законом про міську, районну в місті Раду від 15 липня 1971 р., Законами про сільську і селищну Раду УРСР від 2 липня 1968 р.

Контроль є однією з конституційних засад радянського соціалістичного державного управління. Конституція СРСР зобов'язує Раду Міністрів СРСР, Ради Міністрів союзних і автономних республік перевіряти виконання виданих ними актів. Уряд Союзу РСР правомочний здійснювати загальний контроль за діяльністю всіх міністерств, державних комітетів та інших центральних і місцевих органів державного управління. Уряди союзних і автономних республік, виконкоми обласних, міських, районних Рад депутатів трудящих здійснюють контроль за законністю дій галузевих органів по охороні природи в межах своєї компетенції.

В широкому розумінні — народний контроль — це вся система державного і громадського контролю в нашій країні, у більш вузькому, конкретному — це спеціальні органи державного управління, які, крім контрольних функцій, ніяких інших не виконують і здійснюють зовнішній державний контроль.

В системі органів державного управління Конституція передбачає існування спеціального органу, який зобов'язаний контролювати виконання постанов і розпоряджень уряду, в тому числі щодо охорони природи, розвиток народного господарства, діяльність усього апарату державного управління. Ним є Комітет народного контролю СРСР, основні завдання, порядок утворення, права і обов'язки якого визначені Положенням про органи народного контролю СРСР, затвердженого ЦК КПРС і Радою Міністрів СРСР 19 грудня 1968 р.<sup>128</sup>.

Органи народного контролю здійснюють контроль в усіх галузях народного господарства і соціально-куль-

турного будівництва, тобто їх діяльність на відміну від інших спеціальних контрольних органів не обмежується якоюсь галуззю народного господарства або певним сектором управління чи відомством. Вони можуть давати вказівки керівникам міністерств, державних комітетів, відомств, організацій, підприємств, будов, колгоспів і установ про усунення хиб і порушень у виконанні постанов партії та уряду з питань охорони природи, заслуховувати їх доповіді, вимагати пояснень, а також потрібних документів і матеріалів. Керівники радянських і господарських організацій, підприємств, будов, колгоспів, установ повинні невідкладно усувати викриті комітетами народного контролю порушення та хиби природокористування і повідомляти про результати відповідні органи контролю. На осіб, винних у поданні неправильних відомостей і висновків, комітети народного контролю можуть накладати стягнення. Органам народного контролю надано право припиняти розпорядження службових осіб, які є незаконними і можуть завдати шкоди інтересам охорони природи. Винних у порушеннях природоохоронних правил комітети народного контролю можуть попереджати, передавати справи на розгляд колективів трудящих, громадських організацій, а в більш серйозних випадках — до органів прокуратури для притягнення винних до кримінальної відповідальності, усувати з посади з наступним звільненням в установленому порядку. Правила здійснення грошових нарахувань комітетами народного контролю надають їм право робити грошові нарахування на службових осіб, які завдали матеріальної шкоди порушенням природоохоронного законодавства <sup>129</sup>.

Велике значення для здійснення заходів щодо охорони природи, раціонального використання природних багатств, їх відтворення має діяльність спеціальних контрольно-наглядних органів, зокрема Інспекції по охороні природи Головного управління охорони природи, заповідників і мисливського господарства Міністерства сільськогосподарства СРСР, яка об'єднує галузевих і зональних інспекторів охорони природи, що мають здійснювати надвідомчий контроль за природокористуванням, хоч їх відомче підпорядкування позбавляє можливості повного використання своїх прав. До системи державних органів, що здійснюють функції контролю за раціональним використанням природних ресурсів і нагляду за дотриман-

ням правил охорони природи в республіці, входить Державний комітет Ради Міністрів УРСР по охороні природи, утворений 25 березня 1967 р.<sup>130</sup>. Положення про нього затверджене Постановою Ради Міністрів УРСР від 25 березня 1968 р.<sup>131</sup>. Структурними підрозділами комітету є: державна інспекція по охороні та раціональному використанні ґрунтів; державна інспекція по охороні водних ресурсів (на правах управління); державна інспекція по охороні лісів та іншої флори (на правах управління); державна інспекція по охороні надр та атмосферного повітря (на правах відділу); державна інспекція по охороні рибних запасів, мисливської та іншої фауни (на правах відділу); відділ проектів і кошторисів захисних споруд; відділ заповідників, пам'яток природи та дендропарків; відділ по масовій і видавничій роботі.

Комітет контролює виконання Закону про охорону природи Української РСР, рішень партії та уряду з питань охорони природи. Його рішення з цих питань є обов'язковими для міністерств, відомств, державних, кооперативних і громадських підприємств, установ, організацій та населення. Комітет має право: обслідувати підприємства, установи і організації з метою перевірки виконання заходів по охороні природи; призначати своїх представників для участі в роботі комісій по прийманню в експлуатацію об'єктів охорони природи; вимагати від міністерств, відомств, підприємств, установ і організацій інформацій, довідок та інших матеріалів щодо використання природних ресурсів, а також заслуховувати доповіді з цих питань і приймати відповідні рішення; давати підприємствам, установам і організаціям вказівки про усунення виявлених недоліків і порушень, пов'язаних з використанням природних ресурсів. Разом з існуючими інспекціями Комітет припиняє роботу діючих підприємств або окремих цехів, якщо вони не виконали в строк заходів щодо забезпечення очистки і знешкодження стічних вод, диму, газів і промислових викидів. Комітету надано право забороняти міністерствам, відомствам, підприємствам, установам, організаціям і окремим особам використовувати природні ресурси нераціональними методами, всупереч меті охорони природи, якщо не виконуються завдання відтворення природних ресурсів, а також притягати у встановленому порядку до матеріальної та адміністративної відповідальності винних у порушенні правил

охорони природи, а в необхідних випадках порушувати питання про притягнення винних осіб до кримінальної відповідальності; створювати комісії для вивчення важливих питань і розробки заходів по охороні природи, залучаючи до них за погодженням з відповідними організаціями працівників науково-дослідних установ і окремих спеціалістів; затверджувати положення про державні заповідники та пам'ятки природи республіканського значення.

Комітет, як контрольний орган, — перша на Україні і в Союзі РСР організація, яка може бути взірцем надвідомчого органу, вільного від будь-яких вузькогалузевих інтересів і здатного забезпечувати комплексний підхід до використання природних багатств. Він здійснив уже ряд важливих заходів щодо охорони природи республіки. Наприклад, разом з органами народного контролю детально перевіряв використання земель колгоспами і радгоспами та іншими сільськогосподарськими й промисловими підприємствами. Внаслідок цього виявлено 116,6 тис. га земель, які не використовувались або використовувались не за призначенням. За матеріалами перевірки ЦК КП України прийняв відповідну постанову і вже в 1969 р. в господарствах республіки додатково було використано понад 100 тис. га землі<sup>132</sup>. Щорічно перевіряється виконання заходів боротьби з ерозією ґрунтів, вивчається досвід окремих господарств і районів по впровадженні комплексу протиерозійних робіт. Держкомітет і обласні інспекції перевірили правильність використання земель, відведених під житлове і промислове будівництво, внутрігосподарське будівництво в колгоспах і радгоспах, стан і якість рекультивації земель та використання їх у сільськогосподарському виробництві, виконання заходів боротьби з бур'янами.

Роботу по охороні водних ресурсів Держкомітет проводить у тісному контакті з заінтересованими міністерствами, відомствами та науковими установами. Одним із головних напрямів її є здійснення контролю за будівництвом, введенням у дію та ефективною експлуатацією очисних споруд і систем зворотного водопостачання. Комітет контролює експлуатацію та будівництво каналізаційних очисних споруд комунального господарства, стан і шляхи поліпшення охорони і використання малих річок республіки, використання лісів, рибних запасів, мисливської

фауни, забезпечення чистоти повітряного басейну та інші роботи.

Контрольно-наглядні функції за охороною природи і використанням природних ресурсів також здійснюють спеціальні інспекції.

Контроль і нагляд за використанням земель і охороною ґрунтів здійснює земельпорядна служба Міністерства сільського господарства СРСР, яка діє на підставі Положення про державний контроль за використанням земель від 14 травня 1970 р.<sup>133</sup>. Вона об'єднує Головне управління землекористування і землеустрою Міністерства сільського господарства СРСР; головні управління (управління) по землекористуванню, землеустрою, полезахисному лісорозведенню і охороні земель міністерств сільського господарства союзних республік; управління (відділи) по землекористуванню, землеустрою, полезахисному лісорозведенню і охороні земель управлінь сільського господарства виконкомів обласних Рад депутатів трудящих; групи головних (старших) інженерів-землепорядників управлінь сільського господарства виконкомів Рад депутатів трудящих.

Начальник Головного управління землекористування і землеустрою Міністерства сільського господарства СРСР за посадою є одночасно Головним державним інспектором по використанню і охороні земель СРСР, а його заступники — заступниками Головного державного інспектора по використанню і охороні земель СРСР.

Начальник Головного управління (управління) по землекористуванню, землеустрою, полезахисному лісорозведенню і охороні земель міністерства сільського господарства союзної республіки є за посадою одночасно Головним державним інспектором по використанню і охороні земель союзної республіки, а його заступники — заступниками Головного державного інспектора по використанню і охороні земель союзної республіки.

Начальник управління (відділу) по землекористуванню, землеустрою, полезахисному лісорозведенню і охороні земель управління сільського господарства виконкому обласної Ради депутатів трудящих є за посадою одночасно головним державним інспектором по використанню і охороні земель області, а його заступник (головний інженер) — заступником головного державного інспектора по використанню і охороні земель області.

Головний (старший) інженер-землевпорядник управління сільського господарства виконкому районної Ради депутатів трудящих (керівник групи) є за посадою одночасно державним районним інспектором по використанню й охороні земель і в питаннях державного контролю за використанням земель підпорядковується безпосередньо районній Раді депутатів трудящих і її виконавчому комітету, а також головному державному інспектору по використанню і охороні земель області.

Крім зазначених органів, функцію державного контролю за використанням земель, що перебувають у відомчому управлінні, здійснюють також інші міністерства і відомства.

Державний контроль охоплює всі категорії земель єдиного державного земельного фонду і всіх без винятку землекористувачів. При здійсненні державного контролю за станом охорони ґрунтів і використанням земель перевіряється законність підстав користування землею землекористувачами; фактичне використання або залишення землі без будь-якого використання; використання землі відповідно до цільового призначення.

Службові особи землевпорядної служби, які контролюють використання земель, у межах своєї компетенції мають право обстежувати земельні угіддя землекористувачів і в необхідних випадках складати акт (протокол) про наслідки обстеження за обов'язковою участю представника адміністрації відповідного підприємства, організації, установи; вимагати від усіх землекористувачів подання відомостей і документів, необхідних для розв'язання питань, що є компетенцією землевпорядної служби; давати підприємствам, організаціям і установам рекомендації щодо правильного використання і охорони земель; подавати акти про порушення земельного законодавства до адміністративних комісій при виконавчих комітетах районних, міських Рад депутатів трудящих для притягнення винних до адміністративної відповідальності.

Контроль за виконанням заходів щодо захисту сільськогосподарських рослин від шкідників і хвороб здійснює створена система станцій захисту рослин (республіканська, обласні та районні). Постановою Ради Міністрів УРСР від 25 квітня 1969 р. «Про поліпшення організації захисту сільськогосподарських рослин від шкідників і хвороб»<sup>134</sup> встановлено, що начальник управління захис-

ту рослин Міністерства сільського господарства УРСР є за посадою одночасно Головним державним інспектором по захисту рослин Української РСР; начальник обласної станції захисту рослин — головним державним інспектором по захисту рослин області; начальник районної станції захисту рослин — державним інспектором по захисту рослин району.

Державний контроль за охороною надр здійснює союзно-республіканське Міністерство геології СРСР та союзно-республіканський Державний комітет по нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості та гірничому нагляді при Раді Міністрів СРСР (Держгіртехнагляд СРСР).

Міністерство геології Української РСР здійснює державний геологічний контроль за правильним проведенням на території республіки геологорозвідувальних робіт через службу геологічного контролю, контролює використання підземних вод та охорону їх від виснаження і забруднення (за винятком гідромінеральних ресурсів). Накази та інструкції Міністра геології УРСР з цих питань обов'язкові для всіх підприємств, організацій і установ республіки, незалежно від їх відомчої підпорядкованості.

Як зазначено в Положенні про Держгіртехнагляд УРСР, затвердженого Постановою Ради Міністрів УРСР від 12 квітня 1968 р.<sup>135</sup>, цей орган здійснює контроль за виконанням правил та інструкцій по охороні надр; своєчасним і правильним вжиттям заходів щодо охорони земної поверхні, водойм і насаджень від шкідливого впливу гірничих робіт; правильністю експлуатації гідромінеральних ресурсів та охороною їх від псування і передчасного виснаження.

При Держгіртехнагляді СРСР існує управління по контролю за охороною надр; територія країни поділена на 44 гірничі округи з міжобласними, обласними, районними інспекціями та інспекторами при найбільших підприємствах.

Контроль за правильним веденням лісового господарства, використанням лісових ресурсів, організацією охорони лісів від пожеж, самовільних рубок та інших дій доручено Державному комітету лісового господарства Ради Міністрів СРСР, Міністерству лісового господарства Української РСР, а також Міністерству лісової і деревообробної промисловості УРСР, зокрема контроль

за станом лісів і правильним використанням лісових ресурсів у колгоспах і радгоспах.

Відповідно до Основ водного законодавства Союзу СРСР і союзних республік від 10 грудня 1970 р. і Водного кодексу УРСР державний контроль за використанням і охороною вод має своїм завданням забезпечити дотримання всіма міністерствами, відомствами, державними, кооперативними, громадськими організаціями, підприємствами, установами і громадянами встановленого порядку, користування водами, виконання обов'язків щодо охорони вод, попередження і ліквідації їх шкідливого впливу, правил обліку та інших правил, встановлених водним законодавством. Контроль здійснюється органами союзно-республіканського Міністерства меліорації і водного господарства. В Українській РСР безпосередній контроль за використанням водних ресурсів і охороною вод здійснює Головна інспекція по охороні водних джерел Міністерства меліорації і водного господарства УРСР та 11 територіальних басейнових інспекцій, які діють на підставі Положення, затвердженого 29 березня 1964 р.<sup>136</sup>

Басейнові інспекції контролюють вжиття заходів охорони водних об'єктів від забруднення, засмічення та виснаження; справність споруд по очистці і знешкодженню стічних вод на діючих підприємствах; виконання заходів по боротьбі з ерозією ґрунтів, збереженні вздовж річок і навколо водойм лісів, які мають водоохоронне значення, та інших заходів. Працівники басейнової інспекції беруть участь у прийманні та введенні в постійну або тимчасову експлуатацію всіх підприємств, цехів, агрегатів різних галузей промисловості, які скидають стічні води, об'єктів комунально-побутового призначення, діяльність яких пов'язана з використанням поверхневих і підземних водних ресурсів; здійснюють нагляд за дотриманням правил, інструкцій, наказів Міністерства меліорації і водного господарства УРСР з питань використання та охорони водних ресурсів, виконанням заходів по боротьбі з шкідливою дією вод: повеннями, підтопленням, заболоченням, ерозією ґрунтів, утворенням ярів тощо.

Службові особи органів, що контролюють охорону вод, мають широкі повноваження, зокрема право притягати до адміністративної відповідальності порушників водного законодавства.

Державний контроль за використанням підземних вод та охорону їх від виснаження і забруднення здійснюють, як уже зазначалось, Міністерство геології УРСР і його органи та санітарно-епідеміологічна служба органів охорони здоров'я. Держгіртехнагляд УРСР контролює охорону гідромінеральних ресурсів.

Відповідно до Основ законодавства Союзу РСР і союзних республік про охорону здоров'я від 19 грудня 1969 р.<sup>137</sup>, Закону УРСР про охорону здоров'я від 15 липня 1971 р.<sup>138</sup> та Положення про Міністерство охорони здоров'я УРСР від 21 січня 1969 р. санітарний нагляд і контроль за дотриманням санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідемічних заходів, спрямованих на ліквідацію і запобігання забрудненню зовнішнього середовища, оздоровлення умов праці, побуту і відпочинку населення та запобігання хворобам, покладається на органи санітарно-епідеміологічної служби Міністерства охорони здоров'я. Ці органи контролюють планування і будову населених пунктів; проектування, будівництво, реконструкцію і експлуатацію підприємств та комунально-побутових об'єктів, які є джерелами забруднення атмосферного повітря, водойм, підземних вод та ґрунту; застосування нових хімічних речовин, засобів і методів для виробництва й обробки продуктів харчування, стимуляторів росту сільськогосподарських рослин і тварин; хімічних засобів захисту рослин, полімерних і пластичних мас; виробництво, застосування, зберігання, транспортування і захоронення радіоактивних, отруйних і сильнодіючих речовин, джерел іонізуючих випромінювань.

Органи санітарного нагляду мають право давати обов'язкові для підприємств, установ, організацій і громадян вказівки щодо здійснення санітарно-гігієнічних та проти-епідемічних заходів охорони природного середовища; забороняти або тимчасово зупиняти експлуатацію діючих об'єктів, які можуть завдати шкоди здоров'ю людей викидами, відходами чи покидьками; введення нових і реконструйованих підприємств, цехів, дільниць, агрегатів та інших об'єктів, які можуть негативно впливати на стан зовнішнього середовища.

Службовим особам санітарно-епідеміологічної служби надано право притягати порушників санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідемічних правил до дисциплінарної або адміністративної відповідальності та вживати інших

заходів, передбачених Положенням про державний санітарний нагляд в СРСР від 29 жовтня 1963 р.<sup>139</sup>.

Контроль за охороною рибних запасів, їх раціональним використанням і дальшим розвитком здійснює Міністерство рибного господарства СРСР, у складі якого створено самостійний структурний підрозділ — Головне управління по охороні і відтворенню рибних запасів і регулюванню рибальства (Головрибвод). Компетенція Головного управління детально регламентована Положенням від 29 квітня 1966 р. Відповідно до поставлених завдань Головрибвод контролює виконання рішень Уряду СРСР і наказів Міністерства рибного господарства СРСР щодо охорони і відтворення рибних запасів і регулювання промислу; стан запасів риб та інших водних тварин і рослин; вжиття організаціями, що проектують і будують греблі на рибогосподарських водоймах, заходів по охороні рибних запасів; дотримання Положення про охорону рибних запасів та регулювання рибальства у водоймах СРСР; виконання службовими особами і окремими громадянами законодавства про охорону рибних запасів тощо.

