

УДК 349.6

ПРИРОДНЫЕ РЕСУРСЫ КАК ПРАВОВАЯ КАТЕГОРИЯ

канд. юрид. наук, доц. **Н.А. ШИНГЕЛЬ**
(Белорусский государственный университет, Минск)

Рассмотрено юридическое понятие природных ресурсов как объекта права природопользования. Показана взаимосвязь правоотношений по использованию природных ресурсов с правовым механизмом охраны окружающей среды. По результатам исследования выявлены недостатки в правовом закреплении понятия природных ресурсов. Проанализирована классификация природных ресурсов, закреплённая в законодательстве, обоснована необходимость уточнения этого понятия и расширения перечня природных ресурсов, регулируемых природоресурсным законодательством, предложены основные направления совершенствования правового режима природных ресурсов в целях обеспечения баланса экономических и экологических интересов природопользователей. Основное внимание уделено наиболее важным аспектам закрепления правового механизма доступа к природным ресурсам, обеспечивающего эффективность природопользования.

Ключевые слова: *природные ресурсы (природное богатство); компоненты природной среды; природопользование; право природопользования; устойчивое использование природных ресурсов; природоресурсное законодательство; право общего природопользования; право специального природопользования; правовой механизм природопользования.*

Введение. В современных условиях правовое обеспечение рационального (устойчивого) использования природных ресурсов – одно из ключевых направлений устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь. Природные ресурсы широко используются в различных отраслях хозяйственной и иной деятельности, составляют основу природно-ресурсного потенциала белорусской экономики, что отмечается в Концепции национальной безопасности Республики Беларусь, утверждённой Указом Президента Республики Беларусь от 9 ноября 2010 года № 575 [1]. В соответствии с Национальной стратегией устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2030 года [2] стратегической целью в области воспроизводства, рационального использования и охраны природного потенциала определено применение меньшего количества природных ресурсов на единицу экономического результата, то есть повышение экономической эффективности природопользования. В целях реализации этих задач разработан ряд государственных программ, в которых находит закрепление государственная природоресурсная политика, в том числе Государственная программа «Охрана окружающей среды и устойчивое использование природных ресурсов» на 2016–2020 годы [3]. Однако программные документы не могут устанавливать правовые требования к сфере природопользования, а природоресурсное законодательство развивается в направлении правового регулирования использования отдельных видов природных ресурсов и в целом виде не систематизировано. Понятийно-категориальный аппарат природоресурсного права разработан достаточно подробно, но лишь по отдельным отраслям, поэтому наиболее важные понятия, в том числе исследуемое в данной статье понятие природных ресурсов, нуждаются в обобщении и более детальном анализе.

Основная часть. Юридическое понятие природных ресурсов дается в Законе Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» (далее – Закон «Об охране окружающей среды») [4]. В соответствии со статьей 1 данного закона (в этой статье определен глоссарий понятий, которые в дальнейшем распространяются на всю сферу природоресурсных и природоохранных отношений) к природным ресурсам относятся 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.

И хотя при определении понятия природных ресурсов использованы эколого-правовые критерии, лежащие в основе разделения объектов отношений в области охраны окружающей среды и природопользования на различные категории, данное понятие в целом достаточно детально раскрывает основные признаки природных ресурсов. В условиях постоянной дифференциации и усложнения видов природопользования именно природные ресурсы, как указывается в юридической литературе [5, с. 8], выступают родовым объектом природоресурсных отношений и, соответственно, определяют специфику возникающих при их использовании правоотношений. Статья 1 Закона «Об охране окружающей среды», в первую очередь, указывает на природную составляющую (естественно-природное происхождение или свойства) этого объекта, что закономерно объясняется той сферой правового регулирования, в которой понятие природных ресурсов используется как системообразующее, а именно сферой природопользования.

