



Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ

Монография

Ответственный редактор
Е.А. Галиновская

Электронно-
Библиотечная
Система
znanium.com

Москва
ИНФРА-М
2019

УДК 349.6(075.4)

ББК 67.407

П68

Одобрено на секции частного права ученого совета Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

Рецензенты:

Волков Г.А. — доктор юридических наук, профессор кафедры экологического и земельного права юридического факультета Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова;

Гутников О.В. — кандидат юридических наук, заместитель заведующего отделом гражданского законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (ИЗиСП)

Редакционная коллегия:

Жариков Ю.Г. — доктор юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации, главный научный сотрудник отдела экологического и аграрного законодательства ИЗиСП;

Жаворонкова Н.Г. — доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заведующий кафедрой экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА);

Галиновская Е.А. — кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела экологического и аграрного законодательства ИЗиСП (отв. ред.)

П68 Природный механизм обеспечения рационального использования природных ресурсов : монография / Е.А. Галиновская, В.Б. Агафонов, С.А. Боголюбов [и др.] ; отв. ред. Е.А. Галиновская. — М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : ИНФРА-М, 2019. — 312 с.

ISBN 978-5-16-014692-8 (ИНФРА-М, print)

ISBN 978-5-16-107199-1 (ИНФРА-М, online)

Настоящая работа представляет собой одно из первых монографических исследований, посвященных вопросам формирования правового механизма рационального использования природных ресурсов в Российской Федерации.

На пути внедрения в государственное управление даже детально разработанных и нашедших признание в обществе доктрин разумного и сбалансированного потребления природных ресурсов — целый ряд препятствий: техногенный характер современной цивилизации при недостатке и высокой стоимости ресурсосберегающих технологий; крайняя неравномерность развития человечества; инертность и ограниченность мировоззрения большей части общества, продолжающего существовать в системе потребительских ценностей. Названные социальные проблемы способны привести к глубокому кризису и поставить человеческую цивилизацию на грань исчезновения. Принцип рационального использования природных ресурсов, закрепленный в российском праве, один из многих непосредственно направлен на предотвращение кризиса.

Целью монографии является выявление современных факторов, влияющих на формирование механизма рационального использования природных ресурсов, тенденции его совершенствования.

Для широкого круга читателей: юристов, экологов, экономистов, специалистов в области государственного управления.

УДК 349.6(075.4)

ББК 67.407

ISBN 978-5-16-014692-8 (ИНФРА-М, print)
ISBN 978-5-16-107199-1 (ИНФРА-М, online)

© Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2018

The Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation

THE LEGAL MECHANISM FOR ENSURING RATIONAL USE OF NATURAL RESOURCES

Monograph

Executive editor
E.A. Galinovskaya

Электронно-
Библиотечная
Система
znanium.com

Moscow
INFRA-M

*Approved at the Section of Private Law of Scientific Council of the Institute
of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation*

Reviewers:

Volkov G.A. — Doctor of Law, Professor of the Department of Environmental and Land Law Faculty of Lomonosov Moscow State University;

Gutnikov O.V. — Candidate of Law, Deputy Head of Civil Affairs Department of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation (ILCL)

Editorial board:

Zharikov Yu.G. — Doctor of Law, honored lawyer of the Russian Federation, the chief research officer of the Department of environmental legal and agrarian legislation of ILCL;

Zhavoronkova N.G. — Doctor of Law, Professor, honored lawyer of the Russian Federation, Head of the Department of ecological and natural resource law of the Moscow State Legal University named after O.E. Kutafin;

Galinovskaya E.A. — Candidate of Law, Lead. scientific employee of the Department of ecological and agrarian legislation of ILCL (executive editor)

The legal mechanism for ensuring rational use of natural resources :
monograph / E.A. Galinovskaya, V.B. Agafonov, S.A. Bogolyubov
[et al.] ; executive editor E.A. Galinovskaya. — M. : The Institute of
Legislation and Comparative Law under the Government of the
Russian Federation : INFRA-M. — 312 p.

ISBN 978-5-16-014692-8 (INFRA-M, print)

ISBN 978-5-16-107199-1 (INFRA-M, online)

This monograph is one of the first monographic studies devoted to the formation of a legal mechanism for the rational use of natural resources in the Russian Federation.

