
ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО, ПРИРОДОРЕСУРСНОЕ ПРАВО И АГРАРНОЕ ПРАВО

ENVIRONMENTAL LAW, NATURAL RESOURCES LAW AND AGRARIAN LAW

УДК 349.6

ПОНЯТИЕ ПРАВА ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

И. С. ШАХРАЙ¹⁾

¹⁾Белорусский государственный университет,
пр. Независимости, 4, 220030, г. Минск, Беларусь

Исследуются концептуальные подходы к определению понятия «право природопользования». На основе проведенного анализа научных источников, законодательства Республики Беларусь и иных постсоветских государств сделан вывод об обоснованности понимания права природопользования в узком смысле, охватывающем использование природных ресурсов (всего комплекса их полезных свойств), но не любые виды воздействий на окружающую среду. Такой подход позволяет учесть особенности природоресурсных отношений, разграничить их с природоохранными отношениями и сблизить правовой статус пользователей различных природных ресурсов. Рассмотрены признаки природных ресурсов, делается вывод о необходимости уточнения данного понятия и закрепления их общего перечня в законе об охране окружающей среды. Формулируются предложения по совершенствованию ряда положений данного закона и отраслевого природоресурсного законодательства.

Ключевые слова: право природопользования; природные ресурсы; природоресурсное законодательство.

Образец цитирования:

Шахрай ИС. Понятие права природопользования: теоретические аспекты. *Журнал Белорусского государственного университета. Право.* 2021;2:117–127.

For citation:

Shakhray IS. Definition of the right to nature usage: theoretical aspects. *Journal of the Belarusian State University. Law.* 2021;2:117–127. Russian.

Автор:

Ирина Сергеевна Шахрай – кандидат юридических наук, доцент; доцент кафедры экологического и аграрного права юридического факультета.

Author:

Irina S. Shakhray, PhD (law), docent; associate professor at the department of environmental and agricultural law, faculty of law.
shakhrai@bsu.by
<https://orcid.org/0000-0001-9909-7532>





DEFINITION OF THE RIGHT TO NATURE USAGE: THEORETICAL ASPECTS

I. S. SHAKHRAY^a

^aBelarusian State University, 4 Niezaliežnasci Avenue, Minsk 220030, Belarus

The article examines conceptual approaches to the definition of the «nature management right». Based on the analysis of scientific sources, legislation of the Republic of Belarus and other post-Soviet states, a conclusion was made about the validity of understanding the right to nature usage in a narrow sense, covering the use of natural resources (the entire range of their useful properties), but not all types of environmental impacts. This approach allows us to take into account peculiarities of natural resource relations, differentiate them with environmental relations and bring together the legal status of users of various natural resources. The features of natural resources are considered, a conclusion is made about the need to clarify this concept and consolidate their general list in the law on environmental protection. Proposals are being formulated to improve a number of provisions of this law and natural resources legislation.

Keywords: nature usage right; natural resource; natural resources legislation.

Введение

Сложность трактовки понятия «право природопользования» на теоретическом, законодательном, правоприменительном уровнях обусловлена его многоаспектностью и многозначностью. Так, в контексте концептуальных основ устойчивого развития право природопользования является одной из важнейших сфер согласования экономических, экологических и социальных интересов. Данное понятие может рассматриваться как правовой институт (право природопользования в объективном смысле), как совокупность прав и обязанностей пользователей (право природопользования в субъективном смысле) и как правоотношение [1, с. 195–196; 2, с. 113–114; 3, с. 74–75].

Являясь одной из форм взаимодействия общества с окружающей средой, право природопользования выступает также элементом эколого-правового статуса субъектов экологических отношений [4, с. 92–141; 5].

Право природопользования является комплексным правовым институтом, общие черты которого определяются Законом Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. № 1982XII «Об охране окружающей среды» (далее – закон «Об охране окружающей среды»), а специфика – отраслевым природоресурсным законодательством. Названный Закон должен создавать основу для формирования единообразных подходов к правовому закреплению понятия и содержания права пользования отдельными природными ресурсами, что обеспечивается не всегда [5, с. 108–110; 6, с. 90–91; 7, с. 59–61]. Сказанное свидетельствует о важности выработки научной теоретической концепции права природопользования, поскольку определение его содержания и признаков является одной из ключевых задач природоресурсного законодательства, от решения которой зависит обеспечение системности правового регулирования природоресурсных отношений.

Основная часть

Природопользование являлось исторически первой формой взаимодействия общества и природы, вследствие чего природоресурсное законодательство сформировалось достаточно давно. В связи с этим к проблемам определения ключевых понятий в сфере регулирования природоресурсных отношений юридическая наука обращалась неоднократно. В частности, учеными высказываются различные мнения о понятии и содержании права природопользования, его соотношении с понятием «право пользования природными ресурсами».

В узком значении право природопользования рассматривается как использование природных ресурсов. Данный подход традиционен и имеет значительное число сторонников среди советских и современных авторов [1, с. 195–200; 3, с. 74–75;

8, с. 45–46; 9, с. 138–145; 10, с. 126–128; 11, с. 32–39]. При этом в процессе природопользования должны приниматься во внимание экологические взаимосвязи, экологически значимое поведение не только в отношении предоставленного в пользование природного ресурса, но и иных природных ресурсов и окружающей среды в целом [12, с. 3–16]. С учетом данной особенности Б. В. Ерофеев обосновывает существование наряду с правом природопользования (как установленного законодательством порядка использования природных ресурсов) права экологического пользования, которое рассматривается данным автором в контексте экологических взаимосвязей природных ресурсов [2, с. 113–133; 13]. Это мнение не находит широкой поддержки среди ученых. Мы также полагаем, что более перспективным спосо-



бом учета экологических взаимосвязей используемых природных ресурсов является закрепление и последовательная реализация в законодательстве принципа комплексности права природопользования.

