

ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО ПО ОБРАЗОВАНИЮ  
ГОСУДАРСТВЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ  
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

---

---

И.Б. Калинин

# ПРИРОДОРЕСУРСНОЕ ПРАВО

*Учебное пособие*



Издательство Томского университета  
2009



УДК 349.41

ББК 67.407

К 17

Рецензенты:

доктор юридических наук, профессор *В.М. Лебедев*,

доктор юридических наук, профессор *Р.Н. Салиева*

**Калинин И.Б.**

К17 Природоресурсное право. Томск: Изд-во Том. ун-та, 2009. 350 с.

ISBN 978-5-7511-1922-6

В учебном пособии природоресурсное право рассматривается с позиций общей теории систем. Дан анализ предмета, метода, системы и функций природоресурсного права как отрасли российского права, его соотношение со смежными отраслями права. Выявлены особенности правового регулирования отношений, возникающих при использовании отдельных видов природных ресурсов: недр, водных объектов, лесов, объектов животного мира, ресурсов континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации, минеральных ресурсов Международного района морского дна.

Для студентов, аспирантов, преподавателей юридических вузов и факультетов, специалистов, занимающихся правовыми проблемами использования природных ресурсов.

**УДК 349.41**

**ББК 67.407**

ISBN 978-5-7511-1922-6

© И.Б. Калинин, 2009

© И.И. Калинин, обложка 2009

*Моим родителям  
Борису Николаевичу и  
Валентине Петровне  
посвящается*

## **ВВЕДЕНИЕ**

Природные ресурсы играют ведущую роль в социально-экономическом развитии России на современном этапе. Их добыча обеспечивает более 50% валового внутреннего продукта государства. Около 70% валютных поступлений федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации прямо или косвенно обусловлено эксплуатацией природно-ресурсного потенциала страны.

Главную роль в структуре природных ресурсов России играют минерально-сырьевые ресурсы. Наша страна занимает одно из ведущих мест в мире по запасам нефти, природного газа, угля, золота, никеля, других полезных ископаемых. Совокупная стоимость полезных ископаемых России превышает \$28 трлн. При этом пока остаются слабо изученными и освоенными континентальный шельф и исключительная экономическая зона Российской Федерации, обладающие колоссальным ресурсным потенциалом.

Важность правового регулирования отношений, связанных с использованием природных ресурсов, не подвергается сомнению. За последние годы было принято несколько десятков федеральных законов, регулирующих использование природных ресурсов территории России, её континентального шельфа и исключительной экономической зоны. Существенно обновилось законодательство, регулирующее использование основных природных ресурсов: недр, водных объектов, лесов, объектов животного мира. Активная законотворческая работа в этом направлении продолжается и в настоящее время. Свидетельством актуальности исследования проблем правового регулирования природоресурсных отношений является возросшее в последние годы количество научных, в том числе монографических, исследований по вопросам природопользования.

Развитие в России рыночных отношений, появление частной собственности на отдельные природные ресурсы, развитие договорных начал в природопользовании несколько не умаляют роли государства в регулировании отношений по использованию природных ресурсов. Опыт развитых стран Запада свидетельствует о том, что государственное регулирование природопользования необходимо для обеспечения

интересов не только хозяйствующих субъектов, но и всего общества. Только таким образом можно обеспечить устойчивое природопользование, которое является основой устойчивого развития Российской Федерации, обеспечить потребность в природных ресурсах как нынешнего, так и будущих поколений.

Совокупность норм, составляющих систему природоресурсного права, требует системного подхода к его изучению. Поэтому в работе широко использовались положения и выводы общей теории систем, системного анализа. Это позволило выработать системологический подход (метод) в исследовании природоресурсного права. Системность деятельности по использованию природных ресурсов предопределяет системность возникающих при этом общественных отношений и, как следствие, наличие системы правовых норм, регулирующих отношения по использованию различных природных ресурсов. Тем самым обосновывается самостоятельность природоресурсного права как отрасли российского права, как системы правовых норм, регулирующих отношения по устойчивому использованию природных ресурсов.

В работе дана характеристика предмета и метода природоресурсного права, его системы, структуры и функций. Отношения, возникающие при использовании природных ресурсов, зачастую требуют применения для их регулирования норм гражданского, административного, земельного, экологического, других отраслей российского законодательства. Поэтому в работе определённое внимание уделено вопросам соотношения природоресурсного права и смежных с ним отраслей. В этой связи дан анализ субсидиарного и интерактивного применения норм смежных с природоресурсным отраслей российского права в регулировании отношений по использованию природных ресурсов.

В природоресурсном праве выделяются Общая и Особенная части. В качестве правовых институтов природоресурсного права рассматриваются правовое регулирование недропользования, водопользования, лесопользования, правовое регулирование пользования объектами животного мира, составляющие в совокупности Особенную часть отрасли природоресурсного права.

При анализе правового регулирования недропользования рассмотрены общие вопросы права недропользования, особенности использования неживых ресурсов континентального шельфа и исключительной экономической зоны России, Международного района морского дна. Выявлена специфика правового регулирования использования таких полезных ископаемых, как нефть и газ, уголь, драгоценные металлы и драгоценные камни, природные лечебные ресурсы.

---

За последние годы значительные изменения претерпело водное и лесное законодательство, законодательство в области использования объектов животного мира, реструктурирована система государственных органов исполнительной власти по управлению использованием и охраной природных ресурсов. Анализ действующего законодательства и подзаконных нормативных актов природоресурсного права позволил достаточно подробно охарактеризовать такие институты природоресурсного права, как водное право и лесное право.

При рассмотрении вопросов правового регулирования отношений по использованию объектов животного мира (фаунистическое право) принимался во внимание весь комплекс нормативных актов, опосредующих использование объектов животного мира не только на сухопутной территории России, но и в пределах внутренних морских вод и территориального моря, континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации. Дан анализ специфики правового регулирования охоты и рыболовства.

Значительное количество нормативного материала, а также научных исследований, судебной практики, использованное при написании работы, позволяет надеяться, что она сможет оказаться полезной не только в учебном процессе и в научных исследованиях, но и для практических работников, решающих разнообразные вопросы, связанные с использованием природных ресурсов.

E-mail автора: [kalita@mail.tomsknet.ru](mailto:kalita@mail.tomsknet.ru)

*Dedicated to my parents  
Boris N. Kalinin &  
Valentina P. Kalinina*

## INTRODUCTION

Natural resources play a prominent role in social and economical development of Russia. Natural resource digging provides more than 50% gross internal country production. Besides about 70% currency incoming of federal budget and Russian territorial objects directly or indirectly connected with natural resources exploitation in Russia.

Traditionally a leading role among natural resources belongs to mineral and row resources. Russia is considered to be the first country to have the enormous reservoir of oil, gas, coal, gold, nickel and many other items of natural resources. The total price of all natural resources exclusively in proven field exceeds \$ 28 trillion. Meanwhile natural resources of the continental shelf and economical area of Russian Federation are not completely proven.

Exclusive importance of legal regulation that concerns natural resources searching, prospecting, digging, and other their usage is beyond any reasonable doubt. That is proven by increasing legislative activity at Federal Assembly of the Russian Federation. Last years a lot of federal laws were made to regulate natural resource usage in Russian territory, its continental shelf and exclusive economical areas. The legislation which regulates general natural resource usage including subsurface resources, water basins, flora and fauna, medical natural resources was essentially renewed. At present the legislative process is intensively carrying on. Urgency of the problem is vividly proven by the increasing number of scientific works, monographs and researches in the filed.

Developing market relations in Russia, individuals' owning some items of natural resources, negotiating in natural private management strengthens the role of government in regulating natural resource usage. Western countries positive experience testifies that government regulating in natural management is extremely important for appealing the interests as business entities as well as general community. Due to that, it is possible to provide the stability of natural resource usage that means to secure life of next generation.

Body of rules making the system natural resource law requires systematic approach to its study. So it was widely used the statements and conclusions of the general system theory and system of analysis in the work. Thus, it is allowed to choose the system defined method in scientific research of the natural resource law. The activities in natural resource using predetermine the

---

consistency of public relation and as a consequence the system of legal body of rules. Thereby it proves natural resource law as an independent branch of general Russian Law in the system of legal rules regulating the stability of natural resource usage.

The system modified method applied for solving the problem allowed to draw the conclusion that the natural resource law should be distinguished as a model of natural resource legislation as it characterizes our views as it should be.

The work describes the characteristics of subject and method natural resource law, its system, structure and functions. Public relations which arise while natural resources using are multifaceted and often required applying the standards of civil, administrative, land, ecological and others branches of Russian law. Therefore, some attention was focused on the questions of correlation between the natural resources law and its neighbor law branches.

A large number of regulatory materials, scientific researches, court precedents which were used while preparing the thesis allow to believe that the work will be much helpful either for studying or in scientific researches, moreover, to face the challenge concerning natural resources using, negotiating the statements for its usage, making license for natural resource usage, prosecuting breaking natural resources law.

Author`s E-mail: [kalita@mail.tomsknet.ru](mailto:kalita@mail.tomsknet.ru)



---

---

# ОБЩАЯ ЧАСТЬ

---

---

## Глава I

### КОНЦЕПЦИЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ КАК БАЗИС СТАНОВЛЕНИЯ ПРИРОДОРЕСУРСНОГО ПРАВА

#### § 1. Системность взаимодействия общества и природы как основа самостоятельности природоресурсного права

Сферой взаимодействия общества и природы является биосфера – целостная геологическая оболочка Земли, заселённая жизнью и качественно преобразованная ею в направлении формирования и повышения жизнеспособности свойств<sup>1</sup>. Учёт воздействия деятельности человека на окружающую среду приводит к необходимости использования понятия «ноосфера», под которой понимается оболочка Земли, населённая людьми и преобразуемая ими в целях поддержания жизни в условиях гармонизации отношений общества и окружающей среды.

Термин «ноосфера» был введён в научный оборот французским философом Э. Леруа в 1927 г., разработан французским ученым П. Тейяром де Шарденом. Наиболее крупный вклад в исследование ноосферы внёс в 1930–1945 гг. отечественный академик В.И. Вернадский. В своих работах он выявил ряд условий, необходимых для становления и существования ноосферы. К ним он относил, в частности: 1) заселение человеком всей планеты; 2) начало преобладания геологической роли человека над другими геологическими процессами, протекающими в биосфере; 3) открытие новых источников энергии; 4) свободу научной мысли и научного искания и создание в государственном строе условий, благоприятных для свободной научной мысли; 5) разумное преобразование первичной природы Земли с целью сделать её способной удовлетворять все материальные, эстетические и духовные потребности численно возрастающего населения<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Вернадский В.И. Химическое строение биосферы Земли и ее окружения. М., 1965. С. 52, 63.

<sup>2</sup> См., подробнее: Тейяр де Шарден П. Феномен человека / Пер. с фр. М., 1965; Природа и общество: Сб. ст. М., 1968; Научно-техническая революция, общество. М., 1973; Вернадский В.И. Химическое строение биосферы Земли...; Он же. Биосфера и ноосфера. М.: Наука, 1989; Он же. Научная мысль как планетное явление. М.: Наука, 1991.

В истории развития общества выделяют несколько уровней взаимодействия человека и природы. 1) Воздействие на биосферу человека лишь как одного из обычных биологических видов. 2) Сверхинтенсивная охота без существенного изменения экосистем в период становления человечества. 3) Изменение экосистем путём развития земледелия, скотоводства, вырубки лесов<sup>3</sup>. 4) Глобальное изменение характеристик биосферы в связи с практически неограниченной интенсификацией хозяйства.