On the way to introducing even doctrines of rational and balanced consumption of natural resources that have been elaborated and found in society in the public administration, there are a number of obstacles: mainly the technogenic nature of modern civilization, with the lack and high cost of resource-saving technologies; extreme uneven development of mankind; the inertia and narrow-mindedness of the worldview of a large part of society that continues to exist in the system of consumer values. These social problems can lead to a deep crisis and put human civilization on the brink of extinction. The principle of rational use of natural resources, enshrined in Russian law, is one of the few directly aimed at preventing it.

The aim of the monograph is to identify contemporary factors affecting the formation of a mechanism for the rational use of natural resources, the trends in its improvement, as well as the manifestation of this mechanism when using various natural resources.

The book is designed for a wide range of interested readers: lawyers, ecologists, economists, specialists in public administration.

ISBN 978-5-16-014692-8 (INFRA-M, print)
ISBN 978-5-16-107199-1 (INFRA-M, online)

© The Institute of Legislation
and Comparative Law under the Government
of the Russian Federation, 2018

АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ

Галиновская Е.А., кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела экологического и аграрного законодательства ИЗиСП – предисловие, § 1 гл. 1, § 2 гл. 2 (в соавторстве с М.И. Васильевой), ответственный редактор;

Агафонов В.Б., доктор юридических наук, доцент кафедры экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) – § 2 гл. 3;

Боголюбов С.А., доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, главный научный сотрудник отдела экологического и аграрного законодательства ИЗиСП – § 3 гл. 1;

Васильева М.И., доктор юридических наук, профессор кафедры земельного права и государственной регистрации недвижимости Московского государственного университета геодезии и картографии – § 1 гл. 2, § 2 гл. 2 (в соавторстве с Е.А. Галиновской);

Выпханова Г.В., доктор юридических наук, профессор кафедры экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) – § 4, 5 гл. 1 (в соавторстве с Н.Г. Жаворонковой);

Жаворонкова Н.Г., доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заведующий кафедрой экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) – § 4, 5 гл. 1 (в соавторстве с Г.В. Выпхановой);

Минина Е.Л., кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела экологического и аграрного законодательства ИЗиСП – § 2 гл. 1, § 1 гл. 3;

Петрова Т.В., доктор юридических наук, профессор кафедры экологического и земельного права юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова – § 3 гл. 2;

Сиваков Д.О., кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела экологического и аграрного законодательства ИЗиСП – § 3, 5 гл. 3;

Шуплецова Ю.И., кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела экологического и аграрного законодательства ИЗиСП – § 4 гл. 2, § 4 гл. 3.

AUTHORS

Galinovskaya E.A., Candidate of Law, Lead. scientific employee of the Department of ecological and agrarian legislation of The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation – Introduction, § 1 of Ch. 1, § 2 of Ch. 2 (in co-authorship with M.I. Vasilyeva), executive editor;

Agafonov V.B., Doctor of Law, associate professor of the Department of ecological and nature resource law of the Moscow State Legal University named after O.E. Kutafin – § 2 of Ch. 3;

Bogolyubov S.A., Doctor of Law, Professor, Honored Worker of Science of the Russian Federation, the chief research officer of the Department of environmental legal and agrarian legislation of The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation – § 3 of Ch. 1;

Vasilyeva M.I., Doctor of Law, Professor of the Department of land law and state registration of real estate of the Moscow State University of Geodesy and Cartography – § 1 of Ch. 2, § 2 of Ch. 2 (in co-authorship with E.A. Galinovskaya);

Vypkhanova G.V., Doctor of Law, Professor of the Department of environmental and natural resource law of the Moscow State Legal University named after O.E. Kutafin – § 4, 5 of Ch. 1 (in co-authorship with N.G. Zhavoronkova);

Zhavoronkova N.G., Doctor of Law, Professor, honored lawyer of the Russian Federation, Head of the Department of ecological and natural resource law of the Moscow State Legal University named after O.E. Kutafin – § 4, 5 of Ch. 1 (in co-authorship with G.V. Vypkhanova);

Minina E.L., Candidate of Law, Lead. scientific employee of the Department of environmental and agrarian legislation of The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation – § 2 of Ch. 1, § 1 of Ch. 3;