Нередко в научной и учебной литературе встречается широкая трактовка, предполагающая возможность осуществлять природопользование в двух направлениях: изъятие природного вещества из природы и внесение антропогенного вещества в природу (правда, такой вывод приводится В. В. Петровым в контексте проблем установления лимитов на природопользование, которые делятся на два вида: предельно допустимые нормы изъятия и предельно допустимые нормы выбросов, сбросов вредных веществ в природную среду, размещения отходов [14, с. 151–152], тогда как понятие специального природопользования им связывается исключительно с потреблением природного ресурса [14, с. 143–144]).

В продолжение такого подхода И. Б. Калинин предлагает разграничивать пользование природными ресурсами (ресурсопользование) и право природопользования. По его мнению, отношения природопользования включают в себя широкий круг общественных отношений, которые возникают при любом воздействии человека на компоненты окружающей среды и могут регулироваться «нормами как природоресурсного, так и других отраслей законодательства – гражданского, административного, экологического и т. д.» [15, с. 2], тогда как «отношения пользования природными ресурсами, связанные с использованием их полезных свойств, как сопровождающиеся, так и не сопровождающиеся их изъятием из окружающей среды, регулируются нормами природоресурсного законодательства» [15, с. 2]. Что примечательно, данный автор относит к пользованию природными ресурсами (в узком значении) и такие виды деятельности, как захоронение отходов и восполнение природных ресурсов [15, с. 2].

Право природопользования в широком смысле, как отмечает А. Ю. Винокуров, включает не только извлечение полезных свойств природы и ее составных частей, «но и использование природных объектов для размещения и захоронения продуктов жизнедеятельности человека»: размещение отходов, выбросы и сбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух и водные объекты, иные виды негативного воздействия (шумы, вибрация, электромагнитное излучение и т. п.) [16, с. 54–56]. При этом для обозначения второй составляющей (указанные виды воздействий на окружающую среду) предлагается использовать термин «негативное загрязняющее природу природопользование» [16, с. 56].

Позволим себе не согласиться с широкой трактовкой (которая делает размытым круг природоресурсных отношений, затрудняет выработку со-

гласованных подходов к развитию отраслевого природоресурсного законодательства, в том числе в части обеспечения реализации и защиты прав природопользователей), несмотря на то что именно широкое понимание нередко находит отражение в законодательстве.

Согласно ст. 1 закона «Об охране окружающей среды» под природопользованием понимается хозяйственная и иная деятельность, в процессе которой используются природные ресурсы и оказывается воздействие на окружающую среду (следует заметить, что в этой же статье последнее определяется как «любое прямое или косвенное воздействие на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности, последствия которой приводят к изменению окружающей среды»). Таким образом, приведенными нормами понятие природопользования чрезмерно расширяется, поскольку фактически охватывает все виды отношений в сфере взаимодействия общества с окружающей средой. Сказанное означает, что к природопользованию следовало бы относить тепловое, шумовое, электромагнитное и иные виды воздействий, но это представляется необоснованным и весьма спорным.

В подтверждение нашего вывода отметим, что расширительный подход не находит последовательного развития ни в иных положениях закона «Об охране окружающей среды», ни в отраслевом природоресурсном законодательстве. Так, многие нормы названного закона определяют общие основы использования природных ресурсов (т. е. права природопользования в узком значении). Например, в ст. 16, посвященной праву природопользования, говорится о предоставлении природных ресурсов в пользование; в качестве принципа и одного из основных направлений государственной политики Республики Беларусь в области охраны окружающей среды названо рациональное (устойчивое) использование природных ресурсов. Трактовка права природопользования, включающая использование природных ресурсов (ст. 4, 7) и выходящее за рамки такого использования воздействие на окружающую среду, прослеживается лишь в гл. 5 закона «Об охране окружающей среды», регулирующей отношения по нормированию.

Узкое понимание природопользования преобладает и в отраслевом природоресурсном законодательстве Республики Беларусь. Подход, положенный в основу рассмотренного определения, содержащегося в ст. 1 закона «Об охране окружающей среды», в той или иной степени восприняли Водный кодекс Республики Беларусь от 30 апреля 2014 г. (далее – ВК) и Кодекс Республики Беларусь о земле от 23 июля 2008 г. (далее – КоЗ). В частности, к водопользованию отнесено «использование водных ресурсов и (или) воздействие на водные объекты при осуществлении хозяйственной и иной деятельно-



сти» (ст. 1 ВК). Под землепользованием понимается «хозяйственная и иная деятельность, в процессе которой используются полезные свойства земель, земельных участков и (или) оказывается воздействие на землю» (ст. 1 КоЗ). Однако последовательное развитие такого понимания можно наблюдать лишь в водном законодательстве.

Сопоставление положений ВК и законодательных актов, регулирующих отношения по поводу иных компонентов природной среды и природных объектов, свидетельствует о несовпадении в них подходов к классификации видов права природопользования. Так, закрепленный в ст. 30 ВК перечень видов специального водопользования включает деятельность, связанную не только с изъятием (добычей) поверхностных либо подземных вод, но и сброс сточных вод (при этом в иных случаях размещение загрязняющих веществ в окружающей среде, например выбросы в атмосферный воздух и размещение отходов, не рассматриваются законодательством как природопользование и регламентируются природоохранными нормами); регулирование водных потоков; проведение мероприятий по защите водоносных горизонтов (в то время как иными природоресурсными отраслями аналогичные содержательно виды деятельности, направленные на поддержание функций природных ресурсов, их защиту, охрану, воспроизводство, не отнесены к природопользованию).