При собирательстве и первобытном рыболовстве человек для своего существования использовал только свою метаболическую мощность – 130 Вт. При подсечно-огневом земледелии и первобытном скотоводстве – 250–300 Вт, а при традиционном земледелии и скотоводстве – 500 Вт. Таков прирост мощности за 10 000 лет. Используемая сейчас мощность – 3,2 кВт/чел.<sup>4</sup>

При этом потребление энергии одним жителем США эквивалентно потреблению энергии 3 японцами, 14 китайцами, 36 индийцами, 280 непальцами и 531 эфиопом. В США на человека затрачивается ежегодно 20 долларов для борьбы с переданием, тогда как 1,3 млрд. человек в мире живут на один доллар и менее<sup>5</sup>. О возрастающем имущественном расслоении «Севера» и «Юга» свидетельствует и тот факт, что содержание одной собаки в США обходится её хозяину в 5 000 долларов за время жизни животного, что много больше, чем тратит на себя китайский крестьянин за то же время<sup>6</sup>.

Масштабы только механического воздействия человека на окружающую среду можно оценить, сравнив несколько цифр. За год при извержениях вулканов из недр Земли выбрасывается около 65 км<sup>3</sup> лавы, 25 км<sup>3</sup> твёрдых веществ переносится реками в Мировой океан. А в ходе своей хозяйственной деятельности человечество извлекает из недр и перемещает около 100 км<sup>3</sup> горных пород.

Разрушающее влияние человека на природу нарастало по мере повышения его энерговооруженности и численности народонаселения. Во второй половине XX в. оно приняло такие масштабы, что возник вопрос о перспективе сохранения человечества на планете в связи с тем, что: 1) началось изменение климата из-за парникового эффекта; 2) широкие масштабы приняли кислотные осадки; 3) разрушается озоновый экран; 4) обедняется биологическое разнообразие и сокращается площадь лесов; 5) снижается плодородие пахотных земель под влиянием эрозии;

---

<sup>3</sup> Древнегреческий философ Платон ещё в IV в. до н.э. отмечал, что обезлесение холмов Греции стало причиной смыва почвы и уничтожения источников воды.

<sup>4</sup> См. подробнее: *Арский Ю.М., Данилов-Данильян В.И., Залиханов М.Ч. и др.* Экологические проблемы: что происходит, кто виноват и что делать? М.: МНЭПУ, 1997.

<sup>5</sup> *Кондратьев К.Я., Романюк Л.П.* Устойчивое развитие: концептуальные аспекты // Известия РГО. 1996. № 6. С. 1–12.

<sup>6</sup> *Climate in Crisis: the Greenhouse Effect and What We Can Do?* Summertown: Tehn. Book Publ. Co. 1990. P. 228.

6) во многих странах население испытывает недостаток пресной воды;  
7) обострились проблемы перенаселения и голода<sup>7</sup>.

Подчёркивая необходимость отыскания приемлемого баланса в отношениях между обществом и природой, Е.Р. Карташова и А.В. Олескин отмечают, что ещё в 1990-х гг. М.В. Гусев выступил с парадигмой биоцентризма, одно из важнейших положений которого состоит в том, что потребности человека должны быть удовлетворяемы лишь постольку, поскольку они не затрагивают многообразия жизни на Земле, что обеспечивает динамическое равновесие биосферы, к которому генетически адаптирован человек<sup>8</sup>.

Устранение глобальных угроз требует консолидации действий всего мирового сообщества, выработки международных правовых актов, направленных на обеспечение благоприятной окружающей среды при нарастающих темпах эксплуатации природных ресурсов, усилении техногенного воздействия на окружающую среду.

В качестве примера негативного влияния на состояние борьбы с глобальными угрозами можно привести действия Администрации Буша, отказавшейся участвовать в выполнении Киотского протокола, мотивируя данное решение тем, что это может нанести ущерб американской экономике. Между тем именно США держат мировое первенство по количеству выбрасываемых в атмосферу «парниковых газов» (на их долю приходится порядка четверти от общего объёма), влияющих на глобальное изменение климата<sup>9</sup>.

По мнению Роберта Кеннеди-младшего, политика Буша серьёзно ослабляет защиту атмосферного воздуха, воды, земли, живой природы<sup>10</sup>. Американские исследователи считают, что «правительство объявило, по существу, войну природе, и это угрожает качеству среды обитания и граждан Америки и, в конечном счете, всей планеты»<sup>11</sup>.

Принципы, на которых должны базироваться отношения общества и природы, впервые были сформулированы международным сообществом в 1987 г. в концепции устойчивого развития. Устойчивое развитие (sustainable development) – такое развитие, которое удовлетворяет по-

---

<sup>7</sup> Любичанковский В.А. Эволюция взаимоотношений общества и природы // CREDO NEW. Теоретический журнал. 2007. № 1.

<sup>8</sup> Карташова Е.Р., Олескин А. Биоцентризм и устойчивое развитие // Вестник Российского философского общества. 2005. № 4 (36). С. 181–184.

<sup>9</sup> Брославский Л.И. Правовая охрана природы в США // Журнал российского права. 2005. № 6.

<sup>10</sup> Kennedy R.F., Jr. Crimes Against Nature. <http://www.nrdc.org/bushrecord>; *Idem*. Crimes Against Nature. How George W. Bush and His Corporate Pals are Plundering the Country and Hijacking Our Democracy. HarperCollins Publishers, 2004.

<sup>11</sup> Pipe C., Rauber P. Strategic Ignorance (Why Bush Administration Is Recklessly Destroying a Century Environmental Progress). San Francisco: Sierra Club Books. 2004. P. 17.

требности настоящего времени, но не ставит под угрозу способность будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности.

Концепция устойчивого развития получила дальнейшее совершенствование в документах Международной конференции по окружающей среде и развитию, состоявшейся в Рио-де-Жанейро в 1992 г., и на Всемирном саммите в Йоханнесбурге в 2002 г. На конференции по окружающей среде и развитию было выработано 27 принципов устойчивого развития, сформулированных в Декларации. Из них к рациональному использованию природных ресурсов относятся следующие:

1. В центре внимания непрерывного развития находятся люди. Они имеют право на здоровую плодотворную жизнь в гармонии с природой.

2. Государства, в соответствии с Уставом ООН и принципами международного права, обладают суверенным правом эксплуатировать свои природные богатства, проводя свою собственную политику в вопросах охраны окружающей среды и развития, и несут ответственность за то, чтобы деятельность, находящаяся под их контролем, не наносила ущерба окружающей среде в других странах или за пределами национальной юрисдикции.

3. Право на развитие должно быть реализовано таким образом, чтобы удовлетворять потребности в развитии и сохранении окружающей среды нынешнего и будущих поколений.

4. Для того, чтобы добиться устойчивого развития и более высокого уровня жизни для всех народов, государства должны уменьшить и исключить не способствующие устойчивому развитию модели производства и потребления, а также должны проводить надлежащую демографическую политику.

5. Одним из инструментов национальной политики должна быть оценка возможных последствий для состояния окружающей среды в результате действий, которые могут оказать на нее негативное влияние.

Основные задачи, которые необходимо решить для перехода России к устойчивому развитию, отражены в Указах Президента РФ «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития»<sup>12</sup> и «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию»<sup>13</sup>. К ним относятся: 1) стабилизация экологической ситуации; 2) улучшение состояния окружающей среды за счет экологизации экономической деятельности;

---

<sup>12</sup> САПП РФ. 1994. № 6. Ст. 436.

<sup>13</sup> Указ Президента РФ «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» // СЗ РФ. 1996. № 15. Ст. 1572.

3) ведение хозяйственной деятельности в пределах ёмкости экосистем<sup>14</sup> на основе внедрения энерго-, и ресурсосберегающих технологий, целенаправленных изменений структуры экономики, структуры личного и общественного потребления.

Исследования, проведённые ещё в 90-х гг., показали, что мир уже «заполнен» хозяйственными системами, то есть хозяйственная (несущая) ёмкость биосферы превышена, а природу теперь нельзя рассматривать как источник ресурсов, а надо относиться к ней как к фундаменту жизни<sup>15</sup>.

Экологически устойчивое развитие – развитие, при котором благополучие людей обеспечивается сохранением источников сырья и окружающей среды, как места стока загрязнений. Уровень выбросов не должен превышать ассимиляционной способности природы, а скорость использования невозобновимых ресурсов должна соответствовать их возмещению возобновляемыми компонентами<sup>16</sup>.

Использование природных ресурсов может быть признано рациональным и устойчивым при двух условиях: 1) никакая хозяйственная деятельность не может быть оправдана, если выгода от неё не превышает вызываемого ущерба; 2) ущерб окружающей среде должен быть на столь низком уровне, какой только может быть разумно достигнут с учётом экономических и социальных факторов.

Концепции взаимодействия общества и природы различаются между собой, в том числе в зависимости от религии, лежащей в их основе. Вину за то, что общество не может жить в гармонии с природой, традиционно связывают с христианством, поскольку именно эту религию исповедует население большинства промышленно развитых стран. Антропоцентристская ориентация христианства лежит в основе представлений, возвеличивающих человека в системе природных связей и отношений, абсолютизирующих его «активность» по отношению к «пассивности» природы. Изгнание Адама и Евы из Эдема трактуется как предтеча кризисных тенденций в развитии западной цивилизации<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> Точнее было бы говорить о хозяйственной ёмкости биосферы, под которой понимается предельно допустимое антропогенное воздействие на биосферу, превышение которого переводит её в возмущённое состояние и со временем должно вызвать в ней необратимые деградационные процессы (Данилов-Данильян В.И., Лосев К.С. Экологический вызов и устойчивое развитие. М.: Прогресс-Традиция, 2000. С. 164).

<sup>15</sup> Environmental Sustainable Economics Development: Building on Brundtland. UNESCO, 1991.

<sup>16</sup> Goodland R.J.A., Daly H.E., Kellenberg J. Imperatives for environmental sustainability: decrease overconsumption and stabilize population // Population and Global Security. The Foundation for Environmental Conservation. Geneva, 1994. P. 85–89.

<sup>17</sup> Дрейер О.К., Лось В.А. Экология и устойчивое развитие. М.: Издательство УРАО, 1997. С. 23.

Коран, священная книга мусульман, так же как и Библия, призывает своих последователей к подчинению природы человеку, поскольку Аллах вверил человеку всё «то, что в небесах, и то, что на земле». Фактически в исламе скорректирована жёсткая иудейско-христианская антропоцентристская позиция<sup>18</sup>.

Большинство восточных религий, напротив, призывает к единению человека и природы, рассматривает человека как её неотъемлемую частицу. В буддизме человек не представляется изолированно от других существ или в противопоставлении с ними; в его рамках человек – представитель одного из видов живых существ (животных, деревьев и т.п.).

Даосизм<sup>19</sup> выступает за то, чтобы природа шла «своим» путём, который не нарушался бы «неуместным» человеческим вмешательством. В постижении «истинной Природы» происходит одновременно отождествление человека с окружающей его средой; именно с ней образуется «неразделённое единство», в котором исчезают Я и не-Я<sup>20</sup>.

Философские концепции взаимодействия общества и природы можно подразделить на натуралистические, потребительские и алармизм<sup>21</sup>. Натуралистические концепции были характерны для ранних периодов развития человечества. Их сущность сводилась к тому, что природа рассматривалась в качестве божественной данности, развивающейся по своим законам, которую человек не может постичь и которой не может управлять.

