

выявления и анализа сути внесенных в них изменений. Наряду с этим было бы желательно и обнародование отдельных таблиц, в которых содержался бы полный текст норм, исключенных из действующих правовых актов.

Предлагаемые подходы дадут возможность более широкой оценки внутренней согласованности правовых актов в части используемых в них компонентов – терминов, понятий, статуса участников, регламентируемых процедур, сроков и т. д. Данные меры позволят устанавливать наличие или отсутствие коррупциогенных факторов. Это важно как для адресатов правовых норм – участников соответствующих правоотношений транснационального характера, – так и при проведении антикоррупционной экспертизы экологического законодательства стран ЕАЭС в целях его дальнейшего совершенствования.

*Пономарев М. В.*

**УЧЕТ ПРИРОДНО-РЕСУРСНОГО ПОТЕНЦИАЛА ТЕРРИТОРИИ  
КАК ОСНОВА ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВА:  
ПРАВОВОЙ АСПЕКТ**

*Институт законодательства и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации,  
ул. Большая Черемушkinsкая, 34, 117218, г. Москва, Россия, ecology@izak.ru*

Территориальное планирование размещения производственных сил, объектов промышленной, транспортной и энергетической инфраструктуры должно осуществляться не только в зависимости от особенностей расположения территорий с особым природоохранным режимом, но и с учетом запасов природных ресурсов, которые могут быть использованы при осуществлении различных видов хозяйственной деятельности, или наоборот, воспрепятствовать их осуществлению, а также климатических особенностей отдельных российских регионов. Не все субъекты Российской Федерации в одинаковой мере обеспечены запасами природных ресурсов, да и размещение производительных сил на территории Российской Федерации также осуществляется неоднородно, с учетом природно-климатических, административно-территориальных, экономических и иных особенностей регионов.

Как отмечает И. А. Игнатьева, вплоть до половины XX в. человечество развивало экономику без учета двух явных ограничений: исчерпаемости природных ресурсов и ассимиляционных способностей экосистем [1, с. 75]. Вместе с тем эколого-ориентированный курс при реализации крупных инвестиционных проектов, взятый в последние годы руководством государства, в обязательном порядке должен учитывать не только природоресурсный потенциал территорий, но и природоохранный фактор, связанный с необходимостью сохранения редких и находящихся под угрозой экосистем и природных объектов при планировании и осуществлении хозяйственной деятельности.

Сочетание указанных факторов в совокупности с бассейновым и административно-территориальным подходами к управлению в сфере охраны окружающей среды и природопользования позволяет утверждать о влиянии региональных природно-климатических особенностей и обеспеченности того или иного региона запасами природных ресурсов (месторождения полезных ископаемых, большая площадь лесного фонда, крупные водные объекты и т. п.) на построение системы управления в субъектах РФ [2, с. 91]. Неоднородность природно-климатических условий различных российских регионов, особенности их географического положения и обеспеченность их природными ресурсами непосредственно влияет на их социально-экономическое развитие. Именно экологические характеристики территории, потенциал природы, по мнению М. М. Бринчука, должны быть в основе решений о размещении производственных объектов [3, с. 10].

В связи с этим весьма значимым представляется необходимость выявления и исследования основополагающих показателей регионального развития, в качестве которых, на наш взгляд, могут выступать ряд категорий, не очень известных юридической науке, но при этом активно исследуемых в экономической географии и экономике природопользования. Для того чтобы определить роль указанных факторов в обеспечении пространственного развития Российской Федерации следует установить их содержание и соотношение между собой.

Первоначальным звеном в исследовании системы указанных понятий являются несколько различные по своему содержанию понятия «природный каркас» и «экологический каркас». Природный каркас близок по значению к системе особо охраняемых природных территорий. От функционирования элементов природного каркаса зависит способность территории поддерживать свое экологическое равновесие [4, с. 238]. В свою очередь, экологический каркас служит защитой для природного каркаса от негативного антропогенного воздействия. Экологический каркас включает в себя все экстенсивно используемые территории (со щадящим режимом использования) региона. Таким образом, экологический каркас способствует поддержанию баланса между экстенсивно и интенсивно (населенные пункты, промышленные зоны, транспортные развязки и т. д.) эксплуатируемыми территориями [4, с. 238].

