

А. Я. Рыженков

**ПРИНЦИП ОХРАНЫ, ВОСПРОИЗВОДСТВА
И РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ
КАК НЕОБХОДИМЫХ УСЛОВИЙ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЛАГОПРИЯТНОЙ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ
И ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

В статье доказывается необходимость внесения изменений и дополнений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» в части включения в его ст.1 специального термина «рациональное использование природных ресурсов», а также специальной главы, показывающей механизм обеспечения рационального использования всех видов природных ресурсов. Автор предлагает понимать под рациональным использованием природных ресурсов сложный комплекс мер, осуществляемых органами государственной власти и местного самоуправления, гражданами и юридическими лицами — природопользователями, направленных на обеспечение баланса между экономическими и экологическими интересами граждан, бизнеса и государства, и предполагающих сочетание экономической выгоды от использования природного ресурса с минимальным количественным и качественным негативным воздействием природопользования на состояние окружающей среды. Обращается внимание на недопустимость отождествления понятий «охрана» и «рациональное использование» природных ресурсов, а также исследуются отличия между рациональным и устойчивым использованием природных ресурсов.

Ключевые слова: природопользование, окружающая среда, принцип, рациональное использование, терминология, животный мир, недропользование, суд.

A. Ya. Ryzhenkov

**PRINCIPLE OF PROTECTION, REPRODUCTION AND RATIONAL USE OF NATURAL RESOURCES
AS NECESSARY CONDITIONS OF PROVIDING THE FAVORABLE ENVIRONMENT
AND ECOLOGICAL SAFETY**

The author of the given article proves the necessity to introduce amendments and additions to the Federal Law «On Environmental Protection» regarding the inclusion of: a special term «rational use of natural resources» (in its Article 1), as well as a special chapter manifesting the mechanism for ensuring the rational use of all types of natural resources.

The author gives a definition of the term “the rational use of natural resources” and proposes to consider it as “a complex set of measures executed by the public authorities and local governments, citizens and legal entities — natural resource users — and aimed at ensuring some balance among the economic and ecological interests of citizens, business and the state. These measures involve a combination of economic benefits (while using natural resources) and minimal quantitative and qualitative negative impact of natural resources use on the environment».

The author pays attention to the inadmissibility to identify the notions «protection of natural resources» and «rational use of natural resources»; examines the difference between rational use of natural resources and constant use of them.

Key words: use of natural resources, environment, principle, rational use, terminology, animal world, use of mineral resources, court.

Необходимость исследования правовых принципов обусловлена тем, что именно они выступают ядром любой отрасли права, определяя содержание и главную направленность ее развития. От их грамотной формулировки в значительной степени зависит качество и эффективность правотворческой и правоприменительной деятельности. Принципы являются важным средством устранения

пробелов, противоречий и других недостатков в праве. Принципы права — это общеобязательные требования, имеющие прямую юридическую силу, и они, и нормы должны быть четко определены в законе [1, с. 223].

Общепринятая классификация принципов права предполагает их деление на общеправовые, межотраслевые, отраслевые и институциональные (т. е. уровня институтов права). Отдельно в науке

обсуждается существование принципов на уровне подотраслей и субинститутов права. Исследуемый далее принцип экологического права является межотраслевым, поскольку в его реализации участвуют нормы разной отраслевой принадлежности (экологического, административного, земельного, водного, лесного права и т. д.).

Конституционной основой исследуемого принципа является ст. 9 Конституции Российской Федерации, согласно которой земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

Необходимо отметить, что принцип охраны, воспроизводства и рационального использования каждого природного ресурса (земель, вод, недр и т. д.) мы встречаем в природоресурсных законах в разном объеме. В некоторых из них он сформулирован четко и недвусмысленно. Так, ст. 35 Федерального закона «О недрах» в качестве ключевой задачи государственного регулирования отношений в сфере недропользования называет «обеспечение воспроизводства минерально-сырьевой базы, ее рационального использования и охраны недр в интересах нынешнего и будущих поколений народов Российской Федерации»; ст. 1 Лесного кодекса Российской Федерации основным принципом лесного законодательства называет обеспечение рационального, многоцелевого, неистощительного, непрерывного использования лесов в целях удовлетворения потребностей общества в лесах и лесных ресурсах, а также воспроизводство лесов, улучшение качества лесов и повышение их продуктивности.

В свою очередь в Земельном, Водном кодексах Российской Федерации и Федеральном законе «О животном мире» нет аналогичного принципа, хотя нормы, направленные на обеспечение рационального использования, охраны и воспроизводства данных природных ресурсов, безусловно, в них присутствуют.

