

Общественные отношения, регулируемые природоресурсным законодательством

В статье дана правовая характеристика пользования природными ресурсами и использования природных ресурсов. Выявлено их содержание. Рассмотрены отношения, регулируемые природоресурсным законодательством, приведена их классификация. Анализируется взаимная связь отношений, возникающих при пользовании различными природными ресурсами, что обуславливает единство предмета правового регулирования природоресурсного законодательства.

Не выявив систему отношений, возникающих в области устойчивого, рационального использования природных ресурсов, сложно раскрыть систему и структуру природоресурсного законодательства. В соответствии со ст.1 Федерального закона «Об охране окружающей среды», природные ресурсы – 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. То есть к природным ресурсам в законе относятся не только собственно природные ресурсы – участки недр, лесного фонда и лесов, не входящих в лесной фонд, воды, объекты животного мира, земля и атмосферный воздух. Действующее законодательство не регулирует отношения по использованию таких ресурсов, как ветер, приливы, морские течения, тепловая энергия термальных вод.

Использование природных ресурсов – это их эксплуатация, вовлечение в хозяйственный оборот, в том числе все виды воздействия на них в процессе хозяйственной и иной деятельности. Использование природных ресурсов отражает многогранную деятельность, осуществляемую человеком при его взаимодействии с естественными природными объектами и природными ресурсами, измененными в результате антропогенного воздействия, но сохранившими свойства природного объекта (природно-антропогенный объект). И в легальном определении природных ресурсов, и в определениях, даваемых экологами, подчеркивается, прежде всего, их использование или возможность такого использования. При этом надо иметь в виду, что любое использование компонентов окружающей среды направлено, в первую очередь, на извлечение (использование) тех или иных полезных для человека свойств (качеств) природных ресурсов.

Синонимом использования объектов окружающей среды является термин «природопользование». Он используется в двух смыслах: как определенная деятельность, и как система соответствующих общественных отношений. «Природопользование представляет собой общую систему взаимоотношений человека с природой, возникающей в процессе его трудовой деятельности и складывающуюся в соответствии с характером географических, исторических и социальных условий» [1]. С точки зрения экологии, природопользование – совокупность всех форм эксплуатации природно-ресурсного потенциала и мер по его сохранению. Оно включает: а) извлечение и переработку природных ресурсов, их возобновление или воспроизводство; б) использование и охрану природных условий среды жизни; в) сохранение (поддержание), воспроизводство (восстановление) и рациональное изменение экологического баланса природных систем [2].

Право природопользования имеет несколько значений. Право природопользования, как объективное право, М.М. Бринчук понимает как систему норм, регулирующих отношения по использованию природных богатств [3]. Более широкое определение давалось В.В. Петровым: это совокупность правовых норм, устанавливающих порядок и условия рационального использования природных ресурсов для удовлетворения потребностей народного хозяйства, экологических, экономических, культурно-оздоровительных интересов граждан, охраны окружающей природной среды, прав и законных интересов природопользователей [4]. В действующем водном, лесном законодательстве, законодательстве о животном мире право пользования ресурсом (водопользование, лесопользование, пользование объектами животного мира) рассматривается иначе. Это юридически обусловленная деятельность, связанная с использованием соответствующего ресурса. В то время как использование природного ресурса не требует нормативного регулирования. Приведенные доводы позволяют сделать вывод о том, что необходимо разграничивать понятия природопользования и пользования природными ресурсами (ресурсопользования), а также пользование природными ресурсами и их использование.

Отношения природопользования включают широкий круг общественных отношений, возникающих между людьми при их воздействии на компоненты окружающей среды. Эти отношения могут регулироваться нормами как природоресурсного, так и других отраслей законодательства – гражданского, административного, экологического и др. В отличие от этого, отношения по пользованию природными ресурсами, связанные с использованием их полезных свойств, как сопровождающееся, так и не сопровождающееся их изъятием из окружающей среды, регулируются нормами природоресурсного законодательства (отношения по рациональному использованию природными ресурсами).