В земельном законодательстве Республики Беларусь, в отличие от законодательства иных природоресурсных отраслей, отсутствует общий перечень видов землепользования, а возможные его цели определяются при делении земель на категории (ст. 6 КоЗ) либо применительно к отдельным правам на земельные участки (ст. 12, 14–16 КоЗ). Вместе с тем в КоЗ четко прослеживается подход, основанный на правовой доктрине, в соответствии с которым полезные свойства земли могут использоваться двумя способами: как средство производства (в этом случае используется специфическое свойство земли – плодородие) и как территориальный базис для размещения различных объектов [17, с. 29]. Данный вывод подтверждается и прямым указанием в ст. 1 КоЗ на то, что земля (земли) является средством производства в сельском и лесном хозяйстве, а также пространственной материальной основой хозяйственной и иной деятельности. В свою очередь, регулирование воздействий на землю охватывается понятием «охрана земель» (ст. 89 КоЗ) и рассматривается земельным законодательством, помимо прочего, в контексте сохранения возможности использования земель, земельных участков по целевому назначению (но не в качестве землепользования). Например, правомерное нарушение, обусловленное реализацией предоставленного в установленном порядке права землепользования (в целях строитель-

ства, добычи полезных ископаемых, проведения иных работ, связанных с нарушением почвенного слоя), обуславливает возникновение обязанности пользователя произвести рекультивацию земель, которая имеет природоохранное содержание и не относится в соответствии с земельным законодательством к землепользованию.

Несовпадение признаков, положенных в основу определения перечня видов пользования отдельными природными ресурсами, во многом обусловлено спецификой самих ресурсов, а также исторически сложившимся неравномерным развитием отраслевого природоресурсного законодательства. Так, в отличие от растений, произрастающих за пределами лесного фонда, лес всегда имел хозяйственное значение как источник древесных ресурсов, в связи с чем в ст. 37 Лесного кодекса Республики Беларусь от 24 декабря 2015 г. (далее – ЛК) заготовка древесины рассматривается как вид лесопользования, а согласно ст. 37, 44 Закона Республики Беларусь от 14 июня 2003 г. № 205-З «О растительном мире» (далее – закон «О растительном мире») отделение древесно-кустарниковых растений, произрастающих за пределами лесного фонда, от среды их произрастания является удалением объектов растительного мира, а не пользованием.

Предпосылками же отнесения сброса сточных вод к видам водопользования являются особенности использования воды в промышленных и хозяйственно-питьевых целях: такая деятельность предполагает изъятие воды из водных объектов, дальнейшее ее использование как имущественного объекта и последующий сброс отработанной (измененной под воздействием химических, биологических веществ, тепла и иных факторов) воды в водные объекты; иными словами, экологические отношения возникают на первом и последнем этапе данной цепочки. В этом случае водный объект фактически служит природным резервуаром для размещения веществ, образующихся в результате хозяйственной и иной деятельности. Аналогично подземные пространства могут использоваться в целях размещения, строительства и (или) эксплуатации объектов хранения и захоронения отходов (что прямо отнесено к видам недропользования в соответствии со ст. 27, 28 Кодекса Республики Беларусь о недрах от 14 июля 2008 г. (далее – КоН)) с той разницей, что воды как природный ресурс (находящиеся в водных объектах) обладают способностью полностью или частично восстанавливать первоначальные свойства под воздействием природных факторов, в то время как хранение отходов в недрах всегда требует создания специальных сооружений, предотвращающих негативное воздействие этих отходов на окружающую среду в течение длительного срока.

Вместе с тем ст. 30 ВК относит к водопользованию сброс сточных вод и в иных случаях: когда их



образование является результатом не только использования воды, извлеченной из водных объектов, в хозяйственной и иной деятельности, но и выпадения атмосферных осадков, таяния снега и др. Согласно ст. 1 ВК сточные воды включают воды, сбрасываемые от жилых, общественных и производственных зданий и сооружений после использования их в хозяйственной и иной деятельности, а также воды, образующиеся при выпадении атмосферных осадков, таянии снега, поливке и мытье дорожных покрытий (поливомоечные работы) на территории населенных пунктов, объектов промышленности, строительных площадок и других объектов, т. е. представляют собой по сути смесь отходов.

Кроме того, согласно ст. 30 и иным нормам ВК водопользованием является сброс сточных вод в окружающую среду, а не в водный объект, что делает сомнительной возможность отнесения данного вида деятельности к водопользованию, поскольку водное законодательство регулирует отношения, возникающие в области охраны и использования вод, что четко следует из положений ВК и соответствует научным представлениям о системе экологического и природоресурсного законодательства. При этом состав вод как объекта использования и охраны определяется в ВК через классификацию водных объектов [11, с. 65]. Вода, находящаяся в окружающей среде, но не имеющая определенных границ, объема и признаков гидрологического режима или режима подземных вод, к объектам водных отношений не причисляется. Следовательно, с учетом отмеченной особенности (возможности использования природных ресурсов для размещения результатов жизнедеятельности человека) в качестве вида водопользования обоснованно рассматривать сброс сточных вод не в окружающую среду в целом, а лишь в конкретные водные объекты. Но даже этот вывод мы можем сформулировать с определенной долей сомнения, поскольку, например, сброс сточных вод с применением гидротехнических сооружений и устройств, в том числе через систему дождевой канализации (п. 1.3 ст. 30 ВК), является воздействием на окружающую среду и водный объект, а осуществление их предварительной очистки (на сооружениях биологической очистки в естественных условиях – на полях фильтрации, полях подземной фильтрации, в фильтрующих траншеях, песчано-гравийных фильтрах) (п. 1.4 ст. 30 ВК) по содержанию весьма близко к обезвреживанию отходов.

Мы полагаем, что размещение отходов и загрязняющих веществ в окружающей среде, а также физические воздействия на нее не являются природопользованием. Это находит отражение и в законодательстве Республики Беларусь, которое регламентирует такие воздействия путем установления экологических требований и нормативов. Напри-

мер, предоставление и использование земельных участков в целях размещения объектов по сбору, хранению, обезвреживанию отходов регламентируется земельным законодательством, тогда как сама деятельность по обращению с отходами – Законом Республики Беларусь от 20 июля 2007 г. № 271-З «Об обращении с отходами» и иными нормами природоохранного содержания (таким образом, землепользование предполагает размещение объектов и не охватывает само обращение с отходами и негативное воздействие данной деятельности на окружающую среду).