Petrova T.V., Doctor of Law, Professor of the Department of environmental and land law of the Faculty of Law of Lomonosov Moscow State University – § 3 of Ch. 2;

Sivakov D.O., Candidate of Law, Lead. scientific employee of the Department of environmental and agrarian legislation of The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation – § 3, 5 of Ch. 3;

Shupletsova Yu.I., Candidate of Law, Lead. scientific employee of the Department of ecological and agrarian legislation of The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation – § 4 of Ch. 2, § 4 of Ch. 3.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	13
--------------------------	----

Глава 1

ПРИНЦИП РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ В ПРАВЕ И ПОЛИТИКЕ РОССИИ	23
---	----

§ 1. Понятие рационального использования природных ресурсов в праве.....	23
§ 2. Природные ресурсы: правовое определение и содержание.....	44
§ 3. Соотношение правового регулирования рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды.....	60
§ 4. Правовые аспекты реализации государственной политики в области рационального использования природных ресурсов.....	78
§ 5. Стратегическое планирование социально-экономического развития и рациональное использование природных ресурсов.....	100

Глава 2

ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ	122
--	-----

§ 1. Частноправовой и публично-правовой методы в механизме правового регулирования рационального использования природных ресурсов.....	122
§ 2. Договорное и разрешительное регулирование рационального природопользования.....	156
§ 3. Принцип платности в правовом механизме рационального природопользования.....	173
§ 4. Права на природные ресурсы и рациональное природопользование.....	190

Глава 3

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ	207
---	-----

§ 1. Правовое обеспечение рационального использования земель.....	207
§ 2. Правовые проблемы обеспечения рационального использования недр.....	235

Оглавление

§ 3. Правовой механизм рационального водопользования и перспективы его совершенствования.....	253
§ 4. Правовые особенности рационального использования лесов	274
§ 5. Правовое обеспечение рационального использования объектов животного мира	289

CONTENTS

INTRODUCTION	13
--------------------	----

Chapter 1

PRINCIPLE OF RATIONAL USE OF NATURAL RESOURCES IN THE LAW AND POLITICS OF RUSSIA.....	23
--	-----------

§ 1. The concept of rational use of natural resources in the law	23
§ 2. Natural resources: legal definition and content.....	44
§ 3. The correlation of legal regulation of rational use of natural resources and environmental protection	60
§ 4. Legal aspects of the state policy on rational use of natural resources.....	78
§ 5. Strategic planning of socio-economic development and rational use of natural resources.....	100

Chapter 2

PROBLEMS OF IMPROVEMENT LEGAL MECHANISM OF RATIONAL USE OF NATURAL RESOURCES	122
---	------------

§ 1. Private law and public law methods in the mechanism of the right regulation of rational use of natural resources	122
§ 2. Contractual and permissive regulation rational use of natural resources.....	156
§ 3. The principle of payability in a legal mechanism rational use of natural resources.....	173
§ 4. Rights to natural resources and rational nature management.....	190

Chapter 3

FEATURES OF THE LEGAL MECHANISM RATIONAL USE OF VARIOUS NATURAL RESOURCES	207
--	------------

§ 1. Legal provision of rational use of lands.....	207
§ 2. Legal problems of ensuring rational use of subsoil	235

Contents

§ 3. The legal mechanism of rational water use and prospects for its improvement.....	253
§ 4. Legal features of rational use forests	274
§ 5. Legal provision of rational use objects of fauna.....	289

ПРЕДИСЛОВИЕ

Существенная часть мировой экономики направлена на добычу, переработку и потребление природных ресурсов. Внимание экономической сферы, государственной и международной политики к иным (финансовым, информационным и др.) ресурсам не меняет положения вещей — природные ресурсы составляют основу социально-экономического развития.

Неравномерность распределения водных, лесных, биологических, минеральных, органических компонентов природы на поверхности и в недрах Земли, такие особенности большинства природных ресурсов, как невозобновимость и незаменимость, определяют направления всей экономической деятельности, роль регионов и государств в мировом распределении труда, особенности их взаимодействия и конкуренции.

Техногенная направленность развития цивилизации не может не влиять на процессы природопользования — изъятие и переработка природных благ приобрели глобальный характер, постоянно увеличиваются потребности в природных ресурсах производства, транспорта, сельского хозяйства. Техническое усовершенствование добывающей и аграрной промышленности приводит к непрерывному наращиванию потребления природных благ.