Отношения пользования природными ресурсами, в зависимости от характера воздействия на ресурс, делятся на две группы. На это указывает законодатель, отмечая, например, в ст.80 Лесного кодекса РФ, ст.85 Водного кодекса РФ, что использование участков лесного фонда, водных объектов может осуществляться как с изъятием, так и без изъятия соответствующих ресурсов. Такое же разграничение проводится и в законах РФ «О недрах», «О континентальном шельфе Российской Федерации». В ходе пользования природными ресурсами, производимого без их изъятия, используются непотребляемые полезные свойства объекта или самой природной среды, – строительство и эксплуатация подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, использование участков лесного фонда для размещения ульев, пастьбы скота, пользование водными объектами для лесосплава и т.п. Такие виды пользования можно классифицировать следующим образом. 1) Эксплуатация природного ресурса в качестве транспортных коммуникаций и мест прокладки технологических коммуникаций – водных объектов в качестве путей сообщения и лесосплава, континентального шельфа для прокладки подводных кабелей и трубопроводов и др. 2) Захоронение отходов и создание мест захоронения – в подземных

полостях, на континентальном шельфе. 3) рекреационное использование; 4) создание искусственных инженерных сооружений и иных объектов – строительство подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых; 5) восполнение [5] природных ресурсов в ходе поиска, разведки, оценки, изучения, ведения мониторинга и государственного кадастра отдельных видов природных ресурсов, проведения исследовательских работ; 6) иное, не связанное с изъятием природных ресурсов, использование (научно-исследовательское, культурно-просветительское и др.).

Пользование природными ресурсами, связанное с их изъятием, включает такие его виды, как 1) добыча основных природных ресурсов (извлечение ресурса из природной среды); 2) сопутствующее ресурсопользование – возникает при необходимости извлечения из природного ресурса его дополнительных полезных свойств (вторичных природных ресурсов) [6].

Природоресурсным законодательством не регулируются отношения, хотя и возникающие при взаимодействии общества и природы, но не направленные на использование полезных свойств окружающей среды. Так же не включаются в его предмет отношения по воспроизводству природных ресурсов и иные отношения, связанные с их охраной.

Совокупность отношений ресурсопользования системна. Центральное место среди них занимают отношения по добыче природных ресурсов. Они включают в себя отношения по непосредственному извлечению природных ресурсов из окружающей среды и сопутствующие им отношения по поиску, оценке, разведке природных ресурсов, проведению иных исследовательских работ. Наличие этих отношений является обязательным, поскольку ресурсопользователю предоставляется ресурс, количественные и качественные характеристики которого изучены и указаны в лицензии (договоре, соглашении) на ресурсопользование. Другая значительная группа – отношения по пользованию природными ресурсами, не связанному с их добычей. Такие отношения предусмотрены горным, земельным, водным законодательством, законодательством о животном мире. Перечисленные отношения составляют в совокупности ресурсные отношения.

В ходе добычи и иного использования природных ресурсов должны соблюдаться требования природоресурсного законодательства, обеспечивающие рациональное и безопасное ресурсопользование. Требование рациональности направлено на достижение наиболее полного извлечения ресурса, предотвращение ухудшения его качества, снижение потерь ресурса при его добыче. Соблюдение требований безопасности предполагает минимизацию вредного воздействия природных факторов и технологических процессов извлечения ресурса на здоровье человека. Безопасность ресурсопользования подразумевает здоровые и безопасные условия не только для работников соответствующих производств, но и для иных лиц, на которых может оказать вредное воздействие ухудшение состояния окружающей среды, вызванное добычей природных ресурсов, например, на территориях, прилегающих к подземным выработкам.

В систему отношений, регулируемых природоресурсным законодательством включаются также отношения, тесно связанные с ресурсными. Это отношения: 1) предшествующие ресурсным; 2) собственности на природные ресурсы; 3) по государственному управлению ресурсопользованием; 4) по привлечению ресурсопользователей к юридической ответственности; 5) по рассмотрению споров, возникающих в связи с использованием природными ресурсами и возмещением вреда, причиненного неправомерным ресурсопользованием.

