Е. В. Лунева*

РАЦИОНАЛЬНОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ: ПОНЯТИЕ И ПРАВОВЫЕ КРИТЕРИИ

Аннотация. *В статье анализируется понятие «рациональное использование природных ресурсов» в экологическом праве. Показывается, что как в законодательстве, так и в правовой науке оно необоснованно употребляется в значениях неистощительного использования природных ресурсов; использования природных ресурсов, не затрудняющего их эксплуатацию; использования природных ресурсов, не приводящего к нарушению законодательства, и др. Выявлены два общих правовых критерия рационального использования любых природных ресурсов: достижение максимальной эффективности их использования при существующем уровне развития техники и технологии; при таком объеме негативного воздействия, который окружающая среда способна самостоятельно переработать. На основании указанных критериев под рациональным использованием любых природных ресурсов предложено понимать использование природных ресурсов, характеризующееся максимальной эффективностью с точки зрения баланса частных и публичных интересов в экологическом праве при существующем уровне развития техники и технологии и при таком объеме негативного воздействия, который окружающая среда способна самостоятельно переработать в силу ее ассимилирующей способности.*

В статье сформулированы правовые отличия рационального использования природных ресурсов от неистощительного использования; дополнительные юридические критерии, отдельно характеризующие рациональное использование возобновляемых и невозобновляемых природных ресурсов. Дополнительным юридическим критерием рационального использования возобновляемых природных ресурсов является наращивание устойчивости естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов. К дополнительным юридическим критериям рационального использования невозобновляемых природных ресурсов относятся: максимально полное их использование и/или извлечение; экономное расходование с наименьшими потерями при существующем уровне развития техники и технологии.

Под рациональным использованием возобновляемых природных ресурсов предложено понимать такое их использование, которое приводит к наращиванию устойчивости естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов. Рациональное использованием невозобновляемых природных ресурсов — это максимально полное их использование и/или извлечение, экономное расходование с наименьшими потерями при существующем уровне развития техники и технологии и при таком объеме негативного воздействия, который окружающая среда способна самостоятельно переработать.

Ключевые слова: *природные ресурсы, возобновляемые природные ресурсы, невозобновляемые природные ресурсы, рациональное использование ресурсов, неистощительное использование ресурсов, максимальная эффективность, воспроизводство, минимизация негативного воздействия, окружающая среда, экологические системы, ассимилирующая способность.*

DOI: 10.17803/1729-5920.2017.129.8.061-072

© Лунева Е. В., 2017

* *Лунева Елена Викторовна*, кандидат юридических наук, доцент Казанского (Приволжского) федерального университета
vilisa_vilisa@mail.ru
420008, Россия, г. Казань, ул. Кремлевкая, д. 18

АКТУАЛЬНОСТЬ ПРОБЛЕМЫ

Термин «рациональное использование природных ресурсов» достаточно часто употребляется в нормативных правовых актах. В Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» законодатель прибегает к нему 13 раз[1]. Словосочетание «рациональное использование недр» задействовано в Законе РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» — 21 раз. В Федеральном законе от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» о рациональном использовании соответствующих ресурсов упоминается 5 раз. О рациональном использовании земель или земельных участков говорится 3 раза в Земельном кодексе РФ. Рациональное использование водных ресурсов применено в Водном кодексе РФ 3 раза и т.д. Несмотря на активное вовлечение анализируемого термина в эколого-правовое регулирование, до сих пор отсутствуют юридические критерии, позволяющие относить использование природных ресурсов к рациональному. Поэтому исследование отличительных признаков «рационального» и «нерационального» использования природных ресурсов является актуальным, своевременным и востребованным. Цель статьи заключается в том, чтобы на основе анализа нормативных правовых актов, технически-юридических и технических документов, а также доктринальных источников выработать правовые критерии рационального использования природных ресурсов, на базе которых сформулировать авторское определение.

ПРОБЛЕМА ИССЛЕДОВАНИЯ

Слово «рациональный» означает «относящийся к разуму, разумно обоснованный, целесообразный»[2]. Семантика исследуемой категории, включающей разумно обоснованное использование природных ресурсов, к сожалению, не дает нам возможности выявить отличительные особенности «рационального использования природных ресурсов» от неистощительного и других вариантов их использования.

В российском федеральном законодательстве правовое содержание рационального использования природных ресурсов не раскрывается. Например, в ст. 3 Федерального закона «Об охране окружающей среды» только констатируется, что к основным принципам охраны окружающей среды отнесен принцип рационального использования природных ресурсов как необходимое условие обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности. Аналогично в п. 2 ст. 70 этого Закона просто продекларировано, что научные исследования в сфере охраны окружающей среды производятся в целях разработки и создания наилучших технологий в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов.

Отсутствие на законодательном уровне определения анализируемого термина привело к тому, что он стал применяться в разных нормативных правовых актах неодинаково.