С учетом сказанного закрепленный в ВК перечень видов водопользования нуждается в корректировке. При этом возможно сохранить в качестве вида водопользования сброс сточных вод, но при условии, что он осуществляется именно в водные объекты, тогда как регулирование водных потоков, проведение мероприятий по защите водоносных горизонтов по аналогии с иными отраслями природоресурсного законодательства следует относить к ведению водного хозяйства (данный вид деятельности упоминается в КоЗ применительно к определению состава земель водного фонда, однако его содержание в водном законодательстве не определено, что является проблемой, требующей решения [6, с. 93]).

Также можно отметить, что законодательство Республики Беларусь причисляет атмосферный воздух к объектам исключительно природоохранных отношений [11, с. 12], а значит, с позиций белорусского законодательства ни использование его полезных свойств, ни воздействие на него не является правом природопользования, хотя и в законодательстве других государств, и в правовой доктрине встречается рассмотрение атмосферного воздуха как природного ресурса [1, с. 206–207; 14, с. 143–144], но, как отмечает С. А. Боголюбов, это возможно с достаточной долей условности [18, с. 18]. В данном случае наиболее очевидное различие между сбросом сточных вод как видом водопользования и выбросами загрязняющих веществ в атмосферный воздух состоит в характеристиках последнего, в частности отсутствии признака овеществленности (что, по мнению ряда авторов, не дает возможности индивидуализировать атмосферный воздух, установить право собственности на него и реализовать правомочие владения [1, с. 174; 19, с. 53], которое является составляющей не только права собственности, но и права природопользования).

По нашему мнению, *чрезмерное расширение понятия права природопользования за счет включения в него всех видов воздействий на окружающую среду является недопустимым* и не позволяет учесть особенности различных видов общественных отношений в сфере взаимодействия общества с окружающей средой. Помимо прочего, такая трактов-



ка препятствует формированию общих подходов к правовому регулированию отношений природопользования по причине содержательного различия природоохранной деятельности и деятельности в сфере использования природных ресурсов.

Законодательство иных постсоветских государств также нередко демонстрирует неоднозначность при закреплении понятия, признаков и видов права природопользования (подчеркнем, что в первую очередь интерес представляет опыт именно этих государств с учетом того, что природоресурсное законодательство «в целом единообразно благодаря... экономическим, правовым и историческим предпосылкам» [20, с. 78]; при этом общей ключевой особенностью, характерной для постсоветского пространства, является раздельное правовое регулирование отношений по поводу использования и охраны отдельных природных ресурсов, тогда как в мировой практике распространена концепция единого объекта). Так, Экологический кодекс Республики Казахстан от 9 января 2007 г. закреплял широкое понимание природопользования, включающее как пользование природными ресурсами, так и эмиссии в окружающую среду (ст. 1, 10), в то время как природоресурсные кодексы основываются на узком понимании: например, к водопользованию отнесено использование водных ресурсов, а именно запасов поверхностных и подземных вод, сосредоточенных в водных объектах (ст. 1, 6 Водного кодекса Республики Казахстан от 9 июля 2003 г.), к лесопользованию – юридически и экономически регламентированная деятельность по использованию лесных ресурсов и полезных свойств леса (ст. 1, 9 Лесного кодекса Республики Казахстан от 8 июля 2003 г.). В п. 2 ст. 1 нового Экологического кодекса Республики Казахстан от 2 января 2021 г. установлено, что «общественные отношения, возникающие в области использования природных ресурсов, а также в той мере, в которой это применимо, их сохранения, восстановления и воспроизводства, регулируются в зависимости от вида природного ресурса» соответствующей отраслью природоресурсного законодательства – земельным, водным, лесным и др. Такой подход полностью снял проблему соответствия общего понятия природопользования и определений отдельных его видов в отраслевом законодательстве, но заслуживает негативной оценки, поскольку может привести к утрате экологической специфики отношений природопользования с приданием им сугубо экономического значения.

Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7ФЗ «Об охране окружающей среды», хотя и оперирует в ряде случаев термином «природопользование», не закрепляет его, однако дает определение понятию «использование природных ресурсов» (эксплуата-

ция природных ресурсов, вовлечение их в хозяйственный оборот, в том числе все виды воздействия на них в процессе хозяйственной и иной деятельности). Аналогично оба термина находят отражение в Законе Республики Таджикистан от 2 августа 2011 г. № 760 «Об охране окружающей среды», Законе Туркменистана от 1 марта 2014 г. «Об охране природы», из смысла которых следует, что по содержанию понятие «природопользование» шире, чем понятие «использование природных ресурсов».

С учетом сказанного очевидно, что и при широкой, и при узкой трактовке права природопользования ключевым вопросом является *понимание природных ресурсов и их юридических признаков*. Общее понятие природных ресурсов закреплено в абз. 34 ст. 1 закона «Об охране окружающей среды» и включает «компоненты природной среды, природные и природно-антропогенные объекты, которые используются или могут быть использованы при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в качестве источников энергии, продуктов производства и предметов потребления и имеют потребительскую ценность». Таким образом, в качестве критериев отнесения компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов к природным ресурсам белорусским законодателем рассматриваются наличие потребительской ценности, а также использование или потенциальная возможность использования таких объектов в процессе хозяйственной и иной деятельности, но лишь «в качестве источников энергии, продуктов производства и предметов потребления».