Предшествуют ресурсным отношения, связанные с проведением конкурсов, аукционов по приобретению права пользования ресурсом, заключением договоров, соглашений на пользование природными ресурсами, а также отношения по лицензированию ресурсопользования, возникающие при оформлении, выдаче, государственной регистрации лицензий.

Отношения собственности на природные ресурсы включают в себя отношения федеральной государственной собственности, государственной собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной и частной собственности на природные ресурсы.

Государственное управление природными ресурсами предполагает отношения по ведению государственного мониторинга и государственного кадастра природных ресурсов; составлению ресурсных балансов и схем комплексного использования природных ресурсов; лимитированию ресурсопользования; контролю за использованием природных ресурсов и соблюдением природоресурсного законодательства.

Привлечение пользователей природных ресурсов к ответственности и рассмотрение споров, связанных с ресурсопользованием, осуществляется административными органами, судами, арбитражными судами, третейскими, в том числе международными, судами.

Природоресурсное законодательство традиционно строится на основе поресурсного принципа – отдельные нормативные акты, или ряд актов, регулируют использование того или иного (определенного) природного ресурса. К настоящему времени в России приняты законы и подзаконные нормативные акты опосредующие отношения по использованию ресурсов недр; водных объектов; участков лесного фонда и лесов, не входящих в лесной фонд; земель; объектов животного мира; атмосферного воздуха. К природным ресурсам законодательство относит также энергетические ресурсы ветра, солнца, приливов, геотермальной энергии. Однако нормативных актов, регламентирующих такую деятельность, пока не принято. Приведенная градация отношений по использованию отдельных природных ресурсов в известной мере условна, и необходима в целях их детального анализа. В действительности почти невозможно использование одного природного ресурса без воздействия на другой. Поэтому в практической деятельности одновременно возникают отношения по одновременному использованию двух и более природных ресурсов.

Для использования участков недр, находящихся в пределах территории государства, континентального шельфа, необходим земельный участок, который по завершении горных работ должен быть приведен в первоначальное состояние – рекультивирован, либо предоставляется участок морской акватории. Поэтому недропользователь должен вступать в земельные или водные отношения. Добыча полезных ископаемых

требует использования (забора) воды – это другая причина возникновения водных отношений одновременно с горными. Зачастую строительство и эксплуатация горного предприятия требует использования участков лесного фонда или лесов, не входящих в лесной фонд. При этом с участием недропользователя возникают лесные отношения. Во многих случаях горным предприятием осуществляется выброс или сброс различных веществ в окружающую среду – сжигание попутного газа, получаемого при нефтедобыче, слив отработанной воды в водные объекты. Это влечет установление отношений по лимитированию (нормированию) воздействия на атмосферный воздух и водные объекты.

Использование водных объектов осуществляется как для забора воды, так и в целях, не связанных с ее извлечением. Помимо использования собственно ресурсов вод, водные отношения могут возникать, например, при добыче природных лечебных ресурсов, к которым относятся минеральные воды, лечебные грязи, рапа лиманов и озер, лечебный климат, другие природные объекты и условия, используемые для лечения и профилактики заболеваний и организации отдыха. Водные отношения возникают также при добыче полезных ископаемых со дна водоемов, осуществлении любительского и промышленного рыболовства.

Объекты животного мира – как отнесенные, так и не отнесенные к объектам охоты, водные биологические ресурсы, существуют в окружающей среде. В зависимости от места их обитания при использовании объектов животного мира возникают лесные, водные, земельные отношения. Кроме этого, горное, водное, лесное законодательство требует, чтобы использование природных ресурсов осуществлялось с учетом требований фаунистического законодательства по охране объектов животного мира.