Развитие промышленности в период становления феодальных отношений потребовало активного вмешательства человека в природу для добычи необходимых ему природных ресурсов. Потребительские концепции провозглашали господство человека над природой, его активное вмешательство в природные процессы, интенсификацию добычи и использования природных ресурсов в целях развития цивилизации, ускорения научно-технического прогресса.

Осознание необходимости изменения взаимоотношений общества и природы привело к разработке философских концепций, объединяемых под названием «алармизм». Их содержание определяется осознанием того, что в современных условиях деятельность человека рассматривается уже как один из геологических факторов, влияющих на состояние всей биосферы Земли.

---

<sup>18</sup> Дрейер О.К., Лось В.А. Экология и устойчивое развитие. С. 22.

<sup>19</sup> Дао (путь) – поиск гармонии во взаимоотношениях человека и природы.

<sup>20</sup> Дрейер О.К., Лось В.А. Экология и устойчивое развитие. С. 21–22.

<sup>21</sup> Петров В.В. Экологическое право России. М.: Бек, 1995. С. 28–40.

Следует отметить, что концепция устойчивого развития подвергается критике рядом авторов. «Опаснейшим заблуждением» называет эту концепцию Н.Н. Моисеев. Он полагает, что одной из причин является принципиальная невозможность достижения согласия на её реализацию между техногенными (западными), традиционными (японская, китайская, индийская, мусульманская) и русской цивилизациями<sup>22</sup>. Реализация концепции возможна лишь при условии добровольного принятия на себя всеми странами обязательств по её выполнению. Н.Ф. Реймерс справедливо указывает, что высокоразвитые страны не хотят делать вложения в общее дело, не получая от этого реального выигрыша<sup>23</sup>.

Не менее проблематично самоограничение роста населения в слаборазвитых странах. Если за последнее столетие население развитых стран выросло в два раза, то в развивающихся – в пять раз. К 2100 г. около 90% населения будет жить в развивающихся странах и главным образом в бедности.

Можно оценить порог численности населения, который допустим на Земле без нарушения устойчивости окружающей среды и развития человечества при существующих технологиях. Если взять за отправную точку население, которое было на Земле при переходе через критический порог (начало XX в.), после чего началось нарушение устойчивости биосферы, то это будет величина порядка 1–2 млрд. человек. Путь к такой численности населения, т.е. депопуляция, должен проходить эволюционно и мирно при сохранении малых народов<sup>24</sup>.

Развитие науки и техники в последние десятилетия свидетельствует о том, что оно само по себе не способно обеспечить совместимость научно-технического прогресса и требований устойчивого (сбалансированного) развития<sup>25</sup>.

В России экологическая ситуация в сравнении с другими странами мира относительно благополучная. Россия входит в восьмёрку стран мира, в которых естественный потенциал экосистем повреждён в наименьшей мере. К ненарушенным экосистемам относят, прежде всего, восточно-сибирскую тайгу, включая район озера Байкал и Камчатку, площадью более 6 млн. км<sup>2</sup>. Значительный массив лесной растительности сохранился в западной евроазиатской тайге площадью более 3 млн. км<sup>2</sup>. Практически полностью сохранились Высокоарктическая и южная тундра площадью 2,8 млн. км<sup>2</sup>. Таким образом, к ненарушенной

---

<sup>22</sup> Моисеев Н.Н. Экология и ноосфера // Экология и жизнь. 1999. № 3 (11). С. 10.

<sup>23</sup> Реймерс Н.Ф. Природопользование. Словарь-справочник. М.: Мысль, 1990; *Он же*. Охрана природы и окружающей человека среды: Словарь-справочник. М.: Просвещение, 1992.

<sup>24</sup> Горшков В.Г., Кондратьев К.Я., Данилов-Данильянц В.И., Лосев К.С. Окружающая среда: от новых технологий к новому мышлению. М., 1994. С. 62.

<sup>25</sup> См. подробнее: Данилов-Данильян В.И., Лосев К.С. Экологический вызов и устойчивое развитие.

хозяйственной деятельностью следует отнести около 65% территории России<sup>26</sup>.

По возможностям создания условий своего существования и поддержания их в неизменном виде человек находится в зависимости от природы. Эта зависимость определяется необходимостью проведения трудовой деятельности, не выходящей за рамки требований общей природной целесообразности самоорганизации. Человек должен изучать законы развития природных процессов для того, чтобы его деяния, направленные на улучшение своих жизненных условий, укладывались в требования целесообразности развития природы<sup>27</sup>.

Четыре основных закона экологии в шуточной форме были сформулированы известным американским экологом Барри Коммонером.

«Всё связано со всем». Раскрывая его содержание, эколог пишет: «Экологическая сеть подобна усилителю. Небольшой сдвиг в одном месте может вызвать значительные и долговременные последствия совсем в другом».

«Всё должно куда-то деваться». Фактически это закон сохранения материи. Б. Коммонер говорит: «Одна из основных причин нынешнего кризиса окружающей среды состоит в том, что огромные количества разных веществ извлечены из земли, где они были в связанном виде, преобразованы в новые, часто весьма активные и далекие от природных соединений».

«Природа знает лучше». В соответствии с этим законом природные экосистемы являются сложнейшими образованиями. Их организация произошла в результате эволюционного развития, отобрана из многих вариантов.

«Ничто не дается даром» или «за всё надо платить». По существу, биосфера представляет собой единое целое, и даже незначительные изменения одной её составляющей вызывают порой существенные сдвиги других её компонентов, которые необходимо предвидеть.

Только изучив законы развития природы, можно правильно выбрать наиболее эффективный технологический процесс, обеспечивающий рациональное использование природных ресурсов. Технологический процесс всегда протекает при участии человека, то есть он социализирован и подлежит опосредованию правом.

Устойчивое развитие общества предполагает две составляющие: динамическую – рациональное использование природных ресурсов, опосредуемое природоресурсным правом, и статическую – имеющую своей целью обеспечение охраны окружающей среды путём преимуще-

---

<sup>26</sup> См. подробнее: *Данилов-Данильян В.И., Горшков В.Г., Арский Ю.М., Лосев К.С.* Окружающая среда между прошлым и будущим: мир и Россия (опыт эколого-экономического анализа). М.: ВИНТИ, 1994; *Лола А.М.* Россия страна урбосистем // *Экосинформ.* 1996. № 1–2. С. 11–25.

<sup>27</sup> См., подробнее: *Поздняков А.В.* Стратегия российских реформ. Томск: Спектр, 1998.



ственно установления запретов и ограничений на использование природных ресурсов.

Устойчивое использование природных ресурсов возможно лишь при наличии системы норм, объективированных в нормативных правовых актах природоресурсного права. Производственно-хозяйственная деятельность должна быть ориентирована не на повышение потребления природоресурсного потенциала, а на его рационализацию<sup>28</sup>.

## § 2. Системология природоресурсного права

Понятие «система» является наиболее важным и основополагающим для общей теории систем.

Систему можно понимать двояко. Во-первых, как совокупность (множество) элементов, определённым образом связанных между собой. Во-вторых, как известное качество этой совокупности, заключающееся в её целостности, обособленности: множество рассматривается в качестве системного образования, именно «как система».

К свойствам системы можно отнести следующие. 1) система есть совокупность элементов; 2) наличие существенных связей между элементами, их свойствами, превосходящих по силе связи этих элементов с элементами, не входящими в систему; 3) наличие определённой организации; 4) существование интегративных свойств, то есть присущих системе в целом, но не свойственных ни одному из её элементов в отдельности. Свойства системы хотя и зависят от свойств элементов, но не определяются ими полностью<sup>29</sup>.

Любая система, по мнению В.Н. Садовского и Э.Г. Юдина<sup>30</sup>, характеризуется тем, что: 1) представляет собой целостный комплекс взаимосвязанных элементов; 2) образует особое единство со средой; 3) система представляет собой элемент системы более высокого порядка; 4) элементы любой системы выступают как системы более низкого порядка. В.Н. Сагатовский указывает, что система характеризуется составом (спецификой составляющих её элементов), количеством этих элементов и структурой<sup>31</sup>. Многообразие свойств, присущих системе, и

<sup>28</sup> Дрейер О.К., Лось В.А. Экология и устойчивое развитие. С. 11.

<sup>29</sup> Спицнадель В.Н. Основы системного анализа. СПб.: Издательский дом «Бизнес – пресса», 2000. С. 118–119.

<sup>30</sup> Садовский В.Н., Юдин Э.Г. Задачи, методы и приложения общей теории систем. Вступительная статья. «Исследования по общей теории систем». М., 1969. С. 12.

<sup>31</sup> Сагатовский В.Н. Основы систематизации всеобщих категорий. Томск: Изд-во Том. ун-та, 1973. С. 326.

обуславливает в конечном счёте большое количество её определений, в основу которых положена та или иная особенность системы.

Важным атрибутом системы является её **целостность**. Единства в понимании этой категории среди авторов нет. Л. фон Берталанфи полагал, что это «общесистемное свойство, заключающееся в том, что изменение любого компонента системы оказывает воздействие на все другие её компоненты и приводит к изменению системы в целом, и, наоборот, любое изменение системы отзывается на всех компонентах системы»<sup>32</sup>.

Современные философы считают, что целостность системы заключается в принципиальной несводимости свойств целого к простой сумме его частей, обусловленной связями и взаимодействиями между ними<sup>33</sup>. Категория целостности диалектична и характеризует систему с трёх сторон. Во-первых, качество системы не сводится к сумме качеств элементов её состава, хотя и обусловлено ими. Во-вторых, после включения в систему её элементы приобретают иные свойства под воздействием нового качества системы. И в-третьих, изменение качества элементов системы приводит (может привести) к изменению качества системы.

Воздействие отдельных юридических норм на всю их систему отмечал Р. Иеринг. Он указывал, что «отличительная особенность систематизаторской деятельности в праве заключается в том, что она не только размещает отдельные части по их местам, но что этот формальный процесс оказывает вещественное воздействие на самый материал, и что этой процедурой производится преобразование правовых положений. Правовые положения вступают некоторым образом в высшее состояние соединения, отбрасывают свою форму повелений и запрещений и превращаются в элементы и качества правовых институтов»<sup>34</sup>.

Следует уточнить, что не все правовоположения приобретают качества правовых институтов, а только те, которые «являются выражением нормативных обобщений»<sup>35</sup>. С другой стороны, изменения юридических норм объективно обусловлены свойствами системы, поэтому сложно согласиться с утверждением О.С. Иоффе, что «выделение в кодексе общей части весьма оправданный и практически удачный, но

<sup>32</sup> Цит. по: Садовский В.Н. Основания общей теории систем. С. 173.

<sup>33</sup> Введение в философию: В 2 ч. / И.Т. Фролов, Э.А. Араб-Оглы, Г.С. Арефьева и др. Ч. 2. С. 118.

<sup>34</sup> Иеринг Р. Дух римского права на разных ступенях его развития. СПб., 1875. Т. 1. С. 31–32.

<sup>35</sup> Алексеев С.С. Структура советского права. М.: Юрид. лит., 1975. С. 108.

всё же не более чем приём законодательной техники»<sup>36</sup>. Выделение в кодексе, другом нормативном акте Общей, Особенной, Специальной частей должно отражать связи как между включёнными в них нормами, так и между отдельными правовыми институтами. А это является отражением структуры нормативного правового акта. Структура же лежит в основе системы, поэтому суждение о произвольном структурировании нормативного акта не вполне обосновано.