1. «Рациональное использование природных ресурсов» употребляется в смысле неистощительного их вовлечения в хозяйственную деятельность. Статья 10 Федерального закона от 14 марта 1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» в качестве одной из целей создания биосферных полигонов государственных природных биосферных заповедников предусматривает внедрение методов рационального природопользования. В указанной же статье под методами рационального природопользования понимаются методы, которые не разрушают окружающую природную среду и не *истощают* биологические ресурсы. Такое законодательное наполнение термина «методы рационального природопользования» ничем не отличается от методов *неистощительного* природопользования. В Законе г. Москвы от 4 июля 2007 г. № 31 «О городских почвах» под рациональным использованием городских почв понимается «экономически, экологически и социально обоснованное использование почв собственниками земельных участков, землепользователями, землевладельцами и арендаторами земельных участков на территории города Москвы без снижения плодородия почв, способности выполнять ими экологиче-

[1] Подсчеты произведены по состоянию на 13 января 2017 г.

[2] *Ожегов С. И., Шведова Н. Ю.* Толковый словарь русского языка. М., 1996. С. 659.

[3] Природопользование в СССР / отв. ред. И. А. Иконицкая. М., 1990. С. 14.

ские функции...». Ключевое словосочетание в названном определении — «*без снижения плодородия почв*» — также характеризует отнюдь не рациональное использование почв, а неистощительную их эксплуатацию.

2. Под «рациональностью» законодатель понимает такое использование природных ресурсов, которое не затрудняет их эксплуатацию. Пункт 6 ст. 11.9 Земельного кодекса РФ сформулирован так, что в содержание понятия «рациональное использование земель» включается такое их использование, которое не приводит к вклиниванию, вкрапливанию, изломанности границ, чересполосице, невозможности размещения объектов недвижимости.

3. Законодатель применяет категорию «рациональное использование природных ресурсов» совместно с другими терминами бе*з их четкого разграничения.* В разделе III Закона РФ «О недрах» установлены общие требования как к рациональному использованию, так и к охране недр. В указанном разделе не проведено размежевания правовых средств, составляющих рациональное использование недр и их охрану. В отношении недр понятие «рациональное использование» и «охрана» практически полностью сливаются. Похожая ситуация характерна и для Федерального закона «Об охране окружающей среды» в отношении словосочетаний «рациональное использование природных ресурсов» и «воспроизводство природных ресурсов». Совместно без разграничения они употребляются в абз. 11 ст. 1, абз. 5 ст. 3, п. 1 ст. 34, п. ст. 35, п. 1 ст. 36, п. 1 ст. 39, п. 1 ст. 70 Закона.

4. Термин «рациональное использование природных ресурсов» задействован в законах вообще без наполнения его каким-либо содержанием. Например, в ст. 46 Водного кодекса РФ говорится о том, что использование водных объектов для целей производства электрической энергии осуществляется с соблюдением требований *рационального использования* и охраны водных объектов. Подпункт 2 п. 1 ст. 2 Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» устанавливает приоритет сохранения водных биоресурсов и их рационального использования перед использованием водных биоресурсов в качестве объекта права собственности и иных прав. Однако сами требования по рациональному использованию обозначенных ресурсов, как и его дефиниция, нигде легально не закрепляются.

Таким образом, отсутствие в российских законах определения понятия «рациональное использование природных ресурсов» привело к его употреблению в различных интерпретациях. В законодательстве РФ исследуемый термин применяется: в значении неистощительного использования природных ресурсов; в смысле использования природных ресурсов, не затрудняющих их эксплуатацию; совместно с другими терминами без их четкого разграничения; вообще без наполнения его каким-либо содержанием.

Обратим внимание на то, что антипод анализируемой категории — «*нерациональное использование*» — применяется в законодательстве в смысле использования природных ресурсов, приводящего к нарушению установленных нормативными правовыми актами экологических требований. Например, формулировка п. 1 ст. 77 Федерального закона «Об охране окружающей среды» позволяет утверждать, что вред окружающей среде причиняется именно в результате нерационального использования природных ресурсов. Аналогично абз. 3 ст. 52 Федерального закона от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» закрепляет, что взыскание штрафа влечет в том числе и нерациональное пользование объектами животного мира. Исходя из приведенной противоречивой логики законодателя рациональным будет являться такое использование природных ресурсов, которое не ведет к нарушению эколого-правовых норм, включая причинение вреда компонентам природной среды. В таком случае совершенно не обоснованное рациональное использование ничем не будет отличаться от простого использования природных ресурсов, не приводящего к нарушению законодательства.

До недавнего времени п. 2 ст. 45 Земельного кодекса РФ содержал законоположение об «использовании земельного участка с грубым нарушением правил рационального использования земли, в том числе если участок используется не в соответствии с его целевым назначением». Получается, что ранее «рациональное использование земель» необоснованно включало «использование земельного участка по целевому назначению». Новеллы земельного законодательства, введенные Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 354-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части совершенствования порядка изъятия земельных участков из земель

сельскохозяйственного назначения при их неиспользовании по целевому назначению или использовании с нарушением законодательства РФ», устранили существенные недостатки юридической техники в области рационального использования земель. Таким образом, законодатель постепенно осознает свою ошибку в неверном применении анализируемого понятия на рассматриваемом сегменте эколого-правового регулирования. Однако ввиду отсутствия соответствующих научно-теоретических разработок неопределенность и неоднозначность в терминологическом «поле» по поводу рационального использования природных ресурсов не устранена до сих пор.