Представляется, что нормы и принципы каждого отдельно взятого природоресурсного закона ориентированы на достижение локальной цели — обеспечение охраны и рационального использования конкретного природного ресурса. Ее достижение не всегда учитывает интересы охраны, воспроизводства и рационального использования других природных ресурсов. В самом деле, вырубка лесов может обусловить миграцию определенных видов животных и, соответственно, уменьшение ценности земель для целей ведения охотничьего хозяйства. С учетом того что обычно рубка леса и ведение охотничьего хозяйства производятся разными лицами, их интересы часто могут не совпадать.

Еще ярче проблемы раздельного использования природных ресурсов проявляются в случае обмелывания небольших рек при вырубке пойменных лесов. Негативным последствием таких действий может стать уменьшение количества рыбных ресурсов в водоемах. К сожалению, восстановить исходное состояние рек, озер и других подобных объектов не всегда оказывается возможным. Таким образом, использование одних природных ресурсов приводит к нерациональному расходованию других [2, с. 22—27].

Рассматриваемую проблему призван решить исследуемый принцип, ориентированный на охрану, воспроизводство и рациональное использование не одного, а всех видов природных ресурсов, причем в качестве цели такой деятельности в законе указано обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности Российской Федерации в целом без привязки к локальным целям и задачам использования и охраны отдельно взятого природного ресурса. Данный принцип предполагает механизм реализации как в Федеральном законе «Об охране окружающей среды», так и в иных актах экологического и природоресурсного законодательства.

В настоящий момент реализация рассматриваемого принципа экологического права сталкивается с различными трудностями, в числе которых следует особо выделить терминологическую проблему. С. Д. Воробьев в своей интерпретации принципа охраны природных ресурсов как основы конституционного строя использует термин «защита окружающей среды», т. е. предотвращение угроз и противоправных действий эколого-правового характера. Он полагает, что в буквальном смысле слово «защита» корреспондируется с чем-то нападением, однако в правовой науке принято более широкое толкование указанного понятия, что, однако, не должно привести к отождествлению категорий «защитная» и «охранная» деятельность. Если «охранять» означает «оберегать, относиться бережно, стеречь», то «защитить» — «охраняя, оградить от посягательств» [3, с. 31—35].

Между тем использование термина «защита» в экологическом праве требует отдельного обсуждения. Он часто встречается в Федеральном законе «Об охране окружающей среды», однако не используется в ст. 3 этого закона, посвященной принципам экологического права. Так, экологическая безопасность здесь понимается как «состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека...»; каждый гражданин имеет право на благоприятную окружающую среду и на «ее защиту от негативного воздействия» (ст. 11); неоднократно закон упоминает защитные и

санитарно-защитные зоны (наряду с охранными зонами), защиту окружающей среды в зонах чрезвычайных ситуаций (ст. 57), защиту лесов и земель, отдельно и «лесопарковый защитный пояс».

Соотношение терминов «охрана» и «защита» природных ресурсов пока недостаточно исследовано в правовой науке, хотя применительно к зеленым насаждениям Ю. И. Шуплецова отмечала, что под охраной надо понимать полный комплекс мер по сохранению и развитию зеленых насаждений, а под защитой — лишь мероприятия, направленные на противодействие таким негативным факторам, как пожары, болезни и вредители [4, с. 8].

В то же время изучение норм экологического права показывает, что законодатель не проводит последовательного разграничения указанных терминов, часто используя их в качестве синонимов. В связи с этим наиболее целесообразным было бы закрепление за термином «защита» смысла «защита субъективных прав» в сфере охраны окружающей среды, что позволило бы посредством изменения законодательства снять терминологическую проблему.

Следует заметить, что большинство авторов, рассматривая исследуемый принцип, используют устоявшуюся терминологию и концентрируют внимание на соотношении понятий «охрана» и «рациональное использование» природных ресурсов. Так, В. В. Петров отмечал, что охрана природы и рациональное использование природных ресурсов — это не равнозначные категории, так как они отображают взаимозависимость двух форм взаимодействия общества и природы. Следует говорить об охране природы и рациональном использовании природных ресурсов, относить к охране соответствующий природный объект и понимать под использованием аналогичный природный ресурс — источник потребления обществом природных благ, а поскольку нельзя охранять то, что предназначено для потребления, то здесь наиболее подходящим и будет термин «рациональное использование» [5, с. 115]. Такой теоретический подход находит отражение и в действующем экологическом законодательстве. Согласно ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» природные ресурсы — это «компоненты природной среды, природные объекты и природно-антропогенные объекты, которые используются или могут быть использованы при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в качестве источников энергии, продуктов производства и предметов потребления и имеют потребительскую ценность». Соответственно, категория «использование