Приведённые свойства систем и их определения позволяют обобщить свойства объекта, необходимые и достаточные<sup>37</sup> для признания его системой. 1) Система всегда включает в себя элементы (не менее двух) и связи (отношения) между ними, а также может содержать отношения между связями – элементы состава системы и элементы структуры системы. 2) Любая система может быть расчленена на подсистемы (системы более низкого уровня) и полностью или частично является подсистемой других систем более высокого уровня. 3) Целостность системы определяет возможность как повышения, так и понижения степени её упорядоченности, организации (энтропии), отражая свойство открытости любой системы. 4) Система обладает целью и характеризуется функцией.

Исследование систем зачастую полезно начинать с модели «чёрного ящика». Эта модель включает в себя сам «чёрный ящик» – неизвестную систему, а также входы в него и выходы. Входы, иначе называемые ресурсами системы, представляют собой объекты, явления, процессы, на которые воздействует система. Результатом обработки ресурсов системой являются выходы. Так система осуществляет реализацию своей цели. Входами системы «российское право» являются фактические общественные отношения, подлежащие правовому регулированию. Выходы – уже урегулированные законодательством общественные отношения, то есть правоотношения. Выходы системы представляют собой её объективированную цель. Описание системы при помощи модели «чёрного ящика» ничего не говорит о самой системе, законах её строения и

---

<sup>36</sup> Иоффе О.С. Структурные подразделения системы права (на материалах гражданского права) // Учёные записки ВНИИСЗ. Вып. 14. 1968. С. 48–49.

<sup>37</sup> Терминологическая конструкция «необходимо и достаточно» применяется в естественных науках. В юридических исследованиях она встречается нечасто, несмотря на то, что несёт конкретную смысловую нагрузку. Например, определённые параметры могут быть необходимы для признания объекта системой, но их недостаточно для этого. Напротив, известной совокупности свойств объекта может быть достаточно для признания её системой, однако не все они являются необходимыми, часть их может быть исключена без ущерба для системы.

функционирования. Поэтому такое описание систем иногда называют внешним<sup>38</sup>.

Система всегда состоит из определённых частей. Части системы, неделимые далее с учётом цели системы, принято называть **элементами состава системы**. Учёт цели системы необходим потому, что, вообще говоря, любой элемент состава системы можно рассматривать как самостоятельную систему, но имеющую цель, отличную от цели системы как целого.

Изучение системы предполагает исследование её различных составляющих. К ним относятся части системы (подсистемы различных уровней), элементы системы, а также связи (отношения) между элементами системы и связи (отношения) между самими связями.

Элемент системы можно рассматривать в трёх различных (хотя и связанных) качествах: элемент-явление, элемент-свойство (качество) и элемент-отношение. Это утверждение применимо и к правовым явлениям. Так, норма права выступает как: 1) явление правовой действительности, объективированное в нормативном правовом акте; 2) свойство (качество) – предусмотренные нормой субъективные права и юридические обязанности субъектов права, на которые она распространяется; 3) норма как отношение задаёт (предполагает) отношения между субъектами права, возникающие при реализации ими субъективных прав или исполнении юридических обязанностей.

Кроме элементов, в системе выделяют другие её части, объединяющие ряд элементов системы, – **подсистемы**. Система может включать в себя несколько подсистем одного уровня. Каждая подсистема, в свою очередь, может содержать в себе другие подсистемы более низкого уровня. В последнем случае обычно говорят об иерархичном строении систем.

Это положение наглядно проявляется в системе российского права. Она включает в себя одноуровневые подсистемы отраслей права. Если рассматривать систему российского права, то её отрасли будут выступать в качестве подсистем. Однако если перейти на один системный уровень ниже и рассматривать совокупность норм отрасли, то такая совокупность будет также выступать в качестве системы, обладающей элементным составом, структурой, функцией, целью и, тем самым, целостностью, как одним из важнейших признаков системы. Отрасли права, в свою очередь, включают подсистемы Общей, Особенной, Специальной частей, которые содержат институты, подинституты и т.д., вплоть до нормы, являющейся элементом системы права.

<sup>38</sup> Кастри Дж. Большие системы: связность, сложность, катастрофы. М., 1982. С. 19.

Критерии выделения разноуровневых подсистем в системе могут быть различными. Один из них – **цель системы**. Как отмечено В.Н. Сагатовским, в системе необходимо выделить главную цель, по отношению к которой можно субординировать цели подсистем и сами подсистемы. Поскольку же любое целое включает в себя другие системы, встает вопрос о согласованности их целей, как одном из условий целостности<sup>39</sup>. Иерархичность строения систем ставит вопрос о том, в чём заключается различие между системой и подсистемой, в каких случаях подсистема может выступать в качестве самостоятельной системы, а в каких – нет. Критерия, видимо, два. Во-первых, это цель соответствующих совокупностей элементов. Во-вторых, это её функция.

Отрасль права, бесспорно, является системным образованием. Правовой институт, например государственного регулирования использования природных ресурсов, можно рассматривать как систему норм, имеющую своей целью обеспечение рационального и безопасного природопользования как санкциями, так и стимулами. Однако такой институт характеризуется как система только в том случае, когда осуществляется анализ его функций, целей по регулированию определённой группы общественных отношений, его элементного состава. Если же оценивается место, значение, цель соответствующей совокупности норм в системе природоресурсного права, то такая совокупность должна быть признана подсистемой системы отрасли природоресурсного права.

В ходе дискуссий, которые ведутся в отечественной юридической науке уже давно, до настоящего времени у правоведов так и не сложилось единого подхода к определению понятий системы, а также структуры права, его отраслей. Несмотря на то, что это, хотя и взаимосвязанные, но отличные друг от друга категории, в научной литературе иногда встречается их отождествление, подмена одного понятия другим. Так, А.Ф. Шебанов рассматривал систему права как внутреннюю структуру права, выражающую внутреннюю согласованность и единство составляющих это право юридических норм, и вместе с тем объективно необходимое разделение их на отрасли и институты в соответствии с особенностями регулируемых этими нормами общественных отношений<sup>40</sup>. «Система права есть внутреннее строение права, отражающее единство составляющих его норм и их разграничение на отрасли, институты и

---

<sup>39</sup> Сагатовский В.Н. Основы систематизации всеобщих категорий. С. 347.

<sup>40</sup> Шебанов А.Ф. Система советского социалистического права. М., 1961. С. 7.

подотрасли права»<sup>41</sup>. В приведённых определениях система и структура отождествляются.

Последовательно проводил разграничение между системой и структурой Д.А. Керимов, полагая, что систему права можно рассматривать как объективное объединение (соединение) по содержательным признакам определённых правовых частей в структурно упорядоченное целостное единство, обладающее относительной самостоятельностью, устойчивостью и автономностью функционирования». Система права, с одной стороны, есть содержание права определённой социально-экономической формации, а с другой – это содержание внутренне организовано структурой (формой, рефлексированной внутрь себя)<sup>42</sup>.

В любой системе важна не только определённая совокупность элементов состава, но и множество связей или отношений между ними – **элементов структуры**. Понятия связи и отношения не тождественны, хотя зачастую одно определяется через другое: связь – отношение взаимной обусловленности, общности между чем-либо; отношение – связь разных предметов, действий, явлений, касательство между чем-нибудь<sup>43</sup>. Выявление различия между связью и отношением представляет интерес и для юридической науки.

Объекты могут находиться в отношениях, то есть каким-то образом соотноситься друг с другом, но не быть связанными, взаимодействующими. Нормы природоресурсного права определённым образом соотносятся с нормами, например, уголовного права, хотя бы потому, что это юридические нормы, закреплённые в нормативных правовых актах. Вместе с тем нормы этих отраслей в большинстве случаев не связаны между собой.

Отрасли права, правовые институты, отдельные нормы в пределах системы российского права могут находиться между собой как в определённых связях, в том числе взаимных, так и в отношениях друг с другом. Связь норм (а также отраслей права, правовых институтов) может быть установлена в тех случаях, когда изменение одной нормы (их совокупности) с необходимостью влечёт изменение другой нормы или ряда норм.

Связи и отношения выделяются на различных уровнях права: межотраслевым, внутриотраслевым. Можно, видимо, провести такое разграничение и на уровне подотраслей, институтов. Очевидно, что модифи-

---

<sup>41</sup> Байтин М.И. Сущность права (современное нормативное правопонимание на грани двух веков). М.: Издательский дом «Право и государство», 2006. С. 281.

<sup>42</sup> Керимов Д.А. Философские проблемы права. М., 1972. С. 278.

<sup>43</sup> Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1998.

кация системы отрасли права зачастую влечёт изменение всей системы российского права. Немало изменений претерпела, например, система и структура российского права в связи с изменением структуры природоресурсного права. Если сначала горное, водное, лесное право рассматривались как самостоятельные отрасли права, то впоследствии это отрицалось, а в настоящее время природоресурсное право рассматривают и как самостоятельную отрасль права.

Во многих федеральных законах в заключительных положениях содержатся нормы, требующие приведения законов и иных нормативных актов других отраслей в соответствие с принятым законом; о признании утратившими силу отдельных нормативных актов; о порядке применения иных нормативных актов в связи с принятием данного закона. При принятии нового отраслевого закона практически всегда вносятся изменения в другие действующие отраслевые законы и подзаконные нормативные акты.

Изменение Общей части отрасли права неизбежно влечёт изменение в Особенной и Специальной частях, поскольку нормы, содержащиеся в Общей части, определяют содержание других норм отрасли. Этого нельзя сказать о соотношении Особенной и Общей частей.

В большинстве отраслей права можно выделить Общую и Особенную, иногда Специальную части, подотрасли, институты, подинституты. В этом смысле можно утверждать, что структура первична по отношению к системе. Знание «чистой» структуры приложимо ко всем конкретным случаям, где есть эта структура, независимо от того, какие элементы состава она объединяет<sup>44</sup>. Если обобщить определения структуры, даваемые различными авторами, то можно сделать вывод о том, что **структура системы** характеризуется отношениями, существующими между элементами системы. Причем это не любые отношения, а такие, которые способны обеспечить целостность системы.

«Для понятия структуры характерен особый тип отношений, это система связей, обеспечивающая упорядоченность элементов, их относительную устойчивость»<sup>45</sup>. Структура определяется как «способ связи элементов»<sup>46</sup>; «устойчивая картина взаимных отношений элементов це-

---

<sup>44</sup> Сагатовский В.Н. Основы систематизации всеобщих категорий. С. 278. В подтверждение автор приводит пример, когда в ископаемых остатках твёрдые части, а иногда и мягкие ткани организмов заменяются минеральными веществами. Состав элементов при этом меняется, а структура остается прежней.

<sup>45</sup> *Философия* / Под ред. В.И. Кириллова. М.: Юристъ, 1997. С. 101.

<sup>46</sup> Спиркин А.Г. Философия. М.: Гардарики, 1999. С. 301.

лостного объекта; особый тип отношений»<sup>47</sup>; «совокупность элементов и связей или отношений»<sup>48</sup>.

Ю.А. Урманцев указывал, что существуют условия, ограничивающие отношения единства между элементами системы – законы композиции (граничные условия)<sup>49</sup>. Такие законы характеризуют систему, но не включаются в неё, являются внешними факторами, определяют характер, свойства системообразующих элементов состава и структуры системы. Граничные условия сами по себе не обеспечивают целостность множества элементов. Они лишь фиксируют параметры, в пределах которых на определённых, заранее заданных отношениях может быть реализована система.