В науке экологического права понятие «рациональное использование природных ресурсов» трактуется также неодинаково. Следует выделить несколько основных научных взглядов на исследуемую категорию. Одни ученые под рациональным использованием природных ресурсов понимают достижение необходимого социально-экономического эффекта в осуществлении целей природопользования с одновременным соблюдением экологических требований, обеспечивающих экономический рост и устойчивое развитие общества (Н. И. Краснов[3], А. К. Голиченков[4] и др.). Другие связывают анализируемый термин с минимальным (Л. Г. Клюканова[5]), экономным (В.В. Петров[6]) использованием или потреблением (Т. В. Петрова[7], Н. В. Соловьев[8]) природных ресурсов. Третьи пишут о наименьшем вреде, причиняемом окружающей среде (И. Б. Калинин[9]); четвертые — о таком использовании, когда сохраняется устойчивость экологических систем (М. М. Бринчук[10]) или обеспечивается их неистощимость (М. Е. Махрова[11], Е. В. Прошунина[12], Е. А. Галиновская[13] и др.), а также равновесие и стабильность (А. А. Ходжаев[14]); пятые — о максимально полном и комплексном извлечении природного ресурса (И. Б. Калинин[15] и др.); шестые — о том использовании, которое не наносит вред окружающей среде (Б. Г. Розовский[16]). И так далее.

Ощутимый диапазон различных взглядов на содержание «рационального использования природных ресурсов» объясним тем, что ученые пытаются вывести одно общее определение «рациональности» для всех природных ресурсов, в то время как рациональное использование возобновляемых и невозобновляемых природных ресурсов будет иметь существенные отличия. Более того, специфические осо-

---

4 *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., 1999. С. 42.

5 *Клюканова Л. Г.* О концепции развития науки экологического права в рамках синергетической парадигмы // Экологическое право. 2012. № 6.

6 *Петров В. В.* Экологическое право России. М., 1995.

7 *Петрова Т. В.* Рациональное использование природных ресурсов: понятие, принцип, полномочие, направление государственной экологической политики // Экологическое право. 2016. № 3. С. 29—34.

8 *Соловьев Н. В.* Сравнительно-правовой анализ системы регулирования рационального использования природных ресурсов в Российской Федерации // Общество и право. 2008. № 2. С. 89.

9 *Калинин И. Б.* Рациональное использование природных ресурсов и охрана окружающей среды как основа устойчивого природопользования // Вестник Томского государственного университета. 2003. С. 48, 50.

10 *Бринчук М. М.* Принципы экологического права. М., 2013. С. 57.

11 *Махрова М. Е.* Рациональное природопользование как принцип экологического права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Уфа, 1999. С. 12—14.

12 *Прошунина Е. В.* Правовые критерии рационального землепользования // Политика, государство и право. 2015. № 6.

13 Институты экологического права. М., 2010. С. 73—74.

14 См.: *Ходжаев А. А.* Вопросы правового обеспечения принципов рационального использования природных ресурсов в странах СНГ // Вопросы современной юриспруденции. 2015. № 53. С. 32—34, 37.

15 *Калинин И. Б.* Рациональное использование природных ресурсов и охрана окружающей среды как основа устойчивого природопользования. С. 48, 50.

16 *Розовский Б. Г.* Правовое стимулирование рационального природопользования : дис. ... д-ра юрид. наук. Ворошиловград, 1983.

бенности «рациональности» использования природного ресурса зависят не только от его вида, но и от цели такого использования[17].

Приведенные примеры употребления исследуемой категории в науке и в законодательстве дают основание говорить о том, что до сих пор не выработаны четкие юридические критерии, отличающие рациональное использование природных ресурсов от того пользования природой, которое вроде и не приводит к нарушению законодательства и деградации природных комплексов и объектов, но в то же время характеризуется неоптимальной эффективностью. При этом следует учитывать, что понятие «рациональное использование природных ресурсов», по словам Т. В. Петровой, является «многоплановым и меняющимся в зависимости от характера правоотношений, в рамках которых возникает потребность в его использовании»[18]. Указанное обстоятельство приводит к мысли о том, что для разных сфер природопользования содержание рационального использования природных ресурсов неодинаково, поскольку включает различные признаки и характеристики. Особенно сильно оно должно отличаться применительно к возобновляемым и невозобновляемым природным ресурсам.