Отнесение тех или иных составных частей окружающей среды к природным ресурсам в юридическом смысле обусловлено их естественными особенностями, в связи с чем законодательство Республики Беларусь пошло по пути отнесения к объектам исключительно природоохранных отношений атмосферного воздуха, озонового слоя, климатических ресурсов [11, с. 12]. Отдельные составные части и полезные свойства природы, которые используются в процессе хозяйственной и иной деятельности, рассматриваются в качестве объектов иных отношений, например энергетических (показательным примером является использование возобновляемых источников энергии, включая энергию солнца, ветра, биомассы [21, с. 142–143]), но не природоресурсных либо природоохранных, что совершенно не исключает появление в перспективе новых отраслей природоресурсного законодательства, связанных с использованием таких источников энергии природного происхождения. В юридической литературе отмечается, что сфера природопользования постоянно расширяется (например, в связи с появлением технической возможности и заинтересованности в использовании



возобновляемых источников энергии, климатических, рекреационных ресурсов) [21, с. 142–143], но одновременно хозяйственное значение отдельных природных ресурсов существенно снижается (например, роль диких животных как источников пищи, шкур и прочего, леса – как источника древесины) с возрастанием их экологической значимости [19, с. 48]. Следовательно, по мере развития современного общества, технологий, исчерпания традиционных ресурсов, активизации мер по сокращению воздействия природопользования и иных видов хозяйственной деятельности на окружающую среду изменяется круг природных ресурсов, отношения по поводу которых подвергаются правовому регулированию, что подтверждает важность выделения четких юридических признаков данного понятия [7, с. 60; 22, с. 495–496].

Круг природных ресурсов и закрепление законодательством их юридических признаков в значительной мере обусловлены также «опережающим развитием природоресурсных отраслей по сравнению с экологическим правом» (многие из них сложились еще до появления и формирования экологического права) [11, с. 14] и исторически неравномерным развитием отраслевого природоресурсного законодательства. В отечественном законодательстве наиболее развитым является земельное, тогда как законодательство о растительном мире вне лесов было сформировано лишь после принятия закона от 14 июня 2003 г. № 205-З «О растительном мире» (а во многих странах постсоветского пространства в системном виде до сих пор отсутствует). При этом на данном этапе, в отсутствие в законе «Об охране окружающей среды» списка природных ресурсов, круг объектов, обладающих признаками таковых, может быть очерчен на основе закрепленного в ст. 2 названного закона перечня отраслей природоресурсного законодательства (который включает законодательство об охране и использовании земель, вод, лесов, недр, животного и растительного мира и, что примечательно, не является исчерпывающим).

Законодательство иных постсоветских государств демонстрирует различные подходы к закреплению понятия «природные ресурсы». Так, определение, содержащееся в ст. 1 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», практически дословно совпадает с имеющимся в белорусском законе. Закон Туркменистана от 1 марта 2014 г. «Об охране природы» относит к природным ресурсам «компоненты природной среды, природные объекты, которые используются или могут быть использованы при осуществлении хозяйственной и иной деятельности для удовлетворения материальных, культурных и других потребностей общества».

Иной подход проявляется в определении природных ресурсов путем их перечисления. В частно-

сти, п. 73 ст. 1 Экологического кодекса Республики Казахстан от 9 января 2007 г. к природным ресурсам относил природные объекты, имеющие потребительскую ценность: землю, недра, воды, растительный и животный мир. Экологический кодекс 2021 г. позволяет выделить тот же перечень природных ресурсов на основе закрепленных в ст. 170 объектов Единой системы государственных кадастров природных ресурсов Республики Казахстан. Ст. 1 Закона Республики Таджикистан от 2 августа 2011 г. № 760 «Об охране окружающей среды» очерчивает широкий круг природных ресурсов, относя к ним естественные компоненты природной среды, природные и природно-антропогенные объекты, потребляемые человеком (солнечная энергия, внутриземное тепло, атмосферный воздух, земельные, водные, лесные и минеральные ресурсы, радиоактивные материалы, животный и растительный мир, их производные, другие природные блага). Закон Украины от 25 июня 1991 г. №1264-ХІІ «Об охране окружающей природной среды» понятие «природные ресурсы» не формулирует, однако их неисчерпывающий перечень может быть определен на основе закрепленного в ст. 39 деления на имеющие общегосударственное (внутренние морские воды и территориальное море; природные ресурсы континентального шельфа и исключительной (морской) экономической зоны; атмосферный воздух; подземные воды; поверхностные воды, которые находятся или используются на территории более одной области; лесные ресурсы государственного значения; природные ресурсы в пределах территорий и объектов природно-заповедного фонда общегосударственного значения; объекты животного мира; полезные ископаемые, за исключением общераспространенных) и местного значения.

Следовательно, мы наблюдаем общность подходов указанных стран, которая состоит в выделении в качестве важнейшего признака природных ресурсов их потребительской ценности, но и значительные различия при закреплении понятий «природные ресурсы» (и их перечня) «право природопользования» (и его видов). Ключевой вывод, который мы можем сформулировать на основе вышесказанного, состоит в том, что исключить противоречия в правовом регулировании природоресурсных отношений можно лишь при условии, что узкому пониманию права природопользования (как использования природных ресурсов) будет соответствовать трактовка природных ресурсов, не относящая к ним компоненты и полезные свойства природной среды, хотя и вовлеченные в процесс хозяйственной и иной деятельности, но только в качестве объектов, на которые оказывается воздействие в процессе такой деятельности. Если же придерживаться широкой трактовки права природопользования, то и круг природных ресурсов может быть определен значительно шире и включать в себя



атмосферный воздух, озоновый слой, солнечную энергию, энергию ветра и иные. Однако последний подход представляется спорным как с теоретической, так и с практической точек зрения, поскольку не позволяет в полной мере отграничить объекты права природопользования и объекты правовой охраны и, кроме того, влечет проблему определения режима собственности на природные ресурсы (так, например, согласно ст. 4 Закона Украины от 25 июня 1991 г. №1264-ХІІ «Об охране окружающей природной среды» природные ресурсы являются собственностью украинского народа, в то время как согласно ст. 39 данного закона одним из таких ресурсов является атмосферный воздух, не обладающий признаком объекта права собственности, выделяемым в доктрине, – овеществленностью).

Мы полагаем, что узкое понимание права природопользования как использования природных ресурсов, основанное на четком их перечне, является научно обоснованным, позволяет учесть особенности природоресурсных отношений, отличающие их от природоохранных отношений, и сблизить правовой статус пользователей при помощи различных природных ресурсов. Однако здесь возникает вопрос о том, какие именно свойства природных ресурсов возможно извлекать при осуществлении права природопользования.