Законы экономического развития не предопределяют системности природоресурсного права, но задают условия, в соответствии с которыми должен быть установлен режим правового использования природных ресурсов. Наука геология, как таковая, не является гарантией системности горного законодательства. Но она определяет граничные условия и тем самым технологический процесс поиска, разведки, разработки месторождений полезных ископаемых. В соответствии с ними определяются общественные отношения, подлежащие правовому регулированию, выстраивается система института горного права и система природоресурсного права как отрасли. Это справедливо и для других отраслей российского права.

Ещё одной характеристикой системы является то, что элементы в рамках систем объединяются избирательно<sup>50</sup>. В систему включаются не любые элементы. Система обладает свойством «избирательности», в ней объединяются не просто определённые элементы, а обладающие известной общностью. Можно предположить, что «избирательность» системы природоресурсного права предопределена и обусловлена технологическим процессом использования природных ресурсов, поскольку только в соответствии с его целями выстраивается система природоресурсных отношений.

Многообразие общественных отношений, требующих нормативного регулирования, приводит к значительной дифференциации граничных

---

<sup>47</sup> Овчинников Н.Ф. Структура и симметрия // Системные исследования: Ежегодник. 1969. М.: Наука, 1969. С. 112, 116.

<sup>48</sup> Системные аспекты концепции развития: Сб. трудов. М., 1985. Вып. 4. С. 71; Моисеев Н.П. Модели экологии и эволюции. М., 1983. С. 19–20.

<sup>49</sup> Урманцев Ю.А. Общая теория систем: состояние, приложения и перспективы развития. Система, симметрия, гармония. М.: Мысль, 1988. С. 27.

<sup>50</sup> Свидерский В.И., Зобов Р.А. Новые философские аспекты элементно-структурных отношений. Л.: Изд-во ЛГУ, 1970. С. 21–23.



условий. В качестве таких условий для различных отраслей российского права выступают те или иные объективные законы развития и взаимодействия природы и общества. Это такие законы естественных наук, как экология, биология, геология, физика, химия. В гуманитарных науках это законы экономики, социологии, общественного развития. Человек – социальное существо, поэтому в качестве граничных условий должны выступать и такие законы (принципы) развития общества, как равенство людей, приоритет прав и свобод человека, требования устойчивого развития и др. Для каждой отрасли права конкретный «набор» таких законов является специфичным и обусловлен целями и задачами, стоящими перед отраслью.

Представляет интерес попытка В.И. Свидерского и Р.А. Зобова рассмотреть взаимодействие статической и динамической структур<sup>51</sup>. Такая «глобальная» структура является качественно новым объединением двух или более структур. Авторы справедливо указывают на то, что в действительности не существует изолированных пространственных статических и временных динамических структур, они существуют только в неразрывном единстве<sup>52</sup>. Единство нормативной стороны права и осуществления юридических норм подчеркивалось юристами неоднократно. Право, как утверждал Б.А. Кистяковский, нельзя рассматривать в отрыве от его осуществления, так как всякое право, «является всегда действующим или осуществляющимся правом»<sup>53</sup>. И. Сабо полагал, что «понятие права есть не что иное, как статическое выражение общих абстрактных динамических правоотношений»<sup>54</sup>. В. Туманов подчёркивал, что необходимо видеть в праве более сложную систему, чем только совокупность норм, установленных или санкционированных государством. «Как ни важна эта нормативная сторона права, – указывал он, – она не исчерпывает всех его сторон и аспектов»<sup>55</sup>.

Можно предположить, что система права, отрасли права имеет глобальную структуру. Система законодательства и система его осуществления в реальности не существуют отдельно друг от друга. Система законодательства выступает в качестве статической системы. Её структура – связи между элементами состава системы – юридическими нормами, а также другими её частями. Система осуществления законодательства имеет динамическую структуру. Её элементами являются юридически значимые действия по реализации и применению законо-

---

<sup>51</sup> Свидерский В.И., Зобов Р.А. Новые философские аспекты элементно-структурных отношений. С. 63.

<sup>52</sup> В качестве примера глобальной структуры авторами приводится структура пространства-времени, которая не всегда разлагается на свои компоненты (время и пространство). Не существует пространства вне времени, как нет и времени без пространства.

<sup>53</sup> Кистяковский Б.А. Реальность объективного права // Правоведение. 1996. № 4. С. 140.

<sup>54</sup> Имре Сабо. Основы теории права. М.: Прогресс, 1974. С. 32.

<sup>55</sup> Там же.

дательства. Структура такой системы включает в себя определённую последовательность действий.

В качестве обобщающей категории системного познания можно предложить понятие механизма системного анализа, который включает в себя: 1) множества элементов, подлежащих исследованию; 2) метод анализа системы; 3) процесс реализации избранного метода; 4) данные, полученные в результате проведённого исследования.

Системология, как область научных знаний, оперирует категориями, общими для всех систем. Однако между природными и социальными системами имеются определённые отличия. Кроме того, среди иных социальных систем, системы в праве (правовая система, системы законодательства и права, отраслевого законодательства и права и др.) обладают только им присущими особенностями. Поэтому можно говорить о юридической системологии как науке, изучающей системы в праве и их особенности, а также подлежащие правовому регулированию системы общественных отношений.

В юридической науке можно встретить термин «правовая системология». А.В. Мальцев использует это понятие, не раскрывая его содержания, указывая лишь, что «в правовой системологии деятельностный подход позволяет найти адекватную схему организационной структуризации юридических элементов, отразить систему права как целостный механизм регулирования общественных отношений на основе её формально-сущностных свойств»<sup>56</sup>. Вопросы системологии информационного права рассматривались Г.В. Беловым<sup>57</sup>.

Специфика правового регулирования определённых, относительно однородных и обособленных друг от друга групп общественных отношений, регулируемых различными отраслями права, позволяет сделать вывод о наличии в юридической системологии отдельных её отраслей. С этих позиций можно прийти к выводу о том, что **системология природоресурсного права** – это юридическая наука, изучающая систему норм природоресурсного права и регулируемых ими систему ресурсных и непосредственно связанных с ними отношений по рациональному и безопасному использованию природных ресурсов на основе положений общей теории систем и с учётом основополагающих законов развития природы и общества.

---

<sup>56</sup> Мальцев А.В. Право как нормативно-деятельностная система // Правоведение. 2003. № 2 (247). С. 23.

<sup>57</sup> См. подробнее: Белов Г.В. Некоторые проблемы системологии информационного права // Административное и информационное право. М., 2003. С. 237–246.





## Глава II

# ПРИРОДОРЕСУРСНОЕ ПРАВО КАК ОТРАСЛЬ РОССИЙСКОГО ПРАВА

### § 1. Предмет, метод, система и функции природоресурсного права

Предмет правового регулирования отрасли права отечественные юристы трактуют зачастую по-разному. Предмет правового регулирования составляют социальные явления, на которые воздействует право, и определённым образом меняет их<sup>58</sup>. С.С. Алексеев и В.М. Гойман отмечали, что в качестве непосредственного предмета правового регулирования выступает волевое поведение участников общественных отношений, многообразные действия, деятельность участников этих отношений<sup>59</sup>. В.М. Сырых отмечает, что поведение, деятельность человека не являются предметом правового регулирования, поскольку значительная часть действий человека остается за пределами права, не регулируется им. Правом регулируется не деятельность, а социальная связь между лицами, порождённая их деятельностью, и только такая, которая затрагивает интересы этих лиц<sup>60</sup>.

В.В. Лазарев к предмету правового регулирования относил общественные отношения, которые: а) объективно могут быть урегулированы правом; б) в данных условиях требуют юридического воздействия; в) должны носить нормативный характер, то есть быть типичными для данных условий; г) отличаются массовым проявлением, поддаются государственно-правовому контролю; д) «переводятся» на язык права, должны быть формализованы<sup>61</sup>. Таким образом, в качестве предмета правового регулирования различными юристами рассматриваются как общественные отношения, так и действия, деятельность, поведение, социальные связи участников общественных отношений, социальные явления.

---

<sup>58</sup> *Сырых В.М.* Теория государства и права: Учебник для вузов. М.: ЗАО «Юстицинформ», 2006. С. 153–154.

<sup>59</sup> *Алексеев С.С.* Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. С. 376; *Гойман В.М.* Действие права: Методологический анализ. М., 1992. С. 118–127.

<sup>60</sup> *Сырых В.М.* Теория государства и права: Учебник для вузов. С. 153–154.

<sup>61</sup> *Общая теория государства и права / Под ред. В.В. Лазарева.* М.: Юрист, 2001. С. 135.

Общественные отношения, подлежащие правовому опосредованию, проявляются только в связи с юридически значимой деятельностью людей, являются её результатом. «Помимо своих действий я совершенно не существую для закона, совершенно не являюсь его субъектом»<sup>62</sup>. Правовое регулирование общественных отношений направлено в конечном счёте на упорядочение существующих в обществе отношений между людьми. Поэтому можно предположить, что общественные отношения, подлежащие правовому регулированию, представляют собой сущность юридически значимого поведения субъектов. Иначе говоря, фактические общественные отношения природопользования, требующие правового опосредования, и юридически значимое поведение (деятельность) человека по реализации соответствующего технологического процесса использования природных ресурсов соотносятся между собой как сущность и явление<sup>63</sup>.

Отношения по использованию природных ресурсов многочисленны и разнообразны. В соответствии со ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды»<sup>64</sup> природные ресурсы – это компоненты природной среды, природные и природно-антропогенные объекты<sup>65</sup>, 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. В то же время следует иметь в виду, что действующее законодательство не регулирует отношения по использованию таких ресурсов, как например, ветер, приливы, морские течения, тепловая энергия термальных вод. Использование природных ресурсов – это их эксплуатация, вовлечение в хозяйственный оборот, в том числе все виды воздействия на них в процессе хозяйственной и иной деятельности.

---

<sup>62</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Соч. М.: Политиздат, 1970. Т. 1. С. 14.

<sup>63</sup> Явление богаче сущности, ибо оно включает в себя не только обнаружение внутреннего содержания, существующих связей объекта, но и всевозможные случайные отношения, особенные черты последнего. Явления динамичны, изменчивы, в то время как сущность образует нечто сохраняющееся во всех изменениях. Но будучи устойчивой по отношению к явлению, сущность также изменяется: «...не только явления преходящи, подвижны, текучи..., но и сущности вещей...» (*Ленин В.И.* ПСС. Т. 29. С. 227).

<sup>64</sup> СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133 (в ред. Федерального закона от 30 декабря 2008 г. № 309–ФЗ).

<sup>65</sup> Природно-антропогенный объект, согласно ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» – это природный объект, изменённый в результате хозяйственной и иной деятельности, объект, созданный человеком, обладающий свойствами природного объекта и имеющий рекреационное и защитное значение. К таким объектам относятся, например, отходы горно-добывающего и связанного с ним производств, соляные пещеры.

Использование природных ресурсов подразумевает многогранную деятельность, осуществляемую человеком при его взаимодействии с естественными и антропогенными объектами. В легальном определении природных ресурсов, в определениях, даваемых экологами, подчёркивается прежде всего их использование или возможность использования. При этом следует иметь в виду, что любое использование компонентов окружающей среды направлено, в первую очередь, на извлечение (использование) тех или иных полезных для человека свойств (качеств) природных ресурсов.

