

Б. Б. Тангиев

**Научный эколого-
криминологический комплекс
(НЭКК) по...**



Теория и практика уголовного права и уголовного процесса

Бахаудин Тангиев

**Научный эколого-
криминологический комплекс
(НЭКК) по обеспечению
экологической безопасности и
противодействию экопреступности**

«Юридический центр»

2010

Тангиев Б. Б.

Научный эколого-криминологический комплекс (НЭКК) по обеспечению экологической безопасности и противодействию экопреступности / Б. Б. Тангиев — «Юридический центр», 2010 — (Теория и практика уголовного права и уголовного процесса)

<p id="__GoBack">В работе впервые разработана и предложена научная концепция эколого-криминологического комплекса (НЭКК) по исследованию экологической преступности, ее причин, условий и детерминантов; личности экопреступника; противодействия экологическим преступлениям с помощью геоинформационных технологий и автоматизированных систем экокриминологического мониторинга с целью построения единой многоуровневой Системы систем эколого-криминологического контроля по обеспечению экологической безопасности и охраны окружающей среды, в том числе при чрезвычайных ситуациях. В монографии исследуется опыт борьбы с экологическими правонарушениями различных государств и система взаимодействия международного сообщества в противодействии транснациональной экологической преступности. Предназначена для аспирантов, преподавателей юридических учебных заведений и специалистов, экспертов, занимающихся проблемами обеспечения экологической безопасности, охраны окружающей среды и борьбы с экологическими преступлениями, а также для широкого круга читателей, которых волнуют экологические проблемы. Может быть использована в качестве учебного пособия.

© Тангиев Б. Б., 2010

© Юридический центр, 2010

Содержание

Предисловие	7
Вступительная часть	11
Глава 1. Деятельность Российского государства по противодействию правонарушениям в области охраны окружающей среды: историческая динамика	20
§ 1.1. Государство и охрана природы в дореволюционной России	20
1.2. Деятельность Советского государства в сфере взаимодействия общества и природы	33
Конец ознакомительного фрагмента.	38

Б. Б. Тангиев
Научный эколого-криминологический
комплекс (НЭКК) по обеспечению
экологической безопасности и
противодействию экопреступности

© Б. Б. Тангиев, 2010

© Изд-во «Юридический центр Пресс», 2010

Предисловие

Экологическое право – достаточно молодая и активно развивающаяся самостоятельная отрасль права, которая в нормативной форме отражает и закрепляет уровень общественных правовых отношений, достигнутый в экологической сфере, т. е. в системе взаимодействия общества и природы. Оно представляет собой систему законодательных и иных нормативных актов, содержащих нормы права, которые регулируют общественные отношения в экологической сфере с целью рационального природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения гарантий экологической безопасности.

В современных представлениях экологическое право – это комплексная отрасль права, содержание которой включает самостоятельные нормы и институты регулирования правовых отношений в области рационального природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, а также правовые нормы и институты иных отраслей права.

Предмет правового регулирования – экологические общественные отношения (экологические отношения), обеспечивающие сохранение природных богатств государства, реализующие конституционное право граждан на благоприятную окружающую среду и гарантии экологической безопасности для настоящего и будущих поколений.

Экологические отношения как новое социальное явление в общественном развитии возникают и развиваются в процессе планирования, реализации и прекращения хозяйственной и иной деятельности, прямо или косвенно связанной с антропогенным воздействием на окружающую среду. Экологическая сфера и экологические отношения как правовые категории охватывают все основные проявления государственно-политической, социально-экономической, культурной и собственно экологической сторон реальной действительности.

Виды экологических отношений определяются их содержанием по основным областям, составляющим экологическую сферу: рациональное природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение гарантий экологической безопасности.

Субъектами экологических отношений выступают: государство, субъекты хозяйственной и иной деятельности бюджетной сферы, субъекты предпринимательской деятельности, независимо от форм собственности, в том числе физические и юридические лица других государств, общественные организации.

Государство гарантирует предоставление и защиту экологических прав человека и гражданина. В экологических правоотношениях государство выступает как субъект в лице своего компетентного органа. В то же время государство выступает как субъект, защищающий право на существование, сохранение и развитие биологических видов, экосистем, природных, антропогенных и природно-антропогенных объектов окружающей среды. Данное положение способствует интеграции антропоцентрического и экоцентрического подходов к формированию доктрины и концепции экологического права.

Объекты экологических отношений подразделяются на три вида по подотраслям экологического права: рациональное природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение гарантий экологической безопасности.

Институтами экологического права выступают группы правовых норм, регулирующих государственное управление экологическими отношениями, права граждан на благоприятную окружающую среду и обеспечение экологической безопасности, ответственность субъектов экологических отношений за нарушение экологического законодательства, доступность экологической информации, деятельность общественных организаций и международное сотрудничество в экологической сфере.

Источники экологического права по направленности разделяются на материальные и процессуальные. Материальные источники регулируют экологические правовые отношения, непосредственно связанные с конкретными объектами природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности. Процессуальные источники экологического права определяют процедуры правоприменительной практики в областях: рационального природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности. По степени значимости источники экологического права могут быть разделены на основные нормативные правовые акты и вспомогательные.

Норма экологического права – первичный элемент экологического права, регулирующий санкционированное государством правило общего характера, разрешающее, ограничивающее или запрещающее подготовку, проведение или прекращение конкретной хозяйственной или иной деятельности в настоящем и будущем времени. Система норм экологического права сочетает в себе предоставление и ограничение внешней свободы физических и юридических лиц в их взаимных правовых отношениях в экологической сфере. Они используются для регулирования уровней ограничения или стимулирования хозяйственной и иной деятельности в целях рационального природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности. В них заложена правовая основа практической реализации системы управления устойчивым экологически безопасным социально-экономическим развитием на национальном и международном уровнях. Внутренняя координация предполагает деление норм системы экологического права на материальные и процессуальные.

Материальные нормы экологического права юридически закрепляют комплекс обязанностей и прав, а также ответственность субъектов экологических отношений. Процессуальные нормы экологического права регламентируют процессы государственного управления и регулирования экологических отношений.

Нормы экологического права имеют свою отраслевую специфику и являются частью общей системы права государства. Развитие общей согласованной системы права государства инициирует разработку правовых норм, учитывающих экологические отношения в других отраслях права, регламентирующих иные правовые отношения, а также обуславливает использование в экологическом праве норм других отраслей права, учитывающих его специфику.

В конституциях практически всех государств мира закреплены основополагающие принципы правового регулирования общественных отношений, в том числе – экологических. Концепция и стратегия экологического права строится на основе определяющих принципов конституционного права: приоритета публичных интересов в сфере регулирования экологических отношений и принципа ненападения ущерба окружающей среде и здоровью населения. Данные принципы, реализованные в нормах конституционного права, ограничивают права собственников в их свободном владении, пользовании и распоряжении землей и другими природными ресурсами. Конституционные нормы, закрепляющие права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду и обеспечение экологической безопасности, имеют определяющее значение для разработки основополагающих норм, регулирующих экологические отношения. Экологическое право использует нормы конституционного права для разграничения компетенции (полномочий) органов государственной власти государства, органов государственной власти субъектов территориального деления государства, а также органов местного самоуправления в сфере государственного регулирования экологических отношений.

Нормы административного права используются при организации и функционировании органов исполнительной власти по регулированию экологических отношений, а также при определении их структуры, задач, прав и обязанностей. Административно-правовые акты являются основанием возникновения, изменения или прекращения экологических отношений, а также определения ответственности за нарушение экологического законодательства.

Развитие экологических отношений, формирование природоохранной отрасли экономики, активизация хозяйственной и иной деятельности в экологической сфере предполагают разработку и практическую реализацию правовых норм, учитывающих антимонопольные требования.

Нормы гражданского права, регулирующие различные имущественные и связанные с ними личные неимущественные отношения на основе юридического равенства сторон, используются в экологическом праве в качестве общих источников. Применение гражданско-правовых методов регулирования с учетом специфики экологических отношений является основным инструментом правоприменительной практики в экологической сфере. В то же время именно специфика эколого-имущественного характера экологических отношений отличает их от гражданско-правовых отношений. Так, например, вредные вещества в окружающей среде не могут рассматриваться как объект права собственности, однако источники выброса вредных веществ имеют собственника.

В последние годы получила развитие новая тенденция в развитии экологических отношений, суть которой заключается в закреплении права собственности на выбросы вредных веществ и парниковых газов. Торговля квотами на выброс в значительной степени снимает различия в предметах правового регулирования гражданского и экологического права. Фактически сделана первая попытка закрепления права собственности на отходы производства, каковыми и являются вредные выбросы и сбросы в окружающую среду.

Превышение содержания вредных веществ в окружающей среде представляет угрозу экологической безопасности и предполагает применение норм административного и уголовного права.

Непреднамеренное нанесение вреда окружающей среде характеризует действия субъектов хозяйственной и иной деятельности, в результате которых установлены факты причинения вреда окружающей среде, здоровью населения и убытков физическим и юридическим лицам, и относится к категории экологических правонарушений. Для каждого из видов деятельности, связанных с вероятностью нанесения вреда и возникновения экологических ущербов, устанавливаются уровни приемлемых и предельно допустимых экологических рисков, а также определяются уровни техногенных рисков реализации аварий и катастроф. Угрозы экологической безопасности, которые могут быть следствием непреднамеренных негативных воздействий, в значительной мере прогнозируются и страхуются. В последние годы экологическое страхование – обязательное и добровольное – динамично развивающаяся деятельность в экологической сфере.

Преднамеренное нанесение вреда окружающей среде, в результате которого доказан ущерб и убытки физических и юридических лиц, относится к экологическим преступлениям. Для разработки правовых норм, учитывающих специфику экологической преступности, в качестве общих источников используются нормы уголовного права. Правовое обеспечение профилактики и пресечения экологических правонарушений и экологической преступности в настоящее время – одно из самых актуальных направлений в экологическом праве.

В монографии Б. Б. Тангиева проведен всесторонний анализ такого нового феномена в юриспруденции, как экологическая преступность. Из всех видов преступлений экологические преступления раскрываются труднее всего.

Автор на основе ретроспективного анализа деятельности Российского государства по противодействию правонарушениям в экологической сфере обращает наше внимание на три главные причины экологической преступности: латентность, несовершенство законодательства в области экологической безопасности и недостаточный уровень экологического правосознания в обществе. В то же время с изменением социально-экономических условий в России характер экологических преступлений меняется, изменилась и личность экологического преступника. Как правило, это собственник, который преднамеренно прямо или косвенно оказы-

вает поражающее воздействие на объекты окружающей среды. В силу указанных причин экологический преступник почти уверен в своей безнаказанности.

В монографии выполнен анализ причинного комплекса и дана криминологическая характеристика экологической преступности и личности современного экологического преступника. На примере международного опыта автор рассматривает меры профилактики и противодействия транснациональной экологической преступности в стратегии международного сотрудничества в области обеспечения коллективной экологической безопасности.

Вопросы эколого-криминологических исследований в монографии рассмотрены в постановочном плане и, в основном, отражают представления автора о предмете и методах эколого-криминалистических исследований. Несомненно, заслуживает внимания представленная концепция создания и практического использования информационно-криминологических технологий на базе геоинформационных систем.

Монографию вполне можно рекомендовать в качестве учебного пособия для преподавателей, студентов и аспирантов при изучении курса «Экологической криминологии» в экологическом праве, для специалистов, работающих в области обеспечения гарантий экологической безопасности, а также для читателей, интересующихся проблемами профилактики и пресечения экологической преступности.

Донченко В. К. – доктор экономических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, директор Санкт-Петербургского научно-исследовательского центра экологической безопасности РАН, заведующий кафедрой «Экологическая безопасность и устойчивое развитие регионов» факультета географии и геоэкологии СПбГУ

*СВЕТЛОЙ ПАМЯТИ МОЕГО ОТЦА И УЧИТЕЛЯ
ЗАСЛУЖЕННОГО ТРАНСПОРТНИКА ЧИАССР, ПОЧЕТНОГО
ВОДИТЕЛЯ, ЛАУРЕАТА СТАЛИНСКОЙ ПРЕМИИ, НАГРАЖДЕННОГО
МЕДАЛЬЮ ЗА ОСВОЕНИЕ ЦЕЛИНЫ БАТЫРА УДИНОВИЧА
ТАНГИЕВА
ПОСВЯЩАЕТСЯ*

Вступительная часть

Проблема сосуществования человека с окружающей средой в настоящее время приобрела серьезное значение. Глобальные экологические проблемы – объективный результат взаимодействия нашей цивилизации и природной среды в эпоху научно-технической революции. Они обусловлены сложными процессами, которые протекают в обществе и которые так или иначе связаны с использованием природных ресурсов и воздействием на людей природных условий на планете Земля.

