

*Харитонов К.П.,
магистрант ИГСУ РАНХиГС,
Россия, г. Москва*

ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА И ПРИРОДНЫЕ РЕСУРСЫ КАК ОБЪЕКТЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Аннотация: Статья посвящена рассмотрению окружающей среды и природных ресурсов в качестве объектов правового регулирования и государственного управления. Делается вывод о том, что объединяющей парадигмой принципов и функций государственного управления и правового регулирования в этой области является сбалансированность экономических и экологических аспектов с учетом примата общественных интересов над частными

Ключевые слова: охрана окружающей среды, рациональное природопользование, природные ресурсы, природно-ресурсный потенциал, государственное управление.

ENVIRONMENT AND NATURAL RESOURCES AS OBJECTS OF LEGAL REGULATION AND PUBLIC ADMINISTRATION

Abstract: The article is devoted to the consideration of the environment and natural resources as objects of legal regulation and public administration. It concludes that the unifying paradigm of principles and functions of state administration and legal regulation in this area is the balancing of economic and ecological aspects taking into account the primacy of public interests over private ones.

***Keywords:** environmental protection, rational nature management, natural resources, natural resource potential, state management.*

Известно, что природные ресурсы играют значительную роль в социальном и экономическом развитии России. По обобщенным оценкам, до 70% поступлений в федеральный бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации прямо или косвенно связаны с использованием природно-ресурсного потенциала [17]. Одновременно на территории Российской Федерации сохраняется крупнейший на Земле массив естественных, т.е. не затронутых хозяйственной деятельностью человека, экосистем, выполняющий функции резерва устойчивости (буферной емкости) не только макроэкосистемы страны, но биосферы всей планеты.

В связи с этим ключевое понятие государственного управления в сфере использования природных ресурсов и охраны окружающей среды, т.е. рациональное использование природных ресурсов подразумевает, что их эксплуатация с целью извлечения прибыли или иной выгоды должна сочетаться с мерами по охране окружающей среды.

Именно поэтому основным источником правового регулирования и в сфере использования природных ресурсов, и в сфере охраны окружающей среды выступает Федеральный закон №7-ФЗ «Об охране окружающей среды» [2] (далее – Закон об ООС). В ст. 1 Закона об ООС устанавливается базовая отраслевая терминология, основные понятия и определения экологического и природоресурсного права.

В соответствии со ст. 1 Закона об ООС под окружающей средой понимается совокупность компонентов природной среды (недр, земли, почв, воздуха, водных объектов, растительного и животного мира, озонового слоя атмосферы и околоземного пространства), природных объектов (экологических систем естественного происхождения, естественного ландшафта и его элементов), природно-антропогенных объектов (измененных

в результате деятельности человека природных объектов или объектов, созданных человеком, но обладающих свойствами природных) и антропогенных объектов (созданных людьми для обеспечения своих потребностей и не имеющих свойств природных объектов).

Той же нормой Закона об ООС определено понятие «природных ресурсов» в качестве компонентов природной среды, а также объектов природного и смешанного природно-антропогенного происхождения, которые используются или могут использоваться в ходе осуществления хозяйственной деятельности человека в качестве источников энергии, предметов потребления, продуктов производства и т.д. Особо отметим, что существенным экономическим критерием отличия природных ресурсов от иных компонентов окружающей среды является наличие у них потребительской ценности [7, с. 140-145].

Там же упоминается и понятие «использование природных ресурсов», определенное как их эксплуатация через вовлечение в хозяйственный оборот. В это понятие также входят разнообразные виды воздействия на природные ресурсы, осуществляемые по ходу хозяйственной и иной деятельности, пусть даже и не связанные непосредственно с их эксплуатацией.

Из двух вышеприведенных определений следует, что объектом правового регулирования и государственного управления не являются природные ресурсы, представленные природными явлениями – ветер, инсоляция, приливы и отливы, течения, энергия термальных вод и пр.

Правовые отношения, возникающие между людьми в процессе использования природных ресурсов (в том числе с воздействиями, не связанными с непосредственной их эксплуатацией и извлечением полезных свойств) называют ресурсными отношениями. Последние в общем случае можно систематизировать по принципу характера воздействия на природный ресурс [10]. В этом случае выделяются две большие принципиально отличающиеся друг от друга группы: с изъятием и без изъятия ресурса.

Использование природных ресурсов с их изъятием подразумевает добычу – извлечение ресурса из природной среды. При использовании природных ресурсов без изъятия предметом эксплуатации служат неизвлекаемые свойства природных сред и объектов [11]. Сюда, например, относятся такие способы природопользования, как выпас скота на природных пастбищах, использование водоемов в качестве транспортных коммуникаций, рекреационная эксплуатация природных объектов и тому подобное.