Отсутствие альтернативных источников жизнедеятельности обуславливает сохранение ведущих позиций природоресурсных отраслей в мировой экономике. Но это связано с необходимостью решения ряда проблем, требующих особых подходов к организации хозяйственной и иной активности людей.

Социальные механизмы, обеспечивающие использование природных ресурсов, должны соответствовать темпам и направлениям развития экономики. В противном случае общество окажется под угрозой экономического, продовольственного, экологического кризисов.

Особое значение при решении проблем на межгосударственном уровне имеет и деятельность государств в обеспечении эффективного природопользования. Роль государств и международного взаимодействия безусловно существенна в процессах упорядочения сосуществования общества и природы, обеспечения социальной справедливости, охраны окружающей среды в ходе добычи, распределения и потребления природных ресурсов, организации равновесного восстановления воспроизводимых и сокращения потребления невозпроизводимых природных ресурсов. Причем, несмотря на

очевидные явления глобализации экономики (а в известной степени и благодаря им), роль государств в управлении использованием находящихся в их границах объектов природы, оказывается наиболее важной. Государственные меры воздействия на природопользование в данном случае направлены на сохранение природных ресурсов как достояние и народов, проживающих в пределах страны, и всего человечества и обеспечение природными ресурсами устойчивого, независимого социально-экономического развития. Особое значение в данном случае придается национальным правовым и организационным механизмам, совершенствующимся с учетом особенностей природопользования, сложившихся в конкретной социальной среде.

Географическое, экономическое и политическое положение России в этом смысле уникально. Российская Федерация обладает богатейшим природоресурсным потенциалом, сосредоточенным на шестой части суши планеты. По данным официальной статистики, Россия располагает 1712,5 млн га земель. Из них 222, 1 млн га — сельскохозяйственные угодья. В общей сложности 1179 млн га занято лесами, при этом 870,7 млн га отнесено к лесному фонду. 226, 8 млн га территорий заняты поверхностными водными объектами, включая болота. В государстве сосредоточено более 20% мирового запаса пресных водных ресурсов, около 10% — нефти, 30% — газа, 16% — угля, 32% — железа. Причем более чем 70% запасов природных ресурсов располагается в восточно-сибирских регионах России, тогда как большая часть пахотных земель — в европейской части страны. В топливно-энергетическом комплексе Россия является государством, в структуре экспорта которого преобладают доходы от продажи топливно-энергетической продукции (на 2016 г. — 58,5% от всего объема экспорта)¹. При нехватке собственных мощностей лесоперерабатывающей промышленности высоким остается удельный вес экспорта леса.

Существенный объем и значение природоресурсных отраслей в российской экономике требуют сбалансированного регулирования отношений природопользования, которое должно развиваться в опоре на обоснованные принципы государственного управления и выверенную систему нормативных правовых актов. Причем, помимо значимости для добывающей промышленности и сельского хозяйства, обращение природных ресурсов в ресурсы экономические в

¹ См.: Нестеров А.К. Оценка зависимости России от природных ресурсов // Образовательная энциклопедия ODiplom.ru. URL: <http://odiplom.ru/lab/ocenka-zavisimosti-rossii-ot-prirodnih-resursov.html>

целом изменяет и сокращает природный потенциал планеты, естественную среду обитания человека как биологического вида.

В настоящее время регулирование отношений природопользования в России опирается на систему природоресурсного законодательства, аккумулирующего нормативные акты, обеспечивающие использование природных ресурсов (земельное, лесное, водное законодательство, законодательство о недрах, о животном мире), а также законодательства природоохранного, устанавливающего систему правовых требований предотвращения негативного антропогенного воздействия на природную среду и ее компоненты.

Вместе с тем в условиях формирования новых экономических отношений в постреформенный период система природоресурсного законодательства оказалась не лишенной недостатков. В правовом регулировании отношений данной сферы преобладающим остается утилитарный подход, при котором законодатель, закрепляя совокупность правовых механизмов перераспределения и использования отдельных видов природных ресурсов, не заинтересован в системном воздействии на природоресурсные отношения. Это выражается и в отсутствии согласованности норм отраслевых законов в том, что касается приобретения и реализации прав на отдельные природные ресурсы и их комплексы, дифференциации и дробления нормативного регулирования государственного управления природоресурсной сферой, в терминологической путанице. Не решены проблемы реализации различных направлений государственного управления, в том числе: учета природных ресурсов; надзора и контроля за их использованием; взимания законодательно установленных платежей и др.