Современное понимание экологии дает научно обоснованные представления о взаимосвязи и взаимодействии биосферы с техногенной средой, созданной человеком в таких условиях, когда все больше растет антропогенная нагрузка на природный комплекс Земли. Экология как наука базируется на фундаментальных экологических законах, законах смежных наук, не оставляя без внимания теоретические и прикладные положения, определяющие правовой аспект экологической безопасности различных объектов (природы, личности, общества и государства).

Проблема обеспечения экологической безопасности во всем мире возникла тогда, когда человечество в период бурного развития технического прогресса, роста энерговооруженности производства и высоких темпов потребления природных ресурсов осознало губительность последствий этих процессов не только для окружающей среды, но и для всего общества в целом и каждого человека в отдельности. В этой связи, начиная с XIX в., в мире было принято и ратифицировано большое количество международных документов, направленных на обеспечение экологической безопасности. Пристального изучения заслуживают следующие: *Универсальный кодекс экологически корректного поведения* (г. Бангкок, Таиланд, 1960 г.); *Стокгольмская декларация по окружающей среде* (1972 г.); *Всемирная хартия природы* (1982 г.); *Всемирная стратегия охраны природы* (1980 г.); *Декларация Конференции ООН по охране окружающей среды и развитию, принятая в Рио-де-Жанейро* (1992 г.), и многие другие.

Конституция Российской Федерации заложила основы обеспечения экологической безопасности, которые были расширены и конкретизированы в 25 федеральных законах в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, принятых и введенных в действие с момента принятия Основного закона. Однако следует отметить, что современное экологическое законодательство имеет серьезные изъяны и огрехи, которые не позволяют ему стать преградой противоправному поведению субъектов отношений в области охраны окружающей среды. Многие ученые и правоприменители подтверждают такую тенденцию современного российского экологического законодательства. По многочисленным исследованиям, экологическая преступность оказывается за пределами статистики, и латентность экологических преступлений составляет 95–99 %, а в отдельных регионах достигает 100 %.

Обеспечение экологической безопасности нельзя рассматривать отдельно от понятий «экологическое преступление», «экологическая преступность» и «экологический преступник», поскольку экологическое преступление – один из наиболее опасных видов противоправного поведения индивидуума, результатом которого всегда будет нарушение прав человека на экологическую безопасность. Экологическая преступность – негативный, сложный по характеру социально-правовой феномен, складывающийся из совокупности экологических преступлений, подрывающих в целом биологические основы самого существования человечества. В настоящее время состояние окружающей среды и рост экологической преступности позволяют прийти к выводу, что совокупность этих факторов не просто угрожает национальной безопасности России, а, по сути, представляет основную угрозу устойчивому и сбалансированному развитию общества. В этой связи особенно актуально исследование видов преступного поведения в данной области с целью уяснения причин ее массовости и латентности, а также изу-

чение норм уголовного, административного и гражданского законодательства. Это позволит выявить основные недостатки деятельности государственно-правового механизма противодействия противоправным проявлениям в области экологии.

Следует отметить, что современный уровень развития науки уголовного права и криминологии не дает возможности построить цельную и непротиворечивую систему знаний, использование которых позволило бы успешно бороться с преступлениями, направленными против экологической безопасности общества. По мнению автора, это непростительное упущение, при том, что отдельные экологические преступления не менее, а гораздо более опасны, чем преступления против жизни и здоровья конкретного человека, его имущества и пр. Это связано с тем, что в результате совершения экологических преступлений могут наступить необратимые последствия не только для конкретного индивида, но и для всего общества.

Исследование особенностей, причинного комплекса и других факторов, обуславливающих экологическую преступность, необходимы постольку, поскольку окружающая среда и ее состояние оказывают огромное влияние на человека как живой организм. Кроме того, экологические условия непосредственно воздействуют на уровень социальной активности, что в той или иной степени отражается на развитии и здоровье общества в целом, на его гармоничном функционировании.

В условиях все более ухудшающейся экологической обстановки назрела необходимость в немедленной разработке основных положений нового направления в рамках криминологической науки – научного эколого-криминологического комплекса. Это позволило бы привести в соответствие с современной действительностью научные представления об экологических преступлениях, сформулировать соответствующее реалиям начала нового тысячелетия понятие экологической преступности, глубоко осмыслить ее причины и условия, дать анализ социальных последствий этого явления, а также выработать комплекс необходимых и достаточных мероприятий для борьбы с такого рода противоправными деяниями.

Весьма перспективным с точки зрения получения наиболее полной и объективной картины экологической преступности представляется широкое использование таких методов исследования, отражающих современный уровень научно-технического прогресса, как геоинформационные экокriminalогические системы при проведении КОВОС (криминологической оценки воздействий на окружающую среду), автоматизированные системы экокriminalогического мониторинга и другие геоинформационные технологии. Их применение актуально и позволяет решать криминологические задачи по выявлению, оценке и прогнозированию экологической преступности, а также по проведению полной, всесторонней и объективной экокriminalогической экспертизы, что будет способствовать улучшению судебно-следственной практики и повысит эффективность профилактической деятельности правоохранительных и природоохранных органов.

Высокая социальная значимость поставленной проблемы, малая эффективность существующего в России пока не опирающегося на прочную научную базу государственно-правового механизма воздействия на причинно-следственный комплекс экологической преступности, борьбы с последней придают значительную актуальность теме настоящего исследования.

Ученые – юристы, криминологи, экологи и представители других специальностей – не оспаривают наличия такой серьезной проблемы, как необходимость создания благоприятных, экологически безопасных условий для устойчивого существования и развития современного российского общества. Однако вплоть до настоящего времени недостаточно внимания уделялось разработке теоретических и прикладных вопросов борьбы с экологической преступностью как важным фактором, препятствующим достижению экологической безопасности. Отсутствуют комплексные криминологические исследования, в которых с достаточной степенью обобщения рассматривались бы не только особенности квалификации экологических преступлений, но и вопросы причинности и детерминации экологической преступности, харак-

теристики личности преступника, эффективные способы борьбы с ней, методы контроля и профилактики экологической преступности.

Общие вопросы, отражающие степень значимости экологической преступности как социально-правовой проблемы, рассмотрены в трудах таких видных ученых-юристов, как Г. А. Аванесов, Ю. М. Антонян, А. Д. Ахатов, Т. С. Бакунина, Р. Д. Боголепов, В. М. Боер, М. И. Васильева, Я. И. Гишинский, С. П. Горшков, А. И. Гуров, О. В. Дмитриев, А. И. Долгова, В. Д. Ермаков, А. Э. Жалинский, В. М. Захаров, А. А. Игнатъев, С. М. Иншаков, М. Н. Копылов, Б. П. Кочуров, И. О. Краснова, Н. М. Кропачев, В. Н. Кудрявцев, Н. Ф. Кузнецова, А. С. Курбатов, А. И. Лагунова, М. А. Лапина, С. Я. Лебедев, Ю. П. Ледяева, В. Н. Лопатина, Н. А. Лопашенко, В. В. Лунеев, А. А. Матвеева, С. Ф. Милуков, Г. М. Миньковский, Г. И. Осипов, Э. Ф. Побегайло, Д. В. Ривман, В. П. Сальников, Л. К. Савюк, Ю. И. Сычева, М. Е. Труфанова, В. В. Устинов, Д. А. Шестаков, Н. Д. Эриашвили, и других специалистов. Некоторые стороны экологической преступности исследуются в работах ведущих юристов-экологов. Следует назвать публикации Г. К. Артамоновой, С. А. Боголюбова, М. М. Бринчука, Г. Е. Быстрова, Г. А. Волкова, А. К. Голиченкова, О. Л. Дубовик, Б. В. Ерофеева, Э. Н. Жевлакова, Т. В. Злотниковой, Н. С. Иванченко, О. С. Колбасова, В. В. Петрова, Г. П. Серова, И. А. Соболя, А. С. Шестрюка и др.

Рассматривая проработанность проблематики экологической безопасности и экологической преступности в России, проблемы борьбы и пресечения правоохранительными органами экологических преступлений, следует отметить, что в современной юридической науке отсутствуют комплексные исследования уголовно-правового и криминологического характера, посвященные анализу экологических преступлений и экологической преступности в целом. В отечественной и зарубежной науке вопросы использования геоинформационных систем как метода экологической криминологии, а также проведения эколого-криминологического мониторинга пока не стали предметом систематического изучения. С учетом этого автор опирался на собственные разработки и изыскания в области геоинформационных технологий. Проведенная работа в определенной степени восполняет существующий пробел и позволяет на основе сформулированных им положений осуществлять дальнейшие исследования в этой области и достичь новых результатов.

Особое значение, по мнению автора, приобретут дальнейшие исследования по разработке комплексных систем моделей снижения рисков возникновения чрезвычайных ситуаций в обеспечении экологической безопасности и практические механизмы правореализации, обеспечивающие противодействие экопреступности.

Как отмечает В. К. Донченко, «экологические проблемы находят все большее отражение в документах и соглашениях ЕЭС. Растущая уверенность в политической безопасности и в экономическом росте создает необходимые предпосылки для поиска новых путей сохранения природной среды как главного условия строительства общего Европейского дома»¹. Одним из таких путей, как видится, должен стать **Международный эколого-криминологический комплекс**, который лаконично впишется в общую систему межгосударственного управления в области экологической безопасности.

Дальнейшая глобализация экологических тенденций и всё возрастающая угроза транснациональной экологической преступности подтверждают необходимость обеспечения коллективной экологической безопасности. Мы солидарны и полностью поддерживаем мнение В. К. Донченко в том, что принципы коллективной экологической безопасности могут послужить основой международных конвенций, в которых фиксируются нормы международного

¹ Донченко В. К., Романиук Л. П. Концепция коллективной экологической безопасности // Стратегия экологической безопасности Санкт-Петербурга с использованием опыта Нидерландов (материалы симпозиума 9–12 сентября 1997 года, Санкт-Петербург). СПб.: НИЦЭБ РАН, 1998. С. 110.

экологического права и устанавливаются процедуры его выполнения. Таким образом, могут быть созданы необходимые условия для правового регулирования хозяйственной деятельности и других видов деловой активности **по критериям экологической безопасности**. Экологическая ответственность за принятие политических и социально-экономических решений войдет в юридическую практику в геополитических пространствах действия конкретных международных конвенций о коллективной экологической безопасности².

Продолжающиеся интеграционные процессы позволяют окончательно сформировать систему коллективной экологической безопасности (СКЭБ). И, как верно отмечает профессор В. К. Донченко, СКЭБ должна обеспечить переход от двусторонних и многосторонних соглашений к целостной системе межгосударственного регулирования хозяйственной деятельности по критериям экологической безопасности с целью создания реально контролируемого экологического пространства. По нашему мнению, одним из критериев экологической безопасности должна стать эколого-криминологическая составляющая, включающая конкретные достоверные результаты экокриминологической экспертизы и входящая в систему научного эколого-криминологического комплекса (НЭКК), что позволит реально контролировать экокриминогенную ситуацию в заданном экологическом пространстве.

Отсюда, по мере развития СКЭБ, возникнет необходимость создания многоуровневой иерархической координационной Системы, своего рода комплексной Системы систем. Наиболее удачным выбором, по мнению автора, может стать **Международная обсерватория экологической безопасности**; помимо международного научного эколого-криминологического комплекса (МНЭКК) в ее структуру войдут обсерватории по обеспечению экобезопасности различных экосистем. В этой части заслуживает популяризации огромный опыт научных изысканий Санкт-Петербургского НИЦЭБ РАН, в рамках которого, в частности, впервые в международной практике создана Международная морская обсерватория экологической безопасности (ММОЭБ). (Авторы – В. К. Донченко, А. М. Воронцов, М. Н. Никанорова и др. Руководитель программы директор НИЦЭБ РАН, заслуженный деятель науки РФ, доктор экономических наук, профессор, действительный член МАНЭБ Владислав Константинович Донченко).

Большие проблемы при осуществлении криминологической и криминалистической оценки воздействия на окружающую среду возникают при определении аварийных и нелегальных сбросов опасных веществ в морских акваэкосистемах (акваториях); особые сложности возникают здесь при проведении следственных мероприятий. Затруднительно как выявление и доказывание обстоятельств, связанных с местом и временем негативного воздействия на объекты морской среды, так и согласование досудебных следственных действий в случае, если распространение и воздействие загрязнения носят трансграничный характер, затрагивая общие интересы сопредельных государств.

