

## ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ РАЦИОНАЛЬНОГО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ<sup>1</sup>

**Аннотация.** Проведена систематизация направлений государственной политики в сфере обеспечения рационального природопользования по следующим основаниям: 1) по наличию элементов охраны окружающей среды или элементов экологической безопасности; 2) по действиям, отражающим содержание «рациональности»; 3) по возобновимости природных ресурсов; 4) по природному объекту; 5) по компонентам природной среды. Выделенные основания классификации позволили выявить области пересечения в идеях, взглядах на рациональное природопользование, изложенные в многочисленных российских политико-правовых документах экологической направленности, и внутренние противоречия.

На политическом уровне рациональное природопользование признано основой долгосрочной экономической устойчивости. Однако его содержание проработано слабо. Отсутствует терминологическое единство в отношении максимально эффективного пользования природной средой. Равнозначно употребляются неодинаковые по сущности термины «рациональное природопользование», «устойчивое природопользование», «неистощительное природопользование», «экологически безопасное природопользование». Происходит необоснованное смешение вопросов рационального природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности. Рациональное природопользование не наделяется конкретными правовыми характеристиками. Оно неверно описывается как экологически безопасное или устойчивое природопользование.

По причине неполноты и противоречивости государственной политики в сфере рационального природопользования практически отсутствует правоприменительная практика, отражающая реализацию соответствующих политических направлений. Судебное толкование касается только лишь некоторых сторон рационального природопользования или рационального использования отдельных природных ресурсов.

**Ключевые слова:** государственная экологическая политика, рациональное природопользование, устойчивое природопользование, неистощительное природопользование, экологическая безопасность, рациональное использование природных ресурсов, возобновимые природные ресурсы, невозобновимые природные ресурсы.

**DOI: 10.17803/1729-5920.2018.145.12.067-082**

<sup>1</sup> Работа выполнена при финансовой поддержке Казанского (Приволжского) федерального университета.

© Лунева Е. В., 2018

\* Лунева Елена Викторовна, кандидат юридических наук, доцент кафедры экологического, трудового права и гражданского процесса Казанского (Приволжского) федерального университета  
vilisa\_vilisa@mail.ru  
420008, Россия, г. Казань, ул. Кремлевская, д. 18

## ВВЕДЕНИЕ

Государственная политика представляет собой систему ценностей, идей, взглядов, отражающих направление государственной деятельности на получение заведомо заданного результата в любой сфере общественных отношений. Целеполагание, планирование и подведение итогов в решении поставленных проблем определяют значимость государственной политики для страны в целом. Доказано, что от степени эффективности государственной экологической политики зависит качество норм экологического права и правоприменительной практики<sup>2</sup>. Безусловно, указанные обстоятельства распространяются и на область правового обеспечения рационального природопользования. Следовательно, исследование государственной политики в заявленной сфере является востребованным и своевременным, поскольку позволяет увидеть перспективы, определить тенденции развития государственного воздействия, управления и оценить создаваемые на их основе модели поведения по наиболее оптимальному пользованию природой.

## I. СООТНОШЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ И ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ РАЦИОНАЛЬНОГО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

Государственная политика в сфере рационального природопользования составляет часть экологической политики. Подтверждение выдвинутому суждению находим в эколого-правовой

науке. Так, по словам Л. Г. Клюкановой, «экологическая политика — политика, направленная на охрану и оздоровление окружающей среды, обеспечение *рационального природопользования*, обеспечение экологической безопасности и соблюдения экологических прав человека»<sup>3</sup>, к развитию которой требуется применять комплексный подход<sup>4</sup>. С. А. Боголюбов показывает, что особенности экологической политики конкретной страны влияют на организацию *рационального потребления природных ресурсов*<sup>5</sup>. В аналогичном правовом духе В. М. Жуйков признает, что государственная экологическая политика охватывает проблематику *рационального природопользования*<sup>6</sup>. При анализе экологического лицензирования как инструмента реализации экологической политики Г. А. Волков одновременно исследует его как средство регулирования *рационального природопользования*<sup>7</sup>. Т. В. Петрова рациональное использование природных ресурсов рассматривает как одно из стратегических приоритетов государственной экологической политики<sup>8</sup>. В системе принципов государственной политики в области экологии, которую предлагает А. Л. Бажайкин, задействована и область рационального природопользования (следует из принципа участия гражданского общества, органов самоуправления и деловых кругов в подготовке, обсуждении, принятии и реализации решений в области охраны окружающей среды и *рационального природопользования*<sup>9</sup>). Безусловно, приведенные рассуждения, утверждения и выводы юристов-экологов позиционируют государственную политику по обеспечению рационального природопользования в каче-

<sup>2</sup> См.: Хлуденева Н. И., Цуранова А. И. Государственная экологическая политика и право // Журнал российского права. 2011. № 11. С. 128—135.

<sup>3</sup> Клюканова Л. Г. Особенности формирования государственной экологической политики Российской Федерации // Правовые вопросы строительства. 2013. № 2. С. 9—12.

<sup>4</sup> См.: Клюканова Л. Г. Комплексный подход к развитию экологической политики Российской Федерации // Экологическое право. 2016. № 3. С. 15—19.

<sup>5</sup> См.: Боголюбов С. А. Соотношение экологических политик России и других государств // Экологическое право. 2016. № 4. С. 23—32.

<sup>6</sup> См.: Жуйков В. М. Правовое обеспечение единой государственной экологической политики // Журнал российского права. 2012. № 6. С. 141—143.

<sup>7</sup> См.: Волков Г. А. Экологическое лицензирование как инструмент реализации экологической политики // Экологическое право. 2016. № 4. С. 5—10.

<sup>8</sup> См.: Петрова Т. В. Рациональное использование природных ресурсов: понятие, принцип, полномочие, направление государственной экологической политики // Экологическое право. 2016. № 3. С. 29—34.

<sup>9</sup> См.: Бажайкин А. Л. Принципы охраны окружающей среды — как основополагающие идеи (руководящие положения) экологического права и законодательства, государственной экологической политики // Экологическое право. 2012. № 1. С. 15—19.

стве элемента экологической политики. Однако в их научных позициях не закладываются отличия государственной политики в сфере рационального природопользования от других частей экологической политики. Основываясь на соотношении части и целого, определять руководящие идеи, цели и задачи в отношении обеспечения рационального природопользования следует с учетом ключевых направлений экологической политики.

Содержание российской экологической политики является трудноопределимым, поскольку, по верному замечанию С. Н. Русина, раскидано по множеству правовых актов<sup>10</sup>. Не выработано единого представления о сущностном «наполнении» экологической политики, не решен вопрос о ее формально-юридическом закреплении, порядке формирования и реализации<sup>11</sup>. Разумеется, неопределенность и размытость экологической политики негативно сказывается и на области рационального природопользования. Следовательно, требуется систематизация базовых положений государственной политики в сфере обеспечения рационального природопользования по различным основаниям.