В правовой науке неоднократно обращалось внимание на многозначность понятия «природные ресурсы». Так, В. В. Петров отмечал, что правом природопользования охватывается использованием различных полезных для человека свойств окружающей среды (не только экономических, но и экологических, культурных, оздоровительных, средств нравственного воспитания и эстетического удовлетворения [14, с. 143–144; 23, с. 67]). Вместе с тем в закрепленном законом «Об охране окружающей среды» определении понятия «природные ресурсы» не упоминается невещественная полезность компонентов и объектов, возможность использования их средообразующих, защитных, рекреационных, эстетических и иных свойств, что, на наш взгляд, необоснованно сужает содержание права природопользования и вызывает необходимость в существенной корректировке рассматриваемого термина [22, с. 495].

Примечательно, что такой подход закона «Об охране окружающей среды» не находит развития в отраслевом природоресурсном законодательстве Республики Беларусь, которое прямо или косвенно указывает на значение соответствующих природных ресурсов, выходящее за рамки использования в качестве источников энергии, продуктов производства и предметов потребления.

Так, если дословно следовать закрепленной в названном законе трактовке природных ресурсов, то можно прийти к нелогичному выводу о неправомерности отнесения к ним земель и недр при их ис-

пользовании как территориального пространственного базиса для размещения объектов застройки (однако данный вывод опровергается указанием в ст. 1 КоЗ на значение земли (земель) как пространственной материальной основы для хозяйственной и иной деятельности и регулированием различных аспектов предоставления земельных участков для строительства, а также закреплением в КоН таких вариантов использования участков недр, как размещение, строительство и (или) эксплуатация подземных сооружений).

Наиболее детально многообразие полезных свойств раскрывается в законодательстве применительно к лесным ресурсам, которые согласно п. 21 ст. 1 ЛК охватывают не только древесно-кустарниковую и иную растительность, но и средообразующие, водоохранные, защитные, санитарно-гигиенические, рекреационные и иные полезные свойства лесов, что используются или могут быть использованы при осуществлении хозяйственной и иной деятельности и имеют потребительскую ценность.

В то же время определения понятий «водные ресурсы», «ресурсы растительного и животного мира» даются без уточнения того, какие именно их свойства используются или могут быть использованы (п. 1 ст. 1 ВК, абз. 39 ст. 1 закона «О растительном мире», п. 56 ст. 1 закона Республики Беларусь от 10 июля 2007 г. № 257-З «О животном мире» (далее – закон «О животном мире»)). Аналогично под земельными ресурсами в абз. 15 ст. 1 КоЗ понимаются земли, земельные участки, которые используются или могут быть использованы в хозяйственной или иной деятельности. При этом возможные варианты использования (в качестве средства производства в сельском и лесном хозяйстве либо пространственной материальной основы хозяйственной и иной деятельности) приводятся в абз. 25 данной статьи при определении земли (земель) как компонента природной среды.

Иной подход реализован в п. 39 ст. 1 КоН, согласно которому ресурсы недр определяются путем их исчерпывающего перечисления (полезные ископаемые, подземные пространства и геотермальные ресурсы недр) и через признак наличия технологической возможности и экономической целесообразности промышленного и иного хозяйственного использования.

При этом все белорусские природоресурсные кодексы и законы предусматривают (с определенными различиями) возможность использовать природные ресурсы в научно-исследовательских, учебно-опытных, оздоровительных, лечебных, рекреационных, туристических, спортивных и подобных целях (ст. 6, 15 КоЗ, ст. 49 КоН, ст. 38 ВК, ст. 37 ЛК, ст. 44 закона «О растительном мире», ст. 24 закона «О животном мире»), т. е. в отличие от закона «Об охране окружающей среды» широко понимают полезность природных ресурсов и включают в содер-



жание права природопользования использование как вещественных, так и не вещественных свойств соответствующих ресурсов.

Таким образом, можно констатировать отсутствие последовательного подхода к закреплению в законодательстве понятия «природные ресурсы». Ограниченное понимание в законе «Об охране окружающей среды» потребительской ценности природных ресурсов, которой не охватываются их многие полезные свойства, ведет к недостаточно четкому определению содержания права природопользования. Сказанное позволяет сделать вывод о необходимости уточнения в законе «Об охране окружающей среды» и в природоресурсном законодательстве понятия «природные ресурсы» на основе общего подхода. Полагаем, что ключевыми признаками, позволяющими относить компоненты природной среды, природные и природно-антропогенные объ-

екты к природным ресурсам, являются наличие потребительской ценности и потенциальной возможности использовать их полезные свойства. Указание в законе «Об охране окружающей среды» на способы использования природных ресурсов является излишним ввиду разнообразия таких способов в зависимости от вида природного ресурса (данные особенности должны находить последовательное закрепление в отраслевом природоресурсном законодательстве). Однако для устранения имеющейся неопределенности в законе «Об охране окружающей среды» следует закрепить перечень природных ресурсов, взяв за основу сложившиеся в белорусской правовой доктрине подходы и закрепленный в ст. 2 этого же закона круг отраслей природоресурсного законодательства (т. е. на современном этапе данный перечень должен включать земли, недра, воды, леса, растительный и животный миры).

Заключение

Таким образом, мы придерживаемся узкого подхода к трактовке права природопользования, которое охватывает использование природных ресурсов (всего комплекса их полезных свойств, а не только тех, которые указаны в ст. 1 закона «Об охране окружающей среды»), и не должно включать любые виды воздействий на окружающую среду. Такое понимание является научно обоснованным, позволяет учесть особенности природоресурсных отношений, отличающие их от природоохранных, и в итоге создать общую основу для регулирования отношений по использованию отдельных природных ресурсов, а также сблизить правовой статус их пользователей.

По нашему мнению, под правом природопользования в объективном смысле необходимо понимать совокупность правовых норм, устанавливающих условия и порядок использования вещественных и не вещественных полезных свойств природных ресурсов.