природных ресурсов» в данной статье понимается как их эксплуатация, вовлечение в хозяйственный оборот, включая все виды воздействия на них в процессе промышленной и иной деятельности. Однако понятию «рациональное использование природных ресурсов» в законе не дано определения, равно как и не показано его соотношение с охраной природы. Этот пробел восполняется на доктринальном уровне. Рациональное использование природных ресурсов — одно из базовых понятий современного экологического и природоресурсного права, получившее широкое распространение в советском законодательстве и научной доктрине с начала 70-х гг. XX в. Несмотря на отсутствие четкого нормативного закрепления, данную правовую категорию нельзя считать пережитком плановой социалистической экономики, так как оно несет в себе не идеологический, а чисто юридический смысл, имеет четкое эколого-правовое значение.

Такой вывод следует и из анализа многочисленных актов международного экологического права. Так, в Резолюции Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций «Будущее, которого мы хотим» от 27 июля 2012 г. отмечалось, что искоренение нищеты, отказ от нерациональных и поощрение рациональных моделей потребления и производства, *охрана и рациональное использование природных ресурсов* как базы экономической и социальной эволюции — вот главные задачи и основные предпосылки мирового устойчивого развития.

Аналогичный подход мы видим и в Резолюции Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций «Преобразование нашего мира: повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» от 25 сентября 2015 г., где подчеркивалась необходимость сохранения и *рационального использования* океанов, морей и морских ресурсов в интересах устойчивого развития, а также рассматривались проблемы обеспечения защиты и восстановления экологических систем суши, их содействия *рациональному использованию*, вопросы *рационального лесопользования*, борьбы с опустыниванием, предотвращение процессов деградации почв и снижение угрозы утраты биологического разнообразия. Данная концепция прослеживается и в научной доктрине. По мнению А. К. Голиченкова, под рациональным использованием природных ресурсов следует понимать одну из форм экологически значимой деятельности, заключающуюся в сохранении благоприятного качества окружающей среды, с одной стороны, и достижение таких национальных моделей производства и потребления и такой

международной экономической системы, с другой стороны, при которых разработка природных ресурсов сможет обеспечивать экономический рост и устойчивое развитие всех стран мира [6, с. 287].

Т. В. Петрова считает, что рациональное использование природных ресурсов нужно определять как минимизацию потребления любых природных ресурсов и любого воздействия на природу. При этом преследуются не столько экономические, сколько экологические цели, в силу чего рациональное природопользование выступает одной из главных составных частей природоохранной деятельности. Для большей ясности она предлагает включить в ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» следующую норму-определение: «Рациональное использование природных ресурсов — достижение минимальных с учетом возможностей современной науки и техники объемов потребления природных ресурсов, образования отходов и иных воздействий на окружающую среду в расчете на единицу производимой продукции (работ, услуг)» [7, с. 29—34].

Представители научной эколого-правовой школы Института законодательства и правоведения Российской Федерации под рациональным использованием природных ресурсов понимают «спланированное, научно обоснованное вовлечение их в хозяйственный оборот, в том числе все виды воздействия на них в процессе хозяйственной и иной деятельности, при которых учитывается необходимость неистощительного извлечения благ из природных ресурсов и требования охраны окружающей среды» [8, с. 73, 74].

Большое внимание в науке уделено и исследованию данной категории на уровне отдельных видов природных ресурсов. Так, А. И. Цуранова считает рациональным такое недропользование, которое в целях обеспечения оптимального сочетания экономического роста и устойчивого развития предполагает полное и комплексное извлечение содержащихся в недрах полезных ископаемых, а также наиболее эффективное использование иных ресурсов недр посредством использования наилучших существующих технологий для разработки (сохранения) нерентабельных месторождений при возможности их последующей эксплуатации в будущем с обеспечением минимизации негативного воздействия на иные компоненты природной среды [9, с. 95—99].

Таким образом, в представленных определениях основной акцент делается на поиск баланса экономических и экологических интересов

граждан, бизнеса и государства. Однако следует отметить, что концепция устойчивого развития, провозглашенная на конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию в 1992 г. в Рио-де-Жанейро и сильно повлиявшая на содержание законодательства как России, так и большинства других стран, предполагает учет не только экономических и экологических, но и социальных интересов граждан, являясь, тем самым, следующим шагом в развитии советской концепции рационального природопользования. Однако это обстоятельство не всегда учитывается в научной доктрине, где иногда выделяют в системе природоресурсного права «институт, охватывающий нормы по рациональному (устойчивому) использованию и охране природных ресурсов» [10, с. 11].