## II. СИСТЕМАТИЗАЦИЯ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РАЦИОНАЛЬНОГО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ В ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫХ ДОКУМЕНТАХ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ НАПРАВЛЕННОСТИ

К основным руководящим документам государственной политики России, затрагивающим сферу обеспечения рационального природопользования, относятся (указаны по дате принятия): Государственная стратегия РФ по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития (утратила силу)<sup>12</sup>; Экологическая доктрина РФ (одобрена распоряжением Правительства РФ от 31.08.2002 № 1225-р)<sup>13</sup>; Концепция развития лесного хозяйства РФ на 2003—2010 годы<sup>14</sup>; Основы государственной политики в области использования минерального сырья и недропользования<sup>15</sup>; Стратегия развития лесного комплекса РФ до 2020 года<sup>16</sup>; Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года<sup>17</sup>; Основные направления государственной политики в сфере повышения энергетической эффективности электроэнергетики на основе использования возобновляемых источников энергии на период до 2024 года<sup>18</sup>; Стратегия развития рыбохозяйственного комплекса РФ на период до 2020<sup>19</sup>; Водная стратегия РФ на

<sup>10</sup> См.: Русин С. Н. Экологическая политика и право. Проблемы формирования и реализации // Экологическое право. 2016. № 3. С. 9—15.

<sup>11</sup> См.: Русин С. Н. Указ. соч.

<sup>12</sup> Указ Президента РФ от 04.02.1994 № 236 «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 6. Ст. 436.

<sup>13</sup> СЗ РФ. 2002. № 36. Ст. 3510.

<sup>14</sup> Распоряжение Правительства РФ от 18.01.2003 № 69-р (ред. от 28.09.2007) «О Концепции развития лесного хозяйства Российской Федерации на 2003—2010» // СЗ РФ. 2003. № 4. Ст. 364.

<sup>15</sup> Распоряжение Правительства РФ от 21.04.2003 № 494-р «Об утверждении Основ государственной политики в области использования минерального сырья и недропользования» // СЗ РФ. 2003. № 17. Ст. 1637.

<sup>16</sup> Приказ Минпромторга РФ № 248, Минсельхоза РФ № 482 от 31.10.2008 «Об утверждении Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>17</sup> Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 10.02.2017) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

<sup>18</sup> Распоряжение Правительства РФ от 08.01.2009 № 1-р (ред. от 28.02.2017) «Об основных направлениях государственной политики в сфере повышения энергетической эффективности электроэнергетики на основе использования возобновляемых источников энергии на период до 2024 года» // СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 515.

<sup>19</sup> Приказ Росрыболовства от 30.03.2009 № 246 «Об утверждении Стратегии развития рыбохозяйственного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

период до 2020 года<sup>20</sup>; Климатическая доктрина РФ<sup>21</sup>; Концепция развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 года<sup>22</sup>; Основы государственной политики использования земельного фонда РФ на 2012—2020 годы<sup>23</sup>; Основы государственной политики в области экологического развития РФ на период до 2030 года<sup>24</sup>; Прогноз долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2030 года (разработан Минэкономразвития России)<sup>25</sup>; Комплексная стратегия обращения с твердыми коммунальными (бытовыми) отходами в РФ<sup>26</sup> и план ее реализации; Основы государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в РФ на период до 2030 года<sup>27</sup>; Государственная программа РФ «Охрана окружающей среды» на 2012—2020 годы<sup>28</sup>; Стратегия национальной безопасности РФ<sup>29</sup>; Стратегия экологической безопасности РФ на период до 2025 года<sup>30</sup>. Степень политического охвата сферы рационального природопользования в указанных документах различная.

Существенный объем документов, отражающих направление государственной экологической политики, подтверждает целесообразность упорядочивания базовых идей, ценностей и взглядов по обеспечению рационального природопользования. Предлагаем несколько оснований классификации направлений государственной политики в сфере обеспечения рационального природопользования: (1) по наличию элементов охраны окружающей среды или элементов экологической безопасности; (2) по действиям, отражающим содержание «рациональности»; (3) по возобновимости природных ресурсов; (4) по природному объекту; (5) по компонентам природной среды. Выделенные основания классификации направлений государственной политики в сфере обеспечения рационального природопользования позволяют увидеть области пересечения в идеях, взглядах о наиболее эффективном взаимодействии общества и природы и выявить внутренние противоречия, а также несовершенство имеющихся документов.

<sup>20</sup> Распоряжение Правительства РФ от 27.08.2009 № 1235-р (ред. от 17.04.2012) «Об утверждении Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года» // СЗ РФ. 2009. № 36. Ст. 4362.

<sup>21</sup> Распоряжение Президента РФ от 17.12.2009 № 861-рп «О Климатической доктрине Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 51. Ст. 6305.

<sup>22</sup> Распоряжение Правительства РФ от 22.12.2011 № 2322-р «Об утверждении Концепции развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 года» // СЗ РФ. 2012. № 3. Ст. 452.

<sup>23</sup> Распоряжение Правительства РФ от 03.03.2012 № 297-р (ред. от 28.08.2014) «Об утверждении Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012—2020 годы» // СЗ РФ. 2012. № 12. Ст. 1425.

<sup>24</sup> Основы государственной политики в области экологического развития РФ на период до 2030 года, утв. Президентом РФ 30.04.2012 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>25</sup> Документ официально опубликован не был. Текст размещен на сайте <http://www.economy.gov.ru> 30.04.2013.

<sup>26</sup> Приказ Минприроды России от 14.08.2013 № 298 «Об утверждении комплексной стратегии обращения с твердыми коммунальными (бытовыми) отходами в Российской Федерации» // Нормирование в строительстве и ЖКХ. 2013. № 4.

<sup>27</sup> Распоряжение Правительства РФ от 26.09.2013 № 1724-р «Об утверждении Основ государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2013. № 40 (ч. III). Ст. 5096.

<sup>28</sup> Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 326 (ред. от 06.07.2017) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012—2020 годы» // СЗ РФ. 2014. № 18 (ч. III). Ст. 2171.

<sup>29</sup> Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 1 (ч. II). Ст. 212.

<sup>30</sup> Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2546.



### 1. Направления государственной политики в сфере обеспечения рационального природопользования с элементами охраны окружающей среды или с элементами экологической безопасности

(1) С элементами по охране окружающей среды. **Основы государственной политики использования земельного фонда РФ на 2012—2020 годы** под рациональным использованием земельных участков подразумевают такое их использование, при котором осуществляется учет общественных и отраслевых потребностей, требования устойчивого развития территорий и соблюдение гарантий прав участников земельных отношений. Многие предлагаемые названным документом меры одновременно направлены как на *рациональное использование*, так и на *охрану земель*. Понятие и содержание рационального использования земельных участков здесь сформулировано размыто. Приведенное обстоятельство наложило отпечаток и на земельно-правовую науку, в которой также не проводятся разграничение правовых мер по охране и правовых мер рационального использования почвенного плодородия сельхозугодий. Так, К. Х. Ибрагимов под целью земельно-правовой политики признает достижение высокой эффективности научно-технического обеспечения как *охраны*, так и *рационального использования* земель сельскохозяйственного назначения<sup>31</sup>.