Головрибводу підпорядковане 41 басейнове управління по охороні й відтворенню рибних запасів і регулюванню рибальства, які охоплюють всю територію країни. До басейнових управлінь рибоохорони входять обласні (міжобласні) держрибінспекції. В районах і на місцях функції рибоохорони виконують районні, дільничі й молодші державні інспектори.

Ряд контрольних функцій виконують органи Головного управління рибного господарства внутрішніх вод УРСР (Укрголоврибгоспу), яка діє згідно з Положенням, затвердженим Радою Міністрів УРСР 5 вересня 1964 р.<sup>140</sup>.

Санітарний стан рибогосподарських водойм контролюють органи Міністерства охорони здоров'я УРСР та Міністерства меліорації і водного господарства УРСР, державний ветеринарний контроль за рибогосподарськими водоймами здійснюють органи ветеринарного нагляду.

Органам рибоохорони надано широкі адміністративні права, зокрема разом з органами водного і санітарного нагляду зупиняти роботу об'єктів, що забруднюють рибогосподарські водойми, притягати до дисциплінарної або адміністративної відповідальності порушників

правил, що регулюють раціональне використання та охорону рибних запасів, заявляти позови в судах про відшкодування збитків, завданих рибним запасам країни тощо.

В ст. 32 Положення про полювання та мисливське господарство УРСР від 8 серпня 1969 р.<sup>141</sup> зазначено, що нагляд за дотриманням цього Положення здійснюється виконкоматами місцевих Рад депутатів трудящих, Міністерством лісового господарства УРСР, Міністерством лісової і деревообробної промисловості УРСР, Державним комітетом Ради Міністрів УРСР по охороні природи та їх органами на місцях і товариствами мисливців.

Завдання забезпечення контролю в цій галузі виконує Головне управління мисливського господарства, утворене в складі Міністерства лісового господарства. В обласних управліннях лісового господарства і лісозаготівель контроль за відтворенням і охороною мисливської фауни здійснюють інженери-мисливствознавці, в районах — виконкоми Рад депутатів трудящих, а також інженери-мисливствознавці та лісова охорона.

Органи контролю за охороною і раціональним використанням мисливського фонду здійснюють повноваження відповідно до норм, закріплених Положенням про полювання і мисливське господарство УРСР. Указом Президії Верховної Ради СРСР від 25 липня 1972 р. і Постановою Уряду СРСР від 18 липня 1972 р. значно розширені права службових осіб мисливського господарства щодо контролю в цій галузі.

Державний контроль за здійсненням заходів по охороні заповідників і нагляд за дотриманням правил їх охорони доручено Державному комітетові Ради Міністрів УРСР по охороні природи та внутрівідомчому контролю міністерств і інших органів, у віданні яких перебувають заповідники.

Певні контрольні функції в галузі раціонального природокористування виконують установи Державного банку СРСР, зокрема перевіряють хід робіт по відтворенню природних ресурсів, будівництво систем каналізації та очистки вод і повітря тощо.

Охорона природи — всенародна справа. В ній беруть участь громадські (профспілкові, комсомольські, наукові тощо) організації та добровільні товариства, які мають

право здійснювати контроль або самостійно, або разом із державними контрольними органами.

Відповідно до Положення про права фабричного, заводського місцевого комітету професійної спілки, затвердженого Указом Президії Верховної Ради СРСР від 15 липня 1958 р.<sup>142</sup>, фабричний, заводський місцевий комітет заслуховує доповіді керівників підприємств про виконання заходів по раціональному використанню та охороні природних ресурсів, здійснює контроль за виконанням адміністрацією підприємств законодавства про охорону природи і норм виробничої санітарії, при необхідності вимагає притягнення керівних працівників до відповідальності.

Найбільш масовою організацією по залученню громадськості до контролю є Українське товариство охорони природи і сприяння розвитку природних багатств, що діє згідно з Статутом, затвердженим Радою Міністрів УРСР від 18 вересня 1962 р.<sup>143</sup>. Товариство забезпечує громадський контроль за втіленням у життя законодавства про охорону і правильне використання природних ресурсів всіма організаціями і громадянами, для чого, як зазначається в ст. 30 Закону про охорону природи УРСР, з його активу виділяють громадських інспекторів по охороні природи, права і обов'язки яких визначаються Державним комітетом Ради Міністрів УРСР по охороні природи та Товариством. Громадським інспекторам, зокрема, надано право при виявленні порушень з'ясувати особу порушника, скласти акт про допущені порушення і передати його до відповідних органів для вжиття належних заходів.

Певні контрольні функції здійснює Українське товариство мисливців та рибалок, Всеармійське військово-мисливське товариство та мисливські секції спортивного товариства «Динамо», що діють згідно з затвердженими статутами та керуються Положенням про полювання і мисливське господарство Української РСР.

Дедалі більшого значення набувають громадські спеціалізовані інспекції по контролю за використанням і охороною земель, лісів, водних ресурсів, рибоохорони тощо. Працюють вони під керівництвом державних органів охорони природи, а основним завданням їх є допомога цим органам.

Для допомоги землевпорядній службі системи Міні-

стерства сільського господарства СРСР створюються громадські інспектури по використанню і охороні земель, членами яких є працівники радгоспів, колгоспів, виконкомів Рад депутатів трудящих, сільського активу.

З метою посилення зв'язку органів лісоохорони з громадськими організаціями створюються групи позаштатних громадських лісових інспекторів. За рішенням виконкомів обласних Рад організуються громадські лісництва в колгоспах, штати яких комплектуються з активістів охорони природи, що виконують відповідні громадські обов'язки безкоштовно.

Надається великого значення участі громадськості в контролі за здійсненням охорони водних ресурсів. В Основах водного законодавства Союзу РСР і союзних республік (ст. 9) підкреслюється, що професійні спілки, організації молоді, товариства охорони природи, наукові товариства та інші громадські організації, а також громадяни сприяють державним органам у здійсненні заходів по раціональному використанню і охороні вод.

Відповідно до ст. 17. Положення про охорону рибних запасів і регулювання рибальства у водоймах СРСР на допомогу органам рибоохорони виконавчі комітети Рад депутатів трудящих, колгоспи, підприємства рибної промисловості, добровільні спортивні товариства, а також інші державні й громадські організації та установи призначають громадськими інспекторами рибоохорони найбільш активних працівників за їх згодою. Інструкція по організації і діяльності громадської рибоохорони, затверджена Головрибводом Міністерства рибного господарства СРСР 12 лютого 1967 р., зобов'язує Головрибвод здійснювати керівництво громадською інспектурою. Громадські інспектори рибоохорони об'єднуються в групи, які очолюють старости. Про свою роботу вони звітують перед колективами підприємств або організацій, що їх обрали, та органами рибоохорони.

Для допомоги державним органам в охороні мисливської фауни організуються на добровільних засадах громадські мисливські інспекції, якими керують державні мисливські органи. Громадських інспекторів призначають загальні збори добровільних товариств мисливців, колгоспів, підприємств, установ, як правило, з мисливців, що багато часу перебувають на мисливських угіддях, знають правила полювання, добре зарекомен-

дували себе і користуються повагою громадськості. Склад їх затверджується виконавчими комітетами районних Рад депутатів трудящих. За дільничими громадськими інспекторами закріплюються мисливські угіддя в адміністративних межах однієї чи двох сільських Рад. Для погодження дій дільничих інспекторів виконкоми районних Рад призначають старшого громадського інспектора, який відповідає за роботу громадських інспекторів району. Громадські інспектори мають права, аналогічні правам державних мисливських інспекторів, а в тих районах, де останні відсутні, діють як державні інспектори.

У Положенні про державні заповідники Української РСР 1962 р. зазначено, що на допомогу охороні державних заповідників можуть бути залучені громадські інспектори із членів Українського товариства охорони природи і сприяння розвитку природних багатств. Склад членів громадської інспекції по охороні заповідника затверджується виконавчим комітетом районної (міської) Ради депутатів трудящих за поданням директора заповідника.

Державний санітарний нагляд здійснюється органами і установами санітарно-епідеміологічної служби з широким залученням населення, профспілкового активу, активу товариства Червоного Хреста і Червоного Півмісяця, громадських рад при санітарно-епідеміологічних і лікувально-профілактичних закладах, наукових медичних і технічних товариств та їх секцій.

Функції контролю за охороною природи виконують самодіяльні громадські організації — добровільні народні дружини по охороні громадського порядку і товариські суди. Широкі маси трудящих залучаються до здійснення завдань по охороні природи через органи народного контролю. Комітети, групи і пости народного контролю як єдина система перевіряють дотримання правових норм охорони природних багатств службовими особами, міністерствами, відомствами, підприємствами, організаціями, установами і громадянами.

Відповідно до Конституції СРСР (ст. 113) найвищий нагляд за законністю в країні здійснює Генеральний прокурор. Органи прокуратури наглядають за точною відповідністю актів, що видаються міністерствами, відомствами і підпорядкованими їм установами та підприємствами,

Конституції і законам СРСР, конституціям і законам союзних і автономних республік, постановам Ради Міністрів СРСР, Рад Міністрів союзних і автономних республік (ст. 10 Положення про прокурорський нагляд в СРСР).

Як бачимо, контрольно-наглядні функції в галузі охорони природи і раціонального використання її ресурсів виконують численні органи та інспекції. Однак майже всі вони є структурними підрозділами галузевих органів міністерств і відомств, що експлуатують природні ресурси.

Уже підкреслювалась невідповідність організаційного положення Головного управління по охороні природи, заповідників і мисливському господарству Міністерства сільського господарства СРСР його завданням. Це характерно також і для системи інших контрольних органів. Наприклад, землевпорядна служба підпорядкована Міністерству сільського господарства СРСР, яке є найбільшим землекористувачем в країні. «Досить дивно, — пише Б. В. Єрофеев, — Міністерство сільського господарства здійснює контроль за використанням землі ним самим»<sup>144</sup>.

Міністерство лісового господарства УРСР повинно здійснювати нагляд за раціональним використанням лісових ресурсів республіки, контроль і перевірку правильності ведення лісового господарства підприємствами й організаціями незалежно від їх відомчого підпорядкування в закріплених за ними лісах. Така організація і проведення контролю не викликали б заперечення при одній умові: Міністерство лісового господарства УРСР не повинно бути основним лісозаготовачем, головним завданням якого є всебічний розвиток лісозаготівельної промисловості, та одночасно здійснювати контроль над своєю ж діяльністю щодо експлуатації лісових багатств республіки.

Міністерство меліорації і водного господарства займається головним чином сільськогосподарською меліорацією і зрошенням та є, як уже вказувалось, чи не найбільшим споживачем води. На практиці мають місце порушення правил використання ресурсів великих водосховищ і водогосподарських систем, підпорядкованих цьому Міністерству. Але йому ж підпорядковано також контрольний орган — Державну інспекцію по охороні водних джерел. Варто підкреслити, що питаннями контролю за використанням і охороною водних ресурсів нині займається багато підрозділів різних міністерств і ві-

домств: Мінмеліоводгосп, Головрибвод, Міністерство охорони здоров'я, Міністерство геології, Держгіртехнагляд, планові та інші органи.

Головрибвод і вся служба контролю за дотриманням правил рибальства підпорядковані Міністерству рибного господарства СРСР, яке здійснює промисловий лов риби.

Мисливські інспекції підпорядковані Міністерству лісового господарства УРСР, яке має зовсім інші завдання і функції, ніж надвідомчий контроль за регулюванням мисливського господарства на території всієї республіки.

Отже, окремі відомства не тільки здійснюють управління в галузі охорони природних ресурсів та їх експлуатацією, але також контролюють їх використання через відповідні інспекції. Таке поєднання невідповідних функцій у міністерствах і підпорядкування їм контрольних органів є по суті проявом відомчого регулювання природоохоронних відносин. Однак відомчо-галузевий контроль буде ефективним, якщо інтереси одного відомства зачіпаються іншим відомством чи громадянами. По-іншому розгортаються події при порушенні законодавства в межах одного відомства. Оскільки за виконання виробничого планового завдання відповідає керівництво даного відомства, а правильність його виконання, з точки зору забезпечення інтересів збереження природних ресурсів, контролює йому ж підпорядкована інспекція, інспектори кожного разу при порушенні правил природокористування повинні конфліктувати з інтересами відомства.

За таких умов своєчасним було б втручання Державного комітету Ради Міністрів УРСР по охороні природи. Але відомчі інспекції йому не підпорядковані: він, як підкреслювалось, здійснює **методичне** керівництво ними. Крім того, йому не надано права самостійно (без участі інспекцій) припиняти роботу діючих підприємств або окремих цехів при невиконанні останніми в строк заходів щодо очистки й знешкодження стічних вод, диму газів і промислових викидів (п. «г» ст. 4 Положення).

Повноваження комітету, на наш погляд, надто обмежені. В ст. 1 Положення зазначається, що він повинен здійснювати контроль за виконанням Закону про охорону природи УРСР, тобто за використанням усіх природних багатств, а ст. 2 вилучає з його компетенції право контролю за використанням одного з найважливіших природ-

них ресурсів — корисних копалин (за винятком загальнопоширених).

Державний комітет, як зазначено в ст. 3 Положення, разом з Держпланом УРСР і Академією наук УРСР, міністерствами й відомствами розробляє та подає Раді Міністрів УРСР пропозиції про загальнодержавні заходи по охороні, використанню й розвитку природних ресурсів. Однак він не має права контролювати діяльність планових органів і розроблюваних у республіці планів використання природних ресурсів. Комітет позбавлений можливості реалізувати своє право щодо притягнення порушників правил охорони природи до адміністративної відповідальності. Для здійснення цього він змушений звертатися до відомчих інспекцій. За таких умов комітет лише юридично незалежний від відомчого впливу.

Про необхідність створення єдиного державного органу по охороні природи уже наголошувалось. Майже одноставною є думка про зосередження в ньому надвідомчих контрольних функцій. Служби охорони природи вже стали фактом у житті багатьох країн, підкреслює Ю. М. Куражсковський. У нашій країні питання організації використання природних багатств поки що віднесені до компетенції окремих відомств, а єдина система державного контролю за загальним станом і використанням природи відсутня, створення її дозволило б значно краще використати переваги соціалістичного ладу<sup>145</sup>.

О. С. Колбасов вважає, що через велику розмежованість державних контрольно-наглядних функцій по охороні природи, перевагу функцій виробничої експлуатації природних ресурсів, завдання забезпечення раціонального використання природних багатств і охорони природи вирішуються недостатньо, незважаючи на великі затрати сил і коштів<sup>146</sup>. Заслугує на увагу також твердження Б. М. Лазарева про те, що не можна поєднувати в одному органі функцій управління підприємствами та функцій державного інспектування їх діяльності, функцій охорони природних ресурсів та функцій керівництва господарською діяльністю щодо їх експлуатації<sup>147</sup>.

Таким чином, необхідно удосконалювати систему органів державного контролю в галузі охорони природи.

Компетенцію державних інспекцій (охорони ґрунтів, лісів, вод, рибних запасів, мисливської тощо) необхідно розмежувати на функції і повноваження відомчого харак-

теру та надвідомчі й організаційно їх обособити. Останні повинні здійснюватись органами, що не перебувають у прямому підпорядкуванні міністерств і відомств — Державним комітетом Ради Міністрів СРСР по охороні природи, комітетами союзних республік і їх органами на місцях.

Деякі вчені вважають, що це позбавить міністерства і відомства не тільки права здійснювати державний контроль, але також і можливості контролювати свою систему, тобто здійснювати відомчий контроль і пропонують віднести до компетенції Державного комітету Ради Міністрів СРСР по охороні природи (якщо такий буде створено) лише «найвищий контроль», під яким розуміють право комітету зупиняти незаконне користування природними об'єктами<sup>148</sup>. Такі пропозиції є безпідставними. По-перше, ніхто не пропонує ліквідувати відомчий контроль у міністерствах, що експлуатують природні ресурси. Він повинен здійснюватися як і в інших міністерствах на засадах, визначених Загальним положенням про міністерства СРСР і положеннями про конкретні міністерства. По-друге, залишення за відомчими інспекціями функцій і повноважень щодо міжгалузевої компетенції істотно не змінить існуючої системи контролю, навіть якщо буде створено союзний орган з правом найвищого контролю за користуванням всіма природними ресурсами. За таких умов неможливо буде усунути дублювання і суперечності між галузевими й міжвідомчими контрольними органами. Щодо «найвищого контролю», то він повинен бути єдиною державною системою контролю за експлуатацією природних ресурсів, звільненою від будь-якої відомчої залежності, і не обмежуватися правом зупиняти незаконні рішення.

Пропозиція про передачу контрольних інспекцій єдиному державному органу охорони природи стосується, однак, не всіх інспекцій, а лише тих відомств, що експлуатують природні ресурси. Централізованим підпорядкуванням мають бути охоплені землевпорядна служба, лісова, водна, рибна, мисливська інспекції та служба контролю за діяльністю заповідників. Органи санітарного нагляду і Держгіртехнагляду організаційного поділу не потребують.

## УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА, ЩО РЕГУЛЮЄ РАЦІОНАЛЬНЕ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ

### Закон про охорону природи УРСР і питання раціонального використання природних ресурсів

Великі масштаби розвитку суспільного виробництва і пов'язане з ним широке використання природних ресурсів посилюють турботи про охорону природи. Останні десятиріччя характеризуються активною правотворчою діяльністю Радянської держави щодо регулювання підстав і умов користування природними ресурсами, запровадження більш суворого правового режиму охорони природи. Вперше в історії нашої держави у всіх союзних республіках приймаються закони про охорону природи, найважливіша проблема сучасності одержує вище законодавче закріплення.

Закони про охорону природи, як зауважує Г. М. Полянська,— нова правова форма радянського законодавства, спрямованого на охорону природи<sup>1</sup>. Це своєрідна реакція радянського права на бурхливий науково-технічний прогрес. Особливістю правових форм законодавства про охорону природи є те, що вони видані як **єдиний** правовий акт, в якому передбачається охорона всіх природних ресурсів у комплексі, і діють вони як **закон**, на відміну від багатьох підзаконних спеціалізованих правових актів.

У законах про охорону природи певним чином враховані особливості природних і економічних умов кожної союзної республіки, якими визначаються особливості правової охорони тих чи інших природних об'єктів. На їх зміст впливає також повнота або недостатність спеціалізованого законодавства даної республіки про землю, надра, ліси, води та інші природні ресурси в момент прийняття закону, усвідомлення актуальності цих проблем населенням і законодавцем, стан теоретичних досліджень в галузі охорони природи та інші фактори.

