

РАЦИОНАЛЬНОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ И ОХРАНА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ КАК ОСНОВА УСТОЙЧИВОГО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

На основе анализа российского законодательства об использовании и охране природных ресурсов и точек зрения ученых (юристов и экологов) рассматриваются понятия рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды. Приводятся их основные отличительные черты. С учетом положений концепции устойчивого развития общества предложено обобщающее понятие – устойчивое природопользование и раскрыто его содержание.

Реализация принципа устойчивого развития, сформулированного международным сообществом в последние десятилетия XX в., требует использования всего арсенала средств, имеющихся в распоряжении человека. А.А. Арбатов, подчеркивая необходимость использования всех механизмов социального регулирования отношений общество–природа, отмечал, что только при реализации соответствующих организационных, правовых и адекватного экономического механизмов, возможен долгосрочный комплексный и надежно функционирующий подход к минеральным ресурсам как к составной части других природных ресурсов и биосферы в целом. Такой подход имеет своей целью не защиту окружающей среды от последствий добычи и использования минерального сырья, а комплексное, экологически и экономически целесообразное развитие всех компонентов биосферы [1].

В этой связи необходимо, прежде всего, провести разграничение отношений по рациональному использованию природных ресурсов от отношений по их охране. Законодательство, регулирующее отношения по использованию природных ресурсов, исторически появилось намного раньше, чем возникла потребность в их охране. По мере совершенствования технологий, оказывающих влияние на окружающую среду, антропогенное воздействие на природу начинает играть ведущую роль во всех изменениях, происходящих на планете. Однако необходимость правового регулирования отношений по охране окружающей среды возникла только в середине XX века. До этого «эколого-правовая проблема рассматривалась в составе общих проблем правового регулирования использования природных ресурсов» [2]. Одним из первых серьезных комплексных исследований в области правового регулирования охраны природы явилось учебное пособие В.В. Петрова «Правовая охрана природы в СССР» [3].

Вопрос о соотношении охраны природы и рационального использования природных ресурсов, возникший с появлением советского экологического (природоохранного) законодательства, окончательно не разрешен и до настоящего времени. Именно это, по мнению Н.И. Краснова, послужило причиной дискуссий о соотношении природоресурсного и природоохранительного законодательства [4]. Предпринимались и другие попытки найти критерии разграничения природоресурсных и экологических отношений. Так, по мнению В.М. Лебедева, в отличие от экологического законодательства нормы природоресурсного законодательства включают в себя только те из них, которые непосредственно связаны с охраной природного ресурса в ходе его разведки, разработки и извлечения. Это обычно правила, опосредствующие допустимые параметры

технологического процесса разведки, добычи природного ресурса, обеспечивающие наименьшие вредные воздействия на систему (структуру), элементами которой является используемый человеком природный ресурс [5]. В литературе выделяются различные точки зрения по вопросу о соотношении рационального природопользования и охраны природы. Основные из них таковы:

1) охрана природы и рациональное использование природных ресурсов – равнозначные, идентичные понятия [6–8];

2) охрана природы включается в понятие рационального природопользования, является его составной частью [9];

3) рациональное использование природных ресурсов, напротив, включается в содержание природоохранительной деятельности [10–12];

4) охрана природы и природопользование – единая сложноподчиненная, взаимообусловленная задача управления природопользованием в процессе производственной деятельности [13, 14].

В основе охраны природы лежит деятельность, направленная на сохранение природных объектов и окружающей среды в целом, в то время как использование природных ресурсов преследует, прежде всего, цели поиска, разведки и извлечения в той или иной форме их полезных свойств. Рациональность в использовании природных ресурсов заключается в применении технологий, приносящих наименьший вред, а также в добыче ресурсов в объемах, не приводящих к необратимым явлениям в окружающей среде. Цели любой техногенной деятельности, направленной на извлечение природных ресурсов, находятся в противоречии с целями охраны природы. Следовательно, рациональное использование природных ресурсов не может являться ни составной частью охраны природы, ни охватывать ее.

В юридической литературе справедливо отмечалось, что не возникает необходимости в охране природы, если ресурсы окружающей среды не используются. Основная цель любого вида природопользования – это, в первую очередь, использование полезных свойств разнообразных экосистем. Люди, воздействуя на окружающую среду, в первую очередь ставят перед собой цели ее использования, а не охраны [15]. Природа сама себя может защитить и «охранить», используя естественные механизмы саморегуляции биосферы. В экологии известно «правило меры преобразования природных систем». В соответствии с ним в ходе эксплуатации природных систем нельзя переходить некоторые пределы, позволяющие этим системам сохранять свойство самоподдержания, включающее ме-

ханизмы самоорганизации и саморегуляции [16]. Эти пределы преобразования экосистем носят название хозяйственной емкости биосферы – предельно допустимое антропогенное воздействие на биосферу, превышение которого переводит ее в возмущенное состояние и со временем должно вызвать необратимые деградационные процессы [17. С. 164]. И только когда объем антропогенного воздействия превышает регенеративные возможности биосферы, тогда возникает потребность в использовании мер, в том числе, правовых, препятствующих дальнейшему нарастанию негативных воздействий.