ОБЩИЕ КРИТЕРИИ «РАЦИОНАЛЬНОСТИ» ДЛЯ ЛЮБЫХ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ

В пункте 5.12 ГОСТ Р 52106-2003 «Национальный стандарт Российской Федерации. Ресурсосбережение. Общие положения» (утв. постановлением Госстандарта РФ от 3 июля 2003 г. № 236-ст) (далее — ГОСТ «Ресурсосбережение») дается общее определение «рационального использования ресурсов» без градации на возобновляемые и невозобновляемые природные ресурсы. В указанном документе под рациональным использованием ресурсов понимается достижение максимальной эффективности их использования в хозяйстве при существующем уровне развития техники и технологии с одновременным снижением негативного воздействия на окружающую среду. Приведенная дефиниция состоит из двух признаков: достижение максимальной эффективности их использования в хозяйстве при существующем уровне развития техники и технологии; одновременное снижение негативного воздействия на окружающую среду. Проанализируем их на предмет возможности быть общими правовыми критериями рационального использования природных ресурсов.

Достижение максимальной эффективности использования природных ресурсов в хозяйстве при существующем уровне развития техники и технологии. В данном случае речь идет о максимальной эффективности отнюдь не в узко экономическом плане, а в значении оптимального баланса частных и публичных (государственных, муниципальных и общественных) интересов в экологическом праве при использовании природного ресурса. В эколого-правовой науке максимальную эффективность в качестве одной из характеристик рациональности использования природных ресурсов признавали или признают В. В. Петров[19], Т. В. Петрова[20], в отношении земли — Н. И. Краснов[21], в отношении недр — А. И. Цуранова[22], А. И. Перчик[23] и др.

Ряд правоведов-экологов в качестве характеристики рационального использования природных ресурсов рассматривают очень близкое к понятию «максимальная эффективности» слово — «оптимальность». Это не случайно, поскольку «оптимальный», являясь, по сути, синонимом «максимальной эффективности», означает наиболее благоприятный, наи-

---

17 О специфике рациональности осуществления различных видов природопользования, исходя из их дифференциации по целям, а также о специфике критериев применительно к праву общего и специального природопользования см.: *Махрова М. Е.* Указ. соч. С. 8, 13.

18 *Петрова Т. В.* Указ. соч. С. 32.

19 *Петров В. В.* Экология и право. М., 1981. С. 207.

20 *Петрова Т. В.* Указ. соч. С. 33.

21 Правовое и экономическое обеспечение рационального использования земель в социалистических странах : материалы Всесоюзной научно-теоретической конференции, 2—5 сентября 1981 г. / отв. ред. А. Е. Еренов, Н. И. Краснов. М., Алма-Ата, 1984. С. 8.

22 *Цуранова А. И.* Рациональное использование недр: понятие и юридические критерии // Журнал российского права. 2013. № 9. С. 99.

23 *Перчик А. И.* Горное право. М., 2008. С. 302.

лучший из возможных вариантов[24]. Например, С. А. Боголюбов рациональность использования природных ресурсов раскрывает через оптимальное их воспроизводство[25]. Аналогично в описании рационального использования природных ресурсов М. М. Бринчук прибегает к «оптимальному объему потребления»[26], Л. Г. Клюканова — к экономически оптимальному использованию[27]. Похожей научной позиции придерживается и О. А. Романова, которая под рациональностью использования земли подразумевает в том числе и оптимальную территориальную организацию землепользования, исходя из совокупности различных факторов природного, политического, экологического, социального и иного характера[28].

Максимальная эффективность (оптимальность) действительно является характеристикой рациональности использования природных ресурсов и позволяет его отграничить от неистощительного их использования. Неистощительное использование, несмотря на то, что оно не приводит к деградации экологической системы, не дает максимального эффекта в использовании природы. Другими словами, рациональное использование природных ресурсов является более результативным, чем неистощительное.

Снижение негативного воздействия на окружающую среду не стоит брать в качестве отличительного признака рационального использования природных ресурсов. Уменьшение негативного воздействия само по себе, безусловно, направлено на сохранение экологических систем. Однако использование природных ресурсов может осуществляться способом, который приводит к постепенному уменьшению негативного воздействия на окружающую среду, но при этом еще не достигнут уровень установленных экологических нормативов. Поэтому снижение негативного воздействия на окружающую среду не является отличительным признаком рационального использования природных ресурсов.

Другое дело, если за отличительный критерий «рациональности» взять тот объем негативного воздействия, который окружающая среда может самостоятельно переработать в силу своей ассимилирующей способности. Именно благодаря ассимиляционному потенциалу окружающей среды указанное количество негативного воздействия практически сразу успевает ею поглощаться в кратчайшие сроки. Такое негативное воздействие не причиняет вообще никакого экологического вреда и сразу же нивелируется самовосстановлением и самоочищением экологической системы.

Следовательно, в качестве основополагающих свойств, характеризующих рациональность использования любых природных ресурсов, необходимо считать достижение максимальной эффективности их использования при существующем уровне развития техники и технологии при таком объеме негативного воздействия, который окружающая среда способна самостоятельно переработать.