Ці особливості характерні також для прийнятого третьою сесією Верховної Ради Української РСР п'ятого скликання 30 червня 1960 р. Закону про охорону природи Української РСР, істотно доповненого і зміненого Законом УРСР від 25 червня 1964 р. та Законом УРСР від 23 грудня 1970 р.<sup>2</sup>

Принципово новим у Законі про охорону природи є саме поняття охорони. Законодавець відступив від традиційного визначення охорони природи як захисту лише тих природних об'єктів, які виключені з господарського використання і щодо яких встановлено відповідний заповідний режим. Згідно з ст. 1 закону державній охороні і регулюванню використання підлягають: земля, надра, водні ресурси, ліси, поєззахисні й водоохоронні лісосмуги, зелені насадження, типові ландшафти, курортні місцевості, рідкісні й визначні природні об'єкти, державні заповідники і заказники, тваринний світ, атмосферне повітря та інші природні багатства як залучені до господарського обороту, так і ті, що не експлуатуються.

Отже, особливу увагу закон звертає на регулювання охорони тих об'єктів, які перебувають у господарському обороті. Адже практика свідчить, що найбільше шкоди природі завдається в процесі експлуатації її ресурсів, здійснюваній без урахування необхідних заходів по збереженню, відтворенню і розвитку природних ресурсів для майбутнього. Ст. 1 закону до поняття охорони включає раціональне використання, зазначаючи, що «охорона природи полягає у збереженні, раціональному використанні, розширеному відтворенні та розвитку всіх її багатств».

Правові норми по охороні природи можна умовно поділити на дві великі групи: а) норми, що захищають об'єкти природи від господарського використання, розкрадання, руйнування, знищення і пошкодження; б) норми, що охороняють природні ресурси від нераціонального використання в процесі виробництва.

Залежно від характеру природних об'єктів застосовуються різноманітні методи їх охорони. Грунти охороняються регулюванням правильного обробітку, боротьбою з ерозією та іншими шкідливими явищами, що знижують їх родючість; ліси захищаються від знищення, крадіжок, порушення норм вирубки та інших неправильних методів рубок; надра — повним і комплексним вико-

ристанням; води — захистом від кількісного і якісного виснаження тощо. Але головним, визначальним у природокористуванні є організація раціонального використання природних ресурсів, невіддільність способів охорони природи і раціонального використання її багатств.

З огляду на вимоги розумного використання ресурсів природи закон забороняє таку господарську діяльність, яка може шкідливо вплинути на стан природних багатств, призводить до ерозії ґрунтів, забруднення й обміління водойм, забруднення повітря, знищення корисних тварин і рослин, зруйнування і пошкодження інших цінних об'єктів природи.

До охорони природи належить також розширене відтворення відновлюваних ресурсів, використаних у процесі господарської діяльності, яке в свою чергу входить до поняття раціонального використання, бо не може бути довготривалого раціонального природокористування без відтворення. Закон, регулюючи раціональне природокористування, ґрунтується на необхідності комплексного використання природних ресурсів, врахування їх взаємного зв'язку і залежності, щоб експлуатація одних видів природних багатств не завдавала шкоди іншим. Ставиться завдання не тільки відтворення, але також розвитку всіх природних багатств.

Закон про охорону природи стосується багатьох сторін користування природними об'єктами, передбачених спеціалізованим законодавством. Проте повністю охопити своїм регулюванням питання користування цими об'єктами, підміняти норми спеціалізованого законодавства, яке поширюється на всі аспекти користування ними, він не може, а лише встановлює основні принципи користування. Норми Закону про охорону природи є визначальними серед норм природоохоронного права, основою спеціалізованого законодавства. Законом закріплюється все те спільне, що необхідне для охорони всіх природних об'єктів, насамперед у процесі їх використання.

Спеціалізоване законодавство впливає також на формування положень Закону про охорону природи. Наприклад, у зв'язку з прийняттям ряду нормативних актів про охорону ґрунтів і водних ресурсів виникла потреба внести зміни до деяких розділів Закону про охорону природи, що й було зроблено Законом УРСР від 25 червня 1964 р. Істотних змін зазнав розділ III Закону про охорону при-

роди УРСР після прийняття Основ земельного законодавства Союзу РСР і союзних республік. В ст. 7-а закону текстуально відтворено окремі статті Основ про раціональне використання ґрунтів.

З прийняттям Основ водного законодавства Союзу РСР і союзних республік, Основ законодавства Союзу РСР і союзних республік про охорону здоров'я, Земельного і Водного кодексів республіки, Закону Української РСР про охорону здоров'я, а також підготовкою Основ лісового законодавства і Основ гірничого законодавства спеціалізоване законодавство буде й надалі впливати на формування нових норм Закону про охорону природи УРСР.

Крім загальних принципів положень про охорону конкретних об'єктів природи, Закон про охорону природи визначив функції державних органів і громадських організацій щодо державного і громадського контролю за здійсненням заходів по охороні природи, раціональному використанню природних багатств, відтворенню і дальшому розвитку флори й фауни, нагляду за дотриманням правил охорони природи в республіці.

Однак у боротьбі з конкретними порушеннями цих правил закон діє лише як документ морального характеру, оскільки в ньому відсутні санкції за правопорушення. Ст. 32 Закону про відповідальність має відсилочний характер, зазначаючи, що «особи, винні в порушенні правил охорони природи, притягаються до відповідальності згідно з діючим законодавством, і з них стягуються збитки, заподіяні їх незаконними діями». Багато вчених і спеціалістів вважають це основною причиною декларативного характеру Закону про охорону природи. Помилковість таких тверджень була свого часу доведена в юридичній літературі<sup>3</sup>. Зазначимо лише, що наявність у законах про охорону природи деяких союзних республік і соціалістичних країн конкретних санкцій суттєво не вплинула на скорочення незаконних посягань на природні ресурси.

Юридична недосконалість Закону про охорону природи УРСР проявляється у невідповідності його норм спеціальному законодавству про землю, її надра, ліси й води. Так, Основи земельного законодавства і Земельний кодекс УРСР забороняють безгосподарне використання земель, їх забруднення, засмічення, отруєння, зараження та інше псування.

Незважаючи на те, що вже після прийняття Основ до Закону про охорону природи УРСР були внесені доповнення з метою посилення охорони землі<sup>4</sup>, згадані заборонні норми з невідомих причин не були включені до закону.

Діюче законодавство вважає будівництво очисних споруд першочерговим при спорудженні підприємств. Але Законом УРСР від 25 червня 1964 р.<sup>5</sup> ст. 13 Закону про охорону природи доповнена лише нормою про заборону введення в експлуатацію підприємств, цехів і агрегатів, що скидають стічні води, до встановлення та введення в дію споруд для очищення вод і без дозволу органів, які здійснюють державний нагляд. Така заборона є недостатньою, бо, якщо підприємство, цех чи агрегат уже споруджені, а їхня продукція включена до державного плану, ніякі заборони органів нагляду не зможуть на тривалий строк затримати введення цих об'єктів у дію, хоч очисні споруди й не було збудовано.

Непогодженість норм Закону про охорону природи з нормами інших природоохоронних актів є однією з причин «відставання» закону від спеціального законодавства про охорону природи, чим послаблюється його роль як регулятора природоохоронних відносин.

Недосконалість закону проявляється також у його істотній неповноті: його норми не охоплюють регулювання багатьох питань раціонального природокористування.

Найменш розробленими є розділи закону про регулювання діяльності державних органів у галузі охорони природи і раціонального використання її багатств. Окремі питання цієї проблеми висвітлені в розділах: «Загальні положення» та «Організація охорони природи». Таким важливим питанням, як облік, планування, комплексне і раціональне використання природних ресурсів відведено місце у ст. 2-а в редакції Закону УРСР від 25 червня 1964 р.<sup>6</sup>.

Планове господарство нашої країни створює умови для запровадження раціональної системи природокористування. Їй повинна відповідати також система законодавства, норми якого регулюватимуть планове і раціональне використання природних ресурсів. Тому питанням регулювання планування охорони природи в законі необхідно виділити окремий розділ. Можна рекомендувати використати досвід деяких республік (РРФСР, Біло-

рська РСР, Казахська РСР), які основне місце в законах про охорону відвели нормам, що регулюють планування використання природних ресурсів.

Назріла потреба закріпити законом необхідність розробки Генеральної схеми комплексного використання і охорони природних ресурсів в республіках і Союзі РСР. До перспективних, п'ятирічних, річних планів розвитку народного господарства Союзу РСР, союзних республік, областей, районів, галузевих планів міністерств і відомств, планів розвитку підприємств, колгоспів та інших організацій, що експлуатують природні ресурси, необхідно включити розділ: «Рациональне використання і охорона природних ресурсів» з відповідним асигнуванням на розширене відтворення і розвиток природних багатств.

В законі необхідно закріпити основні принципи, на яких ґрунтується планування раціонального використання природних багатств: не допускати вузьковідомчого галузевого підходу до експлуатації природних ресурсів без урахування інтересів інших галузей чи всього народного господарства; виходити з необхідності комплексного використання природних ресурсів, враховуючи їх взаємозв'язок і залежність, щоб експлуатація одних видів природних багатств не завдавала шкоди іншим; при використанні відновлювальних природних ресурсів передбачати не тільки повне задоволення теперішніх потреб країни, але й збереження та відновлення цих ресурсів на основі розширеного відтворення; регулярно в плановому порядку передбачати і виділяти асигнування та інші матеріальні кошти для роботи по охороні й відтворенню природних багатств; не допускати скорочення площ корисних природних угідь (лісів, земельних площ, лук, водойм), якщо на їх місці не створюються більш цінні угіддя або підприємства, транспортні шляхи і населені пункти; при проектуванні та здійсненні промислового, транспортного, комунального й інших видів будівництва забезпечувати максимальне збереження цінних природних об'єктів; не допускати забруднення, засмічення, отруєння, зараження природного середовища шкідливими відходами виробництва, покидьками, отрутохімікатами тощо.

Наукове планування природокористування неможливе без відповідно організованого обліку і якісної оцінки природних ресурсів. Ст. 2-а Закону про охорону природи УРСР, як уже зазначалося, доручає облік природних ре-

сурсів республіки міністерствам і відомствам, які займаються їх використанням і відтворенням. Але навряд чи відомчий підхід до обліку природних ресурсів може дати об'єктивні дані для наукового планування збереження, раціонального використання, відтворення і розвитку природних багатств.

В Законі про охорону природи УРСР сказано, що організація і порядок ведення обліку встановлюються Радою Міністрів Української РСР. Закони інших союзних республік конкретизували цю норму і поклали відповідальність за стан обліку природних ресурсів на органи держави. Так, Закон про охорону природи РРФСР зобов'язує здійснювати організацію та впорядкування обліку природних ресурсів Центральне статистичне управління при Раді Міністрів РРФСР, а Закон про охорону природи Вірменської РСР — уряд республіки. Було б правильним і в Українській РСР відповідальність за стан обліку і вірогідність його даних покласти якраз на уряд. Закон про охорону природи УРСР не містить поняття обліку природних ресурсів і їх якісної оцінки, не згадує також про кадастр природних багатств, який, очевидно, має складатися з кадастрів окремих об'єктів природи. При розробці проекту нового закону про охорону природи чи його удосконалення це необхідно врахувати.

Охорона природи здійснюється різними засобами і методами, численними державними органами й громадськими організаціями. «Охорона природних багатств, — підкреслюється в преамбулі Закону про охорону природи УРСР, — важливе завдання Радянської соціалістичної держави і всієї нашої громадськості». Отже, охорона природи — це завдання універсальне. Але при його здійсненні не повинно бути знеосібки. Закон про охорону природи УРСР чітко визначає коло державних органів, на які покладається охорона природних ресурсів, і цим вигідно відрізняється від аналогічних законів більшості союзних республік (РРФСР, Азербайджанська, Грузинська РСР та ін.), які замість розмежування компетенції державних органів обов'язки по охороні природи та контроль за діяльністю в цій галузі покладають на всі органи і організації, що експлуатують природні багатства, міністерства, яким ці організації підпорядковані.

Проте Закон про охорону природи УРСР безпідставно звужує коло державних органів, що забезпечують за

ст. 3 охорону природи, зокрема не визначає єдиного органу, на який покладається вся відповідальність за стан збереження і використання природних багатств республіки. Місцеві Ради депутатів трудящих можуть відповідати лише за природні об'єкти на території певної області, району, населеного пункту, так, як міністерства й відомства забезпечують охорону певних ресурсів, що перебувають у їхньому користуванні. Таким органом не може бути також Державний комітет по охороні природи, який контролює здійснення природоохоронних заходів.

Охорону природи, як важливий державний захід, може забезпечити лише Рада Міністрів УРСР — найвищий виконавчо-розпорядчий орган державної влади. У багатьох союзних республіках (Азербайджанська, Білоруська, Грузинська, Латвійська, Узбецька РСР та ін.) завдання охорони, раціонального використання і відтворення природних багатств здійснюють (згідно Закону про охорону природи) уряди цих республік та інші органи.

Недостатня нормативна сила Закону про охорону природи проявляється також у наданні дуже обмежених прав органам контролю й нагляду. Практика природокористування, особливо в останні десятиріччя, показує, що найбільшої шкоди природі завдають ненаукове планування, проектування та здійснення планів і проектів у процесі господарського використання природних ресурсів. Тому основною увагою контрольних органів повинно бути забезпечення дієвого контролю над плануючими органами, починаючи з Держплану УРСР. Ст. 4 Закону про охорону природи обмежується лише переліком органів, на які покладається здійснення контролю. Положенням про Державний комітет Ради Міністрів УРСР по охороні природи від 25 березня 1968 р.<sup>7</sup> також не передбачено прав комітету здійснювати контроль і нагляд за діяльністю Держплану УРСР та інших планових органів республіки.

В момент прийняття Закону про охорону природи УРСР проблема охорони природного середовища в умовах науково-технічного прогресу ще не набула сучасної гостроти. Тому закон розв'язував її в плані регулювання охорони поверхневих і підземних вод, водогосподарських об'єктів і атмосферного повітря від забруднення. Нині назріла потреба виділити в законі окремий розділ про охорону природного середовища, що забезпечить най-

сприятливіші умови для існування людини, і дати поняття «правова охорона біосфери».

Охорона природи не обмежується встановленням норм експлуатації і заборон. Розширене відтворення і розвиток природних багатств вимагає все зростаючих витрат держави. Закони про охорону природи деяких союзних республік (Азербайджанської, Узбецької, Грузинської, Таджикицької) встановлюють норму, згідно з якою міністерства, відомства, підприємства та інші організації, що експлуатують природні ресурси, зобов'язані регулярно виділяти асигнування та інші матеріальні засоби для роботи по охороні й відтворенню природних багатств. Таку норму необхідно включити до Закону про охорону природи УРСР, зазначивши, що насамперед держава бере на себе видатки бюджету на фінансування природоохоронних заходів.

У Законі про охорону природи УРСР відсутні норми, що регулюють науково-дослідну роботу з проблем охорони природи. Науково-технічний прогрес вимагає розгортання широких наукових досліджень взаємин між людиною і оточуючою її природою. XXIV з'їзд КПРС питання розвитку продуктивних сил і науки охарактеризував як одне ціле і підкреслив, що вплив науки на розвиток продуктивних сил у перспективі буде більш значним і глибоким.

У науковій літературі частіше висловлюються думки, що нині технічні можливості впливу на природу перевищують знання про те, як змінена природа буде впливати на суспільство. Адже будь-який вплив на природу, як уже зазначалося, викликає зворотну реакцію, яка може бути і позитивною, і негативною. У зв'язку з цим ставиться питання про створення науки про охорону природи, тобто науково обгрунтованих заходів по збереженню, раціональному використанню, розширеному відтворенню і розвитку її багатств в інтересах усього народного господарства. Досить сказати, що в Польській Народній Республіці наукові проблеми доручено розробляти Інституту охорони природи Польської Академії наук, у ГДР діє Інститут ландшафтознавства і охорони природи, такий же інститут створено в ЧССР.

У Радянському Союзі над розробкою деяких теоретичних проблем природокористування працює Лабораторія охорони природи, створена у Міністерстві сільського

господарства СРСР. В союзних республіках, зокрема на Україні, немає спеціальних наукових закладів, для дослідження згаданих проблем, хоч в різних галузях науки плідно працює багато вчених. Настав час створити при Академії наук УРСР науково-дослідний інститут охорони природи, об'єднати розпорошені зусилля вчених, зосередити увагу на конкретних дослідженнях раціонального використання природних багатств.

Законом про охорону природи УРСР слід закріпити положення, що зобов'язує здійснювати науково-дослідну роботу з цих проблем, передбачати включення до планів науково-дослідних установ і вищих учбових закладів відповідних тем по охороні природи та систематичному вивченню допустимих норм використання природних ресурсів і можливих шляхів їх відтворення.

Раціональне використання природних ресурсів за науково-технічного прогресу, успішне виконання завдань охорони природи взагалі значною мірою залежить від того, наскільки спеціалісти, що працюють у різноманітних галузях народного господарства, а також педагоги, юристи, лікарі, діячі літератури, мистецтва, культури знають мету, принципи та методи охорони природи, як вони користуються цими знаннями у своїй практичній діяльності. Щоб оволодіти знаннями про охорону природи, виховати у кожного громадянина почуття бережливого ставлення до природних багатств і навичок правильного користування природними ресурсами, необхідно плано-мірно, за заздалегідь розробленою методикою через усі ланки школи готувати свідомих фахівців з цієї проблеми.

Здійснення такої роботи в Українській РСР гальмується тим, що Законом про охорону природи республіки не передбачено викладання основ охорони природи в учбових закладах. За прикладом інших союзних республік (РРФСР, БРСР тощо) Закон про охорону природи УРСР має обов'язково включити викладання основ охорони природи до шкільних програм і відповідних розділів підручників природничих дисциплін; обов'язкові курси охорони природи та відтворення її ресурсів у вищих і спеціальних середніх учбових закладах з урахуванням їх профілю.