**Отношения природопользования** включают в себя самый широкий круг общественных отношений, возникающих между людьми при любом их воздействии на компоненты окружающей среды. Эти отношения могут регулироваться нормами как природоресурсного, так и других отраслей российского права – гражданского, административного, экологического и др.

В отличие от этого, отношения по пользованию природными ресурсами, связанные с использованием их полезных свойств, как сопровождающееся, так и не сопровождающееся их изъятием из окружающей среды, регулируются нормами природоресурсного законодательства – **ресурсные отношения**, или отношения по рациональному и безопасному использованию природных ресурсов.

Отношения пользования природными ресурсами, в зависимости от характера воздействия на ресурс, делятся на две группы. В ст. 24 Лесного кодекса РФ<sup>66</sup>, ст. 11 Водного кодекса РФ<sup>67</sup> указывается, что использование лесов, водных объектов может осуществляться как с изъятием, так и без изъятия соответствующих ресурсов. Такое же разграничение проводится и в федеральных законах «О недрах»<sup>68</sup>, «О континентальном шельфе Российской Федерации»<sup>69</sup>.

Пользование природными ресурсами, связанное с их изъятием, включает такие его виды, как добыча основных природных ресурсов (извлечение ресурса из природной среды) и добыча сопутствующих (вторичных) природных ресурсов либо ранее не полностью извлечённых ресурсов<sup>70</sup>.

---

<sup>66</sup> СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5278 (в ред. Федерального закона от 24 июля 2009 г. №209-ФЗ).

<sup>67</sup> СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2381 (в ред. Федерального закона от 24 июля 2009 г. №209-ФЗ).

<sup>68</sup> СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823 (в ред. Федерального закона от 30 декабря 2008 г. № 309-ФЗ).

<sup>69</sup> СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4694 (в ред. Федерального закона от 3 декабря 2008 г. № 250-ФЗ).

<sup>70</sup> Лесной кодекс РФ в ст. 25 предусматривает такие виды лесопользования, не связанные с изъятием древесины, как заготовка и сбор живицы, недревесных лесных ресур-

В ходе пользования природными ресурсами, производимого без их изъятия, используются неизвлекаемые полезные свойства объекта, или самой природной среды, – например, при строительстве и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых при использовании участков леса для размещения ульев, пастьбы скота, охоты, при пользовании водными объектами для лесосплава, нужд гидроэнергетики и т.п.

Такие виды пользования можно классифицировать следующим образом: 1) эксплуатация природного ресурса в качестве транспортных коммуникаций и мест прокладки технологических коммуникаций – водных объектов как путей сообщения и лесосплава, континентального шельфа для прокладки подводных кабелей и трубопроводов; 2) захоронение отходов<sup>71</sup> и создание мест захоронения – в подземных полостях, в том числе на континентальном шельфе; 3) рекреационное использование; 4) создание искусственных инженерных объектов – строительство подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, искусственных островов и сооружений на континентальном шельфе; 5) восполнение и воспроизводство<sup>72</sup> природных ресурсов в ходе поиска, оценки, изучения, ведения мониторинга и государственных кадастров природных ресурсов, проведения исследовательских работ; 6) иное, не связанное с изъятием природных ресурсов, использование (научно-исследовательское, культурно-просветительское и др.).

Совокупность ресурсных отношений системна. Центральное место среди них занимают **отношения по добыче природных ресурсов**. Они включают в себя отношения по непосредственному извлечению природных ресурсов из окружающей среды, а также сопутствующие им отношения. Другая значительная группа – **отношения по использованию полезных свойств природных ресурсов, не связанному с их добычей (извлечением)**, предусмотренные горным, водным, лесным законодательством, законодательством о животном мире.

---

сов; заготовка пищевых лесных ресурсов, сбор лекарственных растений. В Законе РФ «О недрах» среди видов недропользования называется использование отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, при котором из природно-техногенных объектов извлекаются оставшиеся в них минеральные ресурсы.

<sup>71</sup> Глубокое геологическое захоронение радиоактивных отходов распространено в таких странах, как Аргентина, Австралия, Япония, Корея, Россия, Испания, США и др.

<sup>72</sup> Преследует цель пополнения запасов уничтоженного или утратившего потребительские качества природного ресурса. Природные ресурсы могут восстанавливаться как при содействии человека (лесовосстановление, воспроизводство водных биоресурсов и др.), так и в ходе естественных процессов. Критерием отнесения ресурсов к невозобновимым является невозможность их восстановления за время, соизмеримое со временем хозяйственной деятельности человека (минеральные ресурсы).



Перечисленные отношения составляют в совокупности **ресурсные отношения – отношения, связанные с добычей (извлечением) природных ресурсов, а также по использованию полезных свойств природных ресурсов, не связанному с их добычей.** Ресурсные отношения, а также отношения по использованию природных ресурсов, не требующему получения специального разрешения, заключения договора, в совокупности составляют отношения природопользования,

**В предмет природоресурсного права включаются отношения по добыче природных ресурсов, а также отношения, сопутствующие ресурсным.** Среди них следует выделять отношения: 1) предшествующие ресурсным; 2) собственности на природные ресурсы; 3) по государственному управлению природопользованием; 4) отношения по обеспечению безопасного и рационального природопользования.

Можно встретить утверждения о том, что существует правовой институт ответственности за лесонарушения, имеющий определённую связь с институтом права собственности на леса<sup>73</sup>. Тем самым подразумевается и известная совокупность регулируемых его нормами отношений. Едва ли их можно относить к отношениям, регулируемым лесным (тем самым природоресурсным) правом. Отношения, возникающие в связи с привлечением правонарушителей к юридической ответственности, регулируются нормами уголовного, административного, гражданского, трудового права, входят в предметы правового регулирования соответствующих отраслей и, следовательно, не включаются в предмет природоресурсного права. Вместе с тем в целях системного изучения курса природоресурсного права отношения по привлечению ресурсопользователей к юридической ответственности можно рассматривать как составную часть предмета науки природоресурсного права.

**Предшествуют ресурсным отношения, связанные с проведением конкурсов, аукционов по приобретению права пользования ресурсом, выдачей разрешений на право ресурсопользования, заключением договоров, соглашений на пользование природными ресурсами<sup>74</sup>, отношения по лицензированию использования природных ресурсов, возникающие при оформлении, выдаче лицензий, а также отношения по государственной регистрации лицензий, разрешений и договоров в сфере ресурсопользования<sup>75</sup>.** Договоры, заключаемые между государственным

---

<sup>73</sup> *Зиновьева О.А.* Юридическая ответственность за нарушения лесного законодательства: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 9.

<sup>74</sup> Об особенностях правовой природы таких договоров и соглашений см. подробнее: *Хаустов Д.В.* Публично-правовые договоры как особый инструмент государственного регулирования природопользования: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.

<sup>75</sup> О соотношении частноправового и публично-правового способов предоставления прав на природные ресурсы, см., подробнее: *Васильева М.И.* Публичные интересы в эко-

органом и ресурсопользователем, в юридической литературе иногда называют полиотраслевыми. При этом отмечается, что конструкция полиотраслевого смешанного договора востребована административным и природоресурсным правом<sup>76</sup>.

**Отношения собственности на природные ресурсы** включают в себя отношения федеральной государственной собственности, государственной собственности субъектов Федерации, муниципальной и частной собственности. Формы собственности на природные ресурсы определяются, прежде всего, их значимостью для народов России и самого российского государства. Несмотря на то, что в соответствии с п. 2 ст. 9 Конституции РФ<sup>77</sup> природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности, преобладающей формой собственности на природные ресурсы является государственная собственность и прежде всего федеральная государственная собственность. В регулировании отношений собственности на любые природные ресурсы природоресурсное законодательство является специальным по отношению к гражданскому. Муниципальная и частная формы собственности предусмотрены лишь для весьма ограниченного перечня природных ресурсов. К ним относятся пруды и обводнённые карьеры, лесные насаждения, произрастающие на иных, кроме земель лесного фонда, категориях земель.

**Государственное управление использованием природных ресурсов** предполагает ведение государственного мониторинга, государственных кадастров и реестров отдельных видов природных ресурсов, составление ресурсных балансов и схем комплексного использования природных ресурсов, лимитирование и нормирование ресурсопользования, контроль и надзор за использованием природных ресурсов и соблюдением природоресурсного законодательства. Государственное управление использованием природных ресурсов осуществляется на федеральном, субфедеральном, региональном и муниципальном уровнях<sup>78</sup>.

Важное значение в осуществлении задач государственного управления природопользованием отводится нормированию использования

---

логическом праве: теория и практика правового регулирования: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2003.

<sup>76</sup> *Огородов Д.В., Чельшев М.Ю.* К вопросу о видах смешанных договоров в частном праве // Законодательство и экономика. 2006. № 2.

<sup>77</sup> *Российская газета* от 1993 г.

25 декабря (в ред. Федеральных конституционных законов от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ и от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ).

<sup>78</sup> *Навасардова Э.С.* Теоретические проблемы регулирования экологического управления на региональном уровне: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2002. С. 9–10.

природных ресурсов. Это обусловлено в первую очередь тем, что любой природный ресурс ограничен. Поэтому, во-первых, в пользование предоставляется определённый в договоре, соглашении, разрешении, лицензии природный ресурс, заключённый в конкретном природном объекте – участок недр (горный или геологический отвод), водный объект, лесной участок, объект (объекты) животного мира. Во-вторых, ресурсопользователю всегда предоставляется право на изъятие строго определённого в договоре, соглашении, разрешении, лицензии количества природного ресурса с указанием массы (объёма, количества) полезных ископаемых, водных, лесных ресурсов, объектов животного мира. Если осуществляется использование природных ресурсов, не связанное с их изъятием, для ресурсопользователя, наряду с количественными показателями извлекаемых природных ресурсов, предусматриваются вид и качественные характеристики такого использования, например, при предоставлении водных объектов для сброса сточных вод указывается их предельный объём и качество, при предоставлении геологического отвода для геологического изучения недр, лесных участков для ведения охотничьего хозяйства, проведения научных исследований – площадь соответствующего участка и виды работ и т.п.

В государственном управлении природопользованием принимают участие в том числе специально уполномоченные государственные органы управления использованием и охраной природных ресурсов, наделённые государственно-властными полномочиями. Поэтому отношения по государственному управлению использованием природных ресурсов в известной мере регулируются нормами административного и экологического права.

В использовании природных ресурсов должны соблюдаться требования природоресурсного законодательства, обеспечивающие рациональное и безопасное природопользование. **Требование рациональности** направлено на достижение наиболее полного извлечения ресурса, предотвращение ухудшения его качества, снижение потерь ресурса при его добыче. Соблюдение требований безопасности обеспечивает минимизацию вредного воздействия природных факторов и технологических процессов извлечения ресурса на здоровье человека.

**Безопасность природопользования** подразумевает здоровые и безопасные условия как для работников добывающих производств, так и для иных лиц, на которых может оказать вредное воздействие ухудшение состояния окружающей среды, вызванное добычей природных ресурсов, например на территориях, прилегающих к подземным выработкам. Поскольку при добыче и ином использовании природных ре-

сурсов практически всегда используется труд наёмных работников, постольку для обеспечения требований безопасности природопользования большое значение имеет применение норм трудового права, содержащихся в нормативных актах природоресурсного законодательства – горного, лесного и др.