На основании выявленных правовых критериев предлагаем под рациональным использованием любых природных ресурсов понимать их использование, характеризующееся максимальной эффективностью с точки зрения баланса частных и публичных интересов в экологическом праве при существующем уровне развития техники и технологии и при таком объеме негативного воздействия, который окружающая среда способна самостоятельно переработать в силу ее ассимилирующей способности.

Одинаково ли выявленные правовые критерии рациональности проявляются для возобновляемых и невозобновляемых природных ресурсов? Какие еще дополнительные правовые критерии рациональности свойственны возобновляемым и невозобновляемым природным ресурсам?

РАЦИОНАЛЬНОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ВОЗОБНОВЛЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ

В источниках позитивного права термин «рациональное использование возобновляемых природных ресурсов» не раскрывается. Поэтому для выработки критериев «рацио-

[24] *Ожегов С. И., Шведова Н. Ю.* Указ. соч. С. 448.

[25] *Боголюбов С. А.* Экологическое (природоресурсное) право. М., 2010. С. 79.

[26] *Бринчук М. М.* Указ. соч. С. 57—58.

[27] *Клюканова Л. Г.* Указ. соч. С. 33.

[28] *Романова О. А.* Развитие земельного законодательства: вопросы теории и практики // Lex Russica. 2016. № 6. С. 133.

нальности» необходимо исходить из правовой сущности самих возобновляемых природных ресурсов. Легальное определение «возобновляемые ресурсы» содержится в п. 4.2 ГОСТ «Ресурсосбережение». Под ними понимается часть природных ресурсов в пределах круговорота веществ в биосфере, способная к самовосстановлению в сроки, соизмеримые со сроками хозяйственной деятельности человека (растительность, животный мир, кислород атмосферы и др.). Важнейшая характеристика возобновляемых ресурсов — это самовосстановление и самоочищение, которые и должны быть учтены при определении рационального их использования.

С процессами самовосстановления и самоочищения тесным образом взаимосвязана устойчивость экологической системы. Поэтому в качестве критерия максимально эффективного использования возобновляемых природных ресурсов необходимо рассматривать такое их использование, которое приводит к увеличению устойчивости экологической системы. Только увеличение устойчивости экологической системы образует оптимум эффективного использования природных ресурсов. Все другие варианты использования природных ресурсов являются либо неистощительным (простое воспроизводство потребленного природного ресурса, без наращивания его количественных, качественных и видовых характеристик), либо приводящим к постепенной деградации и, как следствие, гибели экологической системы.

Полагаем, что в ст. 12 Земельного кодекса РФ, посвященной охране земель, содержится фраза, которая как раз отражает наиболее эффективное использование земель сельскохозяйственного назначения: «…обеспечение рационального использования земель, в том числе для восстановления плодородия почв на землях сельскохозяйственного назначения и улучшения земель…». Другими словами, в качестве одного из критериев рационального использования земель сельскохозяйственного назначения следует обозначить использование, приводящее к улучшению их качества (плодородия земель). Например, указанным требованиям соответствует органическое земледелие. Не случайно в Стратегии устойчивого развития сельских территорий РФ на период до 2030 г. подчеркивается, что органическое сельское хозяйство предполагает защиту культурных растений от сорняков, вредителей и болезней без применения или с минимальным использованием пестицидов[29]. Органическое земледелие не только способствует минимизации негативного воздействия от сельского хозяйства, но и направлено на увеличение плодородия почвы. Способы выращивания сельскохозяйственных культур в органическом земледелии приводят к повышению биологической активности почвы, а соответственно, и к увеличению ее устойчивости.

Предлагаемая нами идея полностью соотносится с научными разработками естественных наук. Так, в урбанистической экологии разрабатывается концепция «развивающаяся устойчивость». Б. К. Кочуров, И. В. Ивашкина под развивающейся устойчивостью региона, города понимают их способность осуществлять в полной мере социально-экономические и экологические функции без нанесения ущерба природным и освоенным ландшафтам, градостроительным и инфраструктурным объектам, успешно не только противостоять, но и усиливать, наращивать свою устойчивость к внутренним и внешним факторам[30].

Таким образом, рациональное использование возобновляемых природных ресурсов (максимально эффективное их использование) — это такое их использование, которое приводит к наращиванию устойчивости естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов. Безусловно, при этом предполагается такой объем негативного воздействия, который окружаю-

---

[29] Распоряжение Правительства РФ от 2 февраля 2015 г. № 151-р «Об утверждении Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2015. № 6. Ст. 1014.

[30] *Кочуров Б. И., Ивашкина И. В.* Развивающаяся устойчивость: стратегия развития городов и регионов // Хартия Земли — практический инструмент решения фундаментальных проблем устойчивого развития: сборник материалов Международной научно-практической конференции, посвященной 15-летию реализации принципов Хартии Земли в Республике Татарстан. Казань, 2016. С. 25 ; *Они же.* Урболандшафты Москвы и их пространственная трансформация // Экология урбанизированных территорий. 2015. № 2. С. 48—54.