Завданням охорони природи сприяє налагоджена і систематична пропаганда природоохоронних ідей. Нині, коли ідеї стають могутньою силою, їх пропаганда набуває

особливого значення. До свідомості широкої громадськості необхідно донести марксистсько-ленінські ідеї раціонального природокористування, усвідомлення того, що охорона природи на соціалістичному етапі розвитку нашого суспільства є насамперед охороною складних зв'язків, які є в природі, та оволодіння якими дає можливість найбільш продуктивного використання людиною багатств природи, а порушення цих зв'язків призводить до великих господарських збитків, часто більших, ніж вигоди, одержувані при односторонньому використанні ресурсів. Необхідно відмовитись від поширеного погляду на охорону природи і використання її багатств як на антагоністичні явища. Для забезпечення життя необхідне інтенсивне довготермінове і глибоке перетворення природи людиною, а використання її ресурсів є передумовою існування самої людини. Водночас людина не може не рахуватися із законами природи. Раціональна експлуатація природних ресурсів не означає повного їх розкрадання або повного перетворення природи. Яких би вершин не сягнув розвиток людства, воно завжди існуватиме в якомусь середовищі, яке його породило, до якого воно пристосувалося, включаючи також зміни цього середовища власними силами. Лише при справжньому взаєморозумінні між охоронцями природи і тими, хто здійснює її перетворення, можна правильно розв'язати проблему і забезпечити раціональний розвиток людства відповідно до законів природи.

Пропаганда ідей охорони природи має своїм завданням прищепити кожному членові суспільства погляд на природу не тільки як на матеріальну скарбницю, але також як на джерело невичерпних духовних цінностей людства. Адже ступінь цивілізації, пише Ж. Дорст, вимірюється не тільки кількістю кіловат, вироблених енергоустановками. Вона вимірюється також рядом моральних і духовних критеріїв, мудрістю людей, що рухають уперед цивілізацію, прагнуть забезпечити їй довговічність у найбільш сприятливому для її процвітання середовищі, у повній гармонії з законами природи, від яких людина ніколи не звільниться<sup>8</sup>.

Важливого значення набуває пропаганда ідей правої охорони природи, прищеплення поваги до природоохоронного законодавства, суворе дотримання якого повинно стати нормою поведінки кожного громадянина на-

шої країни, кожного господарника і державного діяча. Вона повинна виступати як закріплений Законом про охорону природи УРСР обов'язок державних, культурно-освітніх, наукових установ, учбових закладів, видавництва, редакцій газет і журналів, музеїв, кіно, радіо, телебачення, товариств охорони природи широко пропагувати завдання охорони природи і раціонального використання її ресурсів.

Юридична недосконалість Закону про охорону природи УРСР особливо проявляється в трактуванні відповідальності за порушення правил охорони природи. Ст. 32 закону, всупереч загальним принципам радянського законодавства, встановлює лише відповідальність осіб за порушення правил охорони природи. Відсутність норм відповідальності підприємств, установ і організацій за вказані порушення рівнозначна звільненню їх від неї. Вона виражає неправильну тенденцію минулого періоду, коли вважалось, що відсутність ціни на природні ресурси усуває необхідність майнової відповідальності господарських органів за порушення правил охорони природи. Але в умовах господарської реформи і економічних методів керівництва народним господарством, розширення оперативно-господарської самостійності підприємств, посилення ринкових зв'язків між ними та інтенсифікації використання природних ресурсів відсутність у законі норм про відповідальність господарських органів за порушення правил природокористування може завдати природі значно більшої шкоди, ніж раніше.

Використовуючи методи керівництва народним господарством, держава впливає на виробничу і господарську діяльність соціалістичних підприємств через економічні інтереси колективів підприємств і окремих працівників<sup>9</sup>. Вся система планового господарства спрямована на максимальне збільшення виробництва продукції і всебічне зменшення її вартості.

Заходи по охороні природи, раціональному використанні і відтворенні її ресурсів, навпаки, вимагають великих затрат коштів та інших засобів, які можуть окупитися лише через певний час або й зовсім не окупитися. Підприємства часто не зацікавлені у їх здійсненні, завдання охорони природи не завжди є паралельним до планових завдань. Тому необхідно прагнути, щоб економічні методи керівництва народним господарством спря-

мовувались на створення умов, за яких кожне підприємство було б матеріально заінтересоване у бережливому використанні й відтворенні природних ресурсів. Посилення ролі економічних методів вимагає такого правового регулювання, яке підвищило б економічний інтерес природокористувачів і сприяло розвитку їх ініціативи, найбільш доцільному використанню природних ресурсів.

Однією з форм правового регулювання раціонального використання природних ресурсів є матеріальна (майнова) відповідальність господарських органів, до яких застосовуються закріплені правовими нормами певні санкції.

Матеріальна відповідальність за порушення правил охорони природи була передбачена й раніше (наприклад, за порушення правил рубки лісу, правил полювання тощо). Але дальший розвиток і ускладнення відносин природокористування, широке залучення до експлуатації природних ресурсів і застосування найновіших технічних засобів впливу на природне середовище вимагають повного використання матеріальних санкцій щодо порушників зазначених правил. У зв'язку з цим Основи земельного законодавства, Земельний кодекс УРСР, Основи водного законодавства, Водний кодекс УРСР, а також нормативні акти, що регулюють охорону рибних запасів, передбачають матеріальну відповідальність за правопорушення насамперед господарських органів. Та обставина, що ст. 32 Закону про охорону природи УРСР фактично звільняє господарські органи від матеріальної відповідальності за шкоду, завдану неправомірним використанням природних об'єктів, зайвий раз свідчить про відставання закону, який не відповідає якісно новим змінам, що їх вносить до відносин природокористування науково-технічний прогрес.

В останні роки природоохоронне законодавство розвивається в напрямі посилення відповідальності керівників відомств, підприємств, установ, організацій. У законах про охорону природи деяких союзних республік відповідальність службових осіб і громадян за неправомірне знищення чи псування природних багатств розмежована і передбачена окремими статтями. Закон про охорону природи УРСР обмежується лише терміном «особи», який не розкриває змісту норми ст. 32.

В Законі про охорону природи УРСР немає норми про

порядок його застосування, про заходи по його здійсненню, і що особливо важливо, в якому напрямі необхідно привести все діюче природоохоронне законодавство у відповідність з цим законом.

Заходи по виконанню Закону про охорону природи УРСР, розроблені й затверджені урядом УРСР, не стали надбанням широких верств громадськості. Уже в постанові від 8 травня 1964 р. «Про поліпшення охорони природи, раціональне використання і відтворення природних багатств Української РСР» Рада Міністрів УРСР констатувала, що вони виконуються незадовільно, а Держплан УРСР, міністерства, відомства і облвиконкоми ослабили контроль і вимогливість до керівників підприємств, колгоспів та радгоспів, внаслідок чого були виявлені грубі порушення Закону про охорону природи<sup>10</sup>. Після 1964 р. перевірено стан охорони окремих об'єктів природи республіки, але суцільні й глибокі перевірки виконання закону в цей період не проводились.

Проте Закон про охорону природи УРСР — нова правова форма республіканського законодавства відіграє важливу роль у посиленні правового регулювання охорони і раціонального використання природних ресурсів. Його прийняття мало велике політичне значення. Неабиякий моральний авторитет закону — у проголошенні й закріпленні охорони природних багатств як важливого завдання Радянської держави й усієї громадськості, нормативна сила — в тому, що всі республіканські правові норми були створені й створюються при обов'язковому врахуванні його норм.

Відтоді, як прийнято Закон про охорону природи УРСР, відбулися великі зміни у поглядах на поняття охорони природи, зокрема правову охорону, більш чітко сформульовано основні принципи ставлення соціалістичного суспільства до природи. Всією діяльністю Радянської держави по охороні природи підтверджено один з найголовніших принципів природокористування — повне охоплення цієї проблеми системою соціалістичного планового господарства, перевірено часом реальність прийнятих законодавчих положень.

Нині ставиться питання про удосконалення основного природоохоронного нормативного акта. Можливі два шляхи кодифікації: внести доповнення до діючого закону і прийняти новий закон. На нашу думку, слід підготува-

ти новий закон, який має стати своєрідною конституцією охорони природи, що забезпечить єдність правового регулювання. Розробляти проект цього закону доцільно одночасно з кодифікацією земельного, водного, лісового, гірничого та іншого законодавства.

Ставиться також питання про розробку і видання Закону про охорону природи Союзу РСР<sup>11</sup>. Адже планування і управління природними ресурсами здійснює, в основному, Союз РСР. Загальносоюзні Основи регулюють охорону і раціональне використання ґрунтів, вод, лісів, надр, санітарну охорону природного середовища. Єдністю природного комплексу обумовлюється єдність відносин природокористування, які повинні регулюватися єдиним, створеним за певною схемою, союзно-республіканським природоохоронним законодавством. Не можна також упорядкувати використання природних ресурсів, керуючись лише законодавством союзної республіки, якщо на її території діє загальносоюзне законодавство. Відсутність союзного закону про охорону природи утруднює боротьбу з незаконними посяганнями міністерств, відомств, підприємств союзного підпорядкування на природні ресурси союзних республік.

Оскільки охорона природи і раціональне використання її ресурсів є програмним завданням, норми, що регулюють природоохоронні відносини, мають бути закріплені в статтях нової Конституції СРСР та конституцій союзних республік. Подібні статті включено до Конституції ЧССР, НДР. Закони про охорону природи деяких союзних республік (наприклад, Грузинська, Азербайджанська) кваліфікують порушення керівниками та працівниками підприємств, установ і організацій, а також окремими особами закону про охорону природи як порушення Конституції республіки, невиконання громадського обов'язку берегти й зміцнювати священну й недоторкану основу радянського ладу — громадську соціалістичну власність. Таку норму варто було б закріпити в Законі про охорону природи СРСР та відповідних законах інших союзних республік.

Таким чином, для забезпечення раціональної експлуатації природних багатств і охорони природи правовими заходами настійно вимагається здійснити кодифікацію не тільки спеціалізованого законодавства, але всього природоохоронного законодавства в масштабах Союзу РСР і

союзних республік. Звичайно, лише кодифікація не розв'яже всіх завдань посилення охорони природи, проте без проведення такої роботи неможливо активно впливати на дотримання рівноваги у спілкуванні людини з природою.

### **Відповідальність за порушення правових вимог раціонального використання природних ресурсів**

Радянська держава, здійснюючи регулювання раціонального природокористування, застосовує широкий комплекс заходів щодо неухильного дотримання та виконання законодавства про охорону природи. При порушенні правил охорони природи винні притягаються до відповідальності згідно з діючим законодавством, з них стягуються збитки, завдані їх незаконними діями (ст. 32 Закону про охорону природи УРСР).

Питання відповідальності за порушення природоохоронного законодавства в умовах науково-технічного прогресу набувають великого значення. Розвиток техніки та її масове застосування при проведенні різноманітних робіт може привести за короткі строки до непоправної шкоди природним ресурсам, до отруєння і забруднення природного середовища. За цих умов заходи відповідальності повинні бути **оперативними і ефективними**. Як уже зазначалось, Директивами ХХІV з'їзду КПРС поставлено завдання підвищити відповідальність міністерств і відомств, підприємств, установ і організацій за раціональне використання природних ресурсів. Така вимога ґрунтується на тому, що, як показує практика, соціальна ефективність і роль юридичної відповідальності в системі заходів боротьби з нераціональним використанням природних ресурсів поки що недостатня<sup>12</sup>. Це обумовлено як невпорядкованістю законодавчого регулювання, так і недоліками практики застосування існуючих заходів відповідальності.

Діюча система заходів відповідальності в галузі природоохоронних відносин була в основному спрямована проти окремих порушників — громадян і службових осіб. Цей недолік властивий не тільки, як підкреслювалось, нормам Закону про охорону природи УРСР, але також іншому законодавству. Так, наприклад, соціалістичні підприємства і організації за правопорушення в сфері охо-

роши природи, можуть (як суб'єкти права) притягатися лише до цивільноправової відповідальності. На практиці ж така відповідальність застосовується за лісопорушення і порушення правил рибальства. За шкоду, заподіяну порушенням правил охорони ґрунтів, водних ресурсів, атмосферного повітря, надр, мисливської фауни та інших природних ресурсів, підприємства та організації відповідальності не несуть. В Основах земельного законодавства, Земельному кодексі УРСР, а також Основах водного законодавства і Водному кодексі УРСР вказується, що підприємства, організації та установи повинні відшкодувати збитки, заподіяні порушенням земельного і водного законодавства, але практично згадані норми не застосовуються за відсутністю методики підрахунку збитків, невизначеністю самого їх поняття, порядку розв'язання майнових спорів тощо. Судова практика в галузі охорони природи обмежується переважно традиційними категоріями справ — стягненням збитків, заподіяних громадянами при лісопорушеннях, порушеннях правил рибальства та полювання. Застосування загальних положень цивільного права до всіх відносин по відшкодуванню матеріальних збитків, заподіяних нераціональним використанням природних ресурсів, має істотні особливості, а тому викликає труднощі на практиці.

Відсутність систематизації, складність правових норм, що регулюють раціональне використання ґрунтів, надр, лісів, вод, рибних запасів, тваринного світу, атмосферного повітря та інших ресурсів, також певною мірою впливають на оперативність і ефективність діючого законодавства.

Природоохоронне законодавство для захисту природних ресурсів використовує різноманітні методи, або встановлені законом способи впливу на порушників правових норм про охорону цих ресурсів та способи відновлення порушення прав чи забезпечення законних інтересів і природокористувачів, і держави, а саме: адміністративноправовий, цивільноправовий, кримінальноправовий. Обмежене значення має в цій сфері дисциплінарний метод. Відповідно до Основ земельного законодавства і ст. 172 ЗК УРСР може застосовуватися земельноправова відповідальність за систематичне порушення правил користування землею.

**Адміністративноправова відповідальність.** Метод адміністративного регулювання є нині основною формою правової боротьби з порушеннями правил охорони природи, хоч в умовах госпрозрахункової системи господарювання і безкоштовного наділення господарських об'єднань природними ресурсами, на наш погляд, повинен мати допоміжне значення порівняно з основним методом цивільноправового регулювання.

Заходами адміністративного впливу на порушників правил охорони природи є штраф, адміністративна конфіскація і реквізиція, попередження, громадська догана, а також заходи припинення і попередження можливих порушень, або заборонні заходи, які застосовуються для припинення будівництва, заборони експлуатації об'єктів (якщо порушуються правила охорони природи), позбавлення права займатися певною діяльністю, особисте затримання.

Найефективнішим і найчастіше застосовуваним заходом адміністративного стягнення є **грошовий штраф**. Так, відповідно до Указу Президії Верховної Ради СРСР від 14 травня 1970 р. «Про адміністративну відповідальність за порушення земельного законодавства»<sup>13</sup> на осіб, винних у псуванні сільськогосподарських та інших земель, засміченні їх виробничими та іншими відходами і стічними водами, безгосподарному використанні земель, невиконанні обов'язкових заходів по поліпшенню земель і охороні ґрунтів від вітрової та водної ерозії, інших процесів, що погіршують стан ґрунтів, накладається штраф до 100 крб., а на службових осіб, винних у несвоєчасному поверненні земель, що тимчасово займаються, або невиконанні обов'язків по приведенню їх у стан, придатний для використання за призначенням,— до 50 крб. Указ Президії Верховної Ради УРСР від 26 квітня 1962 р. «Про посилення боротьби з бур'янами»<sup>14</sup> встановив, що при порушенні правил боротьби з бур'янами на винних службових осіб накладається штраф від 20 до 30 крб., на громадян — від 5 до 10 крб. Якщо згадані особи злісно порушують правила боротьби з бур'янами, на них накладається штраф у подвійному розмірі.

Штраф як захід адміністративного стягнення передбачено Указом Президії Верховної Ради СРСР від 11 січня 1955 р. «Про відповідальність за потрапи посіви в колгоспах і радгоспах»<sup>15</sup>.

За порушення правил охорони і раціонального використання надр на службових осіб може бути накладено штраф до 50 крб., передбачений Указом Президії Верховної Ради СРСР від 9 лютого 1968 р. «Про адміністративну відповідальність за порушення правил, норм та інструкцій по безпечному веденню робіт у галузях промисловості та на об'єктах, підпорядкованих органам Держгіртехнагляду»<sup>16</sup>.

Постановою Ради Міністрів УРСР від 29 листопада 1968 р. «Про затвердження такс для нарахування розміру стягнень за лісопорушення»<sup>17</sup> встановлена адміністративна відповідальність службових осіб підприємств, організацій (в тому числі колгоспів) і установ, з вини яких допущені лісопорушення, а також порушення Правил відпуску лісу на пні в лісах СРСР або Правил сінокосіння і випасання худоби в лісах СРСР. Штрафи до 50 крб. накладаються в установленому порядку адміністративними комісіями при виконкомах районних, міських Рад депутатів трудящих.

За порушення Правил пожежної безпеки в лісах СРСР, затверджених постановою Ради Міністрів СРСР від 18 червня 1971 р.<sup>18</sup> встановлено штраф: на службових осіб — до 50 крб., на громадян — до 10 крб.; за порушення зазначених правил, яке викликало лісову пожежу або поширення її на значну площу, якщо ці дії не тягнуть кримінальної відповідальності, на службових осіб — до 100 крб., громадян — до 50 крб.

Правилами користування та охорони автомобільних шляхів і шляхових споруд<sup>19</sup> за пошкодження чи знищення деревних насаджень встановлено штраф до 10 крб.

Постановою уряду республіки від 7 липня 1962 р. «Про встановлення штрафів за порушення правил охорони та використання водних ресурсів Української РСР»<sup>20</sup> введена адміністративна відповідальність керівників та інших службових осіб підприємств, установ і організацій, а також громадян, винних у забрудненні й засміченні поверхневих (включаючи прибережні смуги морів), підземних вод неочищеними стічними водами, виробничими та господарськими відходами та інших порушеннях правил охорони і використання водних ресурсів. За ці порушення накладаються штрафи: на службових осіб — до 50 крб., громадян — до 10 крб.

За порушення санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідемічних правил планування і забудови населених місць, охорони атмосферного повітря, поверхневих і підземних вод, ґрунту, радіаційної безпеки, правил зберігання, транспортування і застосування отрутохімікатів у сільському господарстві на винних можуть накладатися штрафи, передбачені Положенням про державний санітарний нагляд в СРСР від 29 травня 1963 р.<sup>21</sup>.

Штраф як захід адміністративного стягнення може бути накладений на порушників правил рибальства і охорони рибних запасів у водоймах СРСР: на громадян — до 10 крб., на службових осіб — до 50 крб. За грубе порушення зазначених правил, якщо воно за законом не тягне за собою кримінальної відповідальності, винні службові особи підлягають штрафіві до 100 крб., громадяни — до 50 крб.<sup>22</sup>.

Штраф застосовується також за порушення Положення про полювання та мисливське господарство УРСР від 8 серпня 1969 р.<sup>23</sup> (службові особи — до 50 крб., громадяни — до 10 крб.). Громадяни, винні в порушенні правил придбання і користування мисливськими рушницями, підлягають штрафу до 10 крб., директори магазинів, які порушують порядок торгівлі ними та боєприпасами — до 20 крб.<sup>24</sup>.