Проблемы возникают и в связи с отсутствием выверенных концептуальных подходов к обеспечению государственного регулирования использования природных ресурсов. Так, в России недостаточно доктринально определенной остается функция государства в управлении природными ресурсами в условиях регулируемой рыночной экономики, не установлены окончательно особенности обеспечения государственно-частного партнерства и инвестиционной деятельности в этой сфере. В общем ряду концептуальных проблем оказывается и неясность правовых конструкций.

Представляется логичным развитие законодательного регулирования использования природных ресурсов как ресурсов экономических, включаемых по мере необходимости в хозяйственный оборот, но при этом сохраняющих свойства компонента природной среды. Этому принципиально следуют нормы основных природоресурсных кодексов и законов (Земельный кодекс РФ, Лесной кодекс РФ, Водный кодекс РФ, Закон РФ «О недрах») (далее — Закон

о недрах) и др.). Однако названные ранее проблемы правового регулирования при отсутствии утвердившихся концепций приводят к нарушению баланса между экономической и экологической функциями используемых объектов в общественных отношениях. Более того, возникает дисбаланс и при регулировании экономического использования природных ресурсов. Так, в частности, до сих пор продолжается поиск надлежащего соотношения регулирования использования природных объектов, когда они используются в экономике в качестве *производственных (материальных, хозяйственных) ресурсов в целом* и как обладающие специфическими природными и экономическим свойствами объекты гражданских прав и гражданского оборота — *объекты недвижимости*. Несмотря на то что оборот природных ресурсов составляет с очевидностью лишь часть экономических отношений в России, с формированием начал рыночной экономики эти отношения противопоставляются всей экономической сфере, а в правовой теории делаются попытки категорически отграничить регулирование гражданского оборота от регулирования собственно хозяйственного (экономического) использования природных ресурсов. Это оказывается причиной, в частности, и того, что участки недр, лесные и земельные участки, несмотря на продекларированное признание их недвижимостью, так и не получили в качестве таковых адекватного их природе правового оформления. А предлагаемые в теории варианты, как правило, оказываются односторонними и не учитывают особенности таких объектов экономических и иных общественных отношений. Еще сложнее дело обстоит с землей, несмотря на то, что и в экономической, и в экологической теории она признана не просто природным ресурсом, а *базисным* природным ресурсом, аккумулирующим в себе все остальные¹. В то же время законодательное регулирование использования земель это обстоятельство учитывает явно недостаточно. Законодатель активно обращается к урегулированию использования земли, прежде всего, как пространственного базиса освоения строительными, промышленными, транспортными отраслями, в гораздо меньшей степени учитывая, что это только одно из свойств земли, необходимых для устойчивого социально-экономического развития. Доказательством тому может служить и то, что при активном развитии законодательства о градостроительстве правовые механизмы, обеспечивающие учет «природоресурсных» свойств земли (мониторинг земель, учет их природных свойств, обеспечение их охраны

¹ В экономической теории термином «земля» охватываются все связанные с ней природные ресурсы.

и рационального использования, осуществление землеустройства и др.), не развиваются, а предмет регулирования размывается и сужается. Причины этого невозможно объяснить лишь признанием этих механизмов и подходов устаревшими, присущими прежнему государственному и экономическому строю. Более существенным представляется возникшее несколько десятилетий назад и неизбежное для реформенного процесса нарушение баланса в экономической и социальной сфере, которое отразилось и на соблюдении баланса в регулировании использования земель, выполняющих различные социальные функции — природного ресурса, средства производства, пространственного базиса размещения объектов, объекта оборота и др. Необходимость восстановления этого баланса в государственном управлении и правовом регулировании обуславливает новый виток развития правовых механизмов использования природных ресурсов.