Первой попыткой создать международную структуру, способную решать вопросы оперативного контроля протяженных морских акваторий и координировать работу правоприменителей различных государств по экологическим преступлениям, связанным с эмиссией (сбросы, выбросы, дампинг) опасных веществ, стало создание Международной морской обсерватории экологической безопасности.

Предпосылками к созданию ММОЭБ стали проведенные в последние годы научные исследования и разработки Научно-исследовательского центра экологической безопасности РАН (НИЦЭБ РАН) и Института морского приборостроения АН провинции Шаньдун (ИМП АН ПШ) КНР. Разработаны уникальные датчики, способные в реальном времени подать сиг-

² Донченко В. К. Коллективная экологическая безопасность – ключевой аспект повестки дня на XXI век // Стратегия экологической безопасности Санкт-Петербурга с использованием опыта Нидерландов (материалы симпозиума 9–12 сентября 1997 года, Санкт-Петербург). СПб.: НИЦЭБ РАН, 1998. С. 109.

нал тревоги при обнаружении аномалии химического состава водной среды, и семейство автономных буйковых станций, несущих химико-аналитическую и гидрометеорологическую аппаратуру.

Впервые в мировой практике с борта патрульных судов и с борта буйковых станций были проведены в реальном времени измерения интегральных характеристик загрязненности воды Балтийского и Желтого морей, системы Волго-Балта и других важнейших объектов. Предложенные НИЦЭБ РАН методы люминесцентной озонометрии конденсированных сред (ЛОКС) и сонолюминесцентной спектроскопии (СЛС) привели к созданию первых образцов принципиально новых устройств – датчиков экологической сигнализации (ДЭС). ДЭС являются функциональными и стоимостными аналогами датчиков пожарной и охранной сигнализации и могут быть включены в существующие системы связи этих датчиков с пунктами централизованного наблюдения структур безопасности, в частности, с экологической полицией.

Полученные результаты позволили принять 26 июля 2006 г. в городе Чиндао (КНР) Соглашение между РАН и АНПШ «О создании Международной морской обсерватории экологической безопасности».

В Соглашении, утвержденном с Китайской Стороны Президентом АНПШ академиком Ли Хэйцзянем, с Российской Стороны Президентом РАН академиком Ю. С. Осиповым, Стороны постановили:

- использовать результаты фундаментальных и прикладных исследований РАН и АН ПШ КНР по разработке методов и систем непрерывного мониторинга и диагностики состояния окружающей среды и предупреждения угроз экологической безопасности морских экосистем;

- Институту морских приборов (ИМП) АН ПШ КНР совместно с НИЦЭБ РАН подготовить положение о Международной морской обсерватории экологической безопасности Желтого моря и программу научных исследований на 2007–2010 гг.;

- предусмотреть в программе научных исследований специальный раздел прикладных исследований «Обеспечение экологической безопасности летних Олимпийских игр 2008 года»;

- рекомендовать научную концепцию и приборное обеспечение международной морской обсерватории экологической безопасности Желтого моря в качестве основы пилотного центра наблюдательной сети, обеспечивающей выполнение Международной конвенции о кол лективной экологической безопасности стран Шанхайской организации сотрудничества (ШОС);

- подготовить совместные рекомендации РАН и АН ПШ КНР для Федерального собрания Российской Федерации и Всекитайского народного собрания по созданию обсерваторий экологической безопасности в странах ШОС для обсуждения на Межпарламентской встрече в Харбине;

- для укрепления сотрудничества между РАН и АН ПШ КНР утвердить базовыми организациями по созданию Международной морской обсерватории экологической безопасности и расширению дальнейшего научного и инновационного сотрудничества в области экологической безопасности ИМП АН ПШ КНР и НИЦЭБ РАН.

С Российской Стороны Соглашение подписали: директор НИЦЭБ РАН В. К. Донченко, главный научный сотрудник НИЦЭБ РАН А. М. Воронцов; согласовали: вице-президент РАН академик Н. П. Лаверов, начальник Управления внешних связей РАН С. С. Маркианов.

С Китайской Стороны Соглашение подписали:

- директор Института морских приборов АН ПШ Ван Цзюньчен, главный инженер Института морских приборов АН ПШ Цао Хэнюн;

- согласовали: вице-президент АН ПШ академик Лю Хэйцзюнь, руководитель департамента международных связей АН ПШ Хань Шаокунь.

В процессе обсуждения Соглашения сформулировано, что ММОЭБ – международная некоммерческая научно-исследовательская и экспертная организация, объединяющая уси-

лия специалистов разных стран в области обеспечения экологической безопасности морской среды.

ММОЭБ создается благодаря совместной инициативе КНР и России, но она всегда остается открытой для присоединения национальных обсерваторий экологической безопасности других стран, заинтересованных в раннем выявлении и снижении угроз экологической безопасности своих морских акваторий и других объектов.

Деятельность ММОЭБ имеет целью научную поддержку работ стран – участниц ММОЭБ по обеспечению экологической безопасности территориальных морских акваторий стран – участниц ММОЭБ и международных морских акваторий, используемых странами – участниками ММОЭБ в транспортных, рыболовецких или иных целях согласно положениям международного морского права; в частности, ММОЭБ проводит научную поддержку работ по выполнению Межгосударственной конвенции о коллективной экологической безопасности стран Шанхайской организации сотрудничества.

ММОЭБ, опираясь на нормы международного экологического права и на национальные экологические правовые акты, создает постоянные или временные структуры (рабочие группы, обсервационные пункты, центры сбора и обработки информации, координационный центр, ситуационные центры, учебные центры, центры и группы взаимодействия с национальными структурами экологической безопасности и экологической полиции, центры связей с общественностью и т. п.) для решения следующих задач:

- раннее выявление и предупреждение угроз экологической безопасности морских акваторий, связанных с аварийной и нелегальной эмиссией опасных веществ в морскую среду, для чего в реальном времени ведется непрерывный контроль качества морской среды с помощью сети мобильных и стационарных обсервационных пунктов;

- анализ динамики антропогенной нагрузки на морские акватории, анализ способности морских экосистем к самоочищению в условиях развития деятельности человека на море (транспорт, рыболовство, нефтедобыча, выращивание морепродукции и т. п.);

- анализ наиболее вероятных сценариев экологической агрессии (экологический терроризм, экологические диверсии, аварийные и нелегальные сбросы и трансграничные переносы опасных веществ и т. п.), предупреждение или раннее выявление случаев экологической агрессии, чрезвычайных экологических ситуаций;

- оперативное информирование природоохранных организаций и соответствующих правительственных структур стран – участниц ММОЭБ об угрозах экологической безопасности морских акваторий и о возможных чрезвычайных ситуациях;

- оперативное представление правительствам стран – участниц ММОЭБ проектов планов по предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

ММОЭБ как международная организация объединяет национальные обсерватории экологической безопасности стран-участниц, причем число таких национальных обсерваторий, их расположение и зоны ответственности каждая страна выбирает самостоятельно, исходя из своих национальных приоритетов и возможностей, но с учетом интересов и пожеланий других стран – участниц ММОЭБ.

ММОЭБ работает под научно-методическим руководством Академий наук стран – участниц ММОЭБ; подготовка и обучение специалистов и экспертов для ММОЭБ производятся в международном учебном центре, где интегрированы лучшие специалисты и лучшие достижения различных стран в области контроля качества окружающей среды, оценки экологического риска и предупреждения чрезвычайных ситуаций.

Информация об изменениях качества морской воды непрерывно поступает в центр сбора и обработки информации от сети обсервационных пунктов, где расположены приборы, измеряющие физические и химические параметры водной среды. Обсервационные пункты могут быть как стационарными (автоматические анализаторы на буйковых станциях, в опорах гид-

росооружений, на борту пришвартованных судов и других плавсредств), так и мобильными (на борту патрулирующих судов, самолетов и вертолетов для дистанционного зондирования акваторий, на борту автомобильных лабораторий или железнодорожных вагонов-лабораторий). Возможно использование оперативной информации, получаемой с искусственных спутников Земли, расположенных как на низких орбитах, так и на высоких геостационарных орбитах. Важно отметить, что обсерватория экологической безопасности – сеть распределенных по контролируемому пространству обсервационных пунктов, работа которых координируется согласно поставленной задаче.

Важной особенностью ММОЭБ является наличие ситуационных центров, которые принимают обработанную информацию и делают расчеты возможных вариантов развития ситуации в контролируемых акваториях. Ситуационный центр должен также оценить причину развития событий, которые привели к возникновению крупных угроз экологической безопасности и предвидеть эти угрозы в будущем, включая угрозы экологической агрессии третьих стран, разрабатывать планы операций по снижению угроз экологической безопасности и по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. Его функции похожи на функции штаба армии.

Именно ситуационный центр предлагает варианты сценариев оперативной работы правительственным и муниципальным структурам экологической безопасности и структурам экологической полиции. Для обеспечения быстрого реагирования на предложения ситуационного центра может быть создан центр взаимодействия с национальными структурами экологической безопасности и экологической полиции. Если для работы в этом центре будут делегированы представители структур экологической безопасности и полиции, то будет легче преодолеть межведомственные барьеры и сохранить конфиденциальность информации, неконтролируемое разглашение которой опасно.

Каждая национальная обсерватория экологической безопасности должна иметь свой национальный центр связей с общественностью (public relations), который оперативно информирует население, заинтересованные организации и экологические общественные движения об изменениях качества контролируемых объектов окружающей среды.

ММОЭБ ежегодно проводит международную научно-практическую конференцию не только ученых, но и представителей администрации, промышленности, транспорта, правоприменителей и деятелей культуры.

ММОЭБ – некоммерческая организация, поэтому национальные обсерватории и другие структуры ММОЭБ финансируются правительственными организациями стран – участниц ММОЭБ.

Кроме того, ММОЭБ получает средства в виде отчислений от компенсационных и штрафных выплат, взимаемых с виновников негативного воздействия на окружающую среду государственными органами стран-участниц.

ММОЭБ может заключать договоры с государственными и негосударственными организациями, с частными лицами на проведение экспертных исследований, научные работы, разработку методов и систем экологического контроля природных и антропогенных объектов³.

Таким образом, по образу и подобию и в соответствии с накопленным немалым опытом по формированию ММОЭБ, видится дальнейшая структуризация системы обсерваторий в области различных экосистем с привлечением заинтересованных лиц и специалистов международного уровня. Подобная инициатива заслуживает всяческой поддержки государства и по своей значимости должна быть внесена в разряд приоритетных национальных проектов.

³ Полный доклад В. К. Донченко, А. М. Воронцова, М. Н. Никаноровой по данной тематике: «Международная морская обсерватория экологической безопасности как инструмент снижения экологической преступности в национальных и международных водах». Был представлен на НПК «Правовые аспекты обеспечения экологической безопасности». СПб.: МАНЭП, НИЦЭБ РАН (27–28 ноября 2006 г.), 2007. 400 с.

Пользуясь возможностью, автор выражает искреннюю признательность руководству НИЦЭБ РАН и лично В. К. Донченко и А. М. Воронцову за проявленный интерес к его скромным научным изысканиям и благодарит за приглашение и предоставленную возможность принять участие в ряде программ по совершенствованию методов и механизмов правового обеспечения (регулирования) экобезопасности.

Объектом исследования выступают общественные отношения, складывающиеся в процессе деятельности общества по противодействию экологической преступности с учетом экологической криминогенной ситуации, оцениваемой, в частности, при помощи организации геоинформационных технологий и автоматизированных систем эколого-криминологического мониторинга.

Предмет исследования составляют:

- экологическая преступность в целом, ее уровень и динамика, причины, условия и факторы ее обуславливающие, личность преступника;
- законодательная база, регламентирующая вопросы выявления, предупреждения и пресечения экологических преступлений;
- проблемы криминологической изученности экологической преступности и создания в рамках криминологической науки научного эколого-криминологического комплекса;
- государственно-правовой механизм противодействия экологической преступности;
- геоинформационные технологии и автоматизированные системы эколого-криминологического мониторинга как инновационные средства, направленные на предупреждение и пресечение экологической преступности, снижение активности ее детерминантов.

Цели и задачи исследования. *Целью* настоящего исследования является комплексный анализ криминологических проблем, связанных с экологическими преступлениями, а именно:

- изучение в комплексе уголовно-правовых и криминологических характеристик данных преступлений, проблемы уголовной ответственности (механизма привлечения к ответственности);
- рассмотрение вопросов государственно-правового регулирования общественных отношений в сфере обеспечения экологической безопасности и борьбы с экологической преступностью;
- разработка концепции эколого-криминологического комплекса как нового научного направления и выявление путей наиболее эффективного развития геоинформационных технологий и автоматизированных систем в криминологии с целью проведения эколого-криминологического мониторинга, направленного на борьбу с преступностью.