За порушення режиму, встановленого на заповідній території, штрафи можуть накладатися — на службових осіб до 50 крб., громадян — до 10 крб.<sup>25</sup>.

Адміністративна відповідальність за порушення режиму охорони пам'яток природи передбачена «Положенням про державні заповідники і пам'ятки природи на території УРСР» від 26 липня 1946 р.<sup>26</sup>. Винні підлягають штрафіві до 10 крб.

Відповідно до Указу Президії Верховної Ради УРСР від 15 грудня 1961 р. «Про дальше обмеження застосування штрафів, що накладаються в адміністративному порядку»<sup>27</sup> обласні, районні, міські (міст республіканського та обласного підпорядкування) Ради депутатів трудящих мають право приймати рішення з адміністративними санкціями з таких питань: боротьба з антисанітарним станом населених пунктів; охорона зелених насаджень, природних джерел, лиманів і упорядкування місцевих курортів; боротьба з шкідниками сільського і лісового господарства та хворобами сільськогосподар-

ських культур. Однією із санкцій, що застосовуються за порушення зазначених рішень, є штраф.

**Адміністративна конфіскація**, тобто примусове і безплатне вилучення майна на користь держави, може бути застосована за лісопорушення, незаконне рибальство і полювання. Підлягають вилученню незаконно добуті деревина (внаслідок лісопорушення)<sup>28</sup>, риба або інші заборонені до відлову водні тварини, заборонені знаряддя незаконного рибальства<sup>29</sup>, продукція полювання<sup>30</sup>.

**Адміністративна реквізиція** застосовується до осіб, які придбали мисливські рушниці з порушенням встановленого порядку, ухиляються від їх реєстрації або порушують правила зберігання і користування ними. Рушниці вилучаються, продаються через комісійні магазини з поверненням виручених грошей власникам за вирахуванням комісійного збору<sup>31</sup>.

Окремою групою заходів адміністративного примусу є санкції, що мають на меті **припинення** або **попередження** порушень правил охорони природи і раціонального використання природних ресурсів.

Так, органам землевпорядної служби надано право зупиняти агротехнічні та лісомеліоративні роботи, вносити до відповідних органів пропозиції про зупинення інших робіт, якщо продовження їх може призвести до розвитку ерозії, засолення, заболочування та інших процесів, що знижують родючість ґрунтів, а також до пошкодження родючого шару<sup>32</sup>. Органи санітарного нагляду мають право забороняти, аж до вжиття необхідних санітарних і протиепідемічних заходів, експлуатацію діючих об'єктів, що забруднюють і заражають природне середовище, зупиняти будівництво, введення в експлуатацію об'єктів при порушенні санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідемічних правил. Органи по регулюванню використання та охорони вод вправі обмежувати, зупиняти або забороняти скидання стічних вод аж до припинення діяльності окремих промислових установ, цехів, підприємств, установ, організацій, якщо ними порушуються правила охорони вод (ст. 31 Основ водного законодавства), припиняти водокористування підприємств, організацій, установ і громадян (крім права користування водами для питних і побутових потреб) при порушенні правил користування водами та їх охорони або використання водного об'єкта всупереч його

призначенню (ст. 18 Основ водного законодавства). Органам рибохорони надано право забороняти торговельним організаціям торгівлю знаряддями лову риби і сіткоматеріалами, застосування яких у даній місцевості заборонено правилами рибальства<sup>33</sup>.

При невиконанні підприємствами, організаціями і установами правил пожежної безпеки в лісах облвиконкоми і райвиконкоми можуть за поданням відповідних органів управління лісовим господарством зупиняти роботи в лісі на ділянках і об'єктах, де допущено порушення, аж до їх усунення<sup>34</sup>.

До заборонних заходів відносяться тимчасова або постійна заборона рибальства, полювання та використання інших природних об'єктів, продаж приватними особами риби цінних видів, за незаконний вилов і знищення якої передбачається стягнення з громадян завданої шкоди, а також ікри та іншої продукції з риби цих видів<sup>35</sup>. Особливий заборонний режим встановлюється на заповідних територіях, в заказниках і навколо пам'яток природи.

**Позбавлення права полювання** є одним з адміністративних заходів, застосовуваних до порушників правил полювання. Воно здійснюється за постановою обласного управління лісового господарства і лісозаготівель або обласної державної інспекції лісів строком до 3 років<sup>36</sup>.

Органи рибохорони та Української республіканської інспекції судноплавства мають право затримувати плавучі засоби, які є власністю колгоспів (крім рибальських колгоспів) і особистою власністю громадян, якщо порушено порядок про обов'язкову реєстрацію цих плавзасобів, встановлений постановою Ради Міністрів в УРСР від 20 лютого 1970 р. «Про заходи по посиленню охорони рибних запасів у водоймах республіки»<sup>37</sup>. З метою припинення порушень правил рибальства працівники органів рибохорони мають право відбирати у порушників знаряддя лову, плавучі та інші транспортні засоби, забороняти на період нересту пересування човнів у заборонених для рибальства зонах, обмежувати потужність моторів плавучих засобів і порядок користування ними. Особи, що здійснюють нагляд за дотриманням правил полювання, та лісова охорона вправі затримувати знаряддя полювання.

Працівники відомчих інспекцій, державні інспектори охорони природи, працівники органів, що спричиняють здійсненню нагляду за дотриманням правил раціонального природокористування, мають право затримувати порушників, складати протоколи або доставляти затриманих для встановлення їх особи в органи міліції чи органи влади.

Одним з основних заходів по охороні санітарних і ветеринарних правил є введення при необхідності карантину. Він застосовується як самостійний захід, а при встановленні вини службових осіб у порушенні санітарних і ветеринарних правил — у поєднанні з іншими заходами (наприклад, штрафом).

Діюче законодавство надає районним, міським, районним у місті Радам депутатів трудящих право скасовувати в необхідних випадках накази і розпорядження керівників підпорядкованих Раді органів управління, а також підприємств, установ і організацій районного підпорядкування, зупиняти накази керівників підприємств вищестоящего підпорядкування з питань охорони природи, землекористування, благоустрою, якщо вони суперечать законодавству.

**Відшкодування шкоди.** Незалежно від притягнення до адміністративної, кримінальної, дисциплінарної чи земельноправової відповідальності порушники правил раціонального використання природних ресурсів зобов'язані відшкодувати заподіяну їм незаконними діями шкоду. Цей обов'язок передбачений різноманітними правовими нормами. Якщо відшкодування шкоди не передбачено спеціальними нормами, то до регулювання відносин по відшкодуванню можуть застосовуватися загальні положення радянського цивільного права про зобов'язання, що виникають із заподіяння шкоди, які є в Основах цивільного законодавства та ст. 440 і 203 Цивільного кодексу УРСР.

Під **шкодою**, що підлягає відшкодуванню, ст. 440 Цивільного кодексу УРСР розуміє знищення або зменшення блага, що охороняється радянськими законами. Відшкодуванню підлягає лише шкода, яка потягла для потерпілого певні не вигідні матеріальні наслідки (збитки). Згідно з ст. 203 Цивільного кодексу УРСР збитки це витрати, зроблені кредитором, втрата, або пошкодження його майна та не одержані кредитором доходи, які він

одержав би, якби зобов'язання було виконано боржником.

Проте застосування цих норм до відносин по відшкодуванню матеріальної шкоди, завданої нераціональним використанням природних ресурсів, як уже говорилося, пов'язане з великими труднощами, оскільки обумовлене необхідністю враховувати специфіку об'єктів охорони. Через відсутність законодавчих актів, якими б передбачались спеціальні норми регулювання відшкодування матеріальної шкоди, заподіяної знищенням або псуванням деяких природних ресурсів (грунти, надра, атмосферне повітря, пам'ятки природи тощо), шкода, заподіяна цим ресурсам, фактично не відшкодовується. Так наприклад, законодавство, що забезпечує охорону земельних ресурсів (ст. 50 Основ земельного законодавства, ст. 173 Земельного кодексу УРСР) передбачає, що підприємства, організації, установи і громадяни повинні відшкодувати шкоду, заподіяну ними внаслідок порушення земельного законодавства<sup>38</sup>. Ця загальна норма вимагає деталізації в правових актах, які мають визначити порядок і розміри матеріальної відповідальності за шкоду, заподіяну конкретними правопорушеннями земельним ресурсам, як це зроблено спеціальними актами про відшкодування шкоди за лісопорушення, порушення правил рибальства та полювання. Так, постановою Ради Міністрів СРСР від 21 серпня 1968 р. «Про порядок і розміри матеріальної відповідальності за шкоду, заподіяну лісовому господарству»<sup>39</sup> встановлена матеріальна відповідальність підприємств, організацій (у тому числі колгоспів), установ і громадян. За рубку лісу лісозаготівельними підприємствами, організаціями і установами на ділянках, не переданих для рубки; за пошкодження ростучих дерев і чагарників до ступеня припинення росту шкода відшкодовується в десятикратному розмірі згідно з діючими з 1 липня 1967 р. таксами на деревину, що відпускається на пні по першому розряду у всіх лісотаксових поясах, без застосування норм зниження такс. За цими ж таксами зазначені організації у випадках привласнення зрубаних з кореня, а також буроломних і вітровальних дерев або самовільно зрубаних сухостійних дерев відшкодовують шкоду у подвійному розмірі зазначених такс.

За рубку ростучого лісу без лісорубного квитка (ор-

дера) або з квитком (ордером), але не на тій ділянці, не в тій кількості і не тих порід дерев, як зазначено в ньому, за пошкодження ростучих дерев і чагарників до ступеня припинення росту громадяни відшкодовують шкоду за діючою Таксою для вирахування розміру стягнень за шкоду, заподіяну населенням незаконною порубкою або пошкодженням лісу до припинення росту, затвердженою Постановою Ради Міністрів УРСР від 29 листопада 1968 р.<sup>40</sup>. Розмір стягнення залежить від діаметра дерева біля пня і групи лісів. При пошкодженні лісу, що не призвело до припинення росту (обрубка верхівок, здирання кори тощо), шкода визначається з розрахунку 3 крб. у лісах першої групи і 2 крб. в лісах другої групи за кожне пошкоджене дерево. При незаконній порубці сухостійного лісу, привласненні зрубаних з кореня дерев та буреломного і вітровального лісу заподіяна шкода обчислюється за діючими таксами на деревину, що відпускається на пні, збільшеними в два рази.

За окремі лісопорушення Постановою Ради Міністрів СРСР від 21 серпня 1968 р. розмір матеріальної відповідальності встановлено без поділу на види лісопорушників (підприємства, організації, установи чи окремі громадяни). Так, за знищення або пошкодження лісу внаслідок підпалу або необережного поводження з вогнем, за пошкодження лісу промисловими відходами, хімікатами і стічними водами, що призвело до його усихання, шкода відшкодовується лісопорушниками в розмірі вартості: втрати товарної цінності лісу, обчисленої за діючими в даній місцевості таксами на деревину, що відпускається на пні; вирощування нових лісових культур або молодняків природного походження замість тих, що загинули; робіт по очистці території. При знищенні або пошкодженні лісу внаслідок підпалу або необережного поводження з вогнем до суми шкоди включаються також усі витрати на гасіння пожежі. Порядок визначення шкоди, завданій лісові промисловими відходами, хімікатами і стічними водами, що призвело до його усихання, а також за знищення або пошкодження лісу внаслідок підпалу чи необережного поводження з вогнем передбачений Інструкцією про порядок притягнення до відповідальності за лісопорушення в лісах СРСР<sup>41</sup>.

Постановою Ради Міністрів УРСР від 29 листопада 1968 р. встановлена матеріальна відповідальність за зни-

щення або пошкодження лісових культур, сіянців і саджанців у лісових розсадниках та плантаціях, а також молодняків природного походження і самосіву на площах, призначених під лісовідновлення; самовільне збирання горіхів і плодів на ділянках, де збирання дозволяється лише по квитках (ордерах).

При порушенні лісозаготівельниками умов лісозаготівель відшкодування шкоди не застосовується. Їх відповідальність регулюється Правилами відпуску лісу на пні в лісах СРСР від 29 червня 1955 р.<sup>42</sup>; за порушення умов розробки лісосічного фонду вони сплачують неустойки в розмірах, передбачених пп. 50—53 цих правил.

Підлягає відшкодуванню на користь держави шкода, заподіяна господарськими організаціями рибним запасам. Постановою Ради Міністрів СРСР від 10 грудня 1969 р. «Про заходи по посиленню охорони рибних запасів у водоймах СРСР»<sup>43</sup> органам рибоохорони надано право пред'являти позови до державних підприємств, організацій і установ, колгоспів та інших кооперативних і громадських організацій про стягнення в доход держави коштів на відшкодування шкоди, заподіяної рибному господарству внаслідок порушення правил рибальства та охорони рибних запасів, з використанням цих коштів на відтворення рибних запасів. Цією ж постановою затверджено такси для обчислення розміру стягнення за шкоду, заподіяну громадянами незаконним виловом або знищенням риби цінних видів у рибогосподарських водоймах СРСР, в Українській РСР — також за незаконний вилов або знищення інших цінних для республіки риб<sup>44</sup>.

Матеріальна відповідальність передбачається також за порушення Положення про полювання та мисливське господарство Української РСР від 8 серпня 1969 р. відповідно до розцінок за знищення звірів і птахів, затверджених Міністерством лісового господарства УРСР і погоджених з Міністерством фінансів республіки. Це Положення звільняє підприємства, установи і організації від цивільної відповідальності за порушення правил полювання, хоч це нічим не мотивується.

Практично ж величезна кількість мисливських звірів і птахів (особливо під час розмноження) знищується сільськогосподарськими машинами та іншими засобами. За такі дії володілець засобів підвищеної небезпеки

(тракторів, комбайнів та ін.) несе відповідальність незалежно від наявності його вини, і суд не має підстав відмовляти в таких позовах через відсутність вини в діях трактористів, комбайнерів чи водіїв інших засобів підвищеної безпеки.

Якщо заготівельні організації приймають від мисливців продукцію незаконного полювання і сплачують їм заготівельну вартість цієї продукції, органи мисливського господарства звертаються до суду з позовом про визнання недійсною угоди, укладеної заготівельною організацією і мисливцем. Такі позови пред'являються на підставі ст. 49 Цивільного кодексу УРСР, яка визнає недійсними угоди, що суперечать інтересам держави і суспільства, а все одержане сторонами за цією угодою стягується в доход держави. Як відповідачі за цими позовами притягаються особи, що здали продукцію незаконного полювання, і організації, що прийняли цю продукцію.

**Кримінальна відповідальність.** Особи, винні в порушенні законодавства про охорону природи, у визначених законом випадках можуть притягатися до кримінальної відповідальності.

Кримінальний кодекс УРСР передбачає відповідальність за злочинне порушення правил охорони лісів: знищення чи істотне пошкодження лісових масивів шляхом підпалу (ст. 89, ч.ч. II і III); знищення чи істотне пошкодження лісових масивів внаслідок необережного поводження з вогнем або джерелом підвищеної безпеки (ст. 90); порушення правил боротьби з хворобами і шкідниками рослин (ст. 158); умисне пошкодження захисних лісонасаджень, що завдало великої шкоди державному, колгоспному чи іншому громадському господарству (ст. 159); незаконну порубку лісу (ст. 160).

Кримінальна відповідальність службових осіб за забруднення рік, озер та інших водойм і водних джерел неочищеними і незнешкодженими стічними водами, покидьками або відходами промислових і комунальних підприємств, що може заподіяти шкоду здоров'ю людей або сільськогосподарському виробництву чи рибним запасам, передбачена ст. 288 КК УРСР. Неслужбові особи за забруднення водойм і водних джерел, якщо їх дії містять ознаки складу злочину, можуть притягатися до кримінальної відповідальності за ст. 227 КК УРСР.

До злочинних порушень правил рибальства ст. 162

Кримінального кодексу УРСР відносить незаконне заняття рибним, звіриним або іншим водним добувним промислом без належного дозволу чи в заборонений час або в недозволені місця чи забороненими способами та знаряддями лову.

Ст. 163 КК УРСР передбачає покарання за проведення вибухових робіт з порушенням правил, що встановлені з метою охорони рибних запасів.

Незаконне полювання кваліфікується Кримінальним кодексом УРСР як господарський злочин і визначається в ст. 161 як полювання в заборонений час, чи в недозволені місця, або забороненими знаряддями і способами, або на звірів і птахів, полювання на яких повністю заборонено. Причому покарання може бути застосоване лише тоді, якщо за такі ж дії було вже застосовано заходи адміністративного впливу.

За ст. 207 КК УРСР можуть притягатися до кримінальної відповідальності винні у знищенні й зруйнуванні пам'яток природи.

Аналіз спеціального законодавства, що регулює адміністративну, цивільну й кримінальну відповідальність за порушення правил охорони природи, дає підставу зробити висновок про його істотну неповноту і необхідність удосконалення з метою посилення відповідальності за порушення правил раціонального природокористування.

Так, наприклад, у законодавстві не передбачено адміністративну відповідальність юридичних осіб, яка відповідно до Указу Президії Верховної Ради УРСР від 15 грудня 1961 р.<sup>45</sup> може застосовуватися у вигляді штрафу лише до службових осіб і громадян. Але навряд чи правильно виключати можливість адміністративного впливу на підприємства, які в нових умовах набувають все ширшої економічної самостійності і свободи у виборі способів використання наданих їм природних ресурсів. Цілком обгрунтованим є твердження, що суб'єктом адміністративного проступку може бути не тільки службова особа чи громадянин, а й юридична особа<sup>46</sup>, до якої повинні застосовуватися адміністративні стягнення, зокрема штрафи. Майже в усіх соціалістичних країнах це питання вирішено саме так, і за порушення правил раціонального використання природних об'єктів на підприємства накладаються великі штрафи.

Не відповідає принципам покарання визначення роз-

міру адміністративного штрафу залежно від посадового положення, а не від тяжкості правопорушення.

Зовсім недостатньо розроблені види адміністративної відповідальності за порушення правил охорони надр, природного середовища, зокрема атмосферного повітря від забруднення промисловими і комунальними відходами, викидами автомобілів, радіоактивними, отруйними і сильнодіючими речовинами. Органам гірничого нагляду слід надати право накладення адміністративних штрафів (без звернення до адміністративної комісії) за порушення правил охорони надр, вимог комплексності розробки родовищ і повноти виїмання корисних копалин, за допущення надпланових витрат та ін.<sup>47</sup> Назріла потреба посилити адміністративну відповідальність за порушення правил охорони природного середовища через встановлення значно підвищених порівняно з існуючими розмірів штрафу.