Использование природных ресурсов с их изъятием (добыча) является основной частью ресурсных отношений, поскольку имеет наибольшее значение в хозяйственной и экономической деятельности человека [13]. Предметом государственного регулирования являются, в основном, именно правоотношения, возникающие в связи с непосредственно добычей природных ресурсов, а также отношения, сопутствующие добыче. Источниками правового регулирования отношений, возникающих в связи с использованием природных ресурсов без их извлечения, является соответствующее отраслевое законодательство – водное, лесное, горное и т.п.

Указанные отношения в совокупности составляют собственно ресурсные отношения, а регулирующая их совокупность нормативных правовых актов – ресурсное законодательство. Ввиду значения характера охраны окружающей среды в ходе эксплуатации природных ресурсов, данную отрасль определяют также как экологическое право (законодательство) [4]. Предметом регулирования экологического (природоресурсного) права являются как собственно ресурсные отношения, так и сопутствующие им [4]. Среди последних выделяют: отношения, предшествующие ресурсным; отношения собственности и иных вещных прав на природные ресурсы; отношения в сфере государственного управления и контроля природопользования; отношения в сфере безопасности и рационального ведения природопользования.

Отношения, которые определяются как предшествующие ресурсным возникают, например, при выдаче разрешений на право эксплуатации тех или

иных природных ресурсов, в ходе заключения соответствующих соглашений и договоров, при проведении конкурсов и аукционов на право пользования природным ресурсом и проч.

Правоотношения собственности в отношении природных ресурсов касаются государственной, муниципальной и частной собственности на природные ресурсы. В соответствии с п. 2 ст. 9 Конституции РФ [1] все указанные формы собственности могут быть распространены на природные ресурсы, но на практике значительно преобладающей формой собственности на природные ресурсы в Российской Федерации является государственная, муниципальная же и частная форма собственности предусматривается лишь для очень небольшого перечня ресурсов [16].

Отношения государственного управления предполагают создание и ведение государственных кадастров и реестров природных ресурсов, разработку и подготовку ресурсных балансов, планов использования природных ресурсов, лимитирование и нормирование, осуществление мониторинга, а также контроля и надзора за соблюдением соответствующего законодательства и надлежащего использования природных ресурсов.

Государство, выполняя регулирующие функции, воздействует на субъектов природоресурсных отношений двояко: при посредстве реализации властных полномочий в сфере использования ресурсов и при помощи создания системы экономического стимулирования рационального использования природных ресурсов и природопользования.

Регулирование и управление относятся к функциям, присущим организованным системам и обеспечивающим стабильность их структуры и поддержание режима деятельности, направленной на реализацию присущей данной структуре целей и программ [9]. Государственное регулирование в сфере использования природных ресурсов и охраны окружающей среды представляет собою деятельность компетентных органов исполнительной власти, направленную на сохранение существующих экологических систем в

их естественном состоянии и рациональную эксплуатацию природных ресурсов, производимую с целью обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности населения и осуществляемую в соответствии с нормативно-правовой базой [14].

Роль государственного управления в рассматриваемой сфере прежде всего определяется местом государственных органов в охране окружающей среды. В системе субъектов ресурсных отношений – граждан, государства и частного бизнеса, государство занимает особое место как, с одной стороны, представляющее общественные интересы, а с другой стороны – обладающее особыми административными и правовыми средствами, позволяющими реализовать такие интересы и защищать их [14].

Глобальной задачей государственного управления в сфере экологии можно считать обеспечение реализации экологического и иного ресурсного законодательства. Реализация этих предписаний обеспечивает общественную ценность соответствующих прав граждан, в том числе права на благоприятную окружающую среду [6]. Вне зависимости от вида и компетенций, задействованных в государственном управлении использованием природных ресурсов органов каждый из них прямо или опосредованно принимает участие в выполнении следующих функций:

Функция учета природных ресурсов и иных объектов окружающей среды обусловлена необходимостью научно-обоснованного рационального природопользования и охраны окружающей среды, что невозможно без достоверной и полной информации о природных объектах. Данная функция является базовой по отношению ко всем прочим функциям государственного управления в сфере экологии, поскольку все они осуществляются исходя из информации, полученной в ходе учета, регистрации и мониторинга природных ресурсов [8].

Выделяют две разновидности или составляющие учетной функции: экологическая учетная или мониторинговая функция, выражаемая в ведении

экологического мониторинга, представляющего собой систему наблюдений окружающей среды с целью оценки её состояния, своевременного обнаружения изменений, предупреждения и ликвидации последствий процессов, оказывающих негативное влияние на её состояние [3]; и экономическая учетная функция, выраженная в ведении кадастрового учета природных ресурсов.