Для того чтобы лучше понять соотношение рационального природопользования и охраны природы, необходимо рассмотреть виды воздействия человека на окружающую среду. Во-первых, это использование природных ресурсов, осуществляемое в целях их добычи (извлечения) – добыча полезных ископаемых, лесных ресурсов и объектов животного мира, забор воды. Во-вторых, – использование природных ресурсов в целях, не связанных с их добычей.

Для легального определения соотношения использования природных ресурсов и их охраны необходимо обратиться к нормативным актам, регулирующим отношения по использованию и охране отдельных природных ресурсов. Из содержания ст. 23 закона «О недрах» можно сделать вывод о том, что под рациональным использованием недр следует понимать наиболее полное извлечение из недр запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов; проведение опережающего геологического изучения недр, обеспечивающего достоверную оценку запасов полезных ископаемых или свойств участка недр, предоставленного в пользование в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых.

К охране недр относятся такие мероприятия, как, например, охрана месторождений полезных ископаемых от затопления, обводнения, пожаров и других факторов, снижающих качество полезных ископаемых и промышленную ценность месторождений или осложняющих их разработку; предотвращение загрязнения недр при проведении работ, связанных с использованием недр, особенно при подземном хранении нефти, газа или иных веществ и материалов, захоронении вредных веществ и отходов производства, сбросе сточных вод.

В соответствии со ст.1 водного кодекса РФ охрана водных объектов – это деятельность, направленная на сохранение и восстановление водных объектов. Требование рационального использования водных объектов можно найти в ст. 11 Кодекса, где указано, что использование водных объектов должно осуществляться с минимально возможными негативными последствиями для них.

В Лесном кодексе РФ также различаются понятия рационального использования лесов и их охраны. Так, в ст. 2 Кодекса установлено, что лесное законодательство России направлено на обеспечение рационального и неистощительного использования лесов, их охрану, защиту и воспроизводство, исходя из принципов устойчивого управления лесами и сохранения биологического разнообразия лесных экосистем, повышения экологического и ресурсного потенциала лесов,

удовлетворения потребностей общества в лесных ресурсах на основе научно обоснованного, многоцелевого лесопользования.

К обязанностям по рациональному лесопользованию, в соответствии со ст. 83 Лесного кодекса РФ, можно отнести обязанность лесопользователей не оставлять недорубов (лесосек с незаконченными рубками) и заготовленной древесины в местах рубок по истечении сроков ее заготовки и вывозки. К охране лесов относятся такие мероприятия, как, например, ведение работ способами, исключающими или ограничивающими негативное воздействие пользования лесным фондом на состояние и воспроизводство лесов, на состояние водных и других природных объектов; очистка лесосек; проведение лесовосстановительных мероприятий и др.

Под охраной объектов животного мира в Федеральном законе «О животном мире» понимается деятельность, направленная на сохранение биологического разнообразия и обеспечение устойчивого существования животного мира, а также на создание условий для устойчивого использования и воспроизводства объектов животного мира.

Целями охраны земель, в соответствии со ст. 12 Земельного кодекса РФ, являются предотвращение деградации, загрязнения, захламления, нарушения земель, других негативных (вредных) воздействий хозяйственной деятельности, а также обеспечение улучшения и восстановления земель, подвергшихся деградации, загрязнению, захламлению, нарушению, другим негативным (вредным) воздействиям хозяйственной деятельности.

Охрана атмосферного воздуха, как указано в ст. 1 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха», это система мер, осуществляемых органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления, юридическими и физическими лицами для улучшения качества атмосферного воздуха и предотвращения его вредного воздействия на здоровье человека и окружающую природную среду.

Обобщение нормативных положений федерального законодательства об использовании и охране природных ресурсов позволяет сделать вывод о том, что охрана природных ресурсов – это комплекс различных мероприятий, направленных, в первую очередь, на сохранение количественных, качественных и видовых характеристик ресурсов, предотвращение ухудшения их состояния либо повышение количественных и качественных характеристик ресурсов. Если не забывать о том, что использование природных ресурсов преследует, прежде всего, цель извлечения (использования) их полезных свойств, даже без добычи самого ресурса, то следует признать, что такое использование практически невозможно без нанесения вреда окружающей среде. Можно говорить только о большем или меньшем вреде, наносимом окружающей среде и его последствиях. Единственный, пожалуй, вид природопользования, не наносящий вреда окружающей среде – это восстановление и возобновление природных ресурсов. Однако этот вид природопользования является следствием более раннего антропогенного

воздействия, в ходе которого произошло превышение хозяйственной емкости экосистем, в результате чего возникла необходимость в восстановлении нарушенного экологического равновесия. Восстановление и возобновление природных ресурсов как вид их использования преследует цель охраны природы, а не извлечения полезных свойств ресурсов.