Для осуществления поставленных целей необходимо решить следующие научные задачи:

- осуществить историко-правовой анализ деятельности Российского государства по противодействию преступлениям в области охраны окружающей среды;
- выявить содержание экологической безопасности России и сопредельных государств в контексте борьбы с экологической преступностью;
- исследовать проблемы генезиса и содержания таких понятий, как «экологическая безопасность», «экологическое преступление» и «экологический преступник»;
- проанализировать отечественное уголовное законодательство с точки зрения соответствия отраженных в нем составов экологических преступлений современным уголовно-экологическим реалиям, определить направления совершенствования нормативно-правовой базы предупреждения и пресечения экологических преступлений;
- рассмотреть криминологическую характеристику экологической преступности и выявить основные проблемы судебно-следственной практики и эффективности правоприменительной деятельности в сфере привлечения виновных к ответственности за экологические преступления;

- разработать теоретико-концептуальную основу, раскрыть парадигму, предмет, систему и методы научного эколого-криминологического комплекса;
- внести вклад в развитие прогностических функций и возможностей криминологической науки с помощью геоинформационных технологий и автоматизированных криминологических систем;
- изучить возможности геоинформационных технологий в построении геоинформационных криминологических и эколого-криминологических систем как одного из методов научного эколого-криминологического комплекса;
- обосновать возможности широкого использования автоматизированной системы эколого-криминологического мониторинга и геоинформационных технологий для организации контроля за экологической преступностью;
- рассмотреть систему геоинформационных эколого-криминологических систем при проведении криминологической оценки воздействия на окружающую среду;
- исследовать проблемы правового обеспечения получения информации для деятельности геоинформационных эколого-криминологических систем при проведении криминологической оценки воздействия на окружающую среду.

В исследовании автором предпринята попытка комплексно рассмотреть проблему экологической преступности в России как угрозы национальной безопасности страны. В процессе исследования были изучены криминологические характеристики экологической преступности, раскрыты проблемы, которые вызывают рост данного вида противоправной деятельности, опасной не только для российских граждан, но и для всего человечества. Осуществлена попытка анализа характеристики личности экологического преступника.

В работе исследуются проблемы детерминации экологических преступлений и степень ее изученности, предложена концепция причинного комплекса экологической преступности. На этой основе разработана и представлена новая криминологическая модель исследования феномена экологической преступности, воздействия на ее причинно-следственный комплекс, достоверного выявления, оценки и прогноза данного негативного явления, эколого-криминологического планирования. Изучены проблемы контроля и противодействия экологической преступности. Обоснована система противодействия экологической преступности.

Сформулированы объективно существующие предпосылки создания в масштабах криминологической науки направления – научного эколого-криминологического комплекса, теоретически обоснованы концепция, предмет, система и методы научного эколого-криминологического комплекса.

В рамках указанного нового научного направления автором обосновано использование автоматизированной системы эколого-криминологического мониторинга и геоинформационных технологий в качестве одного из методов анализа эколого-криминогенной ситуации, средств получения необходимых сведений для построения прогноза и разработки мер, направленных на предупреждение экологической преступности. Разработан методологический подход к проведению эколого-криминологической экспертизы и криминологической оценки воздействия на окружающую среду с помощью геоинформационных криминологических технологий.

Доказано, что наряду с общеизвестными, в достаточной степени устоявшимися методами криминологии, в целях повышения эффективности правоприменительной практики и облегчения выявления экологических преступлений, определения их признаков возможно использовать в рамках научного эколого-криминологического комплекса специальные методы, связанные с разработкой и внедрением автоматизированных систем.

Глава 1. Деятельность Российского государства по противодействию правонарушениям в области охраны окружающей среды: историческая динамика

§ 1.1. Государство и охрана природы в дореволюционной России

Проблема охраны интересов общества, государства, отдельных людей в сфере их взаимодействия с природой остро стояла в течение всего времени существования нашей страны. Важной научной задачей является выявление основных исторических тенденций ее решения. Данному вопросу посвящен ряд работ отечественных ученых⁴. Авторы многих из них для установления тенденций изменения природоохранной деятельности государства на протяжении отдельных периодов истории России использовали разнообразные методы историко-правовых исследований. Среди них важное место занимает периодизация изучаемого процесса.

Применительно к теме настоящего исследования периодизацией деятельности государства по противодействию правонарушениям в области охраны природы мы предлагаем считать подразделение рассматриваемого временного массива на отдельные хронологически разграниченные эпизоды, отличающиеся характером изменений основных показателей такой деятельности. Составным элементом процедуры периодизации деятельности государства по противодействию правонарушениям в области экологии выступает выбор указанных показателей.

Нам представляется вполне приемлемым подход к формированию комплекса таких показателей (критериев), необходимых для осуществления периодизации общественно значимого процесса, уже разработанный в современной историко-правовой литературе⁵. В соответствии с ним при выборе указанных критериев целесообразно руководствоваться рядом принципов. Следует отметить, что последние носят универсальный характер и применимы при изучении любого процесса, имеющего хронологическую протяженность, а не обязательно того, который является предметом историко-правового исследования. Такими принципами являются:

- совокупность критериев в целом должна с наибольшей полнотой отражать сущность изучаемого явления;
- отдельные критерии должны быть связаны между собой, взаимно дополнять друг друга;
- критерии должны представлять собой не разномасштабные, а однопорядковые признаки изучаемого явления;
- некоторые критерии, содержание которых вполне реально раскрыть сравнительно подробно, в свою очередь могут подразделяться на критерии второго порядка, более частные;

⁴ Среди них можно указать, например, такие работы, как: *Булгаков М. Б., Ялбулганов А. А.* Природоохранные акты: от «Русской Правды» до петровских времен // Государство и право. 1996. № 8. С. 141–148; *Дзейтов С. А.* Государство и правовое регулирование отношений в области недропользования (теоретико-правовой анализ): Автореф. дис... докт. юрид. наук. СПб., 1998. 53 с; *Королева В. В.* Некоторые исторические аспекты вопросов охраны природы в России // Экология и право: Сб. статей. Ч. 1 / Под общ. ред. В. П. Сальникова. СПб., 1998. С. 48–53; *Лагуткин А. В.* История, теория и практика горного права России. СПб., 1997; *Правовая охрана природы в СССР* / Под ред. В. В. Петрова. М., 1976; *Сидоренко А. Ю.* История развития законодательства об ответственности за земельные правонарушения в X–XX веках // История государства и права. 1999. № 3. С. 28–33; *Фролова О. В.* Правовое регулирование режима охраны и использования лесных ресурсов в России XVIII – начала XX в. (историко-правовой аспект): Автореф. дис... канд. юрид. наук. СПб., 2002; *Цвиренко А. И.* Советское государство и охрана окружающей среды (историко-правовой аспект): Дис... канд. юрид. наук. СПб., 2003.

⁵ *Лукьянцев В. П., Очередыко В. П., Сальников В. П., Соболев И. А.* Общество и природа в дореволюционной России: правовой анализ. СПб., 2003. С. 44–45.

– смысловое содержание выбранных критериев должно сохраняться на протяжении всего изучаемого периода и не претерпевать каких-либо изменений, колебаний;

– желательно, чтобы та сторона изучаемого явления, которой соответствует каждый конкретный признак, была представлена на всех этапах рассматриваемого временного массива.

Перечисленные принципы являются основными и могут быть дополнены другими.

В зависимости от предмета исследования, особенностей изучаемого объекта учеными избирается различный по объему и номенклатуре комплекс критериев. Так, И. А. Соболев на базе разработанной им теории эколого-правового комплекса⁶ проведена периодизация процесса охраны окружающей среды в России от возникновения государственности до прекращения существования СССР. В результате этим автором выделен ряд критериев, по которым возможно оценить историческую динамику рассматриваемого явления:

- 1) особенности взаимоотношений общества и природы;
- 2) уровень развития и характер организации производительных сил;
- 3) потребность в получении природных ресурсов для жизнедеятельности общества, виды используемых природных ресурсов;
- 4) степень освоенности природной среды, истощенности тех или иных видов естественных ресурсов;
- 5) мера измененности естественных ландшафтов, загрязненности окружающей среды в целом по стране и в отдельных регионах;
- 6) актуальные задачи, стоящие перед обществом в области охраны окружающей среды и природопользования;
- 7) социальная структура общества, характер социально-политических и экономических отношений;
- 8) особенности метода правового регулирования общественно-экологических отношений;
- 9) основные черты правотворческой деятельности;
- 10) формы и результаты реализации права в области экологии⁷.

Для решения более локальной задачи – периодизации осуществления экологической функции Российского государства за все время его существования – И. С. Уханов принял критерии, которые отражают основные факторы как формирования данной функции во всех ее аспектах, так и ее реализации. К ним относятся: развитие правовых норм; формирование специально уполномоченных органов, их действия и результаты деятельности; сформулированные в источниках права цели и задачи в области природоохраны, использования природных ресурсов и экологической безопасности⁸.

В ходе изучения динамики взаимодействия общества и природы в дореволюционной России В. П. Лукьянцев выбрал несколько критериев периодизации данного процесса: 1) характер и масштабы воздействия общества на природные комплексы, результаты такого влияния; 2) актуальные проблемы, стоящие перед обществом в области его взаимодействия с природой; 3) наиболее влиятельные идеи в сфере культуры, религии, науки, политики, права, отражающие осознание обществом необходимости решения проблем в сфере экологии;

4) правовые принципы, нормы, источники права, регламентирующие поведение участников рассматриваемых правовых отношений;

⁶ См.: Соболев И. А. Право. Экология. Урбанизация. СПб., 1999. С. 7–132.

⁷ Соболев И. А. Правовое воздействие на общественные отношения в сфере экологии и урбанизация: Дис. ... докт. юрид. наук. СПб., 1999. С. 67–68.

⁸ Уханов И. С. Экологическая функция современного Российского государства (теоретико-прикладной аспект): Автореф. дис... канд. юрид. наук. СПб., 2000. С. 12.

5) субъекты экологических правоотношений, включая государственные органы; 6) правоисполнительная и правоохранительная деятельность государственных органов; 7) оценка результатов деятельности государства в области экологии⁹.

Логическим продолжением указанного труда явилась работа А. И. Цвиренко. Этот автор подверг анализу процесс государственно-правового воздействия советского государства на общественные отношения в сфере взаимодействия общества и природы. Причем в ходе периодизации данного явления ученый рассматривал его развитие по ряду критериев:

1) основные цели и задачи, стоявшие перед обществом в сфере его взаимодействия с природой;

2) господствовавшие в обществе социальные и правовые идеи, направлявшие его деятельность в данной сфере;

3) структура и полномочия государственных органов и иных организаций в области экологии;

4) правовые принципы, правовые нормы, источники права в области охраны окружающей среды;

5) правоисполнительная и правоохранительная деятельность государства в сфере экологии, результаты такой деятельности;

6) влияние явлений социально-политического характера на деятельность государственно-правового механизма регулирования общественных экологических отношений.

А. И. Цвиренко, оценивая значимость различных критериев, отмечает, что своеобразным для советской эпохи являлось повышенное, в сравнении с другими периодами отечественной истории, влияние обстоятельств, напрямую не связанных со сферой экологии. К ним относятся войны, резкие повороты государственной политики, инициированные ведущей политической партией, и др.¹⁰

Анализ результатов упомянутых выше исследований показывает, что всю совокупность критериев, выбранных их авторами, можно свести в три группы. К первой относятся характеристики изучаемых явлений, которые создают предпосылки и указывают направления деятельности государств в данной области. В их число, в частности, входят: особенности взаимоотношений общества и природы; уровень развития и характер организации производительных сил; потребность в получении природных ресурсов для жизнедеятельности общества, виды используемых природных ресурсов; степень освоенности природной среды, истощенности тех или иных видов естественных ресурсов; актуальные задачи, стоящие перед обществом в области охраны окружающей среды и природопользования; наиболее влиятельные идеи в сфере культуры, религии, науки, политики, права, отражающие осознание обществом необходимости решения проблем в сфере экологии.

Вторая группа критериев отражает деятельность государственно-правового механизма в области экологии – сформулированные в источниках права цели и задачи в области природоохраны, использования природных ресурсов и экологической безопасности; особенности метода правового регулирования общественно-экологических отношений; основные черты правотворческой деятельности; формирование специально уполномоченных органов, результаты деятельности; правоисполнительная и правоохранительная деятельность государственных органов. Третья группа объединяет критерии, указывающие на результаты природоохранной деятельности государства, оценивающие последнюю.