Категория «потенциал природы» в рамках науки экологического права активно исследуется в работах профессора М. М. Бринчука. Указанное понятие он определяет как динамичную характеристику окружающей среды, со временем изменяющуюся как в силу естественных процессов, так и под воздействием деятельности человека, выражающую количественные и качественные показатели состояния природы, с учетом и на основе которых определяется и осуществляется государственная экологическая политика, формируется и реализуется экологическое право, обеспечивая поддержание благоприятного состояния окружающей среды и его восстановление в интересах настоящего и будущих поколений [5, с. 6].

На основе рассматриваемого понятия следует определить научно обоснованные критерии для установления пределов хозяйственного освоения экосистем в границах определенных территорий и именно с учетом его содержания необходимо выработать теоретическую основу для последующего закрепления в законодательстве классификации территорий с различным природным потенциалом территорий. Именно потенциал природы, по мнению М. М. Бринчука, может и должен использоваться как фактор учета при подготовке и принятии экологически значимых решений [6, с. 7].

Вместе с тем в экономической науке и географии для схожих целей используется несколько иное понятие, которое широко применяется при определении теоретических основ пространственного развития – это термин «природно-ресурсный потенциал» или «природно-ресурсный потенциал территории». Он фактически представляет собой показатель, по которому оценивается экономико-географическое положение соответствующего региона, возможности его хозяйственного освоения с необходимостью одновременного обеспечения рационального природопользования, предотвращения его количественного и качественного изменения. И. Ю. Новоселова под природно-ресурсным потенциалом региона понимает ту часть запаса природных ресурсов региона, которая может быть добыта и вовлечена в экономический процесс исходя из технических (технологических) возможностей и оценки экономической целесообразности [7, с. 144]. Следует отметить существенную разницу между категориями «потенциал природы» и «природно-ресурсный потенциал», поскольку последняя фактически определяет совокупность природных ресурсов соответствующей территории (региона), которые могут быть использованы в ходе осуществления различных видов хозяйственной деятельности способами, определяемыми с учетом современных промышленных возможностей, а первая, помимо объемов хозяйственного освоения природных ресурсов в границах определенной территории, учитывает при этом ассимиляционные возможности экосистем и необходимость восстановления нарушенного состояния природной среды и восстановления и даже улучшения ее природного потенциала.

В экономике природопользования также активно используется понятие «природный капитал» (или естественный капитал), который понимается в различных контекстах, в частности, как совокупность природных ресурсов, которые используются или могут использоваться в производстве товаров. В данном контексте природный капитал интерпретировался только как совокупность природных ресурсов, обладающих некоторой стоимостью, привязанной к мировым ценам на эти ресурсы [8, с. 59–60]. Указанное понятие характеризуется также через иной непосредственно связанный с ним термин «природоемкость», который также применяется в экономике природопользования к определению потенциала территории.

В отношении природных показателей емкости территорий традиционно применяется категория «экологическая емкость территории», которая является ключевой для установления содержания понятия «природно-

ресурсный потенциал территории». Под экологической емкостью территории в научной литературе принято понимать предел, превышение которого в процессе хозяйственной деятельности, естественного антропогенного воздействия вызовет кризисное состояние экосистемы региона [9, с. 32]. Таким образом, именно экологическая емкость территории может служить тем самым критерием для установления границ допустимого использования природных ресурсов на определенной территории.

С категорией экологической емкости территории непосредственно связано понятие «ассимиляционный потенциал территории». Именно ассимиляционный потенциал территории является тем самым природоохранным фактором, который должен устанавливать пределы в использовании ее природно-ресурсного потенциала. Под ассимиляционным потенциалом территории в научных исследованиях понимается способность экосистемы к нивелированию антропогенного воздействия, самовосстановлению, самоочищению, при этом качественных изменений системы не происходит [9, с. 36–37].