Функция планирования мероприятий и иных действий по рациональному использованию ресурсов и охране окружающей среды обуславливается самой постановкой задачи государственного управления природопользованием. Планирование указанных мероприятий в настоящее время осуществляется в составе работы над концепциями планов или программ территориального или отраслевого социально-экономического развития, государственных целевых программ, проектов комплексных исследовательских программ, градостроительной документации и мн. др.

Функция финансирования и материально-технического обеспечения касается, прежде всего, мероприятий по охране окружающей среды. Эта функция осуществляется за счет средств федеральных, региональных и местных бюджетов, средств организаций, учреждений и предприятий, экологических фондов различных уровней, специальных внебюджетных фондов, создаваемых для целей охраны и воспроизводства отдельных разновидностей природных ресурсов, страховых организаций, добровольных пожертвований граждан, иностранных инвестиций и пр.

Субфункцией по отношению к финансированию является контроль и аудит использования бюджетных средств, направляемых на мероприятия по охране окружающей среды, которые осуществляются Министерством природных ресурсов РФ совместно с налоговыми и финансовыми органами и с привлечением аудиторских фирм.

Функция установления норм и правил рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды выражается в том, что

компетентные государственные органы принимают нормативные акты, устанавливающие стандарты, нормы и правила рационального использования и воспроизводства природных ресурсов: лесов, земель и недр, вод, растительного и животного мира [12, с. 113]. Особую роль играет такой аспект реализации данной функции, как стандартизация и нормирование, т.е. принятие научно-обоснованных показателей качества природной среды с целью установления допустимых норм воздействия на неё.

Функции распределения (перераспределения) природных объектов следуют из предусмотренных законодательством прав собственности, аренды, владения или пользования природными ресурсами, которые могут возникать, реализовываться и прекращаться у граждан и юридических лиц. Помимо непосредственно распределительных и перераспределительных функций в эту категорию относятся также функции государства по классификации природных объектов путем причисления к различным категориям, группам и видам, что влияет на их правовой статус. Наиболее характерным примером служит распределение по категориям земельных участков в соответствии с их экономическими и экологическими характеристиками. Сходным образом классифицируются леса, водные объекты и т.п.

Функция воспроизводства природных объектов направлена на соблюдение интересов не только настоящего, но и последующих поколений. Данная функция реализуется путем установления правил по воспроизводству объектов окружающей среды и природы (например, в обязанности землепользователей входит осуществление мероприятий по повышению плодородия почвенных горизонтов), контроля за соблюдением этих правил и стимулированием их соблюдения при помощи мер экономического и правового воздействия, установления режимов природопользования, при которых снижается нагрузка на окружающую среду и интенсивность эксплуатации природных ресурсов [15, с. 154]. Для реализации данной функции характерно широкое применение внеправовых мер воздействия –

обеспечение землепользователей мелиорантами для улучшения качества почв, поставка лесопосадочной и иной техники, мелиорация земель и пр.

Функция пространственного территориального устройства выражается в привязке производственной и иной хозяйственной деятельности человека к существующим на местности природным объектам. Она осуществляется в виде мероприятий по землеустройству, лесоустройству, установлению границ особо охраняемых природных территорий и объектов и т.п. Функция пространственного устройства увязывает экономические и экологические интересы в осуществлении рационального использования природных ресурсов для осуществления различных видов хозяйственной деятельности. Данная функция, ввиду своей важности, рассматривается в экологическом праве как специальный институт.

Функция контроля использования и охраны объектов природы подобно функции учета является базовой для прочих функций, ибо в отсутствие контроля исполнения принятых управленческих решений прочие функции, очевидно, не будут в должной мере реализованы. Для функции контроля характерно распределение между значительным числом органов власти, строгое регулирование специальными нормативными правовыми актами и участие в её осуществлении Прокуратуры РФ как высшего надзорного органа.

Функция разрешения конфликтов и споров о праве использования природных ресурсов возлагаются, согласно ст. 76 Закона об ООС, на судебную ветвь власти, однако в некоторых случаях, особо оговоренных федеральным законодательством, защита прав пользования природными объектами может осуществляться в административном порядке.

Выполнение рассмотренных функций государственного управления и регулирования в сфере охраны окружающей среды и использования природных ресурсов осуществляется компетентными органами исполнительной власти соответственно ряду специфических принципов [5, с. 115; 9, 14].

Принцип законности состоит в точном следовании в деятельности по регулированию природопользования всем нормативным правовым актам ресурсного законодательства в соответствии с компетенцией того или иного органа государственной власти.

Принцип приоритета охраны окружающей среды состоит в том, что управленческие решения принимаются исходя, в первую очередь, из интересов сохранности экосистем и осуществления эксплуатации одних природных объектов не в ущерб другим.