**Основы государственной политики в области экологического развития на период до 2030 года** в настоящее время являются базовым политико-правовым документом по совершенствованию взаимодействия человека и природы в России. Однако вопрос рационального природопользования там проработан довольно слабо. Указанный термин в документе употреблен всего один раз. Так, в п. 11 обращено внимание только на необходимость «создания структурно-целостной, комплексной и непротиворечивой системы законодательства РФ в области охраны окружающей среды, обеспечения экологической безопасности и *рационального природопользования*». Упор сделан отнюдь не на оптимальном взаимодействии общества и природы. Речь идет всего лишь о сохранении благоприятной окружающей среды, биологиче-

ского разнообразия и природных ресурсов. Ничего не сказано об увеличении качественных, количественных и видовых характеристик экологических систем. Считаю совершенно необоснованным практически полное исключение методов рационального природопользования из экологического развития России. Стратегическая цель государственной политики обозначена как решение социально-экономических задач, обеспечивающих экологически ориентированный рост экономики. Однако экологически ориентированный рост экономики не будет возможен при одном лишь неистощительном природопользовании, необходима детальная проработка стратегического планирования рационального пользования природой. Кроме того, меры научно-технических трендов рационального природопользования смешаны с мерами по охране окружающей среды (развитие методов оценки природного и антропогенного риска; создание технологий супервычислений и систем хранения информации, пригодных для моделирования и прогноза климата, состояния экосистем; развитие multifunctional и проблемно ориентированных геоинформационных систем и перспективных интеллектуальных экспертных систем обеспечения экологической безопасности жизнедеятельности и др.). Требуется конкретизация содержания рационального природопользования.

Вообще, в эколого-правовой науке по поводу рассматриваемого планового документа высказывается справедливая критика. Так, Г. В. Выпханова, Н. Г. Жаворонкова замечают, что при анализе его положений возникают вопросы. Кому он адресован? Кто ответствен за его реализацию? Какие права и обязанности возникают у участников правоотношений? Какие подзаконные нормативные правовые акты должны быть приняты во исполнение содержащихся в нем целей, задач и механизмов реализации? Что относить к исходной правовой базе для его разработки? Какие нормативные правовые акты подлежат изменению и отмене? Какие ресурсы потребуются для его исполнения?<sup>32</sup> Все перечисленные неопределенности отрицательно сказываются на достижении и выполнении целей и задач государственной политики, в том числе и в сфере рационального

<sup>31</sup> Ибрагимов К. Х. Государственная политика в сфере использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения в условиях глобализации // Экологическое право. 2013. № 5. С. 27—30.

<sup>32</sup> Выпханова Г. В., Жаворонкова Н. Г. Государственная экологическая политика и документы стратегического планирования // Экологическое право. 2016. № 3. С. 24—29.

природопользования. Аналогично Н. М. Заславская обращает внимание на то, что в Основах государственной политики в области экологического развития на период до 2030 года достижение цели экологической политики никак не связано с реальным поведением участников общественных отношений<sup>33</sup>. В то время как в действительности должны быть проработаны конкретные показатели, предусмотрены способы и средства их реализации, а также контроль и возможность коррекции.

**Государственная программа РФ «Охрана окружающей среды» на 2012—2020 годы** в рамках основного своего направления предусматривает не рациональное природопользование, а только лишь рациональное использование природных ресурсов как часть охраны окружающей среды. В программе не раскрывается содержание рационального использования природных ресурсов. Однако оно представлено одним из целевых показателей и ожидаемых результатов подпрограммы «Регулирование качества окружающей среды» в виде инвестиций в основной капитал, направленный на рациональное использование природных ресурсов.

(2) С элементами по обеспечению экологической безопасности. **Комплексная стратегия обращения с твердыми коммунальными (бытовыми) отходами в РФ и план ее реализации** во главу угла ставят задачу создания и обеспечения экологически безопасного и экономически эффективного обращения с твердыми коммунальными отходами. Сфера рационального природопользования здесь представлена рациональным использованием природных и иных материальных ресурсов; развитием у населения ресурсосберегающего отношения при потреблении товаров, в том числе направленного на экономию материальных ресурсов; а также сокращением образования отходов. На основании приведенных мер видно, что в области отходов преобладает подход к экологически безопасному обращению с ними над методами рационального природопользования.

**Стратегия национальной безопасности РФ** содержит значительный блок экологической составляющей<sup>34</sup>. В стратегии прямо говорится о важности рационального природопользования. В то же время все меры, средства

и механизмы по рациональному природопользованию в ней неразрывно слиты с теми же инструментами по экологической безопасности. Общие стратегические цели сформулированы одновременно и для обеспечения экологической безопасности, и для рационального природопользования: сохранение и восстановление природных систем, обеспечение качества окружающей среды, необходимого для жизни человека и устойчивого развития экономики; ликвидация экологического ущерба.

**В Стратегии экологической безопасности РФ на период до 2025 года** в качестве одного из приоритетных направлений по обеспечению экологической безопасности признано осуществление эффективных мер по сохранению и *рациональному использованию* природных ресурсов, в том числе лесных, охотничьих и водных биологических, по сохранению экологического потенциала лесов. К сожалению, для поддержания экологической безопасности и рационального природопользования применяются одни и те же средства.

## **2. Направления государственной политики в сфере обеспечения рационального природопользования по действиям, отражающим содержание «рациональности»**

(1) Признана важность рационального природопользования, однако не закрепляются критерии, требования к нему, не дается перечень конкретных действий (вообще не раскрыта суть «рациональности»). В **Концепции развития лесного хозяйства РФ на 2003—2010 годы** только продекларировано рациональное использование лесов и ничего не сказано о его содержании. В то время как согласно распоряжению Правительства РФ от 28.12.2012 № 2593-р срок реализации Концепции истек в 2010 г., все основные ее мероприятия были выполнены. Разумеется, легко признать реализованным то, что не наделено конкретными правовыми характеристиками.

В **Основах государственной политики в области использования минерального сырья и недропользования** сформулировано указание на осуществление рационального использования минерально-сырьевой базы, однако его содержание также не дается, и совершенно непонятно, как достичь сформулированную цель, исполнять поставленные задачи

<sup>33</sup> См.: Заславская Н. М. Механизм правового регулирования отношений в сфере экологической политики // Экологическое право. 2016. № 3. С. 19—23.

<sup>34</sup> Также об этом см.: Выпханова Г. В., Жаворонкова Н. Г. Указ. соч.

и руководствоваться принципами. Во исполнение данного документа была утверждена **Долгосрочная государственная программа изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы России на основе баланса потребления и воспроизводства минерального сырья**<sup>35</sup> (сроки реализации: 2005—2010 гг. и до 2020 г.). Тем не менее и в ней была только установлена задача в виде повышения эффективности и рациональности использования минерально-сырьевых ресурсов, а также сделано несколько акцентов на обеспечении рационального и безопасного природопользования в целом и рационального использования ресурсов подземных и минеральных вод в частности. Однако и здесь не раскрывается суть «рациональности».

**Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года** немного соприкасается со сферой рационального природопользования. В ней вскользь упоминается о рациональном использовании водных биологических ресурсов и рациональном водопользовании, к сожалению, без указания на конкретные действия.

Аналогичная картина наблюдается и в **Стратегии развития рыбохозяйственного комплекса РФ на период до 2020 года**. Из ее текста не следует, что же относится к рациональному использованию водных биоресурсов.

(2) Действия перечислены, однако присутствует путаница «рационального», «устойчивого» и «неистощительного» природопользования. Например, в **Экологической доктрине РФ** обеспечение рационального природопользования объявлено одним из условий сохранения природных систем, поддержания их целостности и жизнеобеспечивающих функций для устойчивого развития общества, повышения качества жизни, улучшения здоровья населения и демографической ситуации, обеспечения экологической безопасности нашей страны. Несмотря на признание существенной роли рационального природопользования, Экологическая доктрина РФ апеллирует к термину «устойчивое природопользование», относя обеспечение устойчивого природопользования к основным направлениям государственной экологической

политики. Вместе с тем основной задачей экономического и финансового механизма в указанном документе объявлено «экономическое регулирование рыночных отношений в целях рационального неистощительного природопользования...». Противоречие в данном случае очевидно. И это притом, что в правовой науке Экологическая доктрина РФ была признана системой собственно политических, идеологических и правовых принципов, составляющих фундаментальную основу государственной экологической политики в РФ соответствующего временного периода<sup>36</sup>. Та же Экологическая доктрина РФ к действиям, отражающим устойчивое природопользование, относит: внедрение комплексного природопользования; развитие наукоемких природосберегающих высокотехнологичных производств; сохранение способности биологических ресурсов к саморегуляции и самовоспроизводству; максимально полное использование извлеченных полезных ископаемых и биологических ресурсов, минимизацию отходов при их добыче и переработке; минимизацию экологического ущерба; сохранение и восстановление естественного плодородия почв и другие меры.

(3) Перечислены конкретные действия, раскрывающие содержание рационального природопользования. В политико-правовых документах экологической направленности такой перечень разнится в зависимости от специфики самого природного блага.

В **Стратегии развития лесного комплекса РФ до 2020 года** делается всего несколько акцентов на рациональном использовании лесосырьевых ресурсов в виде внедрения ресурсосберегающих и экологически чистых технологий. Констатируется, что в целях рационального природопользования необходима разработка новых ресурсосберегающих технологий переработки щелоков и газовых выбросов сульфатцеллюлозного производства. Кроме того, для решения экологических проблем отрасли требуется обеспечить рациональное использование заготовленной древесины. Следовательно, в лесном комплексе РФ политика в области рационального природопользования охватывает не только область эффективного лесопользо-

<sup>35</sup> Приказ Минприроды РФ от 16.07.2008 № 151 «Об утверждении Долгосрочной государственной программы изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы России на основе баланса потребления и воспроизводства минерального сырья» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>36</sup> См.: Ключанова Л. Г. Особенности формирования государственной экологической политики Российской Федерации // Правовые вопросы строительства. 2013. № 2. С. 9—12.

вания, но и рациональное использование уже добытого древесного сырья и вовлечения в хозяйственный оборот древесных отходов лесозаготовок и деревообработки. Приходим к выводу о том, что рациональное использование ресурса должно осуществляться на всех этапах экономического цикла: добыча — производство изделия — эксплуатация — утилизация. На важность обеспечения рациональных моделей потребления и производства обращено внимание и в научной литературе по экологической политике<sup>37</sup>.

Согласно положениям *Водной стратегии РФ на период до 2020 года* рациональное водопользование основывается на экономии водных ресурсов. Достигается оно путем снижения потерь воды при транспортировке, уменьшения удельного потребления воды в технологических процессах, на хозяйственно-бытовые нужды, сокращения сверхнормативного изъятия водных ресурсов из водных объектов, внедрения систем оборотного и повторно-последовательного водоснабжения, систем приборного учета водных ресурсов, расширения перечня видов платного водопользования в целях сокращения непроизводительных потерь воды и другие механизмы.

*Климатическая доктрина РФ* к мерам по снижению антропогенных выбросов парниковых газов относит рациональное ведение лесного хозяйства, облесение и лесовозобновление на устойчивой основе. В реальности последние два действия и есть рациональное природопользование (хотя так они не именуются в Климатической доктрине РФ), поскольку направлены на увеличение ассимиляционной емкости природной среды за счет древесно-кустарниковой растительности. Значит, в Климатической доктрине РФ, как и в других документах, проблематика рационального природопользования затрагивается лишь частично.

В развитие Указа Президента РФ от 07.07.2011 № 899 (ред. от 16.12.2015) «Об утверждении приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации и перечня критических технологий Российской Федерации»<sup>38</sup> в *Прогнозе долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2030 года* (разработан Минэкономразвития России) рациональное природо-

пользование представлено как одно из приоритетных направлений совершенствования науки, технологий и техники в РФ. Рациональное природопользование здесь определено как движущая сила и основа долгосрочной экономической устойчивости. К основным научно-техническим трендам рационального природопользования Прогнозом отнесено: развитие технологий экологически безопасной утилизации отходов и обезвреживания токсикантов, позволяющих извлекать материальные ресурсы из отходов и возвращать их во вторичный оборот; разработка микропористых соединений, способных улавливать частицы размерами меньше нескольких микрометров, а также развитие приборно-аналитической базы для анализа таких веществ и создание очистных систем нового поколения; развитие технологий рециклинга и повторного использования сточных вод; развитие технологий альтернативной (экологически эффективной) энергетики, в том числе производства биотоплива и др. Отдельно показана необходимость обеспечения рационального использования природных ресурсов, включая и инвестиции в его развитие. Обращено внимание и на рациональное использование топливно-энергетических ресурсов, особенно на рациональное использование попутного нефтяного газа и минимизацию объемов его сжигания на факелах.

**3. Направления государственной политики в сфере обеспечения рационального природопользования по возобновимости природных ресурсов** представлены двумя основными блоками: (1) рациональным использованием не полностью возобновимых и невозобновимых природных ресурсов и (2) неистощительным использованием возобновимых природных ресурсов. В *Государственной стратегии РФ по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития* (утратила силу в связи с изданием Указа Президента РФ от 19.04.2017 № 176) и *Экологической доктрине РФ* вопросы рационального природопользования необоснованно сужены до проблем рационального использования невозобновимых природных ресурсов. В отношении же возобновимых природных ресурсов предполагается всего лишь неистощительное их использование. При этом содержание неистощительного использования

<sup>37</sup> См.: Бобылев С. Н., Соловьева С. В., Ховавко И. Ю. Государственная экологическая политика: идентифицируя новые экономические и правовые приоритеты // Экологическое право. 2016. № 4. С. 43—49.

<sup>38</sup> СЗ РФ. 2011. № 28. Ст. 4168.



природных ресурсов не раскрывается, в отличие от рационального использования невозобновимых природных ресурсов. Последнее связывается с экономным, бережным потреблением. В аналогичном контексте о ресурсосбережении, но применительно к минерально-сырьевой базе (невозобновимые природные ресурсы) говорится и в **Основах государственной политики в области использования минерального сырья и недропользования**.