щая среда способна самостоятельно переработать. Увеличение устойчивости экологической системы для разных возобновляемых природных ресурсов опять-таки будет иметь отличия.

РАЦИОНАЛЬНОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ НЕВОЗОБНОВЛЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ

Пункт 4.16 ГОСТ «Ресурсосбережение» к невозобновляемым ресурсам относит часть природных ресурсов, вовлекаемых в хозяйственную деятельность, преобразуемых в продукцию и превращающихся в отходы на стадиях жизненного цикла продукции (нефть, газ, уголь, торф, сланцы и др.). Термин «рациональное использование невозобновляемых природных ресурсов» нормативно не раскрывается. Однако в некоторых источниках позитивного права все же закрепляются определения рационального использования конкретных невозобновляемых природных ресурсов. К примеру, в ГОСТ 31607-2012. «Межгосударственный стандарт. Энергосбережение. Нормативно-методическое обеспечение. Основные положения» (введен в действие приказом Росстандарта от 23 ноября 2012 г. № 1107-ст[31]) в качестве *рационального использования топливно-энергетических ресурсов* закреплено такое их использование, которое обеспечивает достижение максимальной при существующем уровне развития техники и технологии эффективности, с учетом ограниченности их запасов и соблюдения требований снижения техногенного воздействия на окружающую среду и других требований общества. В Модельном кодексе о недрах и недропользовании для государств — участников СНГ[32] под рациональным использованием недр понимается осуществление такого комплекса технических, технологических, правовых, организационных, финансово-кредитных, налоговых и иных мероприятий, которые в процессе изучения, освоения и использования ресурсов недр при соблюдении установленных лимитов, норм, стандартов и правил недропользования дают государству и обществу наибольший социально-экономический эффект от использования природных ресурсов рассматриваемого участка недр.

Из таких законоположений следует сделать вывод, что законодатель, закрепляя термин рационального использования невозобновляемых природных ресурсов, основывается на двух признаках:

1) наибольший социально-экономический эффект при их использовании;
2) постепенное снижение негативного воздействия на окружающую среду. Несостоятельность второго признака была обоснована при анализе общих критериев рациональности использования всех природных ресурсов.

Первый признак практически не содержит никакой смысловой нагрузки и требует уточнения и дополнительной проработки.

Обратимся к доктрине экологического права. В свое время М. Е. Махрова предложила следующую формулировку юридического критерия рационального использования невозобновимых природных ресурсов: «предельный объем изъятия конкретного вида полезных ископаемых не должен превышать нормативных объемов образования сырья этого же вида в продуктах переработки»[33]. В связи с этим именно она обосновала целесообразность определять нормативы образования возможных к сбору вторичных ресурсов, потенциально пригодных для использования.

Кроме того, в юридической науке имеются теоретические разработки по поводу рационального использования отдельных невозобновляемых природных ресурсов. Большинство ученых (Н. А. Сыродоев[34], В. С. Комиссаренко[35], Н. Б. Мухитдинов[36], В. Д. Мельгунов[37], Л. Г. На-

---

31 СПС «КонсультантПлюс».

32 Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств — участников Содружества Независимых Государств. 2003. № 30 (ч. 2).

33 *Махрова М. Е.* Указ. соч. С. 18—19.

34 *Сыродоев Н. А.* Правовая охрана недр в СССР. М., 1976. С. 26.

35 *Комиссаренко В. С.* Правовое регулирование охраны недр и окружающей среды при освоении месторождений нефти и газа : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 38.

36 *Мухитдинов Н. Б.* Правовые проблемы пользования недрами. Алма-Ата, 1972. С. 220.

37 *Мельгунов В. Д.* Рациональное использование и охрана недр в интересах нынешнего и будущих поколений как принцип современного горного права // Экологическое право. 2014. № 4. С. 7.

вроцкая[38], А. И. Перчик[39], А. И. Цуранова[40], А. Е. Яновский[41] и др.) сходятся во взглядах на содержание понятия «рациональное использование недр», в которое включают максимально полное извлечение полезных ископаемых и с наименьшими потерями.

Таким образом, наибольший социально-экономический эффект при использовании природных ресурсов как характеристика рационального использования проявляется в двух критериях*:*

1) максимально полное их использование и/или извлечение;
2) экономное расходование с наименьшими потерями (ресурсосбережение)**.**

Безусловно, и максимально полное, и экономное расходование любого природного ресурса направлено на его рациональное использование, поскольку уменьшает объемы отходов, сбросов и выбросов. К примеру, в сфере отходов производства и потребления такой эффект будет наилучшим при безотходном производстве.

На основании выявленных юридических признаков предлагаем следующее определение рационального использования невозобновляемых природных ресурсов — это максимально полное их использование и/или извлечение, экономное расходование с наименьшими потерями при существующем уровне развития техники и технологии и при таком объеме негативного воздействия, который окружающая среда способна самостоятельно переработать. Для различных невозобновляемых природных ресурсов обозначенные критерии рационального использования будут дополнены своими особенностями.