Исторически природопользование рассматривается как первая форма взаимодействия общества и природы [6, с. 15], в процессе которой материальные потребности общества удовлетворяются за счет всей совокупности природных ресурсов. Отнесение тех или иных ресурсов к объектам природоресурсных правоотношений зависит от определенного уровня развития общества и увязывается с достаточно высоким уровнем развития экономической деятельности. В связи с этим возникает вопрос об уточнении видов природных ресурсов, вовлеченных в сферу природопользования (а она постоянно расширяется), и особенностей их правового режима в соотношении с иными объектами экологических отношений, в первую очередь относящихся к объектам правовой охраны, природно-антропогенным объектам, предназначенным для охраны окружающей среды. Выработка правильных и точных правовых представлений о том, что такое природные ресурсы как правовая категория, имеет важное значение для совершенствования правовых механизмов охраны окружающей среды, в том числе для обеспечения юридическими средствами баланса между экономической (природоресурсной) и экологической (природоохранной) составляющей отношений, возникающих по поводу окружающей среды [7, с. 20], а также закрепления права на доступ к природным ресурсам как одного из инструментов достижения указанного баланса [8, с. 324–330].

Кроме того, правовая природа разных видов права природопользования (мы опираемся в первую очередь на закрепленное ст. 16 Закона «Об охране окружающей среды» разграничение этого права на право общего и специального природопользования) предусматривает выделение различных характеристик природных ресурсов, используемых для целей общего и специального природопользования. Так, в юридической литературе справедливо отмечалось, что если окружающая среда в целом, являясь публичным благом, удовлетворяет те потребности человека, которые обеспечивают его физическое существование, природные ресурсы обладают иными экономически значимыми признаками и рассматриваются как частное благо, потребляемое индивидуально [9, с. 10]. Полагаем, что это разграничение должно учитываться и при формировании правового механизма доступа к природным ресурсам, особенно когда речь идет об экологических правах граждан в сфере использования природных ресурсов. При осуществлении многих видов общедоступного природопользования зачастую реализуются публичные интересы (экологические, социальные), и для этих случаев характерно использование природных богатств как публичного блага. Для специального природопользования, в рамках которого закрепляются права субъектов экономической деятельности на использование природных ресурсов, установлен особый механизм их распределения, сочетающий публично-правовые и частноправовые методы правового регулирования. Согласно статье 16 Закона «Об охране окружающей среды» специальное природопользование характеризуется, прежде всего, разрешительным порядком возникновения и целевым характером использования природных ресурсов, которое предполагает не только установление определенных направлений природопользования, но и конкретных ресурсов, которые для этого предоставляются. Тем не менее в природоресурсном законодательстве широко используются гражданско-правовые способы распределения права природопользования (аренда, концессия, торги (в форме конкурсов и аукционов) и некоторые другие), способствующие более широкому вовлечению природных ресурсов в гражданский оборот. Каждый из этих способов может иметь особенности применительно к отдельным видам природных ресурсов, что можно видеть, в частности, на примере правового регулирования аренды или концессии природных ресурсов [10; 11].

В экологическом законодательстве Республики Беларусь не содержится полного перечня природных ресурсов, выступающих объектами природоресурсных правоотношений, однако имеется ряд норм, указывающих на то, какие составные части природной среды рассматриваются законодательством в качестве природных ресурсов. К ним будут относиться отдельные компоненты природной среды и природные объекты, примерный перечень которых содержится в статье 5 Закона «Об охране окружающей среды», в частности, земля (включая почвы), недра, воды, растительный мир и животный мир. Закрепленный статьей 2 Закона «Об охране окружающей среды» приоритет специального (природоресурсного) законодательства позволяет обозначить сферу правового регулирования данных отраслей и определить те компоненты (объекты) природной среды, которые могут рассматриваться в качестве природных ресурсов. В то же время собственно экологическое законодательство недостаточно разграничивает природные компоненты и объекты, которые используются в природоресурсных отношениях, и иные компоненты (объекты), которые являются исключительно объектами природоохранных отношений. В Законе «Об охране окружающей среды» незначительное количество норм, касающихся права природопользования, ключевым элементом которого выступают природные ресурсы (практически все эти нормы сосредоточены в ст. 16). Таким образом, приходим к выводу, что в существующем виде данный нормативный правовой акт не может выполнять задачу систематизации общих требований в сфере природопользования.