Биосфера представляет собой единое целое. Всё, что извлечено из неё человеческой деятельностью, должно быть возмещено. В геологической отрасли примеров действия этого закона много. После отработки месторождений полезного ископаемого остаются шахты и штольни. Через какой-то промежуток времени в массиве горных пород происходят провалы земной поверхности с образованием искусственных балок глубиной десятки метров и протяженностью до нескольких километров. Добыча нефти и газа, откачка воды из земных недр, выемка полезных ископаемых приводят к изменению состояния горного массива, оживлению подвижек, возникновению новых разрывов. Проблема наведённой сейсмичности и горных ударов актуальна на рудниках Горной Шории, Урала, Прибайкалья, Карелии, в зонах нефте- и газодобычи<sup>79</sup>.

Природоресурсное законодательство традиционно строится на основе поресурсного принципа – отдельные нормативные правовые акты, или ряд актов регулируют использование определённого природного ресурса. К началу XXI в. в России приняты федеральные законы и законы субъектов Федерации, подзаконные нормативные акты, опосредующие отношения по использованию ресурсов недр, водных объектов, лесных участков, объектов животного мира, природных лечебных ресурсов. В настоящее время такие компоненты атмосферного воздуха, как кислород, азот, водород, используются (извлекаются из атмосферы) весьма активно<sup>80</sup>. Однако такое использование воздуха и его компонентов российским законодательством пока не регулируется.

Приведённая градация отношений по использованию отдельных природных ресурсов в известной мере условна и необходима в целях их детального анализа. В действительности невозможно использование одного природного ресурса без воздействия на другой. Поэтому в практической деятельности чаще всего возникают отношения по одновре-

---

<sup>79</sup> Милотин А.Г., Порцевский А.К., Калинин И.С. Охрана недр и рациональное недропользование при горных, горно-разведочных и буровых работах. М., 2005. С. 7.

<sup>80</sup> Так, например, самолёт при перелёте через Атлантический океан сжигает около 30 т кислорода. Машина с бензиновым двигателем за пройденные 15 тыс. км потребляет 4350 кг кислорода. Для сжигания 1 кг угля на тепловых электростанциях требуется 2 кг кислорода. Техногенное сжигание кислорода в настоящее время составляет  $2,5 \times 10^{13}$  (250 млрд.) тонн ([www.tpprf.ru/img/uploaded/2007032309322897.doc](http://www.tpprf.ru/img/uploaded/2007032309322897.doc) – официальный сайт Торгово-промышленной палаты РФ). Также из воздуха извлекаются для последующего сжигания и использования в промышленности, науке, медицине такие газы, как водород и азот.

менному использованию двух и более природных ресурсов. Это справедливо для любых природных ресурсов.

Для пользования участками недр, находящихся в пределах территории государства, континентального шельфа необходим земельный участок (участок морской акватории), который по завершении горных работ должен быть приведён в первоначальное состояние – рекультивирован. Поэтому недропользователь должен вступать в земельные или водные отношения. Добыча полезных ископаемых требует использования (забора) воды с последующей её закачкой в скважины для поддержания внутрипластового давления – это другая причина возникновения водных отношений одновременно с горными.

Зачастую строительство и эксплуатация горного предприятия требуют использования лесных участков. При этом с участием недропользователя возникают лесные отношения. Во многих случаях горным предприятием осуществляется выброс или сброс различных веществ в окружающую среду – сжигание попутного газа, получаемого при нефтедобыче, слив отработанной воды в водные объекты. Это влечёт установление отношений по нормированию (лимитированию) воздействия на атмосферный воздух и водные объекты.

Использование водных объектов осуществляется как для забора воды, так и в целях, не связанных с её извлечением. Помимо использования собственно ресурсов вод, водные отношения могут возникать, например, при добыче природных лечебных ресурсов, использование которых осуществляется в соответствии с положениями Федерального закона «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах»<sup>81</sup>. Водные отношения возникают также при добыче полезных ископаемых в водных объектах, рыболовстве, добыче иных объектов животного мира.

Объекты животного мира, как отнесённые, так и не отнесённые к объектам охоты, водные биологические ресурсы находятся в окружающей среде. В зависимости от места их обитания, при их использовании возникают лесные, водные, земельные отношения. Кроме этого, нормы горного, водного, лесного законодательства предусматривают, чтобы использование соответствующих природных ресурсов осуществлялось с учётом требований фаунистического законодательства об устойчивом использовании объектов животного мира.

**Сфера действия отрасли природоресурсного права** включает большее количество отношений по сравнению с предметом её правового

---

<sup>81</sup> СЗ РФ. 1995. № 9. Ст. 713 (в ред. Федерального закона от 30 декабря 2008 г. № 309-ФЗ).

го регулирования, шире его. Наличие, наряду с предметом правового регулирования, сферы действия отрасли права обусловлено системностью деятельности по разнообразному использованию различных природных ресурсов, возникающих при этом общественных отношений и, как следствие, невозможностью полной изоляции между ними. Противопоставление по режиму правового регулирования отношений, опосредуемых горным законодательством, например отношения по добыче полезных ископаемых и отношения по строительству подземных сооружений, не связанных с их добычей или же забором воды из водных объектов и сбросом сточных вод в водные объекты, было бы достаточно искусственным.

Пересечение, частичное взаимопроникновение систем норм различных отраслей российского права является отражением неразрывной взаимосвязи общественных отношений, возникающих в области природопользования. Определённые группы отношений регулируются различными отраслями права, но, несмотря на это, регулирующие их нормы продолжают оставаться в соответствующих отраслевых системах. Не только системы тех или иных отношений «налагаются» в известной степени друг на друга, имеют в своём составе одни и те же элементы. То же справедливо и для систем норм как систем отраслей права.

В ряде случаев природоресурсным законодательством для правового регулирования использования природных ресурсов прямо предусмотрено применение норм гражданского права. Так, согласно п. 2 ст. 12 Водного кодекса РФ к договору водопользования применяются положения об аренде, предусмотренные Гражданским кодексом РФ, если иное не установлено Водным кодексом РФ и не противоречит существу договора водопользования. Сходное правило установлено ст.ст. 71, 75 Лесного кодекса РФ, согласно которым к договорам аренды лесного участка, купли-продажи лесных насаждений применяются положения об аренде, купле-продаже, предусмотренные Гражданским кодексом РФ<sup>82</sup>, если иное не установлено Лесным кодексом РФ.

Следовательно, отношения водопользования, лесопользования в рассматриваемых случаях не могут возникнуть (прекратиться) без применения норм гражданского права. Однако это не свидетельствует о том, что такие правовые институты гражданского права, как институт аренды, купли-продажи, становятся институтами природоресурсного права.

---

<sup>82</sup> СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301 (в ред. Федерального закона от 30 декабря 2008 г. № 306-ФЗ).

Аналогичные примеры можно привести и для регулирования ряда отношений природопользования нормами административного, экологического, трудового, других отраслей российского права. Поэтому можно утверждать, что в рассмотренных случаях нормы смежных с природоресурсным отраслей права применяются субсидиарно.

Проблема субсидиарного применения норм сводится к вопросу о том, могут ли отношения, регулируемые одной отраслью права, опосредоваться нормами иных отраслей права и, если могут, то при каких условиях и в каком объёме. В переводе с латыни субсидиарный (*subsidiarius*) означает «резервный, вспомогательный»<sup>83</sup>. Характеризуя субсидиарное применение права, М.И. Бару полагал, что оно имеет место в тех случаях, когда законодатель сознательно отказывается от дублирования идентичных правовых норм в различных отраслях права<sup>84</sup>. С.В. Поленина другой причиной субсидиарности считала наличие юридических понятий, общих для смежных отраслей права<sup>85</sup>. С.С. Алексеев полагал, что возможность субсидиарного применения норм одной отрасли при регулировании отношений, входящих в сферу действия другой отрасли, а также наличие общих внутрисемейных понятий отражают наличие «генетических» связей – связей между отраслями по происхождению – генезису их формирования<sup>86</sup>.

Необходимо различать аналогию закона и субсидиарное применение норм права. Аналогия закона – это применение нормы к случаям, ею непредполагаемым, но представляющим в юридическом отношении аналогию с теми случаями, для которых они установлены<sup>87</sup>; решение дела на основе нормы, регулирующей сходные с рассматриваемыми обстоятельства<sup>88</sup>. Аналогия закона применяется в случаях, когда необходимо разрешить конкретное дело в отсутствие нормы права, регулирующей спорное материально-правовое отношение.

Применяемая по аналогии норма изначально устанавливалась для регулирования иных общественных отношений и по аналогии применяется вынужденно. При использовании аналогии закона в отраслевом законодательстве нет нормы, предусмотренной законодателем для регулирования данных общественных отношений. Налицо пробел в законодательстве отрасли. При субсидиарном же применении юридических норм, в системе российского законодательства такая норма существует и рассчитана на урегулирование такого рода отношений. Но

---

<sup>83</sup> *Современный словарь иностранных слов*. М.: Рус. яз., 1992.

<sup>84</sup> Бару М.И. Правовые и иные социальные нормы, регулирующие трудовые отношения. Конспект лекции. Харьков, 1965. С. 25.

<sup>85</sup> Поленина С.В. Субсидиарное применение норм гражданского законодательства к отношениям смежных отраслей // Советское государство и право. 1967. № 4.

<sup>86</sup> Алексеев С.С. Структура советского права. М.: Юрид. лит., 1975. С. 264.

<sup>87</sup> Шершеневич Г.Ф. Общее учение о государстве и праве: Лекции. М., 1908. С. 353.

<sup>88</sup> Лазарев В.В. Применение советского права. С. 137.

она, по соображениям юридической техники, расположена в другом нормативном акте, который обычно не относится к законодательству отрасли.

Необходимость субсидиарного применения правовых норм объясняется желанием нормотворческого органа оптимизировать систему законодательства, избежать загромождения различных нормативных актов нормами аналогичного содержания. Поэтому объём субсидиарного применения норм может варьироваться в зависимости от усмотрения законодателя.

Субсидиарно обычно применяются нормы, составляющие такие общезначимые для многих отраслей институты, как сроки, сделки, представительство, обязательства и др., так как соответствующие общественные отношения должны регулироваться в основном аналогичным образом. Субсидиарное применение норм права может носить не только односторонний, но и взаимный характер. В таких случаях смежные отрасли права субсидиарно заимствуют друг у друга правовые нормы. Так, согласно п. 3 ст. 129 Гражданского кодекса РФ земля и другие природные ресурсы могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому иными способами в той мере, в какой их оборот допускается законами о земле и других природных ресурсах.

Многообразие фактических общественных отношений и их органичная взаимосвязь не позволяют выделить такую их группу, которая регулировалась бы только одной и никакой другой отраслью законодательства. Институт наследственного права, казалось бы, является исключительно гражданско-правовым. Однако если наследодатель является водопользователем или лесопользователем, то переход соответствующих прав природопользования регулируется нормами не только наследственного (гражданского), но и природоресурсного права.

Одни и те же общественные отношения не могут входить в предметы правового регулирования смежных отраслей. Поэтому **необходимо выделять отношения, входящие не только в предмет правового регулирования, но и составляющие сферу действия отрасли права**. К сфере действия отрасли относятся такие отношения, которые регулируются нормами не только данной отрасли, но и нормами других отраслей права. Сфера действия шире предмета правового регулирования отрасли, включает его. Именно к отношениям, входящим в сферу действия отрасли права, но не включённым в предмет её правового регулирования, возможно субсидиарное применение норм права.

В.М. Лебедев указывает, что трудовое право может применяться в субсидиарном порядке в правовом регулировании труда субъектов смежных отраслей права. Это расширяет сферу действия трудового права, сферу его применения,



но не нарушает целостности смежной отрасли права. Например, труд членов сельскохозяйственных кооперативов остается предметом регулирования норм аграрного права. Применение для регулирования аграрно-трудовых отношений норм трудового права свидетельствует о расширении законодателем сферы действия трудового права по сравнению с предметом его регулирования, который остается прежним<sup>89</sup>.

В отличие от сферы, в предмет правового регулирования включаются те отношения, которые регулируются нормами только одной отрасли права. Поэтому предметы правового регулирования отраслей пересекаются не могут. Это свойство предмета правового регулирования отражает относительную обособленность отраслей российского права. Иначе говоря, сфера отрасли права складывается из её предмета и пересечений<sup>90</sup> с совокупностью отношений, регулируемых также и смежными отраслями права.

Когда речь заходит о субсидиарном правоприменении, предполагается наличие заимствующей, реципиентной отрасли права и донорской отрасли, нормы которой используются для достижения целей и задач, стоящих перед заимствующей отраслью. Заимствующая отрасль не имеет в своей системе норм, позволяющих эффективно регулировать соответствующие общественные отношения. Это может быть связано как с пробельностью отраслевого законодательства, так и с соображениями юридической техники. Однако какие бы причины за этим ни стояли, подлежащее правовому регулированию общественное отношение должно быть переведено в соответствующее правоотношение. Правоприменителю необходимо отыскать подлежащую применению норму права, решить возникший юридический спор. Субсидиарно применяемая норма по своему характеру должна соответствовать режиму правового регулирования, присущему заимствующей отрасли, и в первую очередь стоящим перед ней целям и задачам.

Между тем в ряде случаев достаточно сложно определить, какая отрасль является донором, а какая – реципиентом, цели и задачи какой отрасли превалируют. В таких случаях, видимо, можно говорить об интерактивном применении норм права (от англ. *interactive* – взаимодействующие).

---

<sup>89</sup> Лебедев В.М. Трудовое право: проблемы общей части. Томск: Изд-во Том. гос. пед. ун-та, 1998. С. 43–44.

<sup>90</sup> Совокупность юридических норм, входящих в состав как одной, так и другой системы норм, на языке математики называется пересечением множеств. В рассматриваемом случае множество – это система норм. Аналогичные пересечения существуют и для систем регулируемых ими общественных отношений.

Признание того, что определённые совокупности общественных отношений, подлежащих правовому регулированию, в силу их усложнения и дифференциации могут и должны быть опосредованы нормами различных отраслей права, возможно, снимет, в известной степени гиперболизированный учёными-отраслевиками вопрос об отнесении тех или иных общественных отношений к сфере только одной отрасли права. Категория интерактивного применения норм различных отраслей права могла бы сыграть в этом свою определённую конструктивную роль. При этом возможность (и необходимость) интерактивного правоприменения не исключает субсидиарности в праве.

Взаимопроникновение сфер правового регулирования различных отраслей российского права сводит проблему их соотношения по существу к анализу совокупности отношений, которые опосредуются двумя (несколькими) смежными отраслями. Вопрос о разграничении отраслей законодательства при этом заменяется вопросом об их взаимной связи. Предлагаемый подход может оказаться весьма плодотворным, поскольку позволяет более полно учесть всю совокупность норм, регулирующих такие «пограничные» отношения, выявить существующие коллизии и уточнить нормативные принципы их разрешения.

В сферу правового регулирования природоресурсного права входят ресурсные отношения – отношения по поводу использования природных ресурсов, как связанного, так и не связанного с их извлечением из природной или природно-техногенной среды. Эти отношения регулируются нормами как природоресурсного, так и смежных с ними отраслей российского права – гражданского, экологического, административного, в известной степени – трудового права, поскольку большинство отношений, возникающих при использовании природных ресурсов, реализуются при использовании труда наёмных работников, который регулируется нормами трудового права.

**В сферу действия природоресурсного права включаются ресурсные отношения: по добыче природных ресурсов, отношения по использованию полезных свойств природных ресурсов, не связанному с их добычей (извлечением) и предшествующие им отношения, а также отношения: 1) собственности на природные ресурсы; 2) по государственному управлению природопользованием; 3) по обеспечению безопасного и рационального природопользования.**

Проблема метода, как и предмета правового регулирования, в отечественной юридической науке окончательно не решена. Под методами правового регулирования обычно понимают приёмы юридического воздействия, их сочетание, характеризующие использование в данной области общественных отношений того или иного комплекса юридическо-

го инструментария<sup>91</sup>, совокупность приёмов и способов воздействия права на общественные отношения<sup>92</sup>.

Конкретные методы правового регулирования, отмечал В.М. Горшенёв, получают своё закрепление в нормах отрасли права. Будучи отражены в нормах, методы являются достоянием самого права, а не регулируемых правом общественных отношений<sup>93</sup>. Экстраполируя это положение на уровень отрасли права, Я.Н. Уманский связывает метод отрасли права с отличительной чертой включённых в неё норм, не свойственной ни одной другой отрасли права<sup>94</sup>.

Поскольку метод правового регулирования отрасли так или иначе объективируется в её нормах, постольку на стадии законотворчества законодателю необходимо адекватно оценить сущность, специфику подлежащих правовому опосредованию общественных отношений с тем, чтобы избрать и закрепить в нормах отрасли права такой метод правового регулирования, который в максимальной степени соответствует особенностям данной отрасли. В противном случае, как справедливо отмечает В.М. Сырых, метод, на выбор которого оказали влияние случайные условия, в последующем будет заменён на метод, который соответствует сущности регулируемого общественного отношения<sup>95</sup>.

По мнению В.Д. Сорокина, при определении понятия метода правового регулирования вообще, а также при конструировании методов различных отраслей права, используются исключительно два «кирпичика» – гражданский и административный методы. Именно на их основе, на соотношении методов гражданского и административного права многие авторы разрабатывают конструкцию метода «своей» отрасли<sup>96</sup>. Однако при этом нельзя не учитывать то обстоятельство, что диспозитивность, являясь существенной чертой метода гражданского права, по обоснованному мнению А.Б. Агапова, свойственна не только гражданскому праву, дозволительных норм немало и в административном праве<sup>97</sup>, в том числе и потому, что метод никогда не выступал и не выступает в качестве зеркального отражения тех общественных отношений,

---

<sup>91</sup> Алексеев С.С. Общая теория права: Учебник. М.: ТК Велби. Проспект, 2008. С. 215.

<sup>92</sup> Сыроватская Л.А. Трудовое право: Учебник. М.: Высшая школа, 1997. С. 20.

<sup>93</sup> Горшенёв В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М., 1972. С. 84.

<sup>94</sup> Уманский Я.Н. Советское государственное право. М., 1970. С. 6.

<sup>95</sup> Сырых В.М. Теория государства и права: Учебник для вузов. С. 242.

<sup>96</sup> Сорокин В.Д. Метод правового регулирования. Теоретические проблемы. М., 1976. С. 40.

<sup>97</sup> Агапов А.Б. Административное право: Учебник. М.: Эксмо, 2006. С. 52.

которые с его помощью регулируются. Метод обладает относительно самостоятельным содержанием<sup>98</sup>.

**Сочетание императивных и диспозитивных начал** в методе правового регулирования природоресурсного права обусловлено тремя обстоятельствами. 1) Подавляющее большинство природных ресурсов России находится в государственной собственности. Государство, и как собственник природных ресурсов, и как суверен, осуществляет в их отношении управление, ведение учёта, контроля и мониторинга с целью обеспечения их рационального использования и устойчивого развития всего общества. 2) Государство, в лице уполномоченных им органов, предоставляет право пользования природными ресурсами путём выдачи лицензий, разрешений, заключения договоров, соглашений на использование природных ресурсов, в которых оно (государство) выступает стороной. 3) В предусмотренных природоресурсным законодательством случаях договоры на использование природных ресурсов заключаются в соответствии с требованиями гражданского законодательства.

Особенности метода правового регулирования концентрированно выражены в правовом положении (статусе) субъектов отрасли права, в основаниях формирования правоотношений, в способе определения их содержания, а также в юридических санкциях<sup>99</sup>.

К особенностям метода правового регулирования природоресурсных отношений В.М. Лебедев относит<sup>100</sup>:

1. Основания и порядок возникновения, изменения и прекращения правоотношения по использованию природных ресурсов – разрешительный (лицензия), сочетаемый с договорным (соглашение, договор о ресурсопользовании).

2. Общее юридическое положение субъектов природоресурсного правоотношения характеризуется правом ресурсопользователя на получение, продление лицензии, на отказ от неё, на заключение договора о ресурсопользовании и подчинение стандартам, обеспечивающим технологический процесс конкретного вида ресурсопользования.

3. Императивное установление государством правил использования природных ресурсов в форме стандартов ресурсопользования сочетается с дозволением – предоставлением ресурсопользователю права заключать договор об использовании природных ресурсов с ресурсодержателем.

---

<sup>98</sup> Толстой Ю.К. Метод правового регулирования и его исследователи // Правоведение. 1973. № 6. С. 113.

<sup>99</sup> Алексеев С.С. Общая теория права: Учебник. С. 215.

<sup>100</sup> Лебедев В.М. Природоресурсное право как отрасль российского права // Освоение Севера: традиции и современность. Томск, 1999. С. 19.

лем, самостоятельно выбирать вид деятельности по использованию природных ресурсов, ограничивать или расширять свою деятельность в пределах лицензии, договора.

4. Характер связи субъектов природоресурсного правоотношения – возмездный с сочетанием элементов власти и подчинения, пределы которых ограничены законом или соглашением между субъектами природоресурсного правоотношения.

Правовой режим – порядок регулирования, который выражен в многообразном комплексе правовых средств, характеризующих особое сочетание взаимодействующих между собой дозволений, запретов, а также позитивных обязываний, создающих особую направленность регулирования<sup>101</sup>. Публично-правовой характер природопользования обуславливает одну из особенностей его правового режима – обязательное участие государства, специально уполномоченных государственных органов управления использованием и охраной природных ресурсов, как носителей государственно-властных полномочий, в отношениях по использованию природных ресурсов.

Государственные органы, заключая договоры ресурсопользования, выступают в них, с одной стороны, как равноправный участник договора, с другой – как представитель государства, являющегося собственником ресурса, предоставляемого в пользование. Это исключает возможность отнесения договоров и соглашений в сфере природопользования к гражданско-правовым. Элементы публично-правового характера регулирования отношений по использованию природных ресурсов проявляются также в участии в них органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления.

Другой особенностью правового режима природопользования является государственная собственность на недра, воды, лесной фонд, объекты животного мира, природные лечебные ресурсы, а также исключительные суверенные права России в отношении ресурсов континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации, обусловленные необходимостью управления природными ресурсами в целях их рационального и безопасного использования в интересах всего общества и в соответствии с общепризнанными нормами международного права.

Большинство отечественных правоведов полагают, что важнейшим системообразующим признаком отрасли права является совокупность соответствующих отношений (предмет правового регулирования). Иначе говоря, системность общественных отношений должна предполагать

---

<sup>101</sup> *Алексеев С.С.* Право. М.: Статут, 1999. С. 592.

целостность, системность регулирующих их норм. Однако общественные отношения «лежат» вне