Рациональное использование природных ресурсов, в отличие от их охраны, направлено, во-первых, на максимально полное и комплексное извлечение природного ресурса или его полезных свойств. Неполное или выборочное извлечение ресурса приводит впоследствии к значительным финансовым и трудовым затратам для добычи оставшейся части ресурса. Во-вторых, неизбежность причинения вреда окружающей среде обуславливает включение в понятие рационального использования требование минимизации вреда самому природному ресурсу. Причем этот вред должен быть на столь низком уровне, который только может быть достигнут с учетом экономических, технических и социальных факторов.

Законодатель подошел к решению этого вопроса иначе. Охрана окружающей среды, в соответствии с Федеральным законом «Об охране окружающей среды», – это деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц, направленная на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий (природоохранная деятельность). Если рациональное природопользование, в соответствии с данным определением, – только часть мероприятий по охране окружающей среды, то охрана окружающей среды включает в себя рациональное использование природных ресурсов. Рациональное использование природных ресурсов рассматривается в законе как часть природоохранной деятельности. То есть вред, наносимый окружающей среде в ходе, например, добычи полезных ископаемых, вырубке лесов, признается природоохранной деятельностью. Нелогичность этого тезиса очевидна. Поэтому необходимо разграничивать понятия охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов.

А.К. Голиченков, кроме терминов «охрана природы» и «рациональное природопользование», использует понятие обеспечения экологической безопасности. Под охраной природы он понимает форму экологической деятельности, содержанием которой является достижение и поддержание такого ее качества, при котором возможны:

- а) сохранение, защита и восстановление здорового состояния и целостности экосистемы Земли;
- б) защита разнообразия флоры и фауны (биоразнообразия) для удовлетворения интересов и потребностей общества.

Рациональное использование природных ресурсов, с его точки зрения, – это форма экологической деятельности, содержание которой составляют сохране-

ние качества окружающей среды и природных ресурсов, с одной стороны, и достижение таких национальных моделей производства и потребления и такой международной экономической системы – с другой, при которых разработка природных ресурсов обеспечивает экономический рост и устойчивое развитие общества [18].

Н.И. Краснов под рациональным использованием понимал достижение необходимого экономического эффекта в осуществлении целей природопользования с одновременным соблюдением требований охраны как используемых природных объектов, так и окружающей среды в целом [19].

Российский законодатель и отечественная юридическая наука, к сожалению, недостаточно внимания уделяют анализу и возможности использования в нормотворческой, правоприменительной деятельности и научных исследованиях известного термина «устойчивое развитие». По отношению к природопользованию он используется нечасто. Так, например, Федеральный закон «О животном мире» содержит определение устойчивого использования объектов животного мира. Под ним понимается такое использование объектов животного мира, которое не приводит в долгосрочной перспективе к истощению биологического разнообразия животного мира и при котором сохраняется способность животного мира к воспроизводству и устойчивому существованию.

В Указе Президента РФ «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития» названы основные направления деятельности по обеспечению экологически безопасного устойчивого развития. К ним относятся: экологически безопасное развитие сельского хозяйства; неистощительное использование возобновимых природных ресурсов; рациональное использование невозобновимых природных ресурсов; расширенное использование вторичных ресурсов, утилизация, обезвреживание и захоронение отходов.

В соответствии с экологическим подходом устойчивое развитие – такое развитие, которое не выводит глобальную цивилизацию за пределы хозяйственной емкости биосферы. Оно не вызывает в биосфере процессов разрушения, деградации, результатом которых может стать возникновение условий, для человека принципиально неприемлемых [17. С. 158]. Видимо, было бы полезным использование термина «устойчивое использование природных ресурсов» или «устойчивое природопользование». Под устойчивым развитием, применительно, например, к минерально-сырьевым ресурсам, подразумевается гарантированное обеспечение экономической безопасности страны путем создания надежной минерально-сырьевой базы для удовлетворения текущих и перспективных потребностей экономики России с учетом экологических, социальных, демографических, оборонных и других факторов [20]. Сопоставление подходов к пониманию устойчивого развития и устойчивого использования природных ресурсов, применяемых экологами и юристами, позволяет определить устойчивое природопользование следующим образом. Это проводимое в пределах хозяйственной емкости биосферы использование природных ресурсов, обеспечивающее потребности в

них настоящих и будущих поколений путем рационального использования природных ресурсов, сохранения, улучшения количественных, качественных и видовых характеристик природных ресурсов и условий, предотвращения ухудшения их состояния.