В статье 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» целесообразно закрепить сформулированные определения «рациональное использование природных ресурсов», «рациональное использование возобновляемых природных ресурсов», «рациональное использование невозобновляемых природных ресурсов» и «неистощительное использование природных ресурсов». Кроме того, рекомендуется предусмотреть в законодательстве дифференцированный подход к правовому регулированию отношений, связанных с рациональным использованием возобновляемых природных ресурсов, и отношений по «неистощительному использованию природных ресурсов».

ВЫВОДЫ

В результате проведенного исследования правовых критериев и понятия рационального использования природных ресурсов необходимо сделать следующие выводы:

1. Общими правовыми критериями рационального использования любых природных ресурсов является достижение максимальной эффективности их использования:

1) при существующем уровне развития техники и технологии;
2) при таком объеме негативного воздействия, который окружающая среда способна самостоятельно переработать.

Рациональное использование любых природных ресурсов — это использование природных ресурсов, характеризующееся максимальной эффективностью с точки зрения баланса частных и публичных интересов в экологическом праве при существующем уровне развития техники и технологии и при таком объеме негативного воздействия, который окружающая среда способна самостоятельно переработать в силу ее ассимилирующей способности.

2. Целесообразно отличать правовое содержание «рационального» от «неистощительного» использования природных ресурсов. Рациональное использование природных ресурсов является более результативным (максимально эффективное), чем неистощительное (эффективное, но не максимально). Неистощительное использование природных ресурсов — простое воспроизводство потребленных природных ресурсов, без наращивания их количественных, качественных и видовых характеристик.

3. Правовые критерии рационального использования возобновляемых и невозобновляемых природных ресурсов разные. В качестве юридического критерия рационального использования возобновляемых природных

[38] *Навроцкая Л. Г.* Указ. соч. С. 143.
[39] *Перчик А. И.* Указ. соч. С. 302.
[40] *Цуранова А. И.* Указ. соч. С. 99.
[41] *Яновский А. Е.* Основные начала горного законодательства и пересмотр его в России. СПб., 1900. С. 5.

ресурсов необходимо применять наращивание устойчивости естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов. Для рационального использования невозобновляемых природных ресурсов правовыми критериями являются: максимально полное их использование и/или извлечение, экономное расходование с наименьшими потерями при существующем уровне развития техники и технологии.

4. Под рациональным использованием возобновляемых природных ресурсов предлагаем понимать такое их использование, которое приводит к наращиванию устойчивости естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов.

5. Рациональное использованием невозобновляемых природных ресурсов — это максимально полное их использование и/или извлечение, экономное расходование с наименьшими потерями при существующем уровне развития техники и технологии и при таком объеме негативного воздействия, который окружающая среда способна самостоятельно переработать.

6. В целях совершенствования как природоресурсного, так и природоохранного законодательства предлагаем закрепить сформулированные определения в ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» и внести соответствующие изменения в законы об отдельных природных ресурсах.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Боголюбов С. А.* Экологическое (природоресурсное) право. — М., 2010.
2. *Бринчук М. М.* Принципы экологического права. — М., 2013.
3. *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., 1999.
4. Институты экологического права. — М., 2010.
5. *Клюканова Л. Г.* О концепции развития науки экологического права в рамках синергетической парадигмы // Экологическое право. — 2012. — № 6.
6. *Кочуров Б. И., Ивашкина И. В.* Развивающаяся устойчивость: стратегия развития городов и регионов // Хартия Земли — практический инструмент решения фундаментальных проблем устойчивого развития : сборник материалов Международной научно-практической конференции, посвященной 15-летию реализации принципов Хартии Земли в Республике Татарстан. — Казань, 2016.
7. *Кочуров Б. И., Ивашкина И. В.* Урболандшафты Москвы и их пространственная трансформация // Экология урбанизированных территорий. — 2015. — № 2.
8. *Мельгунов В. Д.* Рациональное использование и охрана недр в интересах нынешнего и будущих поколений как принцип современного горного права // Экологическое право. — 2014. — № 4.
9. *Перчик А. И.* Горное право. — М., 2008.
10. *Петров В. В.* Экологическое право России. — М., 1995.
11. *Петрова Т. В.* XVI Международная научно-практическая конференция «Стратегия национального развития и задачи науки экологического и земельного права» // Экологическое право. — 2016. — № 1.
12. *Петрова Т. В.* Рациональное использование природных ресурсов: понятие, принцип, полномочие, направление государственной экологической политики // Экологическое право. — 2016. — № 3.
13. *Прошунина Е. В.* Правовые критерии рационального землепользования // Политика, государство и право. — 2015. — № 6.
14. *Романова О. А.* Развитие земельного законодательства: вопросы теории и практики // Lex Russica. — 2016. — № 6.
15. *Соловьев Н. В.* Сравнительно-правовой анализ системы регулирования рационального использования природных ресурсов в Российской Федерации // Общество и право. — 2008. — № 2.
16. *Ходжаев А. А.* Вопросы правового обеспечения принципов рационального использования природных ресурсов в странах СНГ // Вопросы современной юриспруденции. — 2015. — № 53.
17. *Цуранова А. И.* Рациональное использование недр: понятие и юридические критерии // Журнал российского права. — 2013. — № 9.