⁹ Лукьянцев В. П. Государство и охрана окружающей среды в дореволюционной России: Автореф. дис... канд. юрид. наук. СПб., 2002.

¹⁰ Цвиренко А. И. Указ. соч. С. 13.

Исходя из приведенных выше принципов, нами был осуществлен выбор критериев, необходимых для периодизации деятельности государства по противодействию правонарушениям в области охраны окружающей среды. Они могут быть разделены на два вида:

1) критерии, оценивающие потребность в деятельности государства в области охраны окружающей среды и отражающие возможности общества для решения проблем экологии:

1.1) степень и характер негативного, в том числе противоправного, воздействия на окружающую среду;

1.2) степень осознания обществом необходимости решения проблем в сфере экологии, уровень экологической культуры населения;

1.3) общесоциальные факторы снижения негативного, в том числе противоправного, воздействия на окружающую среду;

2) критерии, характеризующие деятельность государства по противодействию отрицательному, в том числе противоправному, влиянию общества на окружающую среду и результаты такой деятельности:

2.1) правоустановительная деятельность;

2.2) правоисполнительная деятельность;

2.3) правоохранительная деятельность.

При помощи выбранных критериев автором проведен анализ развития деятельности общества, государства по противодействию правонарушениям в области охраны окружающей среды. Обширная информация, в том числе исторические факты, подвергнутые анализу государственных документы, источники права, памятники правовой мысли, статистические данные, рассматривалась под углом зрения борьбы экологическими правонарушениями. Особое внимание уделялось корреляции изменений характеристик принятых критериев. Принимались во внимание и результаты разработок других специалистов, которые осуществили периодизацию деятельности государства, направленной на решение тех или иных задач в области взаимодействия общества и природы, других аспектов правового воздействия на социально значимые процессы¹¹.

В итоге удалось выявить сравнительно короткие исторические этапы, на протяжении которых происходили заметные изменения указанных выше показателей. В промежутках между ними динамика последних носила монотонный характер. С точки зрения автора, в российской истории следует выделить три крупных периода деятельности государства по противодействию правонарушениям в области охраны окружающей среды. Однако изменения критериев в течение каждого из них были неодинаковы. Поэтому в рамках каждого периода представляется возможным выделить ряд этапов. Таким образом, периодизация рассматриваемого процесса принимает следующий вид.

1. Дореволюционный период, включающий пять этапов:

а) ранний допетровский;

б) поздний допетровский;

в) петровский;

г) развитого абсолютизма;

¹¹ См.: Бельй И. Л. Природоохранительная активность советского государства. Становление и развитие (К истории и теории вопроса): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харьков, 1984. С. 11; Лесное законодательство – основа лесного дела / Под ред. В. П. Тарасенко. М., 1993. С. 2–3; Лукьянцев В. П., Очердько В. П., Сальников В. П., Соболев И. А. Указ. соч. С. 56–59; Муртузалиев М. М. Торговое право и торговое законодательство в дореволюционной России: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2001. С. 12; Новиков В. В. Роль и место МВД в механизме регулирования правового режима иностранцев в Российской империи (историко-правовое исследование): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2001. С. 14; Окорокова Л. Я. Становление и развитие советского природоохранительного законодательства. Воронеж. 1972. С. 24; Сидоренко А. Ю. Указ. соч. С. 28; Тошин В. В. Формирование правовых основ рыночного хозяйствования в дореволюционной России (историко-правовой аспект): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2001. С. 16–21; Уханов И. С. Указ. соч. С. 12–13; Фролова О. В. Указ. соч. С. 12–13; Цвиренко А. И. Указ. соч. С. 13.

д) пореформенный.

2. Советский, имеющий в своем составе этапы:

а) послереволюционный;

б) тоталитарный;

в) застойный;

г) перестроечный.

3. Современный, который подразделяется на два этапа:

а) последнее десятилетие XX в.;

б) начало XXI в.

Ниже изложена характеристика деятельности Российского государства по противодействию правонарушениям в области охраны окружающей среды на протяжении выявленных периодов и входящих в них этапов. Такой анализ позволяет выявить основные тенденции данного процесса и обобщить накопленный в этой сфере опыт.

Наиболее продолжительным являлся дореволюционный период. На его протяжении происходило становление российской государственности, формировался механизм противодействия рассматриваемому нами виду правонарушений. В течение раннего допетровского этапа, который можно датировать промежутком между IX и XIV вв., отмечается традиционное экстенсивное воздействие общества на природу, что находит своеобразное отражение в действующем праве, сначала обычном, а затем опирающемся на известные нам первые нормативно-правовые акты. В древности на Руси не существовало специальных нормативно-правовых актов, направленных на регулирование экологических отношений. Однако крестьяне применяли приемы рационального природопользования, руководствуясь различными приметами и суевериями. Традиции и обычаи, существовавшие не одно столетие, как правило, неуклонно соблюдались.

В отечественном праве нормы, регламентирующие использование природных ресурсов, а в более поздние периоды и охрану окружающей среды, например воздуха и вод в городах, отражали природные условия и отчасти – обусловленные ими экономические, а также культурные особенности развития нашей страны. Вместе с тем в нем прослеживаются те же, что и в законодательстве других стран, основные подходы к охране природы: через защиту различных форм собственности, государственных интересов¹².

Появление законодательных норм в данной сфере датируется XI веком. Среди них наиболее значимым документом представляется «Русская Правда», один из древнейших законодательных памятников Древней Руси, содержащий в себе нормы гражданского, уголовного и процессуального права. Данный акт дошел до нас в ряде редакций – «Краткая Правда» («Правда Ярослава», «Правда Ярославичей», «Покон вирный», «Урок мостников»), Пространная редакция («Суд Ярослава», «Устав Владимира Мономаха», возникшие не ранее 1113 г.), Сокращенная редакция (переработанная в XV в.). Пространная редакция¹³.

По мере развития частной собственности на землю находит свое правовое оформление и идея охраны объектов природы непосредственно через охрану собственности. Так, «Русская Правда» устанавливала запрет на кражу дров, а не на рубку леса, так как дрова – это имущество – общественная собственность. Вместе с тем предусматривался штраф за повреждение или уничтожение борти. Эти нарушения рассматривались уже с другой позиции: «Имущество князя охраняется и в лесу»¹⁴.

¹² Голиченков А. К. Экологический контроль. Теория, практика правового регулирования // Контроль за использованием природными ресурсами по русскому праву. М., 1992. С. 11.

¹³ Лукьянцев В. П., Очеретко В. П., Сальников В. П., Соболев И. А. Указ. соч. С. 63.

¹⁴ Российское законодательство X-XX веков. Т. 1. М., 1985. С. 48, 62.

Меры ответственности за деяния, связанные с нарушением правил поведения в области природопользования, были по тем временам весьма значительными. Если за убийство крестьянина-общинника преступнику надлежало уплатить штраф 12 гривен, а холопа – 5 гривен, то штраф за бобра, украденного из норы, определялся в сумме 12 гривен. Кроме того, «кто стешет бортные знаки, или запашет межу полевою, или перегородит дворовую, или срубит бортную грань, или дуб гранный или межевой столп, с того взять в казну 12 гривен». «За борть ссеченную виновный дает 3 гривны пени в казну, за дерево полгривны, за выдрание пчел 3 гривны, а хозяину за мед нелаженного улья 10 кун, за лаженный 5 кун»¹⁵. В ст. 70 «Правды Ярослава» была предусмотрена ответственность за посягательства на объекты животного мира. Отдельно указано наказание за охоту на бобра (ст. 69)¹⁶, нанесение ущерба борти¹⁷. «Аже разнаменае борть, то 12 гривен»; «аже борть подытнет, то 3 гривны продаже»; «аже пчелы выдереть, то 3 гривны продажи, а за мед, аже будет пчелы не лажены, то 10 кун, будет ли олек, то 5 кун»¹⁸.

Правовые нормы предусматривали и ответственность за самовольный захват чужих земельных участков. Они имелись в Новгородской Судной грамоте (ст. 7, 10–12, 24, 28, 29)¹⁹. Псковская Судная грамота (ст. 9, 10, 13, 106) регламентировала порядок разрешения земельных споров.

В течение второго, выделенного нами позднего допетровского, этапа происходит усиление воздействия общества на окружающую среду, вызванное ростом численности населения и развитием хозяйства. Наблюдалось объединение видового состава животного мира. К XVII в. в Европейской России, например, практически исчез соболь, а промысел бобра и куницы из-за почти полного уничтожения этих животных прекратился в подмосковных уездах и стал заметно сокращаться в более отдаленных районах²⁰.

Усиление центральной власти и преодоление феодальной раздробленности, ознаменовавшие начало данного этапа, потребовали принятия нового комплексного акта. В 1497 г. князем Иваном III утвержден Судебник, который уже в царствование Ивана IV, в 1550 г., был заменен новым Судебником, укреплявшим социально-политические устои русского централизованного государства.

Природные ресурсы в это время уже не кажутся неисчерпаемыми, особенно в освоенных районах страны. Поэтому законодатель предпринимает усилия, направленные на обеспечение охраны и бережной эксплуатации естественных богатств. К примеру, в Судебнике Ивана III (1497 г.) за уничтожение и повреждение лесов предусматривалось битье кнутом²¹. Соборное Уложение 1649 г. запрещало рубить лес и садовые деревья в чужих угодьях (глава X, ст. 220 и 221), устанавливались штрафы за повреждение бортных деревьев (ст. 217, 218, 239)²². Нормы Соборного Уложения предписывали беречь лес от пожаров (ст. 223–225), предусматривали ответственность за уничтожение или повреждение леса пожаром: «А будет кто по недружбе учнет в чьем лесу на станех огонь класти, и от того в том лесу учинится пожар, или в чьем лесу пожар учинится от конских, или иные животины от пастухов небреженьем, и таким пожаром учинят поруху бортному деревью и пчелам, и зверь и птицы из того лесу тем пожаром отгонят, и в том на них будут челобитчики, и с суда сыщется про то допряма, что такой пожар от кого учинится нарошным делом, или пастуховым небреженьем, и на тех людей за такое пожарное разорение взять пеня, что государь укажет, а истцу велети на них доправить убытки по

¹⁵ Российское законодательство X–XX веков: В 10 томах. Т. 1: Законодательство Древней Руси. М., 1984. С. 48–50.

¹⁶ Чернявская Т.А. Русская Правда (с комментариями): Учебное пособие. М., 1996. С. 69.

¹⁷ Чернявская Т.А. Законодательные памятники России до 1917 г. Ч. 1: «Русская Правда». М., 1997. С. 39.

¹⁸ Пиджаков А. Ю. Охрана природы в России в IX – начале XX в. (историко-правовой очерк) // КЛИО. 1997. № 1. С. 141.

¹⁹ Памятники Русского права. Вып. 2. М., 1953. С. 232–239.

²⁰ Дулов А. В. Географическая среда и история России. М., 1983. С. 75.

²¹ Еврешинов Н. История телесных наказаний в России. Белгород, 1994. С. 33.

²² Памятники Русского права. Вып. 6. М., 1957. С. 129.

сыску»²³. В Литовском статуте 1529 г. говорилось: «Если бы кто-нибудь срубил или испортил сосну или дуб бортный, в котором еще не бывали пчелы, или кремлевую сосну, тот за каждое такое дерево, сколько их испортил, должен будет платить по 15 грошей»²⁴.

В качестве примера другой нормы можно привести упоминание в уставной грамоте Василия III от 1530 г. крестьянам деревни Новые Соли Новгородского уезда Деревской пятины Моревской волости санкций за порчу бортовых деревьев: «а ссечет кто дерево с пчелами, а уличат того и на том доправливают 4 гривны да отдают тому, чье дерево, а кто посечет которое дерево выделено без пчел, а уличат его в том, к слободчики на том доправливают гривну да отдают тому, чье дерево...»²⁵

Согласно Указу от 1678 г., виновные в порубке деревьев в заповедных засечных лесах подвергались штрафу, а также «битью кнутом в городах в торговые дни при многих людех». За повторную порубку виновный предавался смертной казни. Повышенные меры ответственности предусматривались за нарушение запрета нахождения в пределах имевших оборонное значение («чтобы не было троп и дорог») засечных лесов, объявленных в 1571 г. заповедными²⁶. Судебник 1497 г. виновнику поджога грозил суровым наказанием: «Зажигальщику животе не дать, казнить его смертною казнию»²⁷.

Закон требовал соблюдения права собственности и на другие виды природных ресурсов. В соответствии с Соборным Уложением 1649 г. ловля рыбы в чужом пруду или садке, бобров и выдр также рассматривалась как кража имущества²⁸.