Нині встановлено порядок, згідно з яким питання про притягнення порушників правил охорони ґрунтів, заповідників, пам'яток природи вирішується адміністративними комісіями при виконкомах Рад депутатів трудящих. Практика їх діяльності показала, що існуючий порядок не забезпечує ефективної і оперативної боротьби з порушниками законодавства про охорону природи. Складна процедура всього процесу, стислі строки, загальний лібералізм комісій є причиною того, що більшість порушників уникає відповідальності.

Немає ніякої потреби в тому, щоб за порушення правил охорони природи стягнення накладали адміністративні комісії і спеціальні інспекції. Так, за порушення правил охорони вод, рибних запасів, полювання, санітарно-епідемічних і санітарно-гігієнічних норм притягають до адміністративної відповідальності порушників самі органи водного, рибного, мисливського санітарного нагляду, а за інші — адміністративні комісії. Органам земельнопорядної служби, охорони державних заповідників та пам'яток природи необхідно надати право самостійно притягати порушників до адміністративної відповідальності, без звернення до адмінкомісій, яким варто залишити право накладання штрафів лише за порушення загальнообов'язкових рішень Рад.

Вимагає поліпшення діяльність судів щодо розгляду скарг громадян на дії адміністративних органів, які на-

клали штраф за порушення правил охорони природи. Узагальнення цієї практики Верховним Судом Української РСР показали, що основним недоліком судів при розгляді справ цієї категорії є необгрунтовані рішення про задоволення скарг на дії адміністративних органів і неправильне звільнення винних від встановленої законом відповідальності або зниження розміру накладеного штрафу.

Обов'язок відшкодування матеріальної шкоди або збитків, які є грошовим виразом шкоди, заподіяної порушенням правил раціонального природокористування, може мати досить серйозний вплив на порушників. За останні роки чимало авторів монографій, журнальних статей, доповідей на наукових конференціях пропонують більш рішуче запроваджувати принцип матеріальної відповідальності за порушення вимог законодавства про раціональне використання природних ресурсів<sup>48</sup>.

Більшість авторів, незважаючи на наявність деяких розбіжностей, сходяться в поглядах на питання про необхідність відшкодування шкоди за порушення вимог законодавства про раціональне використання землі, надр, водних ресурсів, атмосферного повітря.

Оскільки законодавство (зокрема ст. 32 Закону про охорону природи УРСР, ст. 50 Основ земельного законодавства, ст. 173 Земельного кодексу УРСР, ст. 46 Основ водного законодавства) передбачає відшкодування шкоди, відправним у даному випадку повинен бути принцип **повного її відшкодування**. До складу шкоди входить вартість: невикористаних затрат, вкладених у природний ресурс до його псування; витрат для повернення природних багатств до попереднього стану (якщо таке відновлення можливе); неодержання доходів, які могли бути одержані (упущена вигода)<sup>49</sup>.

Необхідно переглянути позиції судової практики, яка заперечує можливість стягнення вартості неодержаних доходів (упущеної вигоди) при псуванні ресурсів.

Застосування при використанні природних об'єктів сучасної техніки може завдати великої шкоди природним ресурсам, тому до володільців техніки, яка є джерелом підвищеної небезпеки, за заподіяння такої шкоди необхідно застосовувати норми ст. 90 Основ цивільного законодавства і ст. 450 Цивільного кодексу УРСР і стягати збитки незалежно від наявності вини. Джерелами підви-

щеної небезпеки необхідно вважати також застосування отрутохімікатів у сільському й лісовому господарстві, підприємства та інші об'єкти, що негативно впливають на природне середовище шкідливими викидами і відходами.

Майнова шкода при знищенні, пошкодженні чи іншому заподіянні збитків об'єктам природи по суті заподіюється відповідній галузі народного господарства, яка несе великі матеріальні затрати, населенню певної території, а в ряді випадків — усьому народному господарству, отже й державі як власнику природних ресурсів. Тому спірною і, на наш погляд, неправильною є висловлена в літературі думка щодо відшкодування шкоди земельним ресурсам. Б. В. Єрофеев пише, що існуюча система земельних відносин не дозволяє ні економічно, ні юридично обгрунтовувати позови держави до землекористувачів, а всю повноту відповідальності повинні нести правопорушники, винні в псуванні та руйнуванні земель<sup>50</sup>. Навряд чи такий погляд може сприяти посиленню відповідальності всіх природокористувачів за збереження і раціональне використання природних об'єктів. Часто правопорушниками є не «треті особи», про яких говорить Б. В. Єрофеев, а службові особи підприємств-природокористувачів. Тому пропозиція про притягнення до відповідальності лише третіх осіб суперечить ст. 89 Основ цивільного законодавства і ст. 441 Цивільного кодексу УРСР.

Питання про відповідальність службових осіб за шкоду, заподіяну природним ресурсам, вимагає надзвичайної уваги законодавця. Заслугує підтримки думка В. З. Янчука з цього приводу. Підкреслюючи недосконалість розділу XI Основ земельного законодавства, він правильно зазначає, що ним передбачена головним чином відповідальність громадян за порушення земельного законодавства, а найбільше земельних правопорушень здійснюється керівниками підприємств, установ і організацій, в тому числі й колгоспів. В наших умовах купівля-продаж землі малоімовірна, а злочинно недбале ставлення до поліпшення землі та попередження шкідливих ґрунтових процесів є справжньою небезпекою<sup>51</sup>. Тому необхідно встановити сувору матеріальну відповідальність службових осіб, з вини яких заподіюється шкода. Наприклад у Ворошиловградській області шахта № 25 тресту «Свердловугілля» завдала колгоспу «Шлях до комунізм-

му» чималих збитків. Артіль пред'явила рахунок на 2700 крб., а підприємство його оплатило. Інша шахта цього ж тресту — «Харківська» № 2 відшкодувала радгоспові «Ровеньківський» 8 тис. крб. Безпосередньо ж винні особи (керівники шахти) не були притягнуті до матеріальної відповідальності.

Практично природокористувачі, чиї інтереси порушено, подають позов на захист «своїх» інтересів, «своїх» порушених правил. Причому вимагають лише захисту і відновлення «своїх» прав і інтересів на шкоду загальнонародним. Крім того, часто відновлення цих прав і інтересів здійснюється за рахунок держави-власника знищених чи пошкоджених природних ресурсів. За цих умов службові особи повинні нести відповідальність не лише перед природокористувачем, інтереси якого порушено, а й перед державою, як власником природних ресурсів.

Діяльність планових органів, міністерств і відомств свідчить, що інколи підприємствам доводять нереальні, необґрунтовані, явно шкідливі для використання природних ресурсів завдання. Тому втрати природних ресурсів, викликані непродуманими діями працівників головних управлінь і господарських об'єднань, повинні відшкодуватися за рахунок заохочувального фонду главків. Це примусить главк охороняти інтереси підприємств від неправильних рішень міністерства чи іншого відомства і підвищить відповідальність його працівників за їх прийняття.

Для посилення відповідальності колективів трудящих за раціональне використання природних багатств необхідно суми збитків від викидання з стічними водами і відходами в атмосферу цінної сировини та готової продукції відносити не на підвищення собівартості продукції, а визнавати браком. Це відбиватиметься на заробітку кожного робітника, що забезпечить поєднання питання про матеріальну відповідальність підприємства з матеріальною заінтересованістю робітників і службовців у бережливому раціональному витрачанні природних ресурсів і охороні природного середовища.

Діюче в Українській РСР законодавство ще не повністю забезпечує кримінальноправову боротьбу з порушеннями вимог раціонального використання природних ресурсів. Нині практично не ведеться кримінальноправова боротьба з порушеннями правил охорони ґрунтів і надр:

у Кримінальному кодексі УРСР відсутні статті, які передбачають покарання за злочини проти цих найважливіших природних ресурсів і об'єктів державної власності.

Великої шкоди суспільству завдає забруднення природного середовища, зокрема атмосферного повітря. Заходи адміністративного і громадського впливу щодо порушників правил охорони природного середовища не забезпечують належної боротьби з цими правопорушеннями. Повітря забруднюється, як правило, з вини керівників та інших службових осіб підприємств, які під різними приводами ухиляються від виконання заходів щодо захисту повітряного басейну і природного середовища взагалі. Тому давно назріла потреба прийняти закон про кримінальну відповідальність за забруднення природного середовища, в якому мешкає людина, розширивши і значно доповнивши ст. 228 КК УРСР, що передбачає відповідальність за злочинне забруднення водою.

Варто підкреслити, що республіки з менш розвиненою важкою і хімічною промисловістю своїми кримінальними кодексами передбачили відповідальність за забруднення повітряного басейну (ст. 218 КК Білоруської РСР, ст. 240 КК Вірменської РСР, ст. 225 КК Латвійської РСР, ст. 255 КК Туркменської РСР, ст. 223 КК РРФСР).

Стаття 161 КК УРСР передбачає кримінальну відповідальність за незаконне полювання при умові, якщо за такі самі дії були застосовані заходи адміністративного впливу. Така редакція ст. 161 КК УРСР у багатьох випадках виключає можливість притягнення до відповідальності осіб, винних у незаконному полюванні й заподіянні шкоди (часто значної) мисливському господарству. Так, за даними Головного управління мисливського господарства Міністерства лісового господарства УРСР, у 1970 р. було виявлено 4324 випадки порушення правил полювання на території республіки<sup>52</sup>. Серед них було чимало випадків знищення цінних і рідкісних для України звірів і птахів, полювання на яких повсюдно заборонено: ведмедів, бобрів, видр, глухарів, дрохв, а також лосів, відстріл яких дозволяється за ліцензіями. До кримінальної відповідальності за незаконне полювання в 1970 р. притягнуто три особи, з них двоє — за незаконне полювання на диких качок і кіз. Особи, що скоїли більш небезпечні злочини в мисливському господарстві, не були притягнуті до кримінальної відповідальності лише тому,

що раніше до них не були застосовані заходи адміністративного впливу.

З метою посилення боротьби з браконьєрством на території республіки пропонується виділити з ст. 161 КК УРСР в її другу частину відповідальність за незаконне полювання на звірів і птахів, полювання на яких повністю заборонене, а також передбачити відповідальність за незаконне полювання, що завдало значної шкоди мисливському господарству.

\* \* \*

\*

Питання раціонального використання природних ресурсів — постійно в центрі уваги Радянської держави. Соціалістичне суспільство, вживаючи у великих масштабах заходи щодо поліпшення зовнішнього середовища, охорони і раціонального використання земель, надр, лісів, вод, керується марксистсько-ленінськими положеннями про економне і бережливе ставлення до природних багатств.

Сучасний науково-технічний прогрес, породжуючи велику кількість різноманітних проблем, істотно впливає не лише на всі сторони життя суспільства, а також на природні ресурси. Під його впливом розвиваються правові норми, підвищується роль і ефективність правового регулювання, рівень керівництва раціональним природокористуванням.

Підвищення рівня державного керівництва охороною і забезпеченням раціонального використання природних багатств ставить перед правовою наукою ряд складних теоретичних питань, пов'язаних з дослідженням самого поняття державного керівництва природними ресурсами, з вивченням окремих функцій державних органів по управлінню цими ресурсами тощо. Важлива роль належить органам держави, які від імені держави здійснюють функції планування, обліку і оцінки природних ресурсів, контроль за суворим виконанням природоохоронного законодавства.

Нині створюються сприятливі умови для удосконалення практики регулювання природоохоронних відносин в нашій країні. Закони про охорону природи союзних республік, Основи земельного законодавства, Основи водно-

го законодавстві, Земельний кодекс УРСР, Водний кодекс УРСР та інші нормативні акти, систематизуючи діючі правові норми, передбачають цілий ряд нових положень і вимог, що ґрунтуються на положеннях Програми КІРС, рішень XXIV з'їзду партії та пленумів ЦК КІРС. Ці законодавчі акти, закріплюючи загальні принципи регулювання природоохоронних відносин, вирішують також завдання найбільш ефективної раціональної експлуатації природних багатств всіма природокористувачами, яким вони надані відповідно до закону.

В умовах бурхливого науково-технічного прогресу великого значення у забезпеченні раціонального використання природних ресурсів набувають заходи відповідальності за порушення природоохоронного законодавства. Однак, для того щоб ці заходи були ефективними, необхідно далі удосконалювати кримінальне і адміністративне законодавство, передбачити конкретні санкції за всі правопорушення раціонального використання природних об'єктів. Потребують дальшого удосконалення також норми цивільноправової відповідальності порушників за псування природних ресурсів, безгосподарне їх використання або знищення.

Необхідною передумовою успіхів у розв'язанні цих завдань є посилення наукових досліджень правового регулювання відносин природокористування, що сприятиме неухильному дотриманню соціалістичної законності і правопорядку в цій галузі, виконанню вимог постанови Верховної Ради СРСР «Про заходи по дальшому поліпшенню охорони природи і раціональному використанню природних ресурсів», в якій сказано, що раціональне використання, збереження і відтворення природних ресурсів, дбайливе ставлення до природи — складова частина програми будівництва комунізму в СРСР.

## Вступ

<sup>1</sup> Матеріали XXIV з'їзду КПРС, К., Політвидав України, 1971, стор. 65—66.

## Розділ I

## Марксистсько-ленінські ідеї раціонального природокористування

<sup>1</sup> Див. К. Маркс і Ф. Енгельс, Из ранних произведений, М., Госполитиздат, 1966, стр. 596.

<sup>2</sup> В. І. Ленін, Твори, т. 14, стор. 117.

<sup>3</sup> К. Маркс і Ф. Енгельс, Твори, т. 23, стор. 176.

<sup>4</sup> К. Маркс і Ф. Енгельс, Твори, т. 20, стор. 462.

<sup>5</sup> Там же, стор. 453.

<sup>6</sup> В. І. Ленін, Твори, т. 5, стор. 90—91.

<sup>7</sup> В. І. Ленін, Твори, т. 38, стор. 172—173.

<sup>8</sup> В. І. Ленін, Твори, т. 14, стор. 170.

<sup>9</sup> К. Маркс і Ф. Енгельс, Твори, т. 20, стор. 461.

<sup>10</sup> Там же, стор. 462.

<sup>11</sup> В. І. Ленін, Твори, т. 5, стор. 91.

<sup>12</sup> К. Маркс і Ф. Енгельс, Твори, т. 23, стор. 499.

<sup>13</sup> В. І. Ленін, Твори, т. 6, стор. 300.

<sup>14</sup> Х. Беннет, Основы охраны почвы, М., Изд-во иностранной литературы, 1958, стр. 31.

<sup>15</sup> К. Маркс і Ф. Енгельс, Твори, т. 24, стор. 253.

<sup>16</sup> К. Маркс і Ф. Енгельс, Твори, т. 20, стор. 464.

<sup>17</sup> Там же, стор. 462.

<sup>18</sup> Там же, стор. 290.

<sup>19</sup> В. І. Ленін, Твори, т. 5, стор. 132.

<sup>20</sup> К. Маркс і Ф. Енгельс, Твори, т. 12, стор. 2.

<sup>21</sup> К. Маркс і Ф. Енгельс, Твори, т. 32, стор. 43.

<sup>22</sup> К. Маркс і Ф. Енгельс, Твори, т. 20, стор. 463.

<sup>23</sup> К. Маркс і Ф. Енгельс, Твори, т. 25, ч. II, стор. 355.

<sup>24</sup> В. И. Ленин, Конспект переписки К. Маркса и Ф. Энгельса 1844—1883 гг., Госполитиздат, 1968, стр. 400.

<sup>25</sup> Из неопубликованных рукописей К. Маркса.— «Большевик», 1939, № 11—12, стр. 63.

<sup>26</sup> К. Маркс і Ф. Енгельс, Твори, т. 20, стор. 278.

<sup>27</sup> В. І. Ленін, Твори, т. 27, стор. 282.

<sup>28</sup> В. І. Ленін, Твори, т. 32, стор. 276—277, 278.

<sup>20</sup> К. Маркс і Ф. Енгельс, Твори, т. 25, ч. II, стор. 311.

<sup>20</sup> Див. Матеріали ХХІІ з'їзду КПРС, К., Політвидав України, 1962, стор. 358 та ін.

<sup>21</sup> Л. І. Брежнєв, 50 років великих перемог соціалізму, К., Політвидав України, 1967, стор. 33.

<sup>22</sup> «Радянська Україна», 21 вересня 1972 р.

## Розділ II

### Науково-технічний прогрес і правове забезпечення раціонального природокористування

<sup>1</sup> Матеріали ХХІV з'їзду КПРС, стор. 45.

<sup>2</sup> Там же, стор. 65—66.

<sup>3</sup> Див. Н. А. Гладков, Проблема охорони природи и ее народнохозяйственное значение. Изд-во МГУ, 1968, стр. 4.

<sup>4</sup> Матеріали ХХІV з'їзду КПРС, стор. 293.

<sup>5</sup> Г. А. Аксененко, Право сельскохозяйственного землепользования в условиях научно-технического прогресса.—«Советское государство и право», 1971, № 7, стр. 26—27.

<sup>6</sup> Засідання Верховної Ради УРСР сьомого скликання (сьома сесія). Стенографічний звіт, К., Політвидав України, 1970, стор. 112—113.

<sup>7</sup> Б. Харченко, Проблеми земельного кадастру.—«Комуніст України», 1968, № 12, стор. 23.

<sup>8</sup> С. Струмилин, О цене «даровых благ» природы.—«Вопросы экономики», 1967, № 9, стр. 65.

<sup>9</sup> Ф. Шутлив, Полезные ископаемые — наше богатство.—«Партийная жизнь», 1965, № 11, стр. 15—20.

<sup>10</sup> Н. Мельников, Прежде, чем реки повернуть вспять.—«Литературная газета», 12 июля 1967 г.

<sup>11</sup> Матеріали ХХІV з'їзду КПРС, стор. 278.

<sup>12</sup> Див. Р. К. Гусев, Научно-технический прогресс и правовой режим лесов.—«Советское государство и право», 1971, № 8, стр. 124.

<sup>13</sup> Матеріали ХХІV з'їзду КПРС, стор. 168.

<sup>14</sup> Див. Материалы Третьей сессии Верховного Совета СССР шестого созыва 16—19 декабря 1963 г., М., 1963, стр. 79.

<sup>15</sup> Матеріали ХХІV з'їзду КПРС, стор. 297, 321.

<sup>16</sup> Засідання Верховної Ради Української РСР восьмого скликання, друга сесія (9—10 грудня 1971 р.). Стенографічний звіт, К., Політвидав України, 1972, стор. 22.