Представляется, что с таким отождествлением рационального и устойчивого использования природных ресурсов трудно согласиться. С одной стороны, ст. 12 Федерального закона «О животном мире» использует термин «устойчивое использование животного мира» как разновидность природного ресурса, делая его вполне легальным. С другой стороны, устойчивое развитие (и, соответственно, устойчивое использование природных ресурсов) предполагает поиск баланса интересов между экономическими, экологическими и социальными интересами граждан, бизнеса и государства, в то время как категория «рациональное природопользование» все же локализуется в рамках поиска баланса экологических и экономических интересов. Анализ действующего законодательства, упоминающего термин «рациональное природопользование» позволяет утверждать, что соответствующие нормы не предполагают учет социальных интересов, а потому рациональное и устойчивое природопользование — это хотя и весьма родственные, но все-таки не совсем совпадающие правовые категории, их нельзя отождествлять.

Столь же недопустимо и отождествление понятий «рациональное использование» и «охрана природных ресурсов», которые полностью не совпадают, поскольку отражают различные формы взаимодействия природы и общества, ориентированы на решение разных целей и задач, стоявших перед законодателем в ходе их конструирования. Из этого вытекает и различный набор экологических запретов и ограничений, предусмотренных для разных природных ресурсов, обусловленный характером и содержанием публичных интересов [11, с. 85—89]. Следует согласиться с С. А. Чаркиным в том, что охрана любого природного ресурса и его рациональное использование — это не что иное, как две стороны одной медали, в связи с тем что

они отображают две формы взаимодействия человека и природы, а именно природопользование и охрану окружающей среды, поэтому когда мы говорим о рациональном использовании тех или иных природных ресурсов, то предполагаем соблюдение экологических, административных и иных запретов и ограничений.

В случае соблюдения природоохранных требований не возникает необходимости в применении мер по охране природных ресурсов, следовательно, в определенном смысле требования о рациональном природопользовании и охране природных ресурсов совпадают. Если же требования закона в ходе эксплуатации природных ресурсов не исполняются, то это влечет ухудшение их качества, и, соответственно, общего состояния окружающей среды. В этом случае меры по охране конкретного природного ресурса будут направлены на обеспечение соблюдения природопользователями предусмотренных законодательством экологических требований и запретов [12, с. 455—458].

Представляется, что принцип охраны, воспроизводства и рационального использования природных ресурсов как необходимых условий обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности имеет как общий, так и особый механизм реализации. Последний заключается в том, что охрана и воспроизводство природных ресурсов имеют свою специфику в границах особо охраняемых природных территорий, где установлены дополнительные экологические ограничения и запреты в части использования природных ресурсов, либо оно запрещено вовсе. Даже если речь идет о природных лечебных ресурсах, которые расположены в границах лечебно-оздоровительных местностей и курортов (они сейчас не являются разновидностями особо охраняемых природных территорий), то и здесь мы обнаружим особые требования и запреты, направленные на обеспечение охраны, воспроизводства и рационального использования этого вида природных ресурсов. Одним из способов решения этой задачи является установление округов санитарной (горно-санитарной) охраны с ограниченным режимом природопользования (ст. 16 Закона Российской Федерации «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах»).

Отдельного решения требует регламентация особенностей рационального использования и охраны природных ресурсов в Арктике, а также в границах зон экологического бедствия. Применительно к последним необходимо принятие специального закона о зонах экологического бедствия, как это и предусмотрено ст. 57

Федерального закона «Об охране окружающей среды», что позволит регламентировать специфику этой второй (после особо охраняемых природных территорий) разновидности территорий с особым эколого-правовым статусом [13, с. 415—428].

В заключение заметим, что на нормы экологического права, направленные на реализацию исследуемого принципа, часто ссылаются суды при рассмотрении самых различных категорий дел. Так, решением антимонопольного органа администрация была признана нарушителем закона о защите конкуренции в части предоставления муниципальной гарантии предприятию. Основанием для принятия этого судебного решения послужил вывод антимонопольного органа о том, что предоставление администрацией городского округа муниципальной гарантии предприятию нарушило требования Бюджетного кодекса Российской Федерации, поставило его в преимущественное положение по сравнению с остальными хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность в сфере развития инфраструктуры г. Уфы, было дискриминирующим в части доступа других субъектов (предпринимателей) на этот рынок, что и привело к ограничению, устранению и недопущению конкуренции. Рассматривая данное дело, суд установил, что в силу ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды», «охрана окружающей среды» — это деятельность органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, юридических и физических лиц, которая направлена на сохранение и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение вредного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий.