Причины сложившейся ситуации многогранны. Россия продолжает переживать сложный период реформирования, который усугубляется противоречивой геополитической, а равно и геоэкономической обстановкой. Адекватное внедрение в государственное управление и регулирование доктрин рационального, равновесного использования природных ресурсов тормозится рядом общесоциальных препятствий. Среди них: общая инертность техногенного по своему характеру социально-экономического развития общества; недостаток и высокая стоимость ресурсо- и энергосберегающих технологий и стремление экономить именно на них; крайняя неравномерность социального развития человечества с сохранением существенных различий в уровне экономики и культуры между государствами и в их границах; недостаток знаний об окружающем мире, человеческом обществе и закономерностях его развития, его связи с окружающей средой; инертность и ограниченность мировоззрения большей части социума, продолжающего существовать в системе потребительских ценностей.

Переход к постиндустриальному, информационному обществу при сохранении форм, методов, технологий и идеологии добычи и потребления природных ресурсов, принятых в обществе индустриальном, может привести к непредсказуемым последствиям. Экстенсивное по своей сущности использование природных ресурсов происходит в опоре на «передовые» и постоянно развивающиеся индустриальные технологии добычи и потребления, обеспечивающие такое увеличение объемов изъятия природных ресурсов из окружающей среды, какого не было прежде, и способные в короткие сроки исчерпать природные запасы. Вышеизложенное лишней

раз подтверждает необходимость поиска инновационных подходов к государственному воздействию в природоресурсной сфере.

Частью этой работы является анализ действующих механизмов природопользования с выработкой предложений по их совершенствованию и возможному пересмотру¹. При этом внимание авторов было сосредоточено на изучении содержания и проблем реализации одного из основных принципов правового регулирования — рационального использования природных ресурсов.

Различные аспекты рационального использования природных ресурсов, как в качестве самостоятельной задачи, так и в контексте решения правовых проблем охраны окружающей среды рассматривались в разное время В.Б. Агафоновым, Г.А. Аксененком, А.П. Анисимовым, Г.С. Башмаковым, С.А. Боголюбовым, Е.С. Болтановой, М.М. Бринчуком, Г.Е. Быстровым, М.И. Васильевой, Г.А. Волковым, Т.В. Волковой, Н.П. Ворониной, Г.В. Выпхановой, Е.А. Галиновской, Д.Б. Гороховым, Г.Л. Земляковой, О.Л. Дубовик, Б.В. Ерофеевым, И.А. Игнатьевой, И.А. Иконицкой, Н.Г. Жаворонковой, Ю.Г. Жариковым, Н.В. Кичигиным, Е.Н. Колотинской, Б.Д. Клюкиным, О.М. Козырь, О.С. Колбасовым, И.О. Красновой, Н.И. Красновым, О.И. Крассовым, Н.Н. Мельниковым, Е.Л. Мининой, Г.А. Мисник, Н.Г. Нарышевой, И.Ф. Панкратовым, В.В. Петровым, Т.В. Петровой, А.И. Перчиком, Г.Н. Полянской, М.В. Пономаревым, С.Н. Русиным, О.А. Самончик, Д.О. Сиваковым, Н.А. Сыродоевым, В.В. Устюковой, Е.Ю. Чмыхало, Г.В. Чубуковым, Д.В. Хаустовым, Н.И. Хлуденевой, Ю.И. Шуплецов и другими исследователями. Вместе с тем комплексных монографических работ, непосредственно посвященных изучению правовых аспектов рационального использования природных ресурсов, до настоящего времени издано не было.

Выбор предмета исследования был обусловлен несколькими причинами. Так, принцип рационального использования природных ресурсов (как в целом, так и отдельных видов), несмотря на то, что он не имеет единого определения, остается одним из сегментов фундамента построения правового механизма природопользования. Однако важнее то, что он является фактически одним из основных, если не единственным принципом, отражающим необходимость взаимосвязанного, единовременного и равновесного решения социально-экономических и экологических задач в процессе добычи, переработки и потребления природных благ.

¹ Работа выполнена при информационной поддержке СПС «КонсультантПлюс».

Немаловажно и то, что «рациональное использование природных ресурсов» остается активно используемой категорией в российском законодательстве. Достаточно сказать, что в Российской Федерации действует более 500 нормативных правовых актов¹ о рациональном использовании природных ресурсов, определяющих полномочия органов государственной власти (включая Правительство РФ²), принципы и отдельные критерии рационального природопользования в целом, равно как и использование различных природных ресурсов.