Материал поступил в редакцию 25 января 2017 г.

RATIONAL USE OF NATURAL RESOURCES: THE CONCEPT AND LEGAL CRITERIA

LUNEVA Elena Viktorovna — PhD in Law, Associate Professor of the Kazan (Volga Region) Federal University
vilisa_vilisa@mail.ru
420008, Russia, Kazan, Kremlevkaya Str., 18

Review. *The article examines the concept of "rational use of natural resources" in Environmental Law. It has been shown that both in law and in legal science, the concept is unreasonably used in the following meanings: sustainable use of natural resources, the use of natural resources that does not make their exploitation difficult, the use of natural resources that does not entail violation of the legislation, etc. Two common legal criteria for the rational use of all natural resources have been identified: (1) achieving maximum efficiency of their use at the current level of the technique and technology development (2) with such a level of negative impact that the environment can handle itself. On the basis of the named criteria, the rational use of any natural resources suggests understanding of the use of natural resources characterized by maximum efficiency in terms of the balance of private and public interests in environmental law in compliance with the current level of technological development and the extent of the negative impact that the environment is able to cope with itself because of its assimilating capacity.*

The article defines legal differences between rational use of natural resources and their sustainable use. Also, it formulates additional legal criteria that separate the rational use of renewable and non-renewable natural resources. An additional legal criterion for the rational use of renewable natural resources includes enhancement of sustainability of natural ecological systems, natural and natural-anthropogenic objects. Additional legal criteria for the rational use of non-renewable natural resources include: their most efficient use and/or extraction; their economical consumption with minimum losses at the current level of technology development.

It is suggested that the rational use of renewable natural resources means the use that results in strengthening natural ecological systems sustainability, natural and natural-anthropogenic objects. Rational use of non-renewable natural resources means their most efficient use and/or extraction, their economical consumption with minimum losses at the current level of technological development and such extent of the negative impact that the environment is able to overcome independently.

Keywords: *Natural resources, renewable natural resources, non-renewable natural resources, rational use of resources, sustainable use of resources, maximum efficiency, reproduction, minimization of negative impacts, environment, environmental systems, assimilating capacity.*

BIBLIOGRAPHY

1. *Bogolyubov, S.A.* Environmental (Natural Resources) Law. - M., 2010.
2. *Brinchuk, M.M*. Principles of Environmental Law. -M., 2013.
3. *Golichenkov A.K.* Protection of natural environment, ensuring environmental security, and ensuring the sustainable use of natural resources: Terms, Content, interrelation // Environmental Law: Compendium of Scientific and Practical Conferences of 1995-199. -- M., 1999.
4. Institutions of Environmental Law. — M., 2010.
5. *Klyukanova L.G.* The concept of development of the science of environmental law within a synergistic paradigm // Environmental Law. — 2012. — № 6.
6. *Kochurov B.I., Ivashkina, I.V.* Evolving sustainability: The urban and regional development strategy // The Earth Charter as a practical tool for addressing fundamental problems of sustainable development: A compilation of materials of International and Scientific and Practical Conference devoted to the fifteenth anniversary of implementation of the principles of the Earth Charter in the Republic of Tatarstan. — Kazan, 2016.
7. *Kochurov B.I., Ivashkina, I.V.* Urbolandscapes of Moscow and their spatial transformation // Ecology of Urbanized Territories. — 2015. — № 2.
8. *Melgunov, V.D.* Rational use and protection of subsoil for present and future generations as a principle of modern Mining Law // Environmental Law. — 2014. — № 4.
9. *Perchik, A.I.* Mining Law. — M., 2008.
10. *Petrov, V.V.* Environmental Law of Russia. - M., 1995.
11. *Petrova, T.V.* XVI International Scientific and Practical Conference "National Development Strategy and the objectives of Environmental and Land Law" // Environmental Law. — 2016. — № 1.

12. *Petrova, T.V.* Rational use of natural resources: The concept, principle, powers, direction of the State Environmental Policy // Environmental Law. — 2016. — № 3.
13. *Proshunina, E.V.* Legal criteria for sustainable land use // The Policy, the State and Law. — 2015. — № 6.
14. *Romanova, O.A.* Development of Land Law Legislation: Issues of theory and practice // Lex Russica. 2016. — № 6.
15. *Solovyov, N.V.* A comparative legal analysis of the system of regulating rational use of natural resources in the Russian Federation / Society and Law. — 2008. — № 2.
16. *Khodzhaev, A.A.* Issues of legal enforcement of the principles of natural resources susttainable use in the CIS countries / /issues of Modern Jurisprudence. — 2015. — № 53.
17. *Tsuranova, A.I.* Subsoil Sustainable Use: The concept and legal criteria // Russsian Law Journal. — 2013. — № 9.