Объектами охраны окружающей среды от загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения и иного негативного воздействия в Российской Федерации являются земли, недра, почвы, воды, леса и иная растительность, животные и другие организмы и их генетический фонд, атмосферный воздух, озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство.

При исследовании материалов дела судами было установлено, что предприятие осуществляло функции контроля за сохранностью зеленых насаждений, соблюдением правил их ухода и эксплуатации, осуществляло охрану, защиту, воспроизводство городских лесов в границах городского округа, проводило мероприятия, направленные на повышение продуктивности и эффективности воспроизводства городских лесов, осуществляло наблюдение за

сохранностью и своевременным воспроизводством городских лесов и выращиванием необходимого посадочного материала, проводило рубки промежуточного пользования, а также исполняло иные требования Лесного кодекса Российской Федерации

Администрацией г. Уфы в 2012 г. предприятию по муниципальным контрактам во исполнение обязательств по осуществлению работ (снос аварийных и сухостойных деревьев в границах городских парков и лесов, пересадка взрослых деревьев, капитальный ремонт зон отдыха, включая капитальный ремонт газонов с высадкой деревьев и иных зеленых насаждений; проведение работ по выборочной и сплошной санитарной рубке и уборке захламленности в 100-метровой полосе городских лесов, сбор срубленных деревьев, вывоз сухих веток при проведении капитального ремонта кладбищ «Сергиевское» и «Мусульманское») была предоставлена муниципальная гарантия.

Суд специально подчеркнул, что целью проведения вышеуказанных работ являлась защита окружающей среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидация ее последствий. Соответственно, предоставление администрацией муниципальной гарантии предприятию и ее целевое использование соответствует закону о защите конкуренции. В связи с этим суд обоснованно признал решение антимонопольного органа незаконным и подлежащем отмене [14].

Таким образом, проведенное исследование доказывает необходимость внесения дополнений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды», а именно включение в ст. 1 специального термина «рациональное использование природных ресурсов», а также специальной главы, показывающей механизм обеспечения рационального использования всех видов природных ресурсов. В свою очередь рациональное использование природных ресурсов — это сложный комплекс мер, осуществляемых органами государственной власти и местного самоуправления, гражданами и юридическими лицами — природопользователями, направленных на обеспечение баланса между экономическими и экологическими интересами граждан, бизнеса и государства и предполагающих сочетание экономической выгоды от использования природного ресурса с минимальным количественным и качественным негативным воздействием природопользования на состояние окружающей среды.

Список библиографических ссылок

1. Теория государства и права: учебник / под ред. В. И. Бабаева. М.: Юрист, 2002.
2. Пашенко А. В. О принципах правового регулирования учета и использования природных ресурсов как элементов казны // Реформы и право. 2014. № 3. С. 22—27.
3. Воробьев С. Д. Охрана природных ресурсов как принцип конституционного строя России // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 2. С. 31—35.
4. Шуплецова Ю. И. Правовая охрана зеленых насаждений в городах: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000.
5. Петров В. В. Экологическое право России. М., 1995.
6. Голиченков А. К. Экологическое право России: словарь юридических терминов: учеб. пособие. М.: Городец, 2008.
7. Петрова Т. В. Рациональное использование природных ресурсов: понятие, принцип, полномочие, направление государственной экологической политики // Экологическое право. 2016. № 3. С. 29—34.
8. Институты экологического права / С. А. Боголюбов и др. М.: Эксмо, 2010.
9. Цуранова А. И. Рациональное использование недр: понятие и юридические критерии // Журнал российского права. 2013. № 9. С. 95—99.
10. Шингель Н.А., Шахрай И.С. Природоресурсное право: краткий курс. Минск: Амалфея, 2017.
11. Анисимов А. П., Чикильдина А. Ю. Актуальные аспекты формирования и реализации природоресурсной политики России // Научный вестник Волгоградского филиала РАНХиГС. Серия: Юриспруденция. 2015. № 1. С. 85—89.
12. Чаркин С. А. «Охрана земель» как правовая категория // Порядок общества и современное российское право: сб. материалов конф. / под ред. Г. С. Працко и Л. А. Спектор. М., 2013.
13. Анисимов А. П. Актуальные проблемы правового режима земель населенных пунктов в Российской Федерации: моногр. М.: Юрлитинформ, 2010.
14. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 08.04.2015 № Ф09-1097/15 по делу № А07-13796/2014. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».