Ключевыми признаками, позволяющими относить компоненты природной среды, природные и природно-антропогенные объекты к природным ресурсам, является наличие потребительской ценности и потенциальной возможности использования их полезных свойств. Особенности последних следует отражать в отраслевом природоресурсном законодательстве, в то время как указание на способы использования природных ресурсов в законе «Об охране окружающей среды» является излишним ввиду невозможности дать обобщенный ис-

черпывающий перечень таких способов и полезных свойств различных природных ресурсов.

С учетом сказанного, обоснована необходимость совершенствования белорусского законодательства по следующим направлениям:

- уточнение закрепленного в ст. 1 закона «Об охране окружающей среды» понятия «природные ресурсы» путем исключения из его определения фразы «в качестве источников энергии, продуктов производства и предметов потребления»;
- закрепление в данном законе перечня природных ресурсов;
- исключение непоследовательности при трактовке в законодательстве общего понятия «природопользование» и видов пользования отдельными природными ресурсами, которые закрепляются отраслевым природоресурсным законодательством (землепользование, недропользование, водопользование, лесопользование, пользование животным и растительным миром);
- сужение закрепленного в ст. 1 закона «Об охране окружающей среды» понятия «природопользование» путем исключения из его содержания воздействий на окружающую среду, которые регулируются в рамках исключительно природоохранных отношений. Предлагается закрепить следующее определение: «Природопользование – хозяйственная и иная деятельность, в процессе которой используются вещественные и не вещественные полезные свойства природных ресурсов».

Библиографические ссылки

1. Бринчук ММ. *Экологическое право (право окружающей среды)*. Москва: Юристъ; 1998. 688 с.
2. Ерофеев БВ. *Экологическое право*. Москва: Юриспруденция; 1999. 448 с.
3. Агафонов ВВ, Выпханова ГВ, Жаворонкова НГ, Зиновьева ОА, Краснова ИО, Романова ОА и др. *Экологическое право*. Москва: Проспект; 2016. 376 с.



4. Макарова ТИ. *Эколого-правовой статус граждан Республики Беларусь*. Минск: БГУ; 2004. 231 с.
5. Макарова ТИ. Право природопользования как институт экологического законодательства (к вопросу о разработке Экологического кодекса Республики Беларусь). В: Бибило ВН, редактор. *Право и демократия*. Минск: БГУ; 2006. с. 108–120.
6. Шахрай ИС, Шингель НА. Концептуальные проблемы формирования и развития природоресурсного законодательства Республики Беларусь. *Юридическая наука: история и современность*. 2017;7:88–97.
7. Макарова ТИ, Кузьмич ИП, Лизгаро ВЕ, Шахрай ИС. Новый Закон Республики Беларусь «О нормативных правовых актах» и его влияние на систематизацию экологического, природоресурсного и аграрного законодательства. *Аграрное и земельное право*. 2019;10:57–65.
8. Балежин ВП. Право природопользования в СССР. В: Петров ВВ, редактор. *Научно-технический прогресс и правовая охрана природы: проблемы совершенствования природоохранного законодательства в условиях научно-технического прогресса*. Москва: Издательство Московского университета; 1978. с. 39–69.
9. Балашенко СА, Демичев ДМ. *Экологическое право*. Минск: Ураджай; 1999. 398 с.
10. Балашенко СА, Лизгаро ВЕ, Макарова ТИ. *Экологическое право*. Минск: Вышэйшая школа; 2016. 383 с.
11. Шингель НА, Шахрай ИС. *Природоресурсное право*. Минск: Вышэйшая школа; 2017. 399 с.
12. Краснов НИ, Аксененко ГА, Башмаков ГС, Булгакова ЛИ, Крассов ОИ, Иконницкая ИА. *Право природопользования в СССР*. Москва: Наука; 1990. 195 с.
13. Ерофеев ВВ. *Понятие права экологического пользования*. *Аграрное и земельное право*. 2006;4:133–137.
14. Петров ВВ. *Экологическое право России*. Москва: БЕК; 1995. 557 с.
15. Калинин ИБ. Системность правового регулирования природопользования. *Современное право*. 2007;1:2–4.
16. Винокуров АЮ. *Экологическое право России*. Ростов-на-Дону: Феникс; 2017. 411 с.
17. Балашенко СА, Самусенко ЛА, Саскевич ВВ, Шахрай ИС, Шингель НА. *Комментарий к Кодексу Республики Беларусь о земле*. Минск: Дикта; 2009. 720 с.
18. Боголюбов СА, Позднякова ЕА. *Правовые основы природопользования и охраны окружающей среды*. Москва: Юрайт; 2020. 398 с.
19. Галиновская ЕА, Агафонов ВВ, Боголюбов СА, Васильева МИ, Выпханова ГВ, Жаворонкова НГ и др. *Правовой механизм обеспечения рационального использования природных ресурсов*. Москва: ИНФРА-М; 2019. 312 с.
20. Шингель НА. Теоретико-правовые проблемы интеграции государств – участников Евразийского экономического союза в природоресурсной сфере. В: Родевич ВЧ, редактор. *Постсоветская интеграция: итоги и перспективы: тезисы докладов Республиканского круглого стола; 6 декабря 2019 г.; Минск, Беларусь*. Минск: Академия МВД; 2021. с. 77–79.
21. Шингель НА. Природные ресурсы как правовая категория. *Вестник Полоцкого государственного университета. Серия D. Экономические и юридические науки*. 2017;14:141–145.
22. Шахрай ИС. К вопросу о закреплении в законодательстве понятия и содержания права природопользования. В: Карпович НА, редактор. *Право в современном белорусском обществе. Выпуск 14*. Минск: НЦПИ; 2019. с. 491–499.
23. Петров ВВ, Балежин ВП, Бекашев КА, Боголепов РД, Гусев РК, Иванов ГВ и др. *Правовая охрана природы*. Москва: Издательство Московского университета; 1980. 312 с.