Весьма продуктивной, на наш взгляд, является ориентация **Основ государственной политики в области экологического развития на период до 2030 года** именно на ресурсосбережение. Там сконцентрировано внимание на внедрении ресурсосберегающих технологий и оборудования (п. 12, 15, 17), стимулировании проведения научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в области ресурсосбережения (п. 19), поддержке распространения сведений ресурсосберегающей направленности (п. 20).

Повышение энергетической эффективности электроэнергетики на основе внедрения возобновляемых источников энергии, безусловно, приводит к экономному и бережному использованию ряда невозобновимых природных ресурсов. Не случайно в **Основных направлениях государственной политики в сфере повышения энергетической эффективности электроэнергетики на основе использования возобновляемых источников энергии на период до 2024 года** прописан комплекс мероприятий, направленных на создание условий, стимулирующих развитие использования возобновляемых источников для производства электрической энергии. В правовой науке налоговое стимулирование, с помощью которого реализуются меры по повышению энергоэффективности (включая сферу создания объектов, относящихся к возобновляемым источникам энергии), рассматривается как одно из направлений экологической политики<sup>39</sup>, охватывающей и сферу оптимального использования природы.

Часть водных ресурсов, а именно региональные водные ресурсы, пресная вода, относятся к не полностью возобновимым. Именно в та-

ком ракурсе в **Водной стратегии РФ на период до 2020 года** рациональность водопользования связывается с максимально экономным потреблением воды и снижением ее потерь.

#### **4. Направления государственной политики в сфере обеспечения рационального природопользования по единичному природному объекту или их совокупности**

(1) По единичному природному объекту. В **Основах государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в РФ на период до 2030 года** определены направления по максимально эффективному пользованию лесами как экологической системы. Там говорится о важности повышения продуктивности и улучшения породного состава лесов, для чего предлагается создать систему федерального мониторинга воспроизводства лесов; разработать региональные нормативы воспроизводства лесов; провести техническую модернизацию воспроизводства лесов. Получается, что и в этом политико-правовом документе рациональное природопользование задействовано отнюдь не в полном объеме, а только с позиции повышения устойчивости (через продуктивность и породный состав) соответствующей экологической системы.

(2) По совокупности природных объектов (природные комплексы). В **Концепции развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 года** практически ничего не сказано о рациональном природопользовании. Единственное его упоминание — в положении о том, что развитие системы особо охраняемых природных территорий осуществляется в том числе и путем рационального использования природного наследия. В эколого-правовой науке отмечается, что одно из направлений экологической политики в виде сохранения природной среды реализуется «через формирование и обеспечение устойчивого функционирования систем охраняемых природных территорий разных уровней и категорий»<sup>40</sup>. Выходит, что в рамках функционирования особо охраняемых природных территорий государственная поли-

<sup>39</sup> См.: Грачева Е. Ю., Карташов А. В. Налоговое льготирование энергоэффективности как направление экологической и налоговой политики Российской Федерации (финансово-правовые аспекты) // Юрист. 2013. № 21. С. 7—11.

<sup>40</sup> Воронцова А. А. Гармонизация законодательства Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях с нормами международного экологического права как одно из направлений российской государственной экологической политики // Экологическое право. 2016. № 4. С. 33—37.

тика по рациональному природопользованию связана в первую очередь с сохранением естественных экологических систем.

#### **5. Направления государственной политики в сфере обеспечения рационального природопользования по компонентам природной среды**

**Земля и почвы.** *Основы государственной политики использования земельного фонда РФ на 2012—2020 годы* признают значимость проблем обеспечения рационального использования земельных участков. В них указывается на необходимость создания условий для организации рационального и эффективного использования такого природного ресурса.

А. Л. Корнеев рассматривает проблемы ограничений прав на земельные участки с привязкой к государственной экологической политике. Ученый отличает ограничения субъективных прав на землю от различного рода публично-правовых обременений и пределов действия соответствующего права<sup>41</sup>. Он не затрагивает сферы рационального природопользования, однако полагаем, что ограничения субъективных прав на земельные участки могут быть применены для обеспечения их рационального использования.

В рациональном использовании земель особое значение приобретают правовые средства реализации государственной политики. Для достижения целей и задач государственной политики при разработке правовых средств по воздействию на земельные отношения во внимание должен быть принят ряд принципиальных позиций. Н. Г. Нарышева к ним относит: (1) влияние правового средства как на собственные земельные, так и на иные виды отношений, а также применение других правовых средств; (2) разработка правового средства должна базироваться на определении задач, решаемых посредством его применения; (3) каждое правовое средство целесообразно проверять на достижение оптимального баланса публичных и частных интересов<sup>42</sup>.

**Недра.** *Основы государственной политики в области использования минерального сырья и недропользования* одной из своих целей

называют организацию рационального и комплексного использования минерально-сырьевых ресурсов. Стимулирование перехода экономики России на рациональное использование минерального сырья при его добыче и переработке отнесено к принципам рассматриваемой политики.

**Воды.** *Водная стратегия РФ на период до 2020 года* направлена на рациональное использование водных ресурсов. Сравнительно много внимания в ней уделено увеличению рациональности водопользования, рациональному использованию и бережному отношению к воде.

**Растительный мир (включая леса).** *Концепция развития лесного хозяйства РФ на 2003—2010 годы* признает организацию рационального использования лесов стратегически важной задачей. Наряду с непрерывным и неистощительным, рациональное использование лесов включено в их устойчивое управление. Основными задачами лесничеств и лесопарков объявлены в том числе организация рационального использования лесов и земель лесного фонда. Рациональное использование генетического и экологического потенциала лесов также признано одним из способов обеспечения устойчивого развития лесного хозяйства. В *Стратегии развития лесного комплекса РФ до 2020 года* сфера рационального природопользования затрагивается еще более поверхностно. Там лишь вскользь упоминается об организации *рационального*, многоцелевого, непрерывного и неистощительного использования лесов, и только в контексте приоритетного направления развития лесного комплекса. И это в условиях явного несовершенства отношений по максимально эффективному лесопользованию. В частности, на наличие недостатков в управлении рациональным использованием лесов, в том числе и на уровне политики государства, указывают Н. Д. Вершило и Т. А. Вершило<sup>43</sup>.

**Животный мир.** *Стратегия развития рыбохозяйственного комплекса РФ на период до 2020 года* провозглашает курс на рациональное использование водных биоресурсов. При этом рациональное использование водных

<sup>41</sup> См.: Корнеев А. Л. Государственная экологическая политика и вопросы ограничений прав в земельном праве // Экологическое право. 2016. № 4. С. 18—23.

<sup>42</sup> См.: Нарышева Н. Г. Государственная политика и правовое регулирование земельных отношений // Экологическое право. 2016. № 3. С. 35—41.

<sup>43</sup> См.: Вершило Н. Д., Вершило Т. А. Повышение роли лесного потенциала в правовом обеспечении доходной базы бюджета как элемент экологической политики государства // Экологическое право. 2016. № 3. С. 42—46.