Например, статья 72 Закона «Об охране окружающей среды» предусматривает ведение государственных кадастров природных ресурсов, среди которых названы: земельный, недра, водный, атмосферного воздуха, лесной, растительного мира, животного мира, климатический, а также отходов. Содержание кадастров показывает, что объектами кадастрового учета выступают не только природные ресурсы в том

понимании, в каком рассматривает этот термин статья 1 Закона «Об охране окружающей среды», то есть объекты, которые используются или могут быть использованы в хозяйственной и иной деятельности, но и некоторые другие природные и антропогенные объекты. Например, в соответствии с Положением о порядке ведения государственного кадастра атмосферного воздуха и использования его данных [12] государственный кадастр атмосферного воздуха представляет собой систематизированный свод данных о количественном и качественном составе выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, а сам атмосферный воздух, как видно из Закона Республики Беларусь «Об охране атмосферного воздуха» [13] является объектом охраны, но не использования.

Главный недостаток содержащегося в Законе «Об охране окружающей среды» понятия природных ресурсов видим в том, что, не ограничивая состав природных компонентов и объектов, относящихся к природным ресурсам, закон отсылает к специальному законодательству об охране и использовании природных ресурсов (этот подход установлен ст. 2 Закона «Об охране окружающей среды»), которое не позволяет охватить правовое регулирование всех полезных свойств природной среды.

В качестве примера таких природных ресурсов, которые не полностью охватываются действием природоресурсного законодательства, а иногда вообще не включаются в состав объектов природопользования, можно назвать следующие:

- некоторые возобновляемые природные ресурсы (включая энергию солнца, ветра, тепла земли, естественного движения водных потоков, древесного топлива, иных видов биомассы), используемые в качестве источников энергии и являющиеся объектами энергетических отношений [14]. Они охватываются понятием «возобновляемые источники энергии» и являются объектом энергетических отношений, соответственно, на них распространяется в первую очередь Закон Республики Беларусь «О возобновляемых источниках энергии» [15], который может дополняться нормами природоресурсного законодательства (мы рассматриваем такую перспективу с точки зрения экологизации энергетического законодательства и согласования его с природоресурсным);

- климатические ресурсы, которые в законодательстве Республики Беларусь не закреплены в качестве природных ресурсов, но которые входят в состав климатической системы, охрана которой является одной из мер обеспечения устойчивого природопользования [16, с. 397–398];

- туристические ресурсы, к которым в соответствии с Законом Республики Беларусь «О туризме» [17] относятся природные, социально-культурные объекты, в том числе недвижимые материальные историко-культурные ценности, удовлетворяющие духовные потребности туристов, экскурсантов и (или) содействующие укреплению и восстановлению их здоровья (природный компонент туристических ресурсов позволяет организовать, в частности, такой вид туризма, как экологический туризм);

- природные рекреационные ресурсы, понятие и перечень которых в законодательстве Республики Беларусь специально не устанавливаются, но которые могут быть выделены в составе других природных ресурсов исходя из их рекреационной ценности [18, с. 50–61] и другие.

Кроме того, не во всех природоресурсных правоотношениях в качестве объекта правового регулирования могут фигурировать однородные природные образования (земельные участки, участки недр, водные объекты, объекты животного мира и др.). При отсутствии юридически закрепленного права комплексного природопользования в природоресурсной сфере постепенно складываются некоторые виды природопользования, фактически имеющие комплексный характер. Например, при лесопользовании субъекты лесных отношений используют участки лесного фонда, в состав которого входят леса и покрытые ими земли (ст. 3 Лесного кодекса Республики Беларусь [19]) на основании лишь лесоразрешительных документов. При использовании недр в пределах предоставленного земельного участка (ст. 17 Кодекса Республики Беларусь о недрах [20]) или объектов растительного мира, произрастающих в границах земельных участков или водных объектов, предоставленных соответствующему пользователю (ст. 7 Закона Республики Беларусь «О растительном мире» [21]), складываются сложные по содержанию природоресурсные правоотношения, охватывающие использование нескольких видов природных ресурсов. При осуществлении некоторых видов экономической деятельности (ведение охотничьего хозяйства, ведение рыболовного хозяйства), имеющих природоресурсную составляющую, объектом могут выступать комплексные природные образования (охотничьи угодья, рыболовные угодья), имеющие сложный правовой режим. На теоретико-правовом уровне необходимо более точно разграничить особенности правового режима тех природных угодий, которые являются объектами преимущественно природоохранных отношений (например, водно-болотных [22; 23]), и тех, которые являются экономическими природными ресурсами.

Заключение. Проведенный анализ правовых норм, определяющих понятие и признаки природных ресурсов как правовой категории, показывает несовершенство этих правовых положений как в части установления юридически значимых характеристик природных ресурсов, так и в части определения их состава. Среди основных проблем можно отметить несогласованность понятия «природные ресурсы», содержащегося в Законе «Об охране окружающей среды», с нормами отдельных природоресурсных нор-

мативных правовых актов, отсутствие в экологическом законодательстве четкого выделения природных компонентов, природных и природно-антропогенных объектов, относящихся к объектам природоресурсных правоотношений, подпадающих под действие специального (природоресурсного) законодательства.

Серьезным недостатком также является неравнозначность в правовом регулировании разных видов природных ресурсов. Полезные свойства природной среды, которые в юридической литературе иногда обозначаются понятием «природные богатства» [24, с. 13–21] и используются в качестве синонима для обобщенной характеристики природных компонентов и ресурсов, в правовом смысле имеют разный правовой режим. Он зависит от того, подпадают ли они под действие норм природоресурсного или иного законодательства. Отраслевые акты природоресурсного законодательства в силу объективных причин не охватывают и не могут охватить правовое регулирование использования всех полезных свойств природной среды, подпадающих под признаки природопользования. Усложнение и расширение природоресурсной сферы, накопление нового законодательного материала, характеризующего правовой режим природных ресурсов, свидетельствует о необходимости уточнения их понятия и признаков, а также выработки определенной общей классификации природных ресурсов как родового объекта природоресурсных отношений.

ЛИТЕРАТУРА

1. Об утверждении Концепции национальной безопасности Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 9 нояб. 2010 г., № 575 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.
2. Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2030 г. : одобр. на заседании Президиума Совета Министров Респ. Беларусь, 10 февр. 2015 г. // Экон. бюл. НИЭИ М-ва экономики Респ. Беларусь. – 2015. – № 4. – С. 2–99.
3. Об утверждении Государственной программы «Охрана окружающей среды и устойчивое использование природных ресурсов» на 2016–2020 годы [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 17 марта 2016 г., № 205 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.
4. Об охране окружающей среды [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 26 нояб. 1992 г., № 1982-ХП : в ред. Закона от 17 июля 2002 г., № 126-З (с изм. и доп.) // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.
5. Шингель, Н.А. Природоресурсное право : учеб. пособие / Н.А. Шингель, И.С. Шахрай. – Минск : Выш. шк., 2017. – 399 с.
6. Экологическое право : учебник / С.А. Балашенко [и др.]. – Минск : Изд. Центр БГУ, 2013. – 501 с.
7. Теоретические и методологические проблемы формирования правовых механизмов охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности / Т.И. Макарова [и др.] // Правовые механизмы охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности : сб. науч. ст. / О.А. Бакиновская [и др.] ; под ред. И.П. Манкевич. – Минск : Бизнессофсет, 2016. – С. 20–74.
8. Шингель, Н.А. Актуальные вопросы реализации права на доступ к природным ресурсам / Н.А. Шингель // Конституционные права и свободы: проблемы интерпретации и реализации в национальных правовых системах : сб. ст. междунар. науч.-практ. конф., Новополоцк, 28–29 окт. 2016 г. : в 3 т. / Полоц. гос. ун-т, Регион. учеб.-науч.-практ. юрид. центр ; редкол.: И.В. Вегера (отв. ред.) [и др.]. – Новополоцк : ПГУ, 2016. – Т. 3 – С. 324–330.
9. Правовые механизмы охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности / Т.И. Макарова [и др.] ; под науч. ред. Т.И. Макаровой. – Минск : БГУ, 2016. – 191 с.
10. Шахрай, И.С. Природные ресурсы как объект права аренды / И.С. Шахрай // Право в современном белорусском обществе : сб. науч. тр. / Нац. центр законодательства и правовых исследований Респ. Беларусь ; редкол.: В.И. Семенков (гл. ред.) [и др.]. – Минск : Право и экономика, 2010. – Вып. 5. – С. 407–417.
11. Шахрай, И.С. Концессия как правовая форма природопользования / И.С. Шахрай // Право в современном белорусском обществе : сб. науч. тр. / Нац. центр законодательства и правовых исследований Респ. Беларусь ; редкол.: В.И. Семенков (гл. ред.) [и др.]. – Минск : Бизнессофсет, 2011. – Вып. 6. – С. 383–390.
12. Об утверждении Положения о порядке ведения государственного кадастра атмосферного воздуха и использования его данных [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 21 апр. 2009 г., № 509 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.
13. Об охране атмосферного воздуха [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 16 дек. 2008 г., № 2-З (с изм. и доп.) // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.