<sup>17</sup> М. Наривская, Охрана подземных вод на Украине.—«Гидротехника и мелиорация», 1970, № 3, стр. 100.

<sup>18</sup> Ф. Ф. Давитая, Воздушный океан: знакомый незнакомец.—«Правда», 26 января 1972 г.

<sup>19</sup> Введение в гигиену, М., «Наука», 1966, стр. 29.

<sup>20</sup> W. Brzezinski, Ochrona prawna czystości wód i powietrza atmosferycznego-zagadnienie humanizmu wprawie.—«Państwo i prawo», 1967, N 7, s. 18—31.

<sup>21</sup> Див. Н. А. Гладков, Научно-технический прогресс и природа.—«Новое время», 1968, № 34, стр. 18.

<sup>22</sup> И. Петрянов, Воздушная среда: проблемы и перспективы ее защиты.—«Коммунист», 1969, № 11, стр. 73.

- <sup>23</sup> В. А. Чичварин, Охрана природы и международные отношения, М., «Международные отношения», 1970, стр. 249.
- <sup>24</sup> Материалы XXIV з'їзду КПРС, стор. 291.
- <sup>25</sup> Відомості Верховної Ради УРСР, 1971, № 45.
- <sup>26</sup> Відомості Верховної Ради УРСР, 1960, № 23, стр. 175.
- <sup>27</sup> Відомості Верховної Ради СРСР, 1968, № 51, ст. 485.
- <sup>28</sup> Відомості Верховної Ради СРСР, 1970, № 50, ст. 566.
- <sup>29</sup> Відомості Верховної Ради СРСР, 1969, № 52, ст. 466.
- <sup>30</sup> Відомості Верховної Ради УРСР, 1971, № 29, додаток.
- <sup>31</sup> Атомная энергия, т. 28, вып. 6, июнь 1970, стр. 463.

### Розділ III

#### Державне керівництво раціональним використанням природних багатств

- <sup>1</sup> Материалы XXIV з'їзду КПРС, стор. 44.
- <sup>2</sup> Ведомости Верховного Совета СССР, 1971, № 20.
- <sup>3</sup> Відомості Верховної Ради УРСР, 1971, № 14.
- <sup>4</sup> Відомості Верховної Ради УРСР, 1971, № 45.
- <sup>5</sup> Відомості Верховної Ради УРСР, 1968, № 28, ст. ст. 177, 178.
- <sup>6</sup> Відомості Верховної Ради УРСР, 1971, № 29, ст. 242.
- <sup>7</sup> Там же, ст. 243.
- <sup>8</sup> Відомості Верховної Ради УРСР, 1957, № 4, ст. 81.
- <sup>9</sup> ЗП УРСР, 1969, № 9, ст. 117.
- <sup>10</sup> ЗП УРСР, 1969, № 3, ст. 36.
- <sup>11</sup> СП СССР, 1969, № 23, ст. 134.
- <sup>12</sup> ЗП УРСР, 1970, № 2, ст. 17.
- <sup>13</sup> ЗП УРСР, 1969, № 11, ст. 144.
- <sup>14</sup> ЗП УРСР, 1969, № 1, ст. 11.
- <sup>15</sup> ЗП УРСР, 1969, № 1, ст. 11.
- <sup>16</sup> СП СССР, 1963, № 20, ст. 199.
- <sup>17</sup> Сборник руководящих документов по охране рыбных запасов в водоемах СССР, Рига, 1968, стр. 13.
- <sup>18</sup> ЗП УРСР, 1964, № 9, ст. 122.
- <sup>19</sup> ЗП УРСР, 1969, № 11, ст. 144.
- <sup>20</sup> Ф. М. Петров, Значение охраны природы в деле построения коммунизма.— В сб.: Об охране природы, М., Учпедгиз, 1962, стр. 10.
- <sup>21</sup> Труды Всероссийского съезда по охране природы, М., Издание Всероссийского общества охраны природы, 1930, стр. 23—24.
- <sup>22</sup> Див.: Н. Кулагин, Г. Кожевников, К вопросу о все-союзном органе по охране природы.— «Охрана природы», 1930, № 6, стр. 122—133; Ф. Шиллингер, Еще о всесоюзном органе по охране природы.— «Охрана природы», 1930, № 8—9, стр. 179—181.
- <sup>23</sup> Див. сб. Природа и социалистическое хозяйство, т. VI, М., Издание Всероссийского общества охраны природы, 1933, стр. 184.
- <sup>24</sup> СУ РРФСР, 1933, № 46, ст. 195.
- <sup>25</sup> Див. Е. Г. Блошенко, Обзор деятельности Государственного межведомственного Комитета содействия развитию природных богатств.— В сб.: Природа и социалистическое хозяйство, т. VI, стр. 180.
- <sup>26</sup> Охрана природы, М., Госюриздат, 1961, стр. 9.

<sup>27</sup> В. С. Медина, Розвиток охорони природи на Україні.— В кн.: Краєзнавство в школі, вип. 10. К., «Радянська школа», 1967, стор. 16—17.

<sup>28</sup> Г. А. Аксененок, Правовое обеспечение комплексного и наиболее эффективного использования природных богатств и их охраны.— В кн.: XXII съезд КПСС и проблемы колхозного и земельного права, М., Госюриздат, 1962, стр. 270; В. Л. Мунтян, О правовой охране природы в СССР.— Там же, стр. 327; Л. А. Заславская, О. С. Колбасов, Г. Н. Полянская, Л. Н. Усова, Государственный и общественный контроль над использованием природных ресурсов.— В кн.: Правовые вопросы охраны природы в СССР, М., Госюриздат, 1963, стр. 84—85.

<sup>29</sup> М. И. Козырь, Государственное управление земельным фондом СССР.— «Советское государство и право», 1968, № 8, стр. 56; Б. Вольтовский, Природа и мы:— «Известия», 11 октября 1968 г.; П. Юргенсон, Принципиальный вопрос.— «Коммунист», 1969, № 2, стр. 88; В. Лысенко и А. Голоденко, Требуется единое руководство охраной природы.— Там же, стр. 89—90; В. Гриднев, Комитет по охране природы нужен!— Там же; Т. С. Сушков, Правовая охрана природы.— «Советское государство и право», 1969, № 5, стр. 10; Б. Н. Богданов, Организация охраны природы в СССР. Тезисы докладов на конференции, посвященной правовым проблемам охраны природы в СССР, М., 1969, стр. 8; Н. А. Гладков, Охрана природы, Изд-во МГУ, 1969, стр. 5; Ю. Н. Куражковский, Очерки природопользования, М., «Мысль», 1969, стр. 15; В. Мунтян, Природа і закон.— В зб.: Природа і людина, К., «Урожай», 1969, стор. 85—86; О. С. Колбасов, Исключительная собственность государства на объекты природы.— В кн.: Государство, право, экономика, «Юридическая литература», 1970, стр. 246; И. П. Лаптев, Научные основы охраны природы, Изд-во Томского университета, 1970, стр. 15; Л. А. Заславская, О создании специального государственного органа по охране природы.— Ученые записки ВНИИСЗ, вып. 23, 1971, стр. 187.

<sup>30</sup> Див. И. В. Павлов, Правовые проблемы совершенствования управления сельским хозяйством.— В кн.: Правовые проблемы науки управления, М., «Юридическая литература», 1966, стр. 192; А. Е. Лунев, Правовые проблемы науки управления.— «Советское государство и право», 1966, № 12, стр. 34; И. А. Иконницкая, На общем собрании отделения философии и права АН СССР.— «Советское государство и право», 1967, № 6, стр. 141; М. И. Козырь, Особенности государственного руководства и управления сельским хозяйством. В кн.: Государство, право, экономика, «Юридическая литература», 1970, стр. 344—345; Б. В. Ерофеев, Основы земельного права, М., «Юридическая литература», 1971, стр. 175—176.

<sup>31</sup> В. М. Манохин, Межотраслевые управленческие отношения: основные черты и практика регулирования.— «Советское государство и право», 1971, № 9, стр. 85.

<sup>32</sup> СП СССР, 1967, № 17, ст. 116.

<sup>33</sup> П. Д. Индиченко, Радянське земельне право, К., «Вища школа», 1971, стор. 50.

<sup>34</sup> Див. Б. Богданов, Знать цену кладам.— «Известия», 19 ноября 1967 г.; Иогож, Организация охраны природы в СССР. Тезисы докладов на конференции, посвященной правовым проблемам ох-

раны природы в СССР, М., 1969, стр. 8; Його ж, Охрана природы и экономика.—«Экономика сельского хозяйства», 1970, № 2, стр. 7.

<sup>35</sup> ЗП УРСР, 1971, № 12, ст. 108.

<sup>36</sup> Див. Л. А. Заславская, О создании специального государственного органа по охране природы, стр. 187.

<sup>37</sup> ЗП УРСР, 1968, № 3, ст. 45.

<sup>38</sup> Л. А. Заславская, О создании специального государственного органа по охране природы, стр. 189.

<sup>39</sup> «Сельская жизнь», 3 февраля 1968 г.

<sup>40</sup> Охрана природы — всенародное дело, Минск, «Урожай», 1967, стр. 22.

<sup>41</sup> Матеріали XXIV з'їзду КПРС, стор. 78—79.

<sup>42</sup> Л. А. Заславская, О создании специального государственного органа по охране природы, стр. 195.

<sup>43</sup> Х. И. Шварц, Природоохранительное законодательство Молдавской ССР и практика его применения.— В сб.: Охрана природы Молдавии, вып. 1, Кишинев, «Штиинца», 1960, стр. 30.

<sup>44</sup> Л. А. Заславская, О создании специального государственного органа по охране природы, стр. 193.

<sup>45</sup> О. С. Колбасов, Исключительная собственность государства на объекты природы, стр. 247.

<sup>46</sup> Матеріали XXIV з'їзду КПРС, стор. 76.

<sup>47</sup> Там же.

<sup>48</sup> «Правда Украины», 30 октября 1970 г.

<sup>49</sup> «Робітнича газета», 18 липня 1969 р.

<sup>50</sup> Див. Н. А. Недотко, Проблемы воспроизводства, охраны и рационального использования природных ресурсов в мировой экономике.— В кн.: Природа и общество, М., «Наука», 1968, стр. 194.

<sup>51</sup> Матеріали XXIV з'їзду КПРС, стор. 274.

<sup>52</sup> Г. Н. Полянская, Законы об охране природы — новая форма природоохранительного законодательства.— В сб.: Правовые вопросы охраны природы в СССР, М., Госюриздат, 1963, стр. 31.

<sup>53</sup> П. Шмагун, Ю. Тупыця, Карпатский эксперимент.— «Правда», 25 января 1971 г.

<sup>54</sup> М. Биков, Як за життя Діогена.— «Молодь України», 13 січня 1967 р.

<sup>55</sup> О. Николаевський, Б. Козлов, Постріл у лісі.— «Радянська Україна», 21 січня 1968 р.

<sup>56</sup> О. Антонов, Для всех и для себя, М., «Экономика», 1965, стр. 151.

<sup>57</sup> Див. Положення про Держплан СРСР від 9 вересня 1968 р. (СП СССР, 1968, № 17, ст. 113).

<sup>58</sup> Матеріали XXIV з'їзду КПРС, стор. 76.

<sup>59</sup> Див. И. П. Лаптев, Перспективное и ежегодное планирование природоохранительных мероприятий, Изд-во, Томского университета, 1969, стр. 5—6.

<sup>60</sup> О. С. Колбасов, Исключительная собственность государства на объекты природы, стр. 243.

<sup>61</sup> С. Струмилин, О прогнозах в оптимальном планировании.— «Вопросы экономики», 1967, № 1, стр. 146; Методологические проблемы экономического прогнозирования (научная конференция, декабрь 1966 г.).— «Плановое хозяйство», 1967, № 2, стр. 72; М. И. Козырь, Роль государственного управления земельным фондом в обеспечении рационального использования земли. Тезисы до-

кладов на научной конференции, М., 1968, стр. 23; В. П. Ефимов, Экономика и природа.— В кн.: Природа и общество, М., «Наука», 1968, стр. 200; И. Герасимов, Нужен генеральный план преобразования природы нашей страны.— «Коммунист», 1969, № 2, стр. 75; Ю. Н. Куражсковский, Очерки природопользования, М., «Мысль», 1969, стр. 15; П. Олдак, Природа взывает к щедрости.— «Литературная газета», 3 июня 1970 г.; Р. А. Сафаров, Прогнозирование в системе принципов государственного управления.— «Советское государство и право», 1970, № 9, стр. 98—103; Н. Мельников, Прогнозирование — инструмент действия.— «Правда», 6 января 1971 г.; Ю. Жданов, Взаимодействуя с природой.— «Правда», 7 марта 1971 г., та ин.

<sup>62</sup> «Правда», 23 октября 1968 г.

<sup>63</sup> Ю. Н. Куражсковский, Очерки природопользования, стр. 15.

<sup>64</sup> Див. Н. А. Сыродоев, Правовой режим недр, М., «Юридическая литература», 1969, стр. 88; Л. А. Заславская, Правовое регулирование охраны недр.— «Ученые записки ВНИИСЗ, вып. 17, М., 1969, стр. 7.

<sup>65</sup> СП СССР, 1967, № 17, ст. 116.

<sup>66</sup> СП СССР, 1969, № 23, ст. 134.

<sup>67</sup> Материалы XXIV з'їзду КПРС, стор. 226.

<sup>68</sup> Р. Дюбо. Биосфера. Динамическое равновесие между человеком и природой.— «Курьер ЮНЕСКО», 1969, № 1, стр. 13.

<sup>69</sup> ЗП УРСР, 1968, № 8, ст. 107; Примерная инструкция по составлению проектов (схем) районной планировки сельскохозяйственных районов от 26 сентября 1968 г. и Инструкция по составлению схем районной планировки промышленных районов от 2 июля 1956 г.— «Законодательство о капитальном строительстве», М., «Юридическая литература», 1971, вып. 3, стр. 171 и 145.

<sup>70</sup> Див.: Инструкцию по составлению проектов планировки и строительства городов, М., Издательство литературы по строительству, 1966; Вказівки про порядок затвердження генеральних планів міст і селищ міського типу СРСР від 28 липня 1964 р.— В зб.: Законодавчі акти про землю, К., «Урожай», 1972, стор. 255.

<sup>71</sup> ЗП УРСР, 1970, № 4, ст. 47.

<sup>72</sup> Материалы XXIV з'їзду КПРС, стор. 195.

<sup>73</sup> Дж. Саймондс, Архитектура и ландшафт, М., Издательство литературы по строительству, 1965, стр. 12.

<sup>74</sup> А. Доленко, О. Павлов, Куда течет Днепр.— «Известия», 17 июля 1971 г.

<sup>75</sup> Див.: А. П. Ткач, Организационно-правовые основания капитального строительства и хозяйственная реформа, К., Изд-во ВПШ при ЦК КП Украины, 1968, стр. 169—186.

<sup>76</sup> С. Струмилин, О цене «даровых благ» природы, стр. 65.

<sup>77</sup> Ю. Рыбалко, Бесплатный гектар.— «Правда», 2 марта 1968 г.

<sup>78</sup> ЗП УРСР, 1970, № 11, ст. 127.

<sup>79</sup> О. С. Колбасов, Исключительная собственность государства на объекты природы, стр. 245.

<sup>80</sup> «Строительная газета», 26 сентября 1971 г.

<sup>81</sup> Генеральные планы промышленных предприятий. Нормы проектирования, М., Изд-во литературы по строительству, 1972.

<sup>82</sup> ЗП УРСР, 1970, № 4, ст. 47.

- <sup>83</sup> Ведомости Верховного Совета СССР, 1969, № 52, ст. 466.
- <sup>84</sup> Див. Г. Д. К а д о м с к и й, Некоторые вопросы комплексного использования и охраны водных ресурсов Украинской ССР.—«Гидротехническое строительство», 1968, № 1, стр. 1—5.
- <sup>85</sup> ЗП УРСР, 1963, № 5, ст. 42.
- <sup>86</sup> ЗП УРСР, 1947, № 3, ст. 6.
- <sup>87</sup> ЗП УРСР, 1968, № 10, ст. 127.
- <sup>88</sup> СЗ СССР, 1933, № 12, стр. 70.
- <sup>89</sup> СЗ СССР, 1937, № 21, ст. 84.
- <sup>90</sup> Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам (1917—1967 гг.), т. 4, М., Политиздат, 1968, стр. 152—156.
- <sup>91</sup> Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам (1917—1967 гг.), т. 5, М., Политиздат, 1968, стр. 156—160.
- <sup>92</sup> СП СССР, 1972, № 7, ст. 36.
- <sup>93</sup> Инструкция о порядке составления Государственного кадастра месторождений полезных ископаемых СССР, М., издание Министерства геологии СССР, 1966.
- <sup>94</sup> Инструкция по составлению и исполнению кадастра подземных вод СССР, М., издание Министерства геологии СССР, 1965.
- <sup>95</sup> Див. М. И. К о з ы р ь, Роль государственного управления земельным фондом в обеспечении рационального использования земли, стр. 24.
- <sup>96</sup> Земельный кадастр СССР (под ред. С. Д. Черемушкина), М., «Экономика», 1967; Н. Д. К а з а н ц е в, О земельном кадастре.— Вестник МГУ, 1964, № 1; Е. Н. К о л о т и н с к а я, К вопросу о правовых основах советского земельного кадастра.— Вестник МГУ, 1967, № 4; П. В е д е н і ч е в, Б. П а с х а в е р, Земельний кадастр і економічна оцінка угідь.—«Економіка Радянської України», 1968, № 2, стор. 39.
- <sup>97</sup> Е. М. К у т и н, Ленинские принципы охраны природы и вопросы совершенствования природоохранительного законодательства. Тезисы докладов на научной конференции, Львов, 1970, стр. 211.
- <sup>98</sup> С. С т р у м и л и н, О цене «даровых благ» природы, стр. 60; Г. Н. П о л ь я н с к а я, Правовые вопросы экономического учета природных ресурсов и возмещение убытков при их расхищении.— В сб.: Вопросы географии, № 78, М., «Мысль», 1968, стр. 40; В. П. Е ф и м о в, Экономика и природа, стр. 199; С. Н. Б р а т у с ь, Хозяйственная реформа и советское право.— Ученые записки ВНИИСЗ, вып. 10, М., 1967, стр. 3; Н. Ф е д о р е н к о, Об экономической оценке природных ресурсов.—«Вопросы экономики», 1968, № 3, стр. 94; Т. С. Х а ч а т у р о в, Об экономической оценке природных ресурсов.—«Вопросы экономики», 1969, № 1, стр. 66; Ю. Г. Ж а р и к о в, Право сельскохозяйственного землепользования, М., «Юридическая литература», 1969, стр. 124; Б. В. Е р о ф е е в, Основы земельного права, М., «Юридическая литература», 1971, стр. 99; В. П. Ш к р е д о в, Социалистическая земельная собственность, Изд-во МГУ, 1967, стр. 143; П. Ф. Л о й к о, Некоторые вопросы инженерной защиты сельскохозяйственных земель при строительстве гидроэлектростанций.— Научные труды Московского института инженеров землеустройства, вып. 36, 1966, стр. 116; Г. С. В ы з г о, Ю. Е. М и л а н о в с к и й, Рациональное использование водных ресурсов — необходимое условие развития народного хозяйства.— В кн.: Шестое Всесоюзное совещание по охране природы, Минск, 1965, стр. 39, В. М у н т ь я н, Природа і закон.— В зб.: Природа і людина, К., «Урожай», 1969, стор. 82—83;

И. К. Смирнов, Н. Ф. Бугаев, В. А. Юровский, М. В. Маркова, Экономическая оценка земли, М., «Колос», 1968; Н. Д. Казанцев, Вопросы совершенствования земельного законодательства, регулирующего организацию рационального использования земель и охраны почв. Тезисы докладов на научной конференции, М., 1968, стр. 18; Т. Кислова, О плате за природные ресурсы.— Научные доклады высшей школы. Экономические науки, 1966, № 6, стр. 51, та ін.