биоресурсов и их воспроизводство признаются самостоятельными мерами при переходе рыбохозяйственного комплекса от экспортно-сырьевого к инновационному типу развития. Однако характеристика «рациональности» использования водных биоресурсов в указанном документе также не сформулирована.

**Озоновый слой атмосферы.** В *Климатической доктрине РФ* говорится о мерах по снижению антропогенных выбросов парниковых газов и об увеличении их абсорбции поглотителями и накопителями. Одним из вариантов решения задач по смягчению антропогенного влияния на климат на микроэкономическом уровне Доктрина называет *рациональное использование лесов и сельскохозяйственных земель*.

Таким образом, в большинстве политико-правовых документов экологической направленности проблематика рационального природопользования поставлена далеко не на первый план. Преимущественно в них затрагиваются только отдельные стороны рационального природопользования, без системной их проработки. Ни в одном из рассмотренных политико-правовых документов не уделяется внимание потенциалу природы (*динамичная характеристика, изменяющаяся под влиянием естественных и антропогенных процессов, выражающая количественные и качественные показатели состояния природы*<sup>44</sup>). В эколого-правовой науке потенциал природы признается методологическим и правовым инструментом, который может оперативно решать эколого-правовые задачи<sup>45</sup>. М. М. Бринчук пишет о полезности потенциала природы в государственной экономической политике, осуществление которой

связано с использованием природных ресурсов. Поскольку потенциал природы может быть учтен, в том числе и для «планирования использования природных ресурсов на основе принципа рациональности»<sup>46</sup>, постольку его следует обязательно включать в основы политики в сфере рационального природопользования.

### III. ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА, ОТРАЖАЮЩАЯ РЕАЛИЗАЦИЮ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ РАЦИОНАЛЬНОГО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

Правоприменительная практика, отражающая реализацию государственной политики в сфере рационального природопользования, не богата примерами. И это вполне закономерно, поскольку государственная политика в сфере рационального природопользования не сформирована полностью. В определении Конституционного Суда РФ от 06.07.2001 № 151-О<sup>47</sup> имеется указание на то, что выделение квот на вылов водных биологических ресурсов — одно из направлений *государственной политики в сфере рационального использования природных ресурсов*. Точно такой же вывод содержится и в определении Конституционного Суда РФ от 06.07.2001 № 163-О<sup>48</sup>.

В правоприменительной деятельности обеспечение рационального природопользования связывается с разрешительным типом правового регулирования. Так, суды констатируют, что в целях обеспечения рационального использования и воспроизводства природных ресурсов установлен разрешительный порядок негативного воздействия на природную среду<sup>49</sup>. Ана-

<sup>44</sup> См.: Бринчук М. М. Потенциал природы как методологическое основание государственной экологической политики и экологического права // Экологическое право. 2010. № 3. С. 2—8.

<sup>45</sup> См.: Бринчук М. М. Потенциал природы как методологическое основание ... С. 2—8; Бринчук М. М. Потенциал природы как инструмент экологического права // Экологическое право. 2010. № 4. С. 8—14.

<sup>46</sup> Бринчук М. М. Потенциал природы как методологическое основание ... С. 2—8.

<sup>47</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 06.07.2001 № 151-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Думы Приморского края о проверке конституционности постановления Правительства Российской Федерации «О квотах на вылов (добычу) водных биологических ресурсов внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации»» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2002. № 2.

<sup>48</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 06.07.2001 № 163-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса администрации Хабаровского края о проверке конституционности пунктов 2 и 4 постановления Правительства Российской Федерации «О квотах на вылов (добычу) водных биологических ресурсов внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации»» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>49</sup> Постановление Верховного Суда РФ от 01.09.2017 № 81-АД17-22; решение Пензенского областного суда от 09.11.2017 по делу № 7-539/2017 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

логично суды указывают на разрешительный порядок природопользования в сфере охоты, применяемый именно для обеспечения рационального использования и воспроизводства соответствующих ресурсов<sup>50</sup>.

В судебной практике также признается важность рационального природопользования в целом. Например, в определении Конституционного Суда РФ от 30.09.2010 № 1421-О-О обращено внимание на то, что законодатель в целях обеспечения экологической безопасности должен создать эффективный правовой механизм рационального природопользования и охраны окружающей среды от вредных воздействий. К основным элементам такого механизма отнесена оценка воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду и экологическая экспертиза<sup>51</sup>. Однако в приведенном судебном деле не дается разграничение основных политических идей по рациональному природопользованию от таких же идей по охране окружающей среды.

Тем не менее в некоторых судебных актах прослеживается тенденция к отграничению отношений по рациональному природопользованию от экологически безопасного природопользования и охраны окружающей среды. Так, судами указывается, что применительно к одному объекту природной среды «устанавливаются две группы правоотношений: отношения по *рациональному природопользованию* и отношения по охране окружающей природной среды, регулируемые нормами права комплексного характера»<sup>52</sup>. В другом судебном акте говорится об эффективной системе локального экологического мониторинга, позволяющего контролировать состояние природной среды, получать необходимую информацию для обеспечения

*рационального и экологического безопасного природопользования*<sup>53</sup>. Похожие формулировки встречаются относительно часто<sup>54</sup>. Суды также обращают внимание на одну из характеристик рациональности природопользования — «максимально бережное, экономное использование невозобновимых ресурсов». Так, одним из условий рационального использования территорий города судом было признано *бережное природопользование*<sup>55</sup>.

Таким образом, судебное истолкование касается лишь некоторых сторон рационального природопользования или рационального использования отдельных природных ресурсов. Очевидно, что качественная проработка проблематики рационального природопользования на политическом уровне, определение основных направлений развития в указанной сфере скажутся и на правоприменении.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

1. На политическом уровне рациональное природопользование признано основой долгосрочной экономической устойчивости. Однако его проблематика слабо проработана в российских политико-правовых документах экологической направленности. В них отсутствует терминологическое единство в отношении максимально эффективного пользования природной средой. Равнозначно употребляются неодинаковые по содержанию понятия «рациональное природопользование», «устойчивое природопользование» и «неистощительное природопользование». Осуществляется необоснованное смешение вопросов рационального природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения

<sup>50</sup> Решение Новгородского областного суда от 09.10.2017 по делу № 12-559/2017 ; решение Новгородского областного суда от 09.10.2017 по делу № 12-558/2017 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>51</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 30.09.2010 № 1421-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Кулаковой Натальи Анатольевны и Лисицыной Наталии Александровны на нарушение их конституционных прав статьей 11 Федерального закона «Об экологической экспертизе»» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>52</sup> Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 08.12.2004 № А33-8373/04-С2-Ф02-5071/04-С2 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>53</sup> Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 08.06.2018 № Ф04-2004/2018 по делу № А70-7713/2017 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>54</sup> Решение Арбитражного суда Свердловской области от 16.05.2016 по делу № А60-11840/2016 ; апелляционное определение Челябинского областного суда от 07.10.2014 по делу № 11-10501/2014 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>55</sup> Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 17.09.2012 по делу № А46-13992/2011 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».