14. Ванькович, Е.Э. Правовое определение понятия «возобновляемые источники энергии» / Е.Э. Ванькович // *Право.by*. – 2017. – № 4. – С. 68–74.
15. О возобновляемых источниках энергии [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 27 дек. 2010 г., № 204-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2010.
16. Шингель, Н.А. Правовая охрана климата как элемент устойчивого природопользования / Н.А. Шингель // *Право в современном белорусском обществе : сб. науч. тр. / Нац. центр законодательства и правовых исследований Респ. Беларусь // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017 ; редкол.: Н.А. Карпович (гл. ред.) [и др.]. – Минск : Право и экономика, 2016. – Вып. 11. – С. 396–401.*
17. О туризме [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 25 нояб. 1999 г., № 326-З, в ред. от 9 янв. 2007 г. № 206-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.
18. Самусенко, Л.А. Право рекреационного природопользования / Л.А. Самусенко. – Минск : Право и экономика, 2014. – 142 с.
19. Лесной кодекс Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Кодекс Респ. Беларусь, 24 дек. 2015 г. № 332-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.
20. Кодекс Республики Беларусь о недрах [Электронный ресурс] : Кодекс Респ. Беларусь, 14 июля 2008 г. № 406-З (с изм. и доп.) // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.
21. О растительном мире [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 14 июня 2003 г., № 205-З (с изм. и доп.) // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.
22. Речиц, Е.В. Совершенствование законодательства Республики Беларусь в области охраны водно-болотных угодий / Е.В. Речиц // *Юстыцыя Беларусі*. – 2016. – № 10. – С. 70–75.
23. Речиц, Е.В. К понятию правового режима водно-болотных угодий / Е.В. Речиц // *Весн. Магіл. дзярж. ун-та ім. А.А. Куляшова. Сер. Д, Эканоміка, сацыялогія, права*. – 2016. – № 2. – С. 105–111.
24. Карпович, Н.А. Экологическая политика Республики Беларусь: теоретические и концептуальные основы совершенствования правового обеспечения / Н.А. Карпович // *Правовая политика Республики Беларусь: современное состояние и перспективы развития / Нац. центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь*. – Минск, 2013. – С. 13–21.

Поступила 03.10.2017

NATURAL RESOURCES AS A LEGAL CATEGORY

N. SHINGEL

The article examines the legal concept of natural resources as the object of the right of nature, shows the interrelation of relations on use of natural resources with the legal mechanism of environmental protection. According to the results of the study revealed shortcomings in the legal fixing of the concept of natural resources. The author analyzes the classification of natural resources, enshrined in legislation, substantiates the need to clarify this concept and the extension of the list of natural resources the regulated natural resource law, substantiates the main directions of improving the legal regime of natural resources in order to ensure a balance of economic and environmental interests of legal entities. The main attention is paid to the most important aspects of securing the legal mechanism for access to natural resources, ensuring the effectiveness of nature management.

Keywords: *natural wealth; components of the natural environment; nature management; law of nature management; sustainable use of natural resources; natural resources legislation; the right of general nature management; law of permissive nature use; legal mechanism of nature use.*