Придавалось большое значение обеспечению правопорядка в области землепользования. Так, Уставная грамота Устюжны Железопольской (конец XVI – начало XVII в.) обязывала горожан и окрестное население пасти скотину на посадских оброчных пожнях «до Троицына дни, а после Троицына дни на тех пожнях лошадей и всякие животины не пасут и не пушают, и сена у них не травят, а кто у них на тех пожнях угнет лошади и всякую животину пасти сильно после того сроку и они тех людей имают с волостительным приставом да на кого в том доведут, а на тех людех доправливать заповеди 2 руб.». Соборное Уложение 1649 г. регламентировало межевание земель и устанавливало ответственность за невыполнение этой нормы (ст. 53). Предусматривалась ответственность за захват земли и ее распашку (ст. 211)²⁹.

Одной из особенностей российского законодательства XVII в. стала тенденция к определенному ограничению прав собственников в пользовании природными объектами в интересах государства. Уложение 1649 г. разрешало «служилым людям» свободно пользоваться лесом для различных воинских нужд, устанавливая в то же время ответственность за порубку деревьев в помещичьих и вотчинных угодьях.³⁰

Значительные изменения государственно-правового механизма и его влияния на общественные отношения произошли с вступлением на российский трон Петра I, особенно с началом его единоличного правления. Это дает основание выделить первую четверть XVIII в. в качестве отдельного этапа в рамках дореволюционного периода.

Данный этап отмечен значительным развитием нормотворчества в рассматриваемой нами сфере. По расчетам А. В. Дулова, в первой четверти XVIII в. было принято около 60 указов, т. е. по 2,4 указа в год, с 1725 по 1801 г. – более 140 законов, т. е. менее двух в год, за шесть десятилетий XIX в. – более 300 законов, т. е. по пять в год. По своим функциям они

²³ Памятники Русского права. Вып. 6. М., 1957. С. 129.

²⁴ Пиджаков А. Ю. Указ. соч. С. 142.

²⁵ Пиджаков А. Ю. Указ. соч. С. 142.

²⁶ Пиджаков А. Ю. Указ. соч. С. 141.

²⁷ Органы и войска МВД России. Краткий исторический очерк. М., 1996. С. 149.

²⁸ Российское законодательство X – XX веков. Т. 1. М., 1984. С. 73.

²⁹ Булдаков М. Б., Ялбулганов А. А. Указ. соч. С. 140.

³⁰ Булдаков М. Б., Ялбулганов А. А. Указ. соч. С. 96, 278.

подразделялись на регулятивные (примерно три четверти) и охранительные (одна четверть). По направленности правового регулирования половина из них закрепляла нормы материального, а половина – процессуального права. Следует отметить, что среди всех природоохранных актов этого периода приблизительно 5–6 % составляли источники, направленные на преднамеренное преобразование и воспроизводство природных объектов³¹.

Во время правления Петра I продолжался процесс ограничения прав владельцев на природные ресурсы, в частности леса, растущие на их землях. Разрешалось для государственных нужд рубить во всех лесах всякое дерево, не платя за то ничего владельцу леса.

Законодательство данного этапа характеризуется невиданной прежде регламентацией природопользования и ужесточением мер ответственности за его нарушение. Во времена правления Петра I лес рассматривался как стратегически важный вид природных ресурсов, используемый в военных, экономических и иных целях государства. В водоохранных заповедных зонах (шириной 50 верст от больших и 20 верст от малых рек) нельзя было рубить деревья таких пород, как дуб, ильм, вяз, ясень, лиственница, карагач. Аналогичный запрет распространялся на сосны толщиной «от 12 вершков» и др.). Строгие санкции предусматривались за незаконную порубку деревьев – штраф до 15 руб. за одно дерево, конфискация имущества, наказание кнутом. Виновные строго наказывались, вплоть до смертной казни за самовольную порубку деревьев заповедных пород и другие лесонарушения (например, поджог леса)³².

В первой четверти XVIII в. стала формироваться структура специально уполномоченных органов, обладавших полномочиями для применения норм законодательства. Особая роль в этом принадлежала полиции, созданной сначала в столицах: в Санкт-Петербурге (1718 г.) и Москве (1722 г.), а затем, в 1723 г., и во многих других городах³³.

Начало этапа развитого абсолютизма характеризовалось некоторым отступлением от повышенных требований по охране природных ресурсов, введенных Петром I. Указом 1726 г. были отменены многие акты лесного законодательства Петра I. Заповедные зоны вдоль больших рек были сужены до 15 верст в каждую сторону, а заповедные зоны вдоль малых рек ликвидированы вовсе. Произошло сокращение площади заповедных лесов. Однако уже в 1730 г., а затем и в 1741 г. специальными указами, которые оставались в силе до 1762 г., были в основном восстановлены указы Петра I в данной области, поскольку оказалось, что объем рубок леса приобрел необычайно большие масштабы³⁴.

Процесс усиления защиты имущественных прав частных лиц стал заметен со второй половины XVIII в. Была ликвидирована государственная монополия права собственности на недра. Право собственности каждого имеющего землю распространялась и на недра «той земли», «сокровенные минералы» и «все делаемые из того металлы»³⁵.

Заметное расширение прав владельцев леса произошло с 1762 г. Пятью годами позже впервые была запрещена свободная бесплатная заготовка древесины во всех лесах³⁶. Указом от 2 сентября 1782 г. Екатерина II отменила прежние ограничения, предписав предоставить в полную собственность владельцев имений все леса, растущие на объявленных до того времени заповедными «дачах» помещиков³⁷.

Указанные процессы, носившие социально-экономический и политический характер, повышение плотности населения и развитие хозяйства сказались на состоянии природных ресурсов. По утверждению очевидцев, в Оренбургской губернии от Уральских гор в бассейне

³¹ Дулов А. В. Географическая среда ... С. 193.

³² Пиджаков А. Ю. Указ. соч. С. 145.

³³ Лукьянцев В. П., Очерedyко В. П., Сальников В. П., Соболев И. А. Указ. соч. С. 106.

³⁴ Лукьянцев В. П., Очерedyко В. П., Сальников В. П., Соболев И. А. Указ. соч. С. 73.

³⁵ Штоф А. А. Указ. соч. С. 124.

³⁶ Лесное законодательство... С. 8.

³⁷ Голиченков А. К., Новицкая Т. Е., Чиркин С. В. Указ. соч. С. 54–55.

р. Урал до Каспийского моря еще в 1730 г. «было много леса», а за 1730–1830 гг. он был здесь почти полностью уничтожен. Только за 60 лет (1780–1840 гг.) площадь лесов в Тверской, Ярославской, Костромской и Нижегородской губерниях сократилась на 30 %, в том числе площадь «владельческих» лесов Тверской губернии – более чем на 50 %³⁸. На протяжении первой половины XIX в. в бассейне Азовского моря стали падать уловы судака, а в Волго-Каспийском районе – уловы осетровых. Уменьшилась добыча рыбы в озерах Северо-Запада³⁹.

К концу XVIII в. явно назрела необходимость обеспечить систематическую подготовку большого количества специалистов по вопросам природопользования. С 1803 г. основным учебным заведением, готовящим кадры для лесного хозяйства, стало Практическое лесное училище, учрежденное Александром I в Царском Селе.

Появляются новые законодательные акты, направленные на охрану окружающей среды. К примеру, в 1833 г. были изданы правила «О размещении и устройстве частных заводов, мануфактурных, фабричных и иных заведений в Санкт-Петербурге», которые предусматривали, что «все вредные газы, могущие отделяться при производстве работ, должны быть непременно поглощаемы или сжигаемы». В этом документе промышленные предприятия в зависимости от вредности воздействия на атмосферный воздух делились на три категории, причем предприятия третьей категории не должны были размещаться в городе⁴⁰.

На уполномоченные органы возлагалась обязанность обеспечивать снижение негативного воздействия на природу и места обитания людей. Например, в соответствии с правовым актом «Учреждения для управления губерний» 1775 г., земский исправник обязан был наблюдать, «чтобы везде на местах и дорогах была чистота»⁴¹. В Уставе благочиния, или Полицейском (1782 г.), указывалось, что полиция обязана вести учет земель, рассматривать земельные споры, отводить места под застройку, применять меры ответственности к нарушителям, следить за соблюдением санитарных норм⁴².

Повысилось значение органов, специально уполномоченных в сфере охраны отдельных видов природных ресурсов. В осуществлении правоприменительных функций в области горных отношений ведущее место принадлежало Горной администрации. Она вправе была применять к нарушителям в основном меры административной ответственности. В ее функции, в частности, входило осуществление надзора за производством работ в соответствии с подготовленными проектами, безопасностью производственной деятельности, рациональным использованием недр⁴³.

В 1805 г. была создана Лесная инспекция, которой вменялось в обязанность осуществление контроля за исполнением требований лесного законодательства в лесах отдельных ведомств⁴⁴; в 1869 г. она была преобразована в Лесную стражу. В эту структуру после издания в 1839 г. «Положения о Корпусе лесничих» входило более 40 тыс. полесовщиков и пожарных старост, которые проводили противопожарные мероприятия, привлекали к ответственности нарушителей, осуществляли деятельность по охране казенных лесов. Так, только в Тверской губернии в 1845 г. было осуждено за незаконные порубки 46 человек⁴⁵. Усиление правоохра-

³⁸ Лесное законодательство... С. 10.

³⁹ Борисов П. Г. Из истории научно-промысловых ихтиологических исследований на морских пресных водоемах СССР. М., 1960. С. 24.

⁴⁰ Борисов П. Г. Из истории научно-промысловых ихтиологических исследований на морских пресных водоемах СССР. М., 1960. С. 19–20.

⁴¹ Борисов П. Г. Из истории научно-промысловых ихтиологических исследований на морских пресных водоемах СССР. М., 1960. С. 223.

⁴² Сидоренко А. Ю. Указ. соч. С. 30.

⁴³ Лагуткин А. В. История, теория... С. 13.

⁴⁴ Лесное законодательство... С. 10–11.

⁴⁵ Военно-статистическое обозрение Тверской губернии. СПб., 1848. С. 168.

нительной деятельности принесло положительные результаты. Если в 1838 г. было произведено самовольных порубок на сумму около 900 тыс. руб., а истреблено пожарами на сумму 3412 тыс. руб., то в 1844 г. соответственно на 184 698 руб. и 31 315 руб.⁴⁶

Обязанность охраны некоторых видов природных ресурсов возлагалась на специальные подразделения промысловой полиции. Существовала также Дирекция водяных и сухопутных коммуникаций, в число полицейских задач которой входило обеспечение безопасности на речном и гужевом транспорте, предотвращение загрязнения акваторий⁴⁷. Учет необходимости сохранения естественной среды обитания местных народов, находящихся на стадии родоплеменных отношений, был предусмотрен предпринятой в сибирских губерниях в 1822 г. реформой местного управления при организации деятельности сельской полиции в этой части России⁴⁸.

В законодательстве появились нормы, которые предусматривали юридическую ответственность за негативное воздействие на конкретные компоненты окружающей среды. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных (1845 г.) содержало 59 статей, устанавливавших ответственность за правонарушения, в той или иной степени связанные с воздействием на природу. Помимо прочих, в него был включен раздел «О нарушении правил для охранения чистоты воздуха и безвредности воды»⁴⁹. В его тексте, в частности, указывалось: «Если кто-либо построит признанные по закону вредным для чистоты воздуха или воды фабрику, мануфактуру или завод в городе или хотя и вне города, но выше онаго по течению реки или протоки, то сии заведения уничтожаются на счет виновного, и он подвергается аресту на время от семи дней до трех месяцев или денежному взысканию не свыше трехсот рублей»⁵⁰. В качестве санкций указывались штраф в размере от нескольких копеек до 150 руб., тюремное заключение, содержание в работном доме на срок до одного года, а также ссылка в Сибирь. Владельцы промышленных предприятий, загрязнявших водные объекты, атмосферный воздух, почвы, подвергались штрафу, аресту с обязанностью прекратить экологически вредное производство.

Отдельная глава Уголовного уложения 1845 г. была посвящена нарушениям правил о казенных и частных лесах – самовольной рубке деревьев, ненадлежащему выполнению обязанностей или злоупотреблению ими со стороны «лесных чинов и стражи», сопротивлению этим должностным лицам, укрывательству или покупке похищенного или самовольно срубленного другими лицами леса. В главе «О нарушениях постановлений для обеспечения народного продовольствия» предусматривались уголовно-правовые санкции «за безвременное и излишнее истребление служащих в пищу животных и рыбы»⁵¹. В ней имелась статья, предусматривающая ответственность за незаконный промысел котиков и бобров. К числу преступных деяний были отнесены: незаконный лов рыбы; самовольное создание рыбных заводов; непринятие должностными лицами («чинами полиции», сельскими начальниками) «мер по прекращению охоты и звериной и птичьей ловли в запрещенное время и в запрещенных местах», «допущение торговли добытою в запрещенное время дичью»⁵². На полицию возлагались обязанность наблюдать за точным исполнением правил охоты и рыболовства (ст. 180), а в случае обнаружения нарушения правил – составлять протокол (ст. 183). Ей же поручалось оказывать содействие

⁴⁶ Московские ведомости. 1845. № 152.