Таким образом, устойчивое природопользование можно рассматривать как такую модель использования природных ресурсов, в которой рациональное использование природных ресурсов неразрывно сочетается с охраной окружающей среды. Термины «устойчивое использование» по отношению к природным ресурсам в последнее время использует А.К. Голиченков [21]. Разграничение понятий рационального использования природных ресурсов, устойчивого природопользования и охраны окружающей среды поможет не только уточнить содержание этих терминов, но и правильное оце-

нить соотношение и взаимную связь природоресурсного и экологического законодательства. Невозможно охранять, например, месторождение нефти при ее добыче, поскольку нефть, как ресурс в данном случае изымается, уничтожается. При этом, действительно, необходимо принятие мер по минимизации загрязнения воздуха при выбросах и сжигании попутного газа, вреда, причиняемого участкам лесного фонда, водным объектам и объектам животного мира. Но все эти мероприятия невозможно рассматривать как охрану самого добываемого ресурса – нефти. В совокупности же рациональная добыча этого ресурса вместе с выполнением требований по охране окружающей среды (других природных ресурсов) обеспечит устойчивое природопользование при разработке месторождения.

ЛИТЕРАТУРА

1. Арбитов А.А. Минеральные ресурсы – элемент системы «природа–общество» // Системные исследования. Методологические проблемы Ежегодник. 1985 М. Наука, 1986 С. 22–23.
2. Петров В.В. Становление и развитие эколого-правовых исследований. Сборник научно-аналитических обзоров советской и зарубежной литературы М., 1980. С. 36.
3. Правовая охрана природы в СССР / Под ред. В.В. Петрова М.: ЮЛ, 1976.
4. Право природопользования в СССР / Отв. ред. И.А. Иконнишкая М. Наука, 1990. С. 10.
5. Лебедев В.М. Природоресурсное право как отрасль российского права // Российско-Канадский Семинар. Освоение Севера. традиции и современность. Человек, общество, природа: сравнительный анализ опыта Канады и Сибири. Россия, Томск, 8–9 сентября 1999 г. С. 59.
6. Розовский Б.Г. XXV съезд КПСС и развитие правовых исследований в области охраны окружающей среды // Советское государство и право. 1977. № 5.
7. Палянская Г.Н. К вопросу о понятии закона об охране природы Советского Союза // Проблемы взаимодействия общества и природы. Тезисы докладов к теоретической конференции М., 1974. С. 109–111.
8. Шемишченко Ю.С. Организационно-правовые вопросы охраны окружающей среды: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Киев, 1979. С. 10.
9. Мунтян В.Л. Правовые проблемы рационального природопользования: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Харьков, 1975. С. 20.
10. Пакутин В.Д. Уголовно-правовая охрана внешней среды и природных ресурсов. Уфа, 1977. С. 22.
11. Петров В.В. Объект и предмет правовой охраны // Советское государство и право. 1976. № 4.
12. Петров В.В. О предмете преподавания учебных дисциплин аграрно-правового цикла // Вопросы теории советского земельного права и методики преподавания аграрно-правовых дисциплин М., 1975. С. 77–93.
13. Шемишченко Ю.С., Мунтян В.Л., Розовский Б.Г. Юридическая ответственность в области охраны окружающей среды. Киев, 1978. С. 8–10.
14. Право природопользования в СССР / Отв. ред. И.А. Иконнишкая. С. 10.
15. Дубовик О.Л. Механизм действия права в охране окружающей среды М., 1984. С. 90.
16. Реймерс Ф.Н. Природопользование. Словарь-справочник М.: Мысль, 1990. С. 388.
17. Данилов-Данильянц В.И., Лосев К.С. Экологический вызов и устойчивое развитие. М.: Изд-во Прогресс – традиция, 2000.
18. Голиченков А.К. Охрана окружающей природной среды, обеспечение экологической безопасности, обеспечение рационального использования природных ресурсов. термины, содержание, соотношение // Экологическое право: сборник материалов научно-практических конференций 1995–1998 гг. М. Зерцало, 1999. С. 42.
19. Природопользование в СССР / Отв. ред. И.А. Иконнишкая. С. 14.
20. Путин В.В. Стратегическое планирование воспроизводства минерально-сырьевой базы региона в условиях формирования рыночных отношений: Автореф. дис. ... канд. экон. наук СПб., 1997.
21. Голиченков А.К. Экологический кодекс Российской Федерации: концепция проекта XXI века (основные подходы и положения) // Государство и право на рубеже веков (материалы Всероссийской конференции). М., 2001. С. 21–22.

Статья представлена кафедрой природоресурсного, земельного и экологического права Юридического института Томского государственного университета, поступила в редакцию «Юридические науки» 28 апреля 2003 г.