References

1. Brinchuk MM. *Ekologicheskoe pravo (pravo okruzhayushchei sredy)* [Environmental law]. Moscow: Yurist; 1998. 688 p. Russian.
2. Erofeev BV. *Ekologicheskoe pravo* [Environmental law]. Moscow: Yurisprudentsiya; 1999. 448 p. Russian.
3. Agafonov VB, Vyphanova GV, Zhavoronkova NG, Zinov'eva OA, Krasnova IO, Romanova OA, et al. *Ekologicheskoe pravo* [Environmental law]. Moscow: Prospekt; 2016. 376 p. Russian.
4. Makarova TI. *Ekologo-pravovoi status grazhdan Respubliki Belarus'* [Ecological and legal status of citizens of the Republic of Belarus]. Minsk: Belarusian State University; 2004. 231 p. Russian.
5. Makarova TI. [The right to nature usage as an institution of environmental legislation (on the issue of developing the Environmental Code of the Republic of Belarus)]. In: Bibilo VN, editor. *Pravo i demokratiya* [Law and democracy]. Minsk: Belarusian State University; 2006. p. 108–120. Russian.
6. Shakhrai IS, Shingel' NA. Conceptual problems of formation and development natural resources legislation of Byelorussia. *Legal science: history and the presence*. 2017;7:88–97. Russian.
7. Makarova TI, Kuz'mich IP, Lizgaro VE, Shakhrai IS. The new Law of the Republic of Belarus «On regulatory legal acts» and its impact on the systematisation of environmental, natural resource and agricultural legislation. *Agrarnoe i zemel'noe pravo*. 2019;10:57–65. Russian.
8. Balezin VP. [The right to use natural resources in the USSR]. In: Petrov VV, editor. *Nauchno-tekhnicheskii progress i pravovaya okhrana prirody: problemy sovershenstvovaniya prirodookhrannogo zakonodatel'stva v usloviyakh nauchno-tekhnicheskogo progressa* [Scientific and technological progress and legal protection of nature: problems of improving environmental legislation in the context of scientific and technological progress]. Moscow: Publishing house of Moscow University; 1978. p. 39–69. Russian.
9. Balashenko SA, Demichev DM. *Ekologicheskoe pravo* [Environmental law]. Minsk: Uradzhaj; 1999. 398 p. Russian.
10. Balashenko SA, Lizgaro VE, Makarova TI. *Ekologicheskoe pravo* [Environmental law]. Minsk: Vyshejschaja shkola; 2016. 383 p. Russian.
11. Shingel' NA, Shakhrai IS. *Prirodosursnoe pravo* [Natural resource law]. Minsk: Vyshejschaja shkola; 2017. 399 p. Russian.
12. Krasnov NI, Akseenok GA, Bashmakov GS, Bulgakova LI, Krassov OI, Ikonitskaya IA. *Pravo prirodopol'zovaniya v SSSR* [The right of the nature management in the USSR]. Moscow: Nauka; 1990. 195 p. Russian.
13. Erofeev BV. [The concept of environmental rights]. *Agrarnoe i zemel'noe pravo*. 2006;4:133–137. Russian.



14. Petrov VV. *Ekologicheskoe pravo Rossii* [Environmental law of Russia]. Moscow: BEK; 1995. 557 p. Russian.
15. Kalinin IB. [The consistency of legal regulation of the use of natural resources]. *Sovremennoye pravo*. 2007;1:2–4. Russian.
16. Vinokurov AYU. *Ekologicheskoe pravo Rossii* [Environmental law of Russia]. Rostov-on-Don: Feniks; 2017. 411 p. Russian.
17. Balashenko SA, Samusenko LA, Saskevich VV, Shakhray IS, Shingel' NA. *Kommentarii k Kodeksu Respubliki Belarus' o zemle* [Commentary on the Land Code of the Republic of Belarus]. Minsk: Dikta; 2009. 720 p. Russian.
18. Bogolyubov SA, Pozdnyakova EA. *Pravovye osnovy prirodopol'zovaniya i okhrany okruzhayushchei sredy* [Legal framework for the use of natural resources and environmental protection]. Moscow: Yurait; 2020. 398 p. Russian.
19. Galinovskaya EA, Agafonov VB, Bogolyubov SA, Vasil'eva MI, Vypkhanova GV, Zhavoronkova NG, et al. *Pravovoi mekhanizm obespecheniya ratsional'nogo ispol'zovaniya prirodnkh resursov* [The legal mechanism for ensuring the rational use of natural resources]. Moscow: INFRA-M; 2019. 312 p. Russian.
20. Shingel' NA. [Theoretical and legal problems of integration of the member states of the Eurasian Economic Union in the natural resource sector]. In: Rodevich VCh, editor. *Postsovetskaya integratsiya: itogi i perspektivy: tezisy dokladov Respublikanskogo kruglogo stola; 6 dekabrya 2019 g.; Minsk, Belarus'* [Post-Soviet integration: results and prospects: papers of the Republican round table; 6 December 2019; Minsk, Belarus]. Minsk: Academy of the Interior Ministry; 2021. p. 77–79. Russian.
21. Shingel' NA. Natural resources as a legal category. *Vestnik Polockogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya D. Ekonomicheskie i yuridicheskie nauki*. 2017;14:141–145. Russian.
22. Shakhray IS. [On the issue of enshrining in legislation the concept and content of the nature usage right]. In: Karpovich NA, editor. *Pravo v sovremennom beloruskom obshchestve. Vypusk 14* [Law in modern Belarusian society. Issue 14]. Minsk: National Centre of Legal Information of the Republic of Belarus; 2019: 491–499. Russian.
23. Petrov VV, Balezin VP, Bekyashev KA, Bogolepov RD, Gusev RK, Ivanov GV, et al. *Pravovaya okhrana prirody* [Legal protection of nature]. Moscow: Publishing house of Moscow University; 1980. 312 p. Russian.

Статья поступила в редколлегию 14.03.2021.
Received by editorial board 14.03.2021.