⁴⁷ Органы и войска... С. 45.

⁴⁸ Сизиков М. И. Становление и развитие общей регулярной полиции в России XVIII века / Ассоциация профессионального образования: Научно-методический центр юридической и психолого-педагогической подготовки. М., 1992. С. 15.

⁴⁹ Лукъянцев В. П., Очерedyко В. П., Сальников В. П., Соболев И. А. Указ. соч. С. 115.

⁵⁰ В ред. 1885, дек., 18, Собр. указ., 1047. VI.

⁵¹ ПСЗ – II, т. 20, № 19283.

⁵² ПСЗ – II, т. 20, № 19283.

лесной страже, полевым и охотничьим сторожам при розыске скрывающихся с места нарушения лиц (ст. 184), выдавать охотничьи билеты⁵³.

Пятый этап дореволюционного периода протекал с 1860-х гг. до 1917 г. Развитие промышленности, транспорта, сельского хозяйства, рост численности жителей городов требовали вовлечения в производство все больших объемов добываемых природных ресурсов. Увеличивалось количество заводов и фабрик, которые загрязняли атмосферный воздух и акватории. Так, в Санкт-Петербурге река Охта была практически мертва, главным образом, за счет ежедневного сброса 11 т кислот с военных заводов⁵⁴.

Развитие получают новые черты функционирования государственно-правового механизма регулирования общественно-экологических отношений. Повышение социальной активности населения приводит к тому, что наряду с развитием частноправовых начал в области природопользования усилилось действие публично-правовых принципов как реакция на угрозу загрязнения окружающей среды, утрату многих природных объектов. К примеру, согласно Лесному уставу (1913 г.), разрешалось вмешательство государства в права частного собственника, запрещение бесконтрольного использования леса, ограничение права эксплуатации лесов у тех лесовладельцев, которые нарушают законодательство. Было принято большое количество нормативно-правовых актов об охране и использовании лесов (1883–1913 гг.), недр (1864–1893 гг.), земель (1893 г.), об охоте (1892 г.), заповедниках (1916 г.) и т. д.

Примером нормативно-правового акта, который с полной определенностью предъявлял экологические требования, является Врачебный устав, принятый в 1905 г. В этом документе, в главе «Об охране чистоты воздуха» (ст. 650), указывалось, что «полиция наблюдает, дабы на улицах, дорогах, мостах и возле оных нигде не было ничего такого, что может заражать воздух». Там же, в ст. 655, устанавливалось, что «заводы, мануфактурные, фабричные и иные заведения, вредные чистоте воздуха и воды, должны быть устраиваемы по особым правилам, изложенным в Уставах о Промышленности и Строительном». Запрещалось строительство фабрик и заводов, наносящих вред чистоте воздуха, в городах и выше городов по течению рек и проток (ст. 165)⁵⁵.

Мы согласны с другими исследователями, которые считают, что в течение этого этапа сформировались основные отрасли российского права окружающей среды, их нормативно-правовая база. Наметилась тенденция кодификации природоохранного законодательства, продолжился процесс экологизации административного, уголовного, гражданского и других отраслей права. Экологизированные нормы содержались во многих актах, в том числе в Уставе о наказаниях, налагаемых мировыми судьями, Уголовном уложении (1903 г.)⁵⁶.

Во второй половине XIX в. расширился круг органов, осуществляющих деятельность по охране окружающей среды и использованию ее компонентов. Несмотря на то, что после реформы полиции (1880 г.) произошло сокращение функций МВД в целом, это министерство сохранило важные полномочия в сфере охраны экологического правопорядка. Мало того, органы полиции приобрели еще более широкий круг полномочий в области охраны окружающей среды. В частности, в обязанности полиции благосостояния входили «забота об обеспечении надлежащих условий земледельческой промышленности, содействие сельским хозяевам в деле улучшения плодородия земли», создание «особенных условий» для развития лесоводства, охоты, «звериных и рыбных промыслов»⁵⁷. Начиная с 1894 г., основная часть государ-

⁵³ ПСЗ – I, т. 21, № 15379; т. 14, № 12165.

⁵⁴ Сапунов В. Б. Многовековая динамика экологических процессов в регионе // Экологическая безопасность. 1997. № 1–2. С. 7.

⁵⁵ См.: Мальшико Н. И. Государственный контроль за охраной атмосферного воздуха. Киев, 1982. С. 19–41.

⁵⁶ Лукьянцев В. П., Очередыко В. П., Сальников В. П., Соболев И. А. Указ. соч. С. 84.

⁵⁷ Гундарин О. Т., Мишкет И. И., Хохлов Е. Б. Полицейское (административное) право Российской империи: опыт юридической библиографии. СПб., 1999. С. 127–144.

ственных органов природоохранной направленности оказалась в системе имперского Министерства земледелия и государственных имуществ.

Законодательство, действовавшее в России в течение данного периода, предполагало строгую юридическую ответственность за несоблюдение требований охраны окружающей среды. Так, согласно Уложению о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. (в редакции от 18 декабря 1885 г.), «если кто-либо построит признанные по закону вредными для чистоты воздуха или воды фабрику, мануфактуру или завод в городе или хотя вне города, но выше онаго по течению реки или протоки, то сии заведения уничтожаются на счет виновного и он подвергается аресту на время от семи дней до трех месяцев или денежному взысканию не свыше трехсот рублей»⁵⁸. Регламентировалось использование средств, полученных в результате взыскания штрафов. Стоит обратить внимание на нормы, закрепленные в Уголовном уложении 1903 г. В нем содержалось положение о том, что денежные пени (вид наказания), взыскиваемые за нарушение правил охоты и рыболовства, а также средства, вырученные от продажи конфискованных – «отобранных» у виновных орудий охоты и дичи, обращаются в специальные средства МВД, направляемые на усиление надзора за исполнением правил об охоте и рыболовстве (ст. 252)⁵⁹.

Одной из характерных черт данного этапа выступает отчетливо проявляющаяся тенденция постоянного совершенствования деятельности правоохранительных органов. Постоянно применялись все более современные средства для предупреждения и пресечения экологических правонарушений, привлечения виновных к ответственности. Развивались формы взаимодействия полиции с лесной стражей, полевыми и охотничьими сторожами при розыске скрывающихся с места нарушения лиц. Полиция выполняла обязанности по наблюдению за точным исполнением правил охоты и рыболовства, выдавала охотничьи билеты. С МВД согласовывались уставы охотничьих и рыболовных обществ⁶⁰.

Рассматривая деятельность Российского государства в природоохранной сфере от глубокой древности до предреволюционного времени, следует обратить внимание на следующие основные черты данного явления в течение исследуемого периода. По мере формирования института права собственности на природные ресурсы находит свое правовое оформление охрана объектов природы посредством охраны права собственности на них. Ранние нормативно-правовые акты, например «Русская Правда», устанавливали штраф за повреждение или уничтожение борти, других элементов экосистем, которые рассматривались как имущественные блага. Получило развитие право собственности государства, общины-верьви, церкви, иных участников отношений на природные объекты. Охрана последних трактовалась довольно широко. В последующие столетия в российском законодательстве наблюдается тенденция к ужесточению ответственности за посягательства на природные объекты. Так, Уложение 1649 г. устанавливало наказание за порубку деревьев в помещичьих и вотчинных угодьях.

Правоохранительная деятельность государства в области взаимодействия общества и государства получила значительное развитие во время существования абсолютизма. Во второй половине XIX в. произошла экологизация уголовного и административного законодательства (соответствующие нормы содержались в Уставе о наказаниях, налагаемых мировыми судьями, Уголовном уложении, Таможенных уставах и т. д.). Учреждались специальные органы по борьбе с негативным воздействием на природные объекты, обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия (Лесная стража, промысловая, горная, речная, портовая полиция, Врачебно-полицейский комитет в составе МВД Российской империи, Управление межевой

⁵⁸ Цит. по: Голиченков А. К., Новицкая Т. Е., Чиркин С. В. Очерки истории экологического права: развитие правовых идей охраны природы // Вестник Московского университета. Сер. 11. Право. 1991. № 1. С. 56.

⁵⁹ Уголовное уложение. М., 1903.

⁶⁰ Лукъянцев В. П., Очердько В. П., Салышков В. П., Соболев И. А. Указ. соч. С. 112.

частью Министерства юстиции и др.). Сложилась реально работающая система противодействия экологической преступности.

1.2. Деятельность Советского государства в сфере взаимодействия общества и природы

В рамках советского периода деятельности государства по противодействию правонарушениям в области охраны окружающей среды нами выделены четыре этапа. Первый из них (послереволюционный) характеризуется сравнительно небольшой степенью влияния общества на окружающую среду, что было вызвано упадком хозяйственной деятельности и регрессивными явлениями в области урбанизации. Вместе с тем деятели науки, оставшиеся в стране после революционных потрясений, активно включились в решение проблемы предотвращения грядущих негативных воздействий на природу. Их исследования могли бы стать теоретической основой для разработки экологического законодательства.

Среди других функций государства экологическая функция в первые десятилетия существования СССР особо не выделялась. Об этом свидетельствует то обстоятельство, что в конституциях СССР 1924 и 1936 гг. отсутствовали нормы, посвященные роли государства в решении проблемы охраны окружающей среды, прав граждан на здоровую, благоприятную окружающую среду. Жителям страны напрямую предписывалось охранять природу, ее богатства. Это свидетельствует о том, что данная проблема не рассматривалась как заслуживающая особого внимания⁶¹.

Вместе с тем необходимость охраны природных объектов диктовала потребность в формировании соответствующей нормативно-правовой базы. С первых лет установления советской власти был заложен фундамент для правового регулирования экологических отношений. Процесс децентрализации управления землями и другими природными ресурсами с передачей всей полноты власти местным Советам депутатов юридически был оформлен первыми советскими декретами⁶², принятыми: в 1918 г. – «О лесах»⁶³, в 1919 г. – «О сроках охоты и праве на охотничье оружие»⁶⁴, «О недрах земли»⁶⁵, в 1921 г. – «Об управлении лечебными местностями (курортами) общегосударственного значения»⁶⁶ и «Об охране памятников природы, садов и парков»⁶⁷, в 1924 г. – «Об учете и охране памятников искусства, старины и природы»⁶⁸ и др. Данные правовые акты были направлены на определение статуса природных объектов, отграничение их от объектов имущественного характера.

Первым же юридическим актом такого рода был Декрет 1917 г. «О земле»⁶⁹, который по большей части носил экономический характер, но в то же время уже создавал условия для охраны земель. Статья 2 данного Декрета гласит: «Помещичьи имения, равно как и все земли уездные, монастырские, церковные, переходят в распоряжение волостных земельных комитетов и уездных Советов крестьянских депутатов»⁷⁰. В следующей статье говорится о том, что «какая бы ни была порча конфискуемого имущества, принадлежащего ныне всему народу, она объявляется тяжким преступлением, караемым революционным судом»⁷¹. Но интересен тот

⁶¹ Конституция общенародного государства. М., 1978. С. 226–227.

⁶² Голиченков А. К. Экологический контроль... С. 15.

⁶³ См.: СУ РСФСР. 1918. № 42. Ст. 522.

⁶⁴ См.: СУ РСФСР. 1919. № 21. Ст. 256.

⁶⁵ См.: СУ РСФСР. 1920. № 36. Ст. 171.

⁶⁶ См.: СУ РСФСР. 1921. № 52. Ст. 311.

⁶⁷ См.: СУ РСФСР. 1921. № 65. Ст. 492.

⁶⁸ См.: СУ РСФСР. 1924. № 18. Ст. 179.

⁶⁹ См.: СУ РСФСР. 1917. № 1. Ст. 2.

⁷⁰ См.: СУ РСФСР. 1917. № 1. Ст. 2.

⁷¹ См.: СУ РСФСР. 1917. № 1. Ст. 3.

факт, что нет четко установленной меры наказания. Кроме того, в кодифицированных уголовно-правовых актах «порча конфискуемого имущества» так и не была закреплена. Данное правонарушение очень скоро потеряло свою актуальность. Итак, первое же уголовно-правовое предписание в Советском государстве просуществовало довольно короткий период.