В ходе исследования авторами была подтверждена актуальность сохранения и упрочения рассматриваемого принципа в современной правовой системе России³. Вместе с тем выявленные затруднения в его реализации, равно как и очевидные проблемы правового регулирования использования природных ресурсов позволяют говорить о значимости модернизации данного принципа, пересмотра его места в природоохранном и природоресурсном законодательстве — от декларации к реальному основанию формирования правовых механизмов.

В целом сделан вывод о том, что правовой, организационный, равно как и общесоциальный, потенциал принципа «рационального использования природных ресурсов» далеко не исчерпан, но нуждается в более четком определении. Это важно не только для доктринального изучения правовых процессов, но и для единообразного восприятия этого принципа при регулировании различных аспектов природопользования.

Комплексный характер принципа рационального использования природных ресурсов требует выведения его как универсальной основы хозяйственной деятельности, связанной с использованием природных ресурсов, взятых как в отдельности, так и в совокупности. Применение данного принципа как основы государственного воздействия должно способствовать обеспечению устойчивого, сбалан-

¹ СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

³ В этом смысле можно было бы отказаться от известных категорий и перейти к более новым для российского общества, таким как «равновесное природопользование», «устойчивое природопользование» и др. Но мы исходим в данном случае из того, что «рациональное природопользование» и «рациональное использование природных ресурсов» имеют длительную историю изучения российским правом, эти термины понятны как правоведам, так и правоприменителям. Термин «рациональный» означает «разумно обоснованный», «целесообразный» (см., например: Крысин Л.П. Толковый словарь иностранных слов. М., 1998).

сированного развития общества, предотвращению социальных кризисов и социальной несправедливости, вызываемых нехваткой тех или иных природных ресурсов (дисбаланс в социальной среде), а также экологического кризиса (дисбаланс отношений общества и природы). Принцип рационального использования природных ресурсов при последовательной его реализации может быть наилучшим образом нацелен на уравновешенное решение микро- и макроэкономических задач социально-экономического развития наряду с глобальными экологическими проблемами.

Вместе с тем реализация рассматриваемого принципа, как и любого другого, невозможна без соответствующего его содержанию правового механизма.

Если рассматривать правовой механизм как систему средств правового воздействия на определенный круг отношений для реализации целей государственного воздействия, то можно утверждать, что правовой механизм в сфере использования природных ресурсов в целом создан и действует в Российской Федерации. В ходе исследования наиболее существенных правовых средств, универсальных для обеспечения использования всех природных ресурсов (платность природопользования, установление требования целевого использования природных ресурсов, система прав на природные ресурсы и установление ограничений в их реализации, система разрешений и договоров как основа использования природных ресурсов, установление специальных требований к охране ресурса и др.), а также правовых средств, реализуемых в процессе использования отдельных природных ресурсов, авторами проанализировано отражение в них принципа рационального использования. Сделан ряд принципиальных выводов, в том числе об отсутствии единых представлений о рациональном использовании природных ресурсов в экологическом и природоресурсном законодательстве, о терминологической путанице, недостаточной согласованности норм, регулирующих как составляющее механизма природопользования, так и норм, регулирующих использование конкретных природных ресурсов, что немало важно. В ряде случаев подчеркивается и декларативность положений о рациональном использовании природных ресурсов, и узкая направленность норм, регулирующих рациональное использование различных ресурсов, что не позволяет говорить о системности регулирования.

Вместе с тем сделан вывод о том, что правовой механизм рационального использования природных ресурсов может быть модернизирован на основе уже сформировавшихся в России правовых средств природопользования.

При этом рациональное использование природных ресурсов как принцип и основа правового механизма может быть представлено как научно обоснованная организация обеспечения оптимального использования (добычи, потребления) природных ресурсов, достаточного для устойчивого развития общества и не приводящего к необратимым процессам деградации естественной природной среды.

Авторами рассмотрен ряд наиболее существенных общих вопросов развития правового механизма рационального использования природных ресурсов: содержание и эволюция категории «рациональное использование природных ресурсов» как идеи и принципа государственного воздействия; понятие природного ресурса как объекта отношений в современном праве; соотношение природопользования и охраны окружающей среды; проблемы государственной политики и осуществления стратегического планирования в целях достижения рационального природопользования; соотношение частных и публичных методов в регулировании природоресурсных отношений; содержание и эффективность регулирования платности природопользования, а также проблемы реализации прав на природные ресурсы в контексте их рационального использования. Особое внимание уделено в монографии исследованию проблем рационального использования отдельных видов природных ресурсов — земли, водных объектов, участков недр, лесов, объектов животного мира.