В эколого-правовой науке исследуется несколько иное по своему содержанию понятие «ассимиляционный потенциал окружающей среды», под которым Е. В. Лунева предлагает понимать суммарную способность атмосферного воздуха, водных объектов и почв самостоятельно обезвреживать и перерабатывать антропогенные воздействия в определенных масштабах без изменения своих основных характеристик. По ее мнению, в правовом значении ассимиляционный потенциал не является самостоятельным природным ресурсом, а представляет собой только свойство определенного компонента природной среды (атмосферного воздуха, водных объектов и почв) [10, с. 35].

Ассимиляционный потенциал как научная категория должен использоваться для определения и правового закрепления критериев для ограничения как планируемой, так и осуществляемой хозяйственной деятельности на определенной территории. Вместе с тем представляется чрезвычайно важным не только научное исследование указанной категории в рамках теории экологического права, но и возможное его отражение в правовом регулировании.

Таким образом, формирование концептуальных подходов к обеспечению территориального эколого-экономического развития регионов потребует более детального исследования и концептуального обоснования в рамках эколого-правовой науки, в первую очередь, в части установления и закрепления его основных индикаторов, которые могут быть позаимствованы из экологических, экономических и географических наук.

#### *Список использованных источников*

1. Игнатьева, М. Н. Основные положения геоэкосоциоэкономического подхода к освоению природных ресурсов / М. Н. Игнатьева // Известия Уральского государственного горного университета. – 2014. – № 3 (35). – С. 74–80.

2. Пономарев, М. В. Эколого-правовые проблемы территориального развития Российской Федерации / М. В. Пономарев // Эколого-правовое обеспечение устойчивого развития регионов России : сборник материалов Международной научно-практической конференции, Москва, 19 марта 2015 г. / сост. и отв. ред.: С. А. Боголюбов, Н. Р. Камынина, М. В. Пономарев. – М. : Изд-во МИИГАиК, 2015. – С. 91–94.

3. Бринчук, М. М. Потенциал природы как инструмент экологического права / М. М. Бринчук // Экологическое право. – 2010. – № 4. – С. 8–14.

4. Пономарев, А. А. Экологический каркас: анализ понятий / А. А. Пономарев, Э. И. Байбаков, В. А. Рубцов // Ученые записки Казанского университета. Естественные науки. – 2012. – Том 154. – Кн. 3. – С. 228–238.

5. Бринчук, М. М. Потенциал природы как методологическое основание государственной экологической политики и экологического права / М. М. Бринчук // Экологическое право. – 2010. – № 3. – С. 2–9.

6. Бринчук, М. М. Внешние методологические основания развития экологического права: закономерности развития природы, положения общественных наук о взаимодействии общества и природы, потенциал природы / М. М. Бринчук // Экологическое право. – 2011. – № 1. – С. 2–8.

7. Новоселова, И. Ю. Теоретико-методические основы оценки природно-ресурсного потенциала региона / И. Ю. Новоселова // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. – 2011. – № 4. – С. 144–148.

8. Белая, М. Л. Природный капитал в современной экономике / М. Л. Белая // Вестник РЭУ имени Г. В. Плеханова. – 2016. – № 2 (86). – С. 59–68.

9. Безгубов, В. А. Экологическая емкость территории: аспекты измерения и управления / В. А. Безгубов, Д. Г. Вержицкий, С. Н. Часовников ; под общ. ред. С. Н. Часовникова. – Уфа : Аэтерна, 2016. – 112 с.

10. Лунева, Е. В. Правовая сущность ассимиляционного потенциала окружающей среды: постановка проблемы / Е. В. Лунева // Юрист. – 2017. – № 11. – С. 30–35.

***Пушкарев И. П.***

## **ОСОБЕННОСТИ СИСТЕМЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ<sup>1</sup>**

*Южно-Уральский государственный университет (НИУ),  
пр. Ленина, 76, 454080, г. Челябинск, Россия, pushkarevip@susu.ru*

Благоприятное состояние окружающей среды – необходимое условие существования современного общества, а ведущая роль в процессе ее охраны, безусловно, принадлежит государству, осуществляющему в том числе управление в сфере охраны окружающей среды и природопользования (экологическое управление), наиболее точное определение которого, на наш

---

<sup>1</sup> Статья выполнена при финансовой поддержке РФФИ и Челябинской области (проект № 20-411-740012).