<sup>99</sup> Н. И. Краснов, Правовое обеспечение рационального использования земли.—«Советское государство и право», 1967, № 3, стр. 49—53; О. С. Колбасов, Правовая охрана природы в СССР, —«Советское государство и право», 1967, № 9, стр. 49; Його ж, Проблемы совершенствования советского водного законодательства. Автореферат докторской диссертации, М., 1968, стр. 15; Його ж, Исключительная собственность государства на объекты природы.— В кн.: Государство, право, экономика, М., «Юридическая литература», 1970, стр. 226—242; Його ж, К вопросу о стоимостной оценке природных объектов и платности природопользования. Тезисы докладов и сообщений на научной конференции, М., 1969, стр. 62—64.

<sup>100</sup> Ю. Г. Жариков, Право сельскохозяйственного землепользования, стр. 133—136.

<sup>101</sup> Там же, стр. 126—127.

<sup>102</sup> В. И. Ленин, Твори, т. 13, стор. 296.

<sup>103</sup> Г. Н. Полянская, Правовые вопросы экономического учета природных ресурсов и возмещение убытков при их расхищении, стр. 50.

<sup>104</sup> Н. Д. Казанцев, Вопросы совершенствования земельного законодательства, регулирующего организацию рационального использования земель и охраны почв, стр. 19.

<sup>105</sup> Засідання Верховної Ради Української РСР восьмого скликання, друга сесія (9—10 грудня 1971 р.) стор. 22.

<sup>106</sup> С. Струмилин, О цене «даровых благ» природы, стр. 60—61.

<sup>107</sup> Н. Федоренко, Об экономической оценке природных ресурсов, стр. 95—96.

<sup>108</sup> В. П. Ефимов, Экономика и природа, стр. 202.

<sup>109</sup> М. Лойтер, Нужна ли плата за воду?—«Известия», 21 февраля 1968 г.

<sup>110</sup> Иржи Прокупец, Сколько стоит вода? — «Известия», 21 ноября 1965 г.; В. Парфенов, Сколько стоит литр воды? — «Правда» 27 мая 1966 г.

<sup>111</sup> Матеріали XXIV з'їзду КПРС, стор. 277, 281.

<sup>112—115</sup> В. Панников, С. Соболев, Почвам — надежную защиту.— «Известия», 9 марта 1971 г.

<sup>116</sup> Н. Хлебников, В. Орлов, А. Львович, П. Матвеев, Беречь чистую воду.— «Экономическая газета», № 14, апрель 1967 г.

<sup>117</sup> Г. Н. Полянская, Правовые вопросы экономического учета природных ресурсов и возмещение убытков при их расхищении, стр. 54—55.

<sup>118</sup> С. Н. Братусь, Хозяйственная реформа и советское право.— Ученые записки ВНИИСЗ, вып. 10, М., 1967, стр. 15.

<sup>119</sup> Г. А. Аксенонок, Право государственной собственности на землю в СССР, М., Госюриздат, 1950, стр. 88; Його ж, Земель-

ные правоотношения в СССР, М., Госюриздат, 1958, стр. 137—150; В. К. Григорьев, Единый государственный земельный фонд СССР.— В сб.: Вопросы колхозного и земельного права М., Изд-во АН СССР, 1951, стр. 135—145; М. И. Козырь, Имущественные правоотношения колхозов в СССР, М., «Наука», 1966, стр. 132—133.

<sup>120</sup> Ю. Г. Жариков, Право сельскохозяйственного землепользования, стр. 21.

<sup>121</sup> А. В. Карасс, Право государственной социалистической собственности, М., Изд-во АН СССР, 1954, стр. 49; Яого ж, О содержании права государственной социалистической собственности.— «Советское государство и право», 1949, № 7, стр. 14; Г. Н. Полянская, Право государственной собственности на леса в СССР, М., Госюриздат, 1959, стр. 181—182; С. Н. Братусь, Предмет и система советского гражданского права, М., Госюриздат, 1963, стр. 113; В. С. Якушев, Метод и принципы регулирования земельных отношений.— «Правоведение», 1961, № 4, стр. 75.

<sup>122</sup> Г. Н. Полянская, Право государственной собственности на леса в СССР, стр. 181.

<sup>123</sup> Ю. Г. Жариков, Право сельскохозяйственного землепользования, стр. 138—143.

<sup>124</sup> В. И. Ленин, Твори, т. 25, стор. 426.

<sup>125</sup> В. И. Ленин, Твори, т. 33, стор. 191.

<sup>126</sup> Матеріали ХХІV з'їзду КПРС, стор. 90.

<sup>127</sup> Там же, стор. 189.

<sup>128</sup> СП СССР, 1969, № 1, ст. 2.

<sup>129</sup> СП СССР, 1969, № 19, ст. 109.

<sup>130</sup> Відомості Верховної Ради УРСР, 1967, № 13, ст. 99.

<sup>131</sup> ЗП УРСР, 1968, № 3, ст. 45.

<sup>132</sup> Природа і людина, стор. 150—154.

<sup>133</sup> СП СССР, 1970, № 9, ст. 71.

<sup>134</sup> ЗП УРСР, 1969, № 4, ст. 54.

<sup>135</sup> ЗП УРСР, 1968, № 4, ст. 54.

<sup>136</sup> Положення про басейнову Держводінспекцію, окреме видання, 1964.

<sup>137</sup> Ведомости Верховного Совета СССР, 1969, № 52, ст. 466.

<sup>138</sup> Відомості Верховної Ради УРСР, 1971, № 29, додаток.

<sup>139</sup> СП СССР, 1963, № 20, ст. 199.

<sup>140</sup> ЗП УРСР, 1964, № 9, ст. 122.

<sup>141</sup> ЗП УРСР, 1969, № 8, ст. 106.

<sup>142</sup> Ведомости Верховного Совета СССР, 1958, № 15, ст. 282.

<sup>143</sup> ЗП УРСР, 1962, № 10, ст. 137.

<sup>144</sup> Б. В. Ерофеев, Основы земельного права, М., «Юридическая литература», 1971, стр. 176.

<sup>145</sup> Ю. Н. Куражковский, Основные проблемы и методы природопользования.— В кн.: Природа и общество, М., «Наука», 1968, стр. 218.

<sup>146</sup> О. С. Колбасов, Исключительная собственность государства на объекты природы.— В кн.: Государство, право, экономика, «Юридическая литература», 1970, стр. 246.

<sup>147</sup> Б. М. Лазарев, Компетенция управления народным хозяйством. Тезисы докладов и сообщений научной конференции, 1969, стр. 49—50.

<sup>148</sup> Л. А. Заславская, О создании специального государственного органа по охране природы, стр. 192.

**Удосконалення законодавства,  
що регулює раціональне природокористування**

- <sup>1</sup> Г. Н. Полянская, Законы об охране природы — новая форма природоохранительного законодательства.—В сб.: Правовые вопросы охраны природы в СССР, М., Госюриздат, 1963, стр. 21.
- <sup>2</sup> Відомості Верховної Ради УРСР, 1960, № 23, ст. 175; 1961, № 27, ст. 378; 1971, № 1, ст. 9.
- <sup>3</sup> Г. Н. Полянская, Законы об охране природы — новая форма природоохранительного законодательства, стр. 42—46.
- <sup>4</sup> Відомості Верховної Ради УРСР, 1971, № 1, ст. 9.
- <sup>5</sup> Відомості Верховної Ради УРСР, 1964, № 27, ст. 378.
- <sup>6</sup> Там же.
- <sup>7</sup> ЗП УРСР, 1968, № 3, ст. 45.
- <sup>8</sup> Ж. Дорст, До того, как умрет природа, М., «Прогресс», 1968, стр. 19.
- <sup>9</sup> Хозяйственная реформа, труд и право, М., 1969, стр. 5.
- <sup>10</sup> В. К. Мамутов, В. В. Овсяенко, В. Я. Юдин, Предприятие и материальная ответственность, К., «Наукова думка», 1971, стр. 3.
- <sup>11</sup> ЗП УРСР, 1964, № 5, ст. 59.
- <sup>12</sup> Г. Н. Полянская, Законы об охране природы — новая форма природоохранительного законодательства, стр. 54—55.
- <sup>13</sup> О. С. Колбасов, Исключительная собственность государства на объекты природы.—В кн.: Государство, право, экономика, «Юридическая литература», 1970, стр. 245.
- <sup>14</sup> О. С. Колбасов, Ответственность за нарушение требований законодательства о рациональном использовании земли. Тезисы докладов на научной конференции, М., 1968, стр. 27.
- <sup>15</sup> Ведомости Верховного Совета СССР, 1970, № 20, ст. 165.
- <sup>16</sup> Відомості Верховної Ради УРСР, 1962, № 18, ст. 204.
- <sup>17</sup> Ведомости Верховного Совета СССР, 1955, № 1, ст. 4.
- <sup>18</sup> Ведомости Верховного Совета СССР, 1968, № 7, ст. 48.
- <sup>19</sup> ЗП УРСР, 1968, № 12, ст. 169.
- <sup>20</sup> СП СССР, 1971, № 12, ст. 89.
- <sup>21</sup> ЗП УРСР, 1959, № 9, ст. 123.
- <sup>22</sup> ЗП УРСР, 1962, № 7, ст. 94.
- <sup>23</sup> СП СССР, 1963, № 20, ст. 199.
- <sup>24</sup> Ведомости Верховного Совета СССР, 1964, № 14, ст. 155.
- <sup>25</sup> ЗП УРСР, 1969, № 8, ст. 106.
- <sup>26</sup> ЗП УРСР, 1967, № 4, ст. 43.
- <sup>27</sup> ЗП УРСР, 1962, № 10, ст. 141.
- <sup>28</sup> ЗП УРСР, 1946, № 13—14, ст. 110.
- <sup>29</sup> Відомості Верховної Ради УРСР, 1961, № 53, ст. 609.
- <sup>30</sup> СП СССР, 1968, № 16, ст. 111.
- <sup>31</sup> СП СССР, 1958, № 16, ст. 127; 1965, № 24, ст. 205.
- <sup>32</sup> ЗП УРСР, 1969, № 8, ст. 106.
- <sup>33</sup> ЗП УРСР, 1967, № 4, ст. 43.
- <sup>34</sup> СП СССР, 1970, № 9, ст. 71.
- <sup>35</sup> ЗП УРСР, 1958, № 10, ст. 190.
- <sup>36</sup> СП СССР, 1971, № 12, ст. 89.
- <sup>37</sup> СП СССР, 1970, № 1, ст. 3.
- <sup>38</sup> ЗП УРСР, 1969, № 8, ст. 106.

<sup>37</sup> ЗП УРСР, 1970, № 3, ст. 30.

<sup>38</sup> Вжитий у ст. 173 ЗК УРСР термін «компенсувати шкоду» є, на наш погляд, неточним і потребує зміни на «відшкодувати шкоду».

<sup>39</sup> СП СССР, 1968, № 16, ст. 111.

<sup>40</sup> ЗП УРСР, 1968, № 12, ст. 169.

<sup>41</sup> Охрана природы, сб. нормативных актов, М., «Юридическая литература», 1971, стр. 195.

<sup>42</sup> ЗП УРСР, 1955, № 13—14, ст. 66.

<sup>43</sup> СП СССР, 1970, № 1, ст. 3.

<sup>44</sup> ЗП УРСР, 1970, № 3, ст. 30.

<sup>45</sup> Відомості Верховної Ради УРСР, 1961, № 53, ст. 609.

<sup>46</sup> М. С. Студеникин, Состав административного проступка.— Ученые записки ВНИИСЗ, вып. 15, М., 1968, стр. 79; Л. Я. Окорокова, Административная ответственность за нарушение законодательства об охране природы.— «Советское государство и право», 1970, № 12, стр. 119; Б. В. Ерофеев, Основы земельного права, М., «Юридическая литература», 1971, стр. 295—296.

<sup>47</sup> Н. А. Сыродоев, Правовой режим недр, М., «Юридическая литература», 1969, стр. 164; Л. А. Заславская, Правовое регулирование охраны недр.— Ученые записки ВНИИСЗ, вып. 17, М., 1969, стр. 9—11.

<sup>48</sup> О. С. Колбасов, Возмещение вреда, причиненного неправомерным использованием природных объектов.— В кн.: Правовые вопросы охраны природы в СССР, М., Госюриздат, 1963, стр. 99—148; Його ж, Ответственность за нарушение правовых требований рационального использования земли.— В кн.: Правовое обеспечение рационального использования земли в СССР, М., «Наука», 1969, стр. 151—166; Г. Н. Полянская, Правовые вопросы экономического учета природных ресурсов и возмещение убытков при их расхищении.— В кн.: Оценка природных ресурсов. Вопросы географии № 78, М., «Мысль», 1968, стр. 53; Ю. Г. Жариков, Охрана почв — обязанность землепользователей, М., 1965, стр. 63; Його ж, Споры о возмещении убытков землепользователям.— Научный комментарий судебной практики по гражданским и колхозным делам за 1966 год, М., «Юридическая литература», 1967, стр. 118—147; Б. М. Леонтьев, Ответственность за незаконный рыбный промысел.— Вестник МГУ, серия XII. Право, 1967, № 6, стр. 21; Е. М. Кутин, Ленинские принципы охраны природы и вопросы совершенствования природоохранительного законодательства. Тезисы докладов и научных сообщений республиканской конференции, Львов, 1970, стр. 211; Б. В. Ерофеев, Основы земельного права, М., «Юридическая литература», 1971, стр. 309—315; С. Константинови, Правовая охрана природы в Казахской ССР, Алма-Ата, «Казахстан», 1971, стр. 178—192; В. Янчук, Колхоз и право.— «Известия», 21 ноября 1968 г., та ін.

<sup>49</sup> Г. К. Матвеев, О прямых и косвенных убытках.— «Правоведение», 1963, № 2, стр. 51.

<sup>50</sup> Б. В. Ерофеев, Основы земельного права, М., «Юридическая литература», 1971, стр. 312.

<sup>51</sup> В. Янчук, Колхоз и право.— «Известия», 21 ноября 1968 г.

<sup>52</sup> Звіт Головного управління мисливського господарства за 1970 р., спр. № 4, 1970, стор. 31.

## З М І С Т

<b>Вступ</b>	3
<i>Розділ I.</i> <b>Марксистсько-ленінські ідеї раціонального природокористування</b>	4
<i>Розділ II.</i> <b>Науково-технічний прогрес і правове забезпечення раціонального природокористування</b>	22
Науково-технічний прогрес і його вплив на природні ресурси	22
Правове забезпечення охорони природи за науково-технічного прогресу	13
<i>Розділ III.</i> <b>Державне керівництво раціональним використанням природних багатств</b>	15
Система органів, що здійснюють державне керівництво раціональним використанням природних ресурсів	15
Планування раціонального використання природних ресурсів	23
Державний облік і оцінка природних ресурсів	26
Державний контроль за раціональним використанням природних ресурсів	111
<i>Розділ IV.</i> <b>Удосконалення законодавства, що регулює раціональне природокористування</b>	125
Закон про охорону природи УРСР і питання раціонального використання природних ресурсів	127
Відповідальність за порушення правових вимог раціонального використання природних ресурсів	130
<b>Виноски</b>	140

Василь Лукьянович Мунтян

**Правовые проблемы рационального природопользования**

(на украинском языке)

Редактор *Кисиленко А. П.*

Художник *Коломієць У. С.*

Художній редактор *Лелека В. Д.*

Технічний редактор *Окопна О. Д.*

Коректор *Гайдай Р. О.*

Здано до набору 21.VII. 1972 р. БФ 06734. Зам. № 547. Вид. № 32. Тираж 1190.  
Формат паперу 84×108<sup>1/32</sup>. Фіз. друк. аркушів 5,75. Умовн. друк. аркушів 9,66.  
Обл.-видавн. аркушів 10,44. Паперових аркушів 2,875. Підписано до друку  
22.XII 1972 р. Папір друкарський № 1. Ціна 1 крб. 04 коп.

Видавництво Київського університету, Героїв революції, 4.

Київська друкарня наукової книги Республіканського виробничого об'єднання  
«Поліграфкнига» Держкомвидаву УРСР, Київ, Репіна, 4.

*ВИДАВНИЦТВО КИЇВСЬКОГО УНІВЕРСИТЕТУ*

*готує до друку книгу*

**«Проблеми правознавства».** Вин. 25. Мова українська.  
13 арк. Ціна 1 крб. 30 коп.

У збірнику вміщені результати наукових досліджень молодих викладачів та аспірантів Харківського юридичного інституту. Автори статей висвітлюють питання правового регулювання суспільних відносин, державного управління, окремі положення трудового права, цивільного права і процесу, правові проблеми боротьби із злочинністю.

Збірник розрахований на науковців юридичних науково-дослідних установ, викладачів, аспірантів, студентів юридичних вузів, а також на практичних працівників суду, прокуратури, арбітражу, виконавчих комітетів місцевих Рад, органів внутрішніх справ і господарчих органів.

*Шановні товариші!*

Замовляйте цю книгу в місцевих книжкових магазинах, що розповсюджують літературу відповідної тематики.