Поскольку природные ресурсы с вовлечением их в экономический оборот становятся экономическими ресурсами, механизм реализации принципа рационального использования природных ресурсов с очевидностью должен включать в себя меры прямого и косвенного воздействия на экономические отношения природопользования, в том числе на отношения собственности и рынка природных ресурсов. Специальное регулирование экономических природоресурсных отношений осуществляется и в настоящее время. Однако к реализации принципа рационального использования природных ресурсов они имеют опосредованное отношение.

В основу правового механизма, в свою очередь, должны быть положены принципы его реализации, универсальные для всех видов природопользования. К ним, по нашему мнению, относятся в том числе:

– необходимость обеспечения равного доступа к ресурсам в сочетании с принципом социальной справедливости; публичность и прозрачность приобретения прав на природные ресурсы; недопущение незаконной монополизации в природоресурсной сфере (данные требования важны, поскольку природные ресурсы являются общественным достоянием, они незаменимы, их объем и количество

Предисловие

ограничены, они играют решающую роль в обеспечении жизнедеятельности всего человечества);

– снижение антропогенной нагрузки на природную среду; обеспечение равновесного природопользования, направленного на естественное воспроизводство природных ресурсов; внедрение альтернативных ресурсов, ресурсосберегающих технологий.

Глава 1

ПРИНЦИП РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ В ПРАВЕ И ПОЛИТИКЕ РОССИИ

§ 1. ПОНЯТИЕ РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ В ПРАВЕ

Безусловная включенность человека в природные процессы исторически лежит в основе формирования сложных общественных отношений. Эти отношения связаны между собой, имеют многоплановую и многоуровневую структуру, которая в ходе истории постоянно изменяется. Но хотя взаимодействие общества и природы модифицируется, его содержание остается неизменным. В любой временной период, в любом государстве могут быть выделены отношения по поводу: изъятия компонентов природы (становящихся при этом природными ресурсами); потребления природных ресурсов; переработки природных ресурсов; преобразования окружающей природной среды без изъятия ее компонентов. Все разнообразные общественные отношения в сфере взаимодействия общества и природы могут быть отнесены к перечисленным сферам, а их совокупность, поскольку речь идет о разных способах потребления природных благ, и формирует природопользование. В этом смысле изъятие и потребление природных ресурсов (собственно, использование природных ресурсов) рассматривается как разновидность природопользования, соответственно рациональное использование природных ресурсов — это разновидность рационального природопользования как более широкого понятия.

При формировании правовых средств обеспечения рационального использования природных ресурсов в каждый исторический период общество с необходимостью исходит из ряда факторов — особенностей социально-экономического развития, научных и ценностных взглядов на взаимодействие общества и природы и др. Причем знания эти должны быть применимы в социальной организации.

Вместе с тем приходится признать, что, несмотря на признание экологических и ресурсных проблем социально-экономического развития, ни на международном, ни на национальном уровне задача предотвращения и предупреждения истощения природных ресурсов не получила законченного и однозначного решения. Как и раньше,

ФЗ № 436-ФЗ	Издание не подлежит маркировке в соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 1
----------------	--

Научное издание

**ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ
ОБЕСПЕЧЕНИЯ
РАЦИОНАЛЬНОГО
ИСПОЛЬЗОВАНИЯ
ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ**

Монография

Ответственный редактор
Е.А. Галиновская

Подписано в печать 26.10.2018.
Формат 60×90/16. Бумага офсетная. Гарнитура NewtonС.
Печать цифровая. Усл. печ. л. 19,5.
Тираж 500 экз. Заказ № .

ООО «Научно-издательский центр ИНФРА-М»
127282, Москва, ул. Полярная, д. 31В, стр. 1
Тел.: (495) 280-15-96, 280-33-86. Факс: (495) 280-36-29
E-mail: books@infra-m.ru <http://www.infra-m.ru>

Отпечатано в типографии ООО «Научно-издательский центр ИНФРА-М»
127282, Москва, ул. Полярная, д. 31В, стр. 1
Тел.: (495) 280-15-96, 280-33-86. Факс: (495) 280-36-29

Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации