



УДК 349.4

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОХРАНЕНИЯ ПРИРОДНО-РЕСУРСНОГО ПОТЕНЦИАЛА

Светлана ШАРАПОВА,
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры земельного и аграрного права,
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

АННОТАЦИЯ

Статья посвящена исследованию актуальных вопросов сохранения природно-ресурсного потенциала Украины. Рассматриваются основные способы сохранения природно-ресурсного потенциала, а именно: воспроизводство и восстановление природных ресурсов. Анализируются особенности правового регулирования воспроизводства и восстановления природных ресурсов по законодательству Украины. В статье определена необходимость четкого разграничения и законодательного закрепления понятий восстановления и воспроизводства природных ресурсов, что поможет избежать юридических пробелов в механизме регулирования экологических и земельных отношений.

Ключевые слова: потенциал, сохранение, воспроизводство, восстановление, природные ресурсы, земли.

LEGAL PROBLEMS OF PRESERVING NATURAL RESOURCE POTENTIAL

Svetlana SHARAPOVA,
Candidate of Law Sciences, Associate Professor,
Associate Professor at the Department of Land and Agrarian Law
of Yaroslav Mudryi National Law University

SUMMARY

The article is devoted to the research of topical issues concerning preservation of natural resource potential of Ukraine. The main ways of preserving natural resource potential are considered, namely: reproduction and restoration of natural resources. The peculiarities of legal regulation of reproduction and restoration of natural resources under the legislation of Ukraine are analyzed. The article defines the need for clear demarcation and legislative consolidation of the concepts of restoration and reproduction, which will help to avoid legal gaps in the mechanism of regulation of ecological and land relations.

Key words: potential, conservation, reproduction, restoration, natural resources, land.

Постановка проблемы. Украина обладает значительным земельно-ресурсным потенциалом. По официальным данным, сегодня земельный фонд Украины составляет 60,3 млн га. Однако в структуре земельных ресурсов страны и землепользовании наблюдаются значительные диспропорции, усиление которых может представлять угрозу окружающей среде, а также эффективности хозяйственной деятельности, устойчивому развитию национальной экономики в целом [1].

Актуальность темы исследования. Качественное состояние земельных ресурсов, используемых в сельскохозяйственном и лесном производстве, постоянно ухудшается. Бесхозяйственное отношение к земле, а также к другим природным ресурсам, ненадлежащее отношение к сохранению их качественных и количественных показателей являются основными причинами низкой отдачи природно-ресурсного потенциала. Кроме того, сегодня темпы потребления природных ресур-

сов намного выше, чем темпы их воспроизводства. Следовательно, сохранение земельно-ресурсного потенциала, а также природно-ресурсного запаса страны – это главная задача собственников и пользователей в процессе использования природных ресурсов.

Состояние исследования. Вопросы и правовые проблемы сохранения природно-ресурсного потенциала неоднократно были предметом исследования ученых-юристов, таких как В. И. Андрейцев, Ю. С. Шемшученко, В. В. Петров, А. В. Басай, Т. В. Лисовая и др.

Целью и задачей статьи является анализ действующего законодательства о сохранении природно-ресурсного потенциала Украины, а также исследование соотношения восстановления и воспроизводства природных ресурсов как основных способов сохранения природно-ресурсного потенциала.

Изложение основного материала. Термин «потенциал» имеет несколько значений и встречается в различных сферах деятельности. Так, выделяют

экономический потенциал, военный потенциал, химический, научно-технический и другие. Один из вариантов значений слова «потенциал» рассматривается как совокупность всех средств, запасов, источников, которые могут быть использованы в случае необходимости с любой целью [2].

Заслуживает внимания точка зрения В. И. Андрейцева, который, исследуя природно-ресурсный потенциал как вероятный объект правового регулирования использования, сохранения и охраны, формулирует определение природно-ресурсного потенциала. Так, по мнению ученого, это способность природных ресурсов, в активной фазе использования имеющихся в пределах территории государства, его экономической (морской) зоне и континентальном шельфе, удовлетворять потребности государства, юридических и физических лиц, украинского народа в соответствующих природных ресурсах (то есть удовлетворять материальные, экономические и духовные



интересы по развитию экономики и жизнеобеспечения граждан Украины) [3, с. 202].

Таким образом, природно-ресурсный потенциал – это совокупность всех природных ресурсов и природных условий в пределах территории государства, которые используются или могут быть использованы в хозяйственной или иной деятельности в целях удовлетворения интересов общества.

Необходимо подчеркнуть, что в научной литературе и в других источниках можно встретить различные толкования таких понятий, как «природный ресурс», «природный объект», «природные богатства». Следует отметить, что, независимо от количества изданных на сегодняшний день словарей эколого-правовых терминов и количества научных публикаций по экологическому, земельному, природно-ресурсному праву, проблема понимания того или иного термина до сих пор актуальна.

Так, начиная еще с середины прошлого века, ученые стали уделять немалое внимание такому понятию, как «природный ресурс», сравнивая его с понятием «природный объект». К примеру, по мнению В. В. Петрова, природные объекты представляют собой завершённые экологические комплексы, которые взаимодействуют с окружающей природной и социальной средой на основе выполняемых ими экологических, экономических и культурно-оздоровительных функций [4, с. 86].

Как подчеркивает ученый, в процессе использования природного объекта из него извлекается то или иное вещество, в нем потребляются те или иные свойства, призванные удовлетворить различные запросы человека. Такое вещество, которое входит в состав природного объекта и предназначено для удовлетворения потребностей людей, называется природным ресурсом. А совокупность природных ресурсов, как отмечает В. В. Петров, как раз и составляет природное богатство [4, с. 88].

Понятие «природные ресурсы» также не имеет общего определения и в литературе рассматривается в различных аспектах. Например, Ю. С. Шемшученко о природных ресурсах говорит как об экономической кате-

гории. По его мнению, они выступают в качестве необходимой предпосылки различного производства, служат исходным материалом для образования любого продукта. И, в конечном счете, направлено на удовлетворение всевозможных материальных и других потребностей людей [5, с. 232].

Следует отметить, что в научной литературе четко сформулированные различия «природного ресурса» и «природного объекта» стали появляться, только начиная с 90-х годов прошлого века [6, с. 2]. Так, природные объекты составляют неотъемлемые компоненты окружающей природной среды, а природные ресурсы, в свою очередь, создают часть природных объектов, используемых в качестве источника удовлетворения различных интересов человека. Природные ресурсы – это источник потребления, удовлетворения экономических потребностей, а понятие природного объекта отражает экологический фактор [7, с. 6-7].

Аналогичную точку зрения поддерживают авторы учебника «Экологическое право Украины» (2012 г.) [8], где отмечают, что природные ресурсы в буквальном смысле являются источниками потребления. Под ресурсом в узком смысле понимают источник экономического потребления. В широком смысле природные ресурсы – это источники потребления человеком и обществом для удовлетворения своих экономических, экологических, оздоровительных, культурных, эстетических, духовных и других потребностей. Итак, понятие «природный объект» отражает экологическую сторону составляющей окружающей среды, а понятие «природный ресурс» – экономическую сторону как объекта потребления [8, с. 93].

Несмотря на то, что национальное законодательство не закрепляет и не раскрывает рассматриваемые понятия, тем не менее отдельные виды природных ресурсов имеют нормативно-правовое определение. Так, в соответствии со ст. 1 Закона Украины «Об охране земель» земельные ресурсы рассматриваются как совокупный природный ресурс поверхности суши как пространственной базиса расселения и хозяйственной деятельности, основное средство производства в сельском и лесном хозяйстве [9].

Именно из земельных ресурсов, которые используются для нужд сельского хозяйства, ведения лесного хозяйства, для размещения промышленных, транспортных объектов и т.д., состоит земельно-ресурсный потенциал Украины, который является важнейшей составляющей природно-ресурсного потенциала.

Земельно-ресурсный потенциал определяется как совокупная производительность всех используемых или тех, которые могут быть использованы, земельных ресурсов как средство производства [10, с. 302]. Основой земельного потенциала выступают земли сельскохозяйственного назначения, а именно сельскохозяйственные угодья. Одним из условий сохранения земельного-ресурсного потенциала страны выступают требования по их охране, рациональному и целевому использованию, требования по повышению продуктивности земель данной категории и других земель.

Основными способами сохранения природно-ресурсного потенциала являются воспроизводство и восстановление природных ресурсов. Кроме того, эти меры играют главную роль не только в сохранении природных ресурсов, а и повышении их качественных показателей.

Как известно, традиционно все природные ресурсы делятся на исчерпаемые и неисчерпаемые. К неисчерпаемым ресурсам относятся, как правило, природные явления – это энергия солнца, энергия ветра, морские приливы и т.д. В свою очередь, исчерпаемые природные ресурсы условно делятся на возобновляемые и невозобновляемые. Так, возобновляемые ресурсы – это ресурсы, способные к восстановлению и воспроизводству (например, лесные ресурсы). Невозобновляемые – это ресурсы, которые не восстанавливаются или скорость их восстановления настолько мала, что использование их становится невозможным (например, минеральные ресурсы).

В соответствии со ст. 40 Закона Украины «Об охране окружающей природной среды» [11] использование природных ресурсов гражданами, предприятиями, учреждениями и организациями должно осуществляться с соблюдением обязательных экологических требований. Одним из них



является осуществление мероприятий по воспроизводству возобновляемых природных ресурсов.

Необходимо различать такие понятия, как «восстановление» и «воспроизводство» природных ресурсов. Вопрос разграничения этих понятий неоднократно анализировался в научной литературе. Однако найти четкое определение понятий «восстановление» и «воспроизводство» с помощью, как научной специальной литературы, так и в действующем законодательстве, сегодня затруднительно.

Если обратиться к словарным источникам, то восстановление природных ресурсов рассматривается как комплекс мероприятий, направленных на получение природных ресурсов в относительно прежнем количестве. Такой результат достигается путем осуществления искусственных мер и целенаправленной хозяйственной деятельности после полного или частичного истощения этих ресурсов в результате антропогенного воздействия. А воспроизводство природных ресурсов – это самовосстановление природных объектов, входящих в состав биосферы [12, с. 86].

Также восстановление природных ресурсов рассматривается как доведение запасов тех или иных видов природных ресурсов до уровня, предшествовавшего их истощению в результате хозяйственной деятельности человека. Воспроизводство природных ресурсов – комплекс мероприятий, направленных на искусственное поддержание природных ресурсов и сохранение экосистемы в продуктивном состоянии [13].

В юридической литературе нет единого мнения относительно определения понятий «восстановление» и «воспроизводство», кроме этого, как правило, указанные понятия вообще не отделяют друг от друга. К примеру, В. В. Петров воспроизводство природных ресурсов рассматривает как совокупность государственных и общественных мероприятий, направленных на пополнение и рост возобновляемых природных ресурсов или же усиление полезных свойств природных объектов. Восстановление, по его мнению, – это мероприятия, направленные на восполнение природных ресурсов или усиление полезных свойств при-

родных объектов, утраченных в результате действий антропогенных или стихийных сил [4, с. 367].

Также под восстановлением природных ресурсов понимают комплекс мероприятий, направленных на получение природных ресурсов в количествах, близких к естественным, после их полного или частичного истощения. Оно предусматривает полное или частичное самовосстановление природных ресурсов, которое может происходить как естественным путем, так и при участии человека [14, с. 10].

По этому поводу А. В. Басай отмечает, что восстановление нужно рассматривать как одну из основных форм воспроизводства природных растительных ресурсов, которая предусматривает приведение объектов растительного мира и растительных сообществ к их естественному состоянию. Соотношение между понятиями «воспроизводство» и «восстановление» при характеристике соответствующей деятельности касательно природных растительных ресурсов можно охарактеризовать как соотношение общего и частичного [15, с. 651].

В законодательстве Украины закреплены общие требования по восстановлению природных ресурсов. К примеру, в Лесном кодексе Украины вопросу воспроизводства лесов посвящена отдельная глава, которой определяются цели, задачи и способы воспроизводства лесов. В соответствии со ст. 79 Лесного кодекса Украины воспроизводство лесов осуществляется в таких целях: достижение оптимальной лесистости путем создания в максимально короткие сроки новых насаждений наиболее экономически и экологически целесообразными способами и технологиями; повышение водоохраных, почвозащитных, санитарно-гигиенических, других полезных свойств лесов и защитных лесных насаждений; улучшение качественного состава лесов, повышение их продуктивности и биологической устойчивости.

Воспроизводство лесов осуществляется путем их восстановления и лесоразведения. Согласно Постановлению Кабинета Министров Украины от 01.03.2007 г. № 303 «Об утверждении Правил воспроизведения лесов» [16] воспроизводство лесов осуществ-

ляется постоянными лесопользователями и владельцами лесов на лесных участках, которые были покрыты лесной растительностью (сруббы, пепелища, редколесья, насаждения, погибших и т.д.), путем восстановления, а на тех землях, которые ранее не были заняты лесом, прежде всего, непригодных для использования в сельском хозяйстве или выделенных для создания защитных лесных насаждений линейного типа, – путем лесоразведения. Таким образом, в соответствии с настоящими Правилами, воспроизводство лесов происходит двумя способами – это восстановление и лесоразведение. В первом случае лес высаживается на земельных участках, которые уже были покрыты лесной растительностью, а во втором случае для лесоразведения привлекаются земельные участки, которые ранее не были использованы для разведения леса.

Закон Украины «О растительном мире» от 09.04.1999 г. также относит осуществление мероприятий по воспроизводству объектов растительного мира к основным требованиям по охране, использованию растительного мира [17]. Так, в соответствии со ст. 23 Закона воспроизводство природных растительных ресурсов осуществляется собственниками и пользователями земельных участков, на которых находятся объекты растительного мира. Такое воспроизводство растительных ресурсов в соответствии с законодательством должно обеспечиваться: содействием естественному природному возобновлению растительного покрова; искусственным возобновлением природных растительных ресурсов; предотвращением нежелательных изменений природных растительных сообществ и негативного влияния на них хозяйственной деятельности.

Водный кодекс Украины также оперирует словосочетанием «воспроизводство водных ресурсов», однако не раскрывает это понятие и не выделяет воспроизводство водных ресурсов как самостоятельный вид природоохранной деятельности [18].

Что касается земельных ресурсов, то в земельном законодательстве понятие «восстановление» можно встретить только в связи с качественным состоянием земель или осуществлением их рекультивации.



К примеру, согласно ст. 45 Закона Украины «Об охране земель» в случае выявления фактов загрязнения почв опасными веществами специально уполномоченные органы исполнительной власти в области охраны земель принимают меры для ограничения, временного запрета (остановки) или прекращения деятельности предприятий, учреждений, организаций независимо от форм собственности, а также необходимости проведения в установленном порядке работ по дезактивации, восстановлению загрязненных земель, консервации угодий и определения режимов их дальнейшего использования. В соответствии со ст. 55 Закона выделяются мероприятия по восстановлению состояния эродированных, деградированных и нарушенных земель, а также органично сочетающихся с ними других природных ресурсов и объектов окружающей среды.

Как видим, в данном случае речь идет именно о восстановлении качественного состояния земель (при загрязнении почв, деградации земель, порче и т.п.). Итак, восстановление земель должно рассматриваться как возвращение земельному участку такого качественного состояния или плодородия, которые были до момента их потери в результате человеческой или иной деятельности.