экологической безопасности. Рациональное природопользование не наделяется конкретными правовыми характеристиками. Оно неверно описывается как экологически безопасное или устойчивое природопользование.

2. Российская государственная политика в качестве приоритетных направлений рационального природопользования признает рациональное использование невозобновимых и неистощительное использование возобновимых природных ресурсов. Экологически ориентированный рост экономики связывается не с рациональным, а с неистощительным природопользованием. В большинстве политико-правовых

документов экологической направленности говорится не о рациональном природопользовании, а только о рациональном использовании природных ресурсов, без раскрытия их соотношения и содержания.

3. По причине неполноты и противоречивости государственной политики в сфере рационального природопользования практически отсутствует правоприменительная практика, отражающая реализацию соответствующих политических направлений. Судебное истолкование касается только отдельных сторон рационального природопользования или рационального использования отдельных природных ресурсов.

### БИБЛИОГРАФИЯ

1. Андреев М. Н., Краев Н. В., Краева В. Н. Федеральная государственная политика в сфере охоты и охотничьего хозяйства // Экологическое право. — 2013. — № 3. — С. 27—33.
2. Бажайкин А. Л. Принципы охраны окружающей среды — как основополагающие идеи (руководящие положения) экологического права и законодательства, государственной экологической политики // Экологическое право. — 2012. — № 1. — С. 15—19.
3. Бобылев С. Н., Соловьева С. В., Ховавко И. Ю. Государственная экологическая политика: идентифицируя новые экономические и правовые приоритеты // Экологическое право. — 2016. — № 4. — С. 43—49.
4. Боголюбов С. А. Соотношение экологических политик России и других государств // Экологическое право. — 2016. — № 4. — С. 23—32.
5. Бринчук М. М. Потенциал природы как методологическое основание государственной экологической политики и экологического права // Экологическое право. — 2010. — № 3. — С. 2—8.
6. Бринчук М. М. Потенциал природы как инструмент экологического права // Экологическое право. — 2010. — № 4. — С. 8—14.
7. Вершило Н. Д., Вершило Т. А. Повышение роли лесного потенциала в правовом обеспечении доходной базы бюджета как элемент экологической политики государства // Экологическое право. — 2016. — № 3. — С. 42—46.
8. Волков Г. А. Экологическое лицензирование как инструмент реализации экологической политики // Экологическое право. — 2016. — № 4. — С. 5—10.
9. Воронцова А. А. Гармонизация законодательства Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях с нормами международного экологического права как одно из направлений российской государственной экологической политики // Экологическое право. — 2016. — № 4. — С. 33—37.
10. Выпханова Г. В., Жаворонкова Н. Г. Государственная экологическая политика и документы стратегического планирования // Экологическое право. — 2016. — № 3. — С. 24—29.
11. Грачева Е. Ю., Карташов А. В. Налоговое льготирование энергоэффективности как направление экологической и налоговой политики Российской Федерации (финансово-правовые аспекты) // Юрист. — 2013. — № 21. — С. 7—11.
12. Жуйков В. М. Правовое обеспечение единой государственной экологической политики // Журнал российского права. — 2012. — № 6. — С. 141—143.
13. Заславская Н. М. Механизм правового регулирования отношений в сфере экологической политики // Экологическое право. — 2016. — № 3. — С. 19—23.
14. Ибрагимов К. Х. Государственная политика в сфере использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения в условиях глобализации // Экологическое право. — 2013. — № 5. — С. 27—30.
15. Ключанова Л. Г. Комплексный подход к развитию экологической политики Российской Федерации // Экологическое право. — 2016. — № 3. — С. 15—19.

16. Ключанова Л. Г. Особенности формирования государственной экологической политики Российской Федерации // Правовые вопросы строительства. — 2013. — № 2. — С. 9—12.
17. Корнеев А. Л. Государственная экологическая политика и вопросы ограничений прав в земельном праве // Экологическое право. — 2016. — № 4. — С. 18—23.
18. Краев Н. В. Государственная политика в сфере охоты и охотничьего хозяйства в советский период // Экологическое право. — 2010. — № 4. — С. 2—8.
19. Нарышева Н. Г. Государственная политика и правовое регулирование земельных отношений // Экологическое право. — 2016. — № 3. — С. 35—41.
20. Петрова Т. В. Рациональное использование природных ресурсов: понятие, принцип, полномочие, направление государственной экологической политики // Экологическое право. — 2016. — № 3. — С. 29—34.
21. Русин С. Н. Экологическая политика и право. Проблемы формирования и реализации // Экологическое право. — 2016. — № 3. — С. 9—15.
22. Хлуденева Н. И., Цуранова А. И. Государственная экологическая политика и право // Журнал российского права. — 2011. — № 11. — С. 128—135.

Материал поступил в редакцию 6 июля 2018 г.

### THE STATE POLICY IN THE FIELD OF EFFICIENT ENVIRONMENTAL MANAGEMENT<sup>56</sup>

**LUNEVA Elena Viktorovna**, PhD in Law, Associate Professor of the Department of Environmental Law, Labor Law and Civil Procedure of Kazan (Volga) Federal University  
vilisa\_vilisa@mail.ru  
420008, Russia, Kazan, Kremlyovskaya, d. 18

**Abstract.** *The paper systematizes the directions of the state policy in the field of environmental management on the following grounds: 1) the elements of environmental protection or elements of environmental safety; 2) actions reflecting the content of “rationality;” 3) renewability of natural resources; 4) the object of the nature; 5) the components of the natural environment. The grounds determined for classification helped to identify overlaps in the ideas and attitudes to environmental management set out in numerous Russian political and legal instruments of environmental character and to determine internal contradictions.*

*At the policy level, environmental management is recognized as the basis for long-term economic sustainability. However, its content is poorly developed. There is no terminological unity regarding the most effective use of the natural environment. Unequal in essence, the terms “rational nature management,” “sustainable natural resource management,” sustainable natural resource management” and “environmentally safe nature management” are used interchangeably. An unreasonable confusion of issues of environmental management, environmental protection and environmental safety is taking place. Environmental management is not endowed with specific legal characteristics. It is incorrectly described as environmentally sound or sustainable management of the environment.*

*Due to the incompleteness and inconsistency of the state policy in the field of environmental management, there is practically no law enforcement practice reflecting the implementation of the relevant policy directions. Judicial interpretation concerns only some participants of the rational use of natural resources or the rational use of certain natural resources.*

**Keywords:** *State environmental policy, environmental management, sustainable environmental management, inexhaustible environmental management, environmental safety, rational use of natural resources, renewable natural resources, non-renewable natural resources.*

<sup>56</sup> The study was supported by the Kazan (Volga Region) Federal University.

## REFERENCES

1. Andreev M. N., Kraev N. V., Kraeva V. N. federalnaya gosudarstvennaya politika v sfere okhoty i okhotnichego khozyaystva [The federal state policy in the field of hunting and hunting management]. *Ekologicheskoe pravo [Environmental Law]*. 2013. No. 3. P. 27—33. (In Russian)
2. Bazhaykin A. L. Printsipy okhrany okruzhayushchey sredy — kak osnovopolagayushchie idei (rukovodyashchie polozheniya) ekologicheskogo prava i zakonodatelstva, gosudarstvennoy ekologicheskoy politiki [Principles of environmental protection as fundamental ideas (guidelines) of environmental law and legislation, state environmental policy]. *Ekologicheskoe pravo [Environmental Law]*. 2012. No. 1. P. 15—19. (In Russian)
3. Bobylev S. N., Solovyev S. V., Khovavko I. Yu. Gosudarstvennaya ekologicheskaya politika: identifikatsiya novye ekonomicheskie i pravovye [The state environmental policy: identifying new economic and legal priorities]. *Ekologicheskoe pravo [Environmental Law]*. 2016. No. 4. P. 43—49. (In Russian)
4. Bogolyubov S. A. Sootnoshenie ekologicheskikh politik rossii i drugikh gosudarstv [The balance between environmental policies of Russia and other States]. *Ekologicheskoe pravo [Environmental Law]*. 2016. No. 4. P. 23—32. (In Russian)
5. Brinchuk M. M. Potentsial prirody kak metodologicheskoe osnovanie gosudarstvennoy ekologicheskoy politiki i ekologicheskogo prava [The nature potential as a methodological basis of the state environmental policy and environmental law]. 2010. No. 3. P. 2—8. (In Russian)
6. Brinchuk M. M. Potentsial prirody kak instrument ekologicheskogo prava [The nature potential as an instrument of environmental law]. *Ekologicheskoe pravo [Environmental Law]*. 2010. No. 4. P. 8—14. (In Russian)
7. Vershilo N. D., Vershilo T. A. Povyshenie roli lesnogo potentsiala v pravovom obespechenii dokhodnoy bazy byudzheta kak element ekologicheskoy politiki gosudarstva [Increasing the role of forest potential in the legal support of the budget revenue base as an element of the state environmental policy]. *Ekologicheskoe pravo [Environmental Law]*. 2016. No. 3. P. 42—46. (In Russian)
8. Volkov G. A. Ekologicheskoe litsenzirovanie kak instrument realizatsii ekologicheskoy politiki [Environmental licensing as a tool for the implementation of environmental policy]. *Ekologicheskoe pravo [Environmental Law]*. 2016. No. 4. P. 5—10. (In Russian)
9. Vorontsova A. A. Garmonizatsiya zakonodatelstva Rossiyskoy Federatsii ob osobo okhranyaemykh prirodnym territoriyakh s normami mezhdunarodnogo ekologicheskogo prava kak odno iz napravleniy rossiyskoy gosudarstvennoy ekologicheskoy [Harmonization of the legislation of the Russian Federation on specially protected natural areas with the norms of international environmental law as one of the directions of the Russian state environmental policy]. *Ekologicheskoe pravo [Environmental Law]*. 2016. No. 4. P. 33—37. (In Russian)
10. Vypkhanova G. V., Zhavoronkova N. G. Gosudarstvennaya ekologicheskaya politika i dokumenty strategicheskogo planirovaniya [The state environmental policy and strategic planning documents]. *Ekologicheskoe pravo [Environmental Law]*. 2016. No. 3. P. 24—29. (In Russian)
11. Gracheva E. Yu., Kartashov A. V. Nalogovoe igotirovanie energoeffektivnosti kak napravlenie ekologicheskoy i nalogovoy politiki Rossiyskoy Federatsii (finansovo-pravovye aspekty) [Tax incentives for energy efficiency as a direction of the environmental and tax policy of the Russian Federation (financial and legal aspects)]. *Yurist*. 2013. No. 21. P. 7—11. (In Russian)
12. Zhuykov V. M. Pravovoe obespechenie edinoi gosudarstvennoy ekologicheskoy politiki [Legal support of the unified state environmental policy]. *Zhurnal rossiyskogo prava [Journal of Russian Law]*. 2012. No. 6. P. 141—143. (In Russian)
13. Zaslavskaya N. M. Mekhanizm pravovogo regulirovaniya otnosheniy v sfere ekologicheskoy politiki [The mechanism of the legal regulation of relations in the field of environmental policy]. *Ekologicheskoe pravo [Environmental Law]*. 2016. No. 3. P. 19—23. (In Russian)
14. Ibragimov, K. H. Gosudarstvennaya politika v sfere ispolzovaniya i okhrany zemel selskokhozyaystvennogo naznacheniya v usloviyakh globalizatsii [The state policy in the use and protection of agricultural land in the context of globalization]. *Ekologicheskoe pravo [Environmental Law]*. 2013. No. 5. P. 27—30. (In Russian)
15. Klyukanova L. G. Kompleksnyy podkhod k razvitiyu ekologicheskoy politiki rossiyskoy federatsii [An integrated approach to the development of the environmental policy of the Russian Federation]. *Ekologicheskoe pravo [Environmental Law]*. 2016. No. 3. P. 15—19. (In Russian)
16. Klyukanova L. G. Osobennosti formirovaniya gosudarstvennoy ekologicheskoy politiki rossiyskoy federatsii [Peculiarities of formation of the state environmental policy of the Russian Federation]. *Pravovye voprosy stroitelstva*. 2013. No. 2. P. 9—12. (In Russian)

17. Korneev A. L. Gosudarstvennaya ekologicheskaya politika i voprosy ogranicheniy prav v zemelnom prave [The state environmental policy and issues of restrictions of rights in land law]. *Ekologicheskoe pravo [Environmental Law]*. 2016. No. 4. P. 18—23. (In Russian)
18. Kraev N.V. Gosudarstvennaya politika v sfere okhoty i okhotничего khozyaystva v sovetskiy period [The state policy in the field of hunting and hunting in the Soviet period]. *Ekologicheskoe pravo [Environmental Law]*. 2010. No. 4. P. 2—8. (In Russian)
19. Narysheva N. G. Gosudarstvennaya politika i pravovoe regulirovanie zemelnykh otnosheniy [The state policy and legal regulation of land relations]. *Ekologicheskoe pravo [Environmental Law]*. 2016. No. 3. P. 35—41. (In Russian)
20. Petrova T. V. Ratsionalnoe ispolzovanie prirodnnykh resursov: ponyatie, printsip, polnomochie, napravlenie gosudarstvennoy ekologicheskoy politiki [The rational use of natural resources: the concept, principle, authority, direction of the state environmental policy]. *Ekologicheskoe pravo [Environmental Law]*. 2016. No. 3. P. 29—34. (In Russian)
21. Rusin S. N. Ekologicheskaya politika i pravo. Problemy formirovaniya i realizatsii [Environmental policy and law. Problems of formation and implementation]. *Ekologicheskoe pravo [Environmental Law]*. 2016. No. 3. P. 9—15. (In Russian)
22. Hludееva N. I., Tsuranova A.I. Gosudarstvennaya ekologicheskaya politika i pravo [The state environmental policy and law]. *Zhurnal rossiiskogo prava [Journal of Russian Law]*. 2011. No. 11. P. 128—135. (In Russian)