В первые годы существования советской власти уголовно-правовые нормы, регулирующие институт наказания, были разрозненны, носили бессистемный характер. Законодательству, регулирующему охрану природы, были присущи те же пробелы и недостатки, что и раннему советскому законодательству в целом. Степень общественной опасности не зависела от ущерба, причиняемого природной среде. «Оценивая направление уголовной природоохранительной политики двадцатых годов, следует отметить, что оно было определенным шагом назад»⁷².

Исследователь истории уголовного законодательства советского периода, которое регулировало отношения по охране природы, Е. В. Виноградова отмечает крайнюю противоречивость норм института уголовного наказания в начальный период существования советского государства. Причиной тому, прежде всего, служила крайне неустойчивая внутренняя политика государства: «...законность заменялась целесообразностью, направленной на удержание и укрепление советской власти... советская власть практически полностью отвергла имперское законодательство»⁷³.

Вопросы, касающиеся уголовного наказания, да и уголовного права вообще, освещались в различных нормативно-правовых актах, зачастую противоречивших друг другу. Для того чтобы обобщить развивающиеся уголовно-правовые нормы, законодателю потребовалось некоторое время, и уже в декабре 1919 г. были приняты Руководящие начала по уголовному праву РСФСР. Существовали и другие документы. Так, согласно Постановлению СНК РСФСР «О сроках охоты и о праве на охотничье оружие»⁷⁴ (май 1919 г.), запрещался данный вид деятельности в весеннее и летнее время, также запрещалось собирание птичьих яиц; торговля свежеебитой дичью до 1 августа под страхом привлечения к ответственности по суду, который (и только он) мог принять решение о конфискации охотничьего оружия у лиц, имеющих свидетельство на право охоты.

Несмотря на то, что система правового регулирования природопользования не имела целостного характера, а была сосредоточена на отдельных объектах природопользования, уже тогда законодатель делал упор на бережное отношение к природе. По Декрету «О земле» все рубки леса без надлежащего разрешения были объявлены преступными. Постановление «О борьбе с лесными пожарами» 1920 г. предусматривало привлечение к суду военного трибунала лиц, умышленно или по неосторожности вызвавших лесной пожар. За эксплуатацию рыбных и звериных угодий, согласно Декрету СНК «Об охране рыбных и звериных угодий в Северном Ледовитом океане и Белом море», предусматривалось уголовное преследование.

Охрана природы осуществлялась довольно нерезультативными методами. В одной из докладных записок «О нуждах охраны природы в РСФСР», направленной во ВЦИК, подчеркивалось, что «дело охраны природы в РСФСР находится в самом критическом положении»⁷⁵.

Первый советский уголовный кодекс – Уголовный кодекс РСФСР 1922 г.⁷⁶ – в регламентации экологических преступлений был более чем шагом назад как по уровню законодательной техники, так и по спектру охраняемых экологических отношений. Только в двух его статьях

⁷² Жевлаков Э. Н. Экологические преступления и экологическая преступность. М., 1996. С. 8.

⁷³ Виноградова Е. В. Преступления против экологической безопасности: Дис... докт. юрид. наук. Нижний Новгород, 2001. С. 80.

⁷⁴ СУ РСФСР. 1919. № 21. Ст. 256.

⁷⁵ Цит. по: Природа. 1981. № 8. С. 14.

⁷⁶ Цит. по: Источники права. Сер. «Юриспруденция»: Учебное пособие. Вып. 13 / Сост. Р. Л. Хачатуров. Тольятти, 2000. С. 3–40.

были указаны составы экологических преступлений⁷⁷: предусматривались суровые санкции за нарушения условий разработки недр, наказуемыми объявлялись охота и рыбная ловля, осуществляемые в недозволенных местах, в неразрешенное время и запрещенными средствами, преследовалась эксплуатация лесов, при которой происходило их «истребление».

Среди историков права ведется дискуссия по данному вопросу; в частности, мнения Н. А. Лопашенко и Г. П. Новоселова, которые полагают, что УК РСФСР 1922 г. «упоминал лишь о двух составах преступлений рассматриваемого вида»⁷⁸, расходятся. Первый из упомянутых специалистов утверждает: «Составов экологических преступлений в анализируемом Кодексе было явно больше (нельзя же считать одним составом незаконную охоту и незаконную рыбную ловлю, например), однако недостатком законодательной техники явилось расположение их в двух статьях УК с формулированием одной санкции одновременно для нескольких совершенно разных составов»⁷⁹.

В Уголовном кодексе РСФСР 1926 г.⁸⁰ составы экологических преступлений были размещены в главе «Преступления против порядка управления», где нарушения постановлений, изданных в интересах охраны лесов, осуществление различного рода запрещенных водных добывающих промыслов, разработка недр, промысел котиков и морских бобров, а затем (с 1928 г.) и незаконная охота рассматривались уже как отдельные составы преступлений.

Хронологические рамки второго, тоталитарного этапа деятельности советского государства в области взаимодействия общества и природы установлены с конца 1920-х до середины 1950-х гг. Он характеризуется расширением хозяйственной деятельности в сфере эксплуатации природных ресурсов и интенсификацией многоаспектного негативного влияния на окружающую среду.

В начале указанного этапа (1930-е гг.) не только в масштабах СССР, но и в союзных республиках появились нормативно-правовые акты (земельно-водные, водно-мелиоративные, лесные кодексы Белорусской, Российской, Туркменской и других республик), регулирующие использование природных ресурсов. Деятельность государства в это время в данной сфере носила, прежде всего, природно-ресурсный характер. Это было обусловлено задачей, стоявшей перед обществом, – использование богатств природы для индустриализации страны. В условиях сложившейся административно-командной системы управления экономикой земли, недр, воды, леса рассматривались в основном как сырье и условия для производства разнообразной продукции. Расточительности, некомплексности их эксплуатации способствовали неграмотное природопользование, отсутствие заинтересованности работников в конечных результатах труда, сведение к минимуму действия механизма товарно-денежных отношений. Немаловажно и то, что богатства природы рассматривались как неисчерпаемые, а отношения с природой – как ее освоение, завоевание. Кроме того, в ходе начавшейся индустриализации в целях достижения хозяйственных результатов государство экономило на содержании очистных сооружений промышленных предприятий. Для сокращения затрат на транспортные и инженерные коммуникации жилые здания строились вплотную к территориям, занимаемым фабриками и заводами, с минимальными санитарно-защитными зонами. Грузовые магистрали прокладывались через жилые районы. Вокруг многих городов и рабочих поселков не были созданы зеленые зоны⁸¹.

Массовая миграция крестьян в города, связанная с интенсивной индустриализацией и кризисом сельского хозяйства, строительство все новых промышленных предприятий без

⁷⁷ Уголовное право. Особенная часть / Отв. ред. И. Я. Козаченко, З. А. Незнамова, Г. П. Новоселов. М., 2001. С. 626.

⁷⁸ Уголовное право. Особенная часть / Отв. ред. И. Я. Козаченко, З. А. Незнамова, Г. П. Новоселов. М., 2001. С. 626.

⁷⁹ Лопашенко Н. А. Экологические преступления: Комментарий к главе 26 Уголовного кодекса Российской Федерации. СПб., 2002. С. 18.

⁸⁰ Цит. по: Источники права.... С. 41–84.

⁸¹ См.: Соболев И. А. Правовое воздействие на общественные... С. 89.

учета экологических требований (очистка сточных вод, деятельность жилищно-коммунального хозяйства, уборка и захоронение бытового мусора) привели к огромной скученности населения в урбанизированных зонах. Только за 1926–1936 гг. количество горожан в РСФСР увеличилось с 16,7 млн чел. до 35,8 млн чел. и их доля в общей численности жителей республики возросла с 18 до 33 %⁸².

Вплоть до 1960-х гг. из идеологических соображений проблема охраны природы рассматривалась главным образом как санитарная, а не экологическая. Самым пагубным образом сказалась на состоянии окружающей среды имевшая место в течение рассматриваемого этапа нехватка нормативно-правовых актов экологического характера, поскольку данная сфера деятельности государства не считалась приоритетной. Механизм практического решения этой важной проблемы фактически отсутствовал.

В начале 1930-х гг. в процессе формирования административно-командной системы широкое распространение получили репрессивные методы укрепления господства государства над обществом. Прослеживается четкая тенденция к ужесточению норм, обуславливающих преступность и наказуемость деяний. Действия должностных лиц, нарушающих положения об охране природы, квалифицировались по статьям о должностных преступлениях, а ответственность частных лиц за эти деяния не предусматривалась⁸³.

Третий этап советского периода, названный нами, охватывает три десятилетия, начиная с середины 1950-х гг. В это время «давление» общества на природу, загрязнение окружающей среды и эксплуатацию естественных богатств приняли беспрецедентные масштабы. Заметно проявились признаки значительного истощения природных ресурсов. В поисках выхода из сложной социально-экономической и экологической ситуации руководство страны приняло решение часть полномочий центра передать на уровень союзных республик. Это нашло отражение в развитии нормативно-правовой базы – в конце 1950-х – начале 1960-х гг. в союзных республиках вступили в действие законы о природопользовании и охране природы, в которых охрана окружающей среды провозглашалась важной государственной задачей.

В Советском Союзе началась разработка нового законодательства, регулирующего природопользование, правовое регулирование которого главным образом реализовывалось с точки зрения экономических интересов, и основное внимание было направлено на размещение и развитие производительных сил страны по экономическим зонам⁸⁴. Земля и ее природные составляющие являлись основным объектом правового регулирования и «брались под защиту закона лишь в той степени, в какой она была экономически выгодна государству»⁸⁵.

В связи с этим следует коснуться вопроса места правоохранительной деятельности в свете подходов советских юристов к реализации экологической функции государства как неотъемлемой части комплекса функций государства. Данная проблема рассматривалась с точки зрения задач, которые стояли перед советским государством. Формы реализации функций государства дифференцировались в зависимости от содержания самих функций. Такие формы считались едиными как для деятельности государства в целом, так и для отдельных направлений его деятельности, т. е. функций. Из этого делался вывод о том, что отдельные основные функции государства такого типа «не могут обладать спецификой в отношении форм их осуществления: все функции осуществляются в одних и тех же формах»⁸⁶.

Большинством специалистов осуществление функций социалистического государства рассматривалось как практическая деятельность государства, направленная на претворение в

⁸² Демографический энциклопедический словарь. М., 1985. С. 377.

⁸³ Комментарий к УК РСФСР 1960 года / Под ред. М. Д. Шаргородского и Н. А. Беляева. Л., 1962. С. 375, 376.

⁸⁴ Ерофеев Б. В. Экологическое право России: Учебник для юридических вузов. 6-е изд. М., 2000. С. 81.

⁸⁵ Ерофеев Б. В. Экологическое право России: Учебник для юридических вузов. 6-е изд. М., 2000. С. 81.

⁸⁶ Черногловкин Н. В. Теория функций социалистического государства. М., 1970. С. 184.

жизнь целей государства и решение стоящих перед ним задач⁸⁷. Формы осуществления государственных функций рассматривались как сложное и неоднозначное явление. По данному поводу высказывалось немало мнений – по утверждению В. В. Копейчикова, в те годы в отечественной правовой литературе можно было насчитать до одиннадцати классификаций форм реализации функций государства⁸⁸. Называлось разное их число – три (законодательство, управление и правосудие) или четыре (к уже названным причислялась надзорная деятельность). Имелись подходы, согласно которым такими формами считались осуществление местной государственной власти и т. д.⁸⁹ С формами осуществления государственных функций связывались признаки осуществления функций государства как деятельности основных звеньев его механизма: назначение как цель данного вида государственной деятельности; организация органов, выполняющих эту деятельность; способы ее выполнения⁹⁰.

Следует отметить, что организационной формой деятельности государства по осуществлению его функций считалось проявление «однородной по своим внешним признакам деятельности органов государства, не влекущей за собой правовых последствий»⁹¹. Указывалось, что таковыми могут быть: организационно-массовая; культурно- и политико-воспитательная; учетно-статистическая работа государственных органов; вооруженная защита страны от агрессивных действий со стороны ее врагов и т. д.⁹²

⁸⁷ Черногловкин Н. В. Теория функций социалистического государства. М., 1970. С. 184.

⁸⁸ Копейчиков В. В. Механизм советского государства. М., 1968. С. 169.

⁸⁹ См.: Соболев И. А. Правовое воздействие на общественные... С. 91.

⁹⁰ Петров Г. М. Сущность советского административного права. Л., 1957. С. 7.

⁹¹ Петров Г. М. Сущность советского административного права. Л., 1957. С. 187.

⁹² Петров Г. М. Сущность советского административного права. Л., 1957. С. 187.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.