Принцип комплексного подхода обуславливается единством природы и происходящих в ней процессов и подразумевает реализацию в данном типе управления всех предусмотренных законодательством функций в виде единого комплекса, распространение государственного управления на всех природопользователей и учет при принятии административных решений всех видов возможных воздействий на окружающую среду.

Принцип плановости государственного регулирования отношений в рассматриваемой сфере заключается в том, что важнейшие мероприятия по регулированию природопользования закрепляются в документах стратегического характера, имеющих обязательную силу.

Принцип сочетания государственного регулирования с местным самоуправлением состоит в максимальном привлечении населения и расширении демократических начал в регулировании природопользования, сопровождающимся определением и установлением индивидуальной ответственности за вверенные участки работы.

Принцип сочетания административно-территориального и бассейнового способа организации управления в рассматриваемой сфере следует из очевидного свойства природных ресурсов распределяться на местности не в соответствии с административно-территориальным делением, а с законами природы. В соответствии с этим управление природопользованием ведется также над территориальными властными органами, например, деятельность

Московско-Окской бассейновой инспекции, управляющей использованием водных ресурсов соответствующего речного бассейна, охватывает территорию нескольких субъектов Федерации – Московской, Рязанской, Тверской и Калужской областей.

Принцип разделения контрольно-надзорных и хозяйственно-эксплуатационных функций выражается в том обстоятельстве, что органы, в компетенцию которых входит осуществление контроля и надзора за эксплуатацией природных ресурсов не могут иметь функций, связанных с их хозяйственным использованием. Этим принципом обеспечивается объективность контроля и надзора в сфере природопользования и, как следствие, эффективность действия ресурсного права в целом.

Таким образом, объединяющая парадигма рассмотренных принципов и функций государственного управления состоит в сбалансированности экономических и экологических аспектов с учетом примата общественных интересов над частными.

Список использованной литературы:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 №7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.
2. Федеральный закон от 10.01.2002 N 7-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «Об охране окружающей среды» // «Собрание законодательства РФ», 14.01.2002, № 2, ст. 133.
3. Постановление Правительства РФ от 09.08.2013 № 681 «О государственном экологическом мониторинге (государственном мониторинге окружающей

среды) и государственном фонде данных государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды)» (вместе с «Положением о государственном экологическом мониторинге (государственном мониторинге окружающей среды) и государственном фонде данных государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды)») // «Собрание законодательства РФ», 19.08.2013, №33, ст. 4383

4. Алибекова М.К. К вопросу о развитии экологического законодательства в Российской Федерации //Смыслы, ценности, нормы в бытии человека, общества, государства. – 2020. – С. 101-106.
5. Боголюбов С.А. Актуальные проблемы экологического права. – М.: Юрайт. 2018. – Т. 146. – 615 с.
6. Карпухина Е.В. Сущность государственного управления в сфере охраны окружающей среды в России //Новые научные исследования. – 2021. – С. 223-225.
7. Косолапов О.В., Коротеев Г.Д. Понятие экологических ресурсов //Актуальные проблемы экономики и управления. – 2017. – С. 140-145.
8. Логвиненко О.А., Стровский В.Е. Природные ресурсы с позиции учета в составе национального богатства //Известия Уральского государственного горного университета. – 2019. – №. 2 (54). – С. 12-18.
9. Лолаева А.С., Хубецов М.Я., Кесаева В.А. Вопросы совершенствования государственного управления в области охраны окружающей среды //Научные исследования и инновации. – 2021. – №. 5. – С. 89-96.
10. Лунева Е.В. Государственная политика в сфере обеспечения рационального природопользования //Lex Russica. – 2018. – №. 12 (145). – С. 14-21.
11. Лунева Е.В. Разграничение рационального и неистощительного использования природных ресурсов в земельном праве //Lex Russica. – 2020. – №. 12 (169).

12. Макарова Т.И. и др. Правовые механизмы охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности. – М., 2016.
13. Малиновская А.В., Косенко Т.Г. Характер использования природных ресурсов //Сборник избранных статей по материалам научных конференций ГНИИ «Нацразвитие». – 2019. – С. 195-199.
14. Морозова Г.А., Фролова А.М. Цели, задачи и функции государственного управления в сфере охраны окружающей среды //Экономика, управление, право: состояние и развитие. – 2020. – С. 89-97.
15. Неверов А.В., Масилевич Н.А., Равино А.В. Экологический капитал: теория и методология воспроизводства. – М., 2019.
16. Полухин М.Ю. Проблемы частной собственности на природные объекты и ресурсы //Инновации. Наука. Образование. – 2020. – №. 21. – С. 727-733.
17. Яковлев М.В. Фактор природных ресурсов в современной российской политике //Общество: политика, экономика, право. – 2021. – №. 4. – С. 12-16.