Некоторые виды деятельности по использованию природных ресурсов, как указывалось, не являются юридически обусловленным, и соответствующие отношения не требуют регулирования природоресурсным законодательством. Это, например, потребление газов атмосферы, пользование водой из естественных источников для утоления жажды и водоемами для купания, дождевой водой, компонентами солнечного излучения и т.п. Такое использование природных ресурсов, обусловленное неразрывной связью человека и природы, в юридической науке называют правом общего природопользования [7]. В его основе лежит естественное право человека на удовлетворение своих жизненных потребностей и на здоровую и благоприятную окружающую среду. В.В. Петров полагал, что право общего природопользования возникает без каких-либо особых нормативных установлений и осуществляется человеком независимо от его право-, дееспособности [8]. М.М. Бринчук, напротив, считает, что право общего природопользования возникает непосредственно из законов или иных нормативных актов [9]. Право человека на благоприятную природную среду, на пользование атмосферным воздухом, водоемами, солнечной радиацией и другие аналогичные виды использования природных ресурсов не требуют законодательного опосредования. С другой стороны, в действующем законодательстве закреплены такие виды права общего природопользования, как право общего водопользования (ст.86 Водного кодекса РФ), право общего лесопользования (ст.ст.21, 86 Лесного кодекса РФ).

Для реализации права общего природопользования не требуется разрешения уполномоченных государственных органов, юридических или физических лиц, в пользовании, владении или распоряжении которых находятся природные ресурсы. В ряде случаев могут устанавливаться запреты или ограничения на реализацию гражданами прав общего пользования отдельными природными ресурсами. Прежде всего – в целях охраны того или иного ресурса, жизни и здоровья людей (ограничение доступа в леса для защиты их от пожаров, запрещение купания в сильно загрязненных водоемах и т.п.).

ЛИТЕРАТУРА

1. Печерин А.И. Проблемы природопользования в СССР. М., 1978. С.3. С приведенным определением можно согласиться с двумя замечаниями: во-первых, отношения возникают не между человеком и природой, а между людьми в связи с использованием ими тех или иных природных объектов и условий. Во-вторых, природопользование осуществляется человеком не только в процессе его трудовой деятельности. Отношения по использованию природных ресурсов существуют и вне производственной деятельности человека – это, например, общее лесопользование, общее водопользование, осуществляемое в оздоровительных и рекреационных целях.
2. Реймерс Н.Ф. Природопользование. Словарь-справочник. М.: Мысль. 1990. С.404.
3. Бринчук М.М. Экологическое право. М.: Изд-во «Юристъ». 1999. С.195.
4. Петров В.В. Экология и право. М., 1981. С.202.
5. Восполнение преследует цель пополнения запасов уничтоженного или утратившего потребительские качества (при известном уровне развития технологии) природного ресурса.
6. Это может иметь место как в ходе повторной (дополнительной) переработки уже добытого ресурса, так и без его изъятия из природной среды. Например, Лесной кодекс РФ в ст.80 предусматривает такие виды лесопользования, не связанные с изъятием древесины, как заготовка живицы, второстепенных лесных ресурсов (пней, коры, бересты и др.). Сюда можно отнести и побочное лесопользование (сбор дикорастущих плодов, орехов, заготовка древесных соков).
7. См., например: Природноресурсовое право и правовая охрана окружающей среды: Учебник / Под ред. В.В. Петрова. М.: ЮЛ, 1988. С.77; Правовая охрана природы / Под ред. В.В. Петрова. М.: Изд-во МГУ. 1980. С.69, и др. авторы.
8. Правовая охрана природы / Под ред. В.В. Петрова. С.69.
9. Бринчук М. М. Экологическое право. М., 1981. С.200.

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

Калинин Игорь Борисович, доцент, кандидат юридических наук, доцент кафедры природоресурсного, земельного и экологического права Юридического института Томского государственного университета. О.н.и. – правовое регулирование рационального использования и охраны природных ресурсов. К.а.: 634021, г. Томск, ул.Жуковского, 35 кв.133, д.т. (факс): 24-95-25, E-mail: Kalita@ic.tsu.ru