В свою очередь, воспроизводство природных ресурсов должно рассматриваться как возвращение их количественного состояния и относится только к тем видам природных ресурсов, которые поддаются количественному восстановлению. К примеру, это лесные ресурсы, объекты животного и растительного мира и тому подобное.

Выводы. Следовательно, сохранение природно-ресурсного потенциала заключается не только в сохранении и воспроизводстве количественных характеристик природных ресурсов, но также в улучшении их качественного состояния. Основными мерами по сохранению природно-ресурсного потенциала выступают воспроизводство и восстановление природных ресурсов. Как видим, национальное законодательство требует совершенствования в части урегулирования вопроса по сохранению природно-ресурсного потенциала. Отсутствие четкого разграничения таких понятий,

как восстановление и воспроизводство, по нашему мнению, снижает эффективность правового регулирования отношений по сохранению природно-ресурсного потенциала страны.

Список использованной литературы:

- Деякі питання удосконалення управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними: Постанова Кабінету Міністрів України від 7 червня 2017 р. № 413. *Офіційний вісник України*. 2017. № 51. Ст. 1569.
- Словарь русского языка : В 4-х т. / РАН, Ин-т лингвистич. исследований; Под ред. А. П. Евгеньевой. 4-е изд., Москва : Рус. яз.; Полиграфресурсы, 1999. 750 с.
- Андрейцев В. І. Природно-ресурсовий потенціал як ймовірний об'єкт правового регулювання використання, збереження та охорони. *Правове забезпечення економічного розвитку та екологічної безпеки суспільства* : матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції присвяченої 50-й річниці створення Донецького національного університету та 30-й річниці створення кафедри господарського права Донецького національного університету, Вінниця, 14–15 травня 2015 р. Вінниця : ДонНУ, 2015. 328 с.
- Петров В. В. Правовая охрана природы в СССР : учебник. Москва : Юрид. лит., 1984. 384 с.
- Шемшученко Ю. С. Правовые проблемы экологии. Киев : Наукова думка, 1989. 232 с.
- Ефимова Е. И. Развитие эколого-правовой терминологии в эколого-правовых исследованиях. *Экологическое право*. 2003. № 4. С. 2–6.
- Екологічне право України : підручник. Харків : Право, 2009. 328 с.
- Екологічне право України : підручник для студ. вищих навч. закладів. Одеса : Фенікс, 2012. 788 с.
- Про охорону земель: Закон України від 19.06.2003 р. № 962-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 39. Ст. 349.
- Данилишин Б.М. Природно-ресурсний потенціал сталого розвитку України / Б.М. Данилишин, С.І. Дорогунцов, В.С. Міщенко та інші. Київ: РВПС України НАН України, 1999. 716 с.

11. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. Ст. 546.

12. Сьтнік К. М., Брайон А. В., Городецкий А. В., Брайон А. П. Словарь-справочник по экологии. Киев : Наукова думка, 1994. 664 с.

13. Протасов В. Ф., Матвеев А. С. Экология. Термины и понятия. Стандарты, сертификация. Нормативы и показатели : Учебное и справочное пособие. Москва : Финансы и статистика, 2001. 208 с.

14. Калинин И. Б. Природоресурсное право. Основные положения. Томск, 2000. 79 с.

15. Басай О. В. Поняття відтворення природних рослинних ресурсів. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. Вип. 61. С. 650–656.

16. Про затвердження Правил відтворення лісів: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.03.2007 р. № 303. *Офіційний вісник України*. 2007. № 16. Ст. 589.

17. Про рослинний світ: Закон України від 09.04.1999 р. № 591-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 22-23. Ст. 198.

18. Водний кодекс України: Закон України від 06.06.1995 р. № 213/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 24. Ст. 189.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Шарапова Светлана Владимировна – кандидат юридических наук, доцент кафедры земельного и аграрного права, Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Sharapova Svetlana Vladimirovna – Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Associate Professor at the Department of Land and Agrarian Law of Yaroslav Mudryi National Law University

sv.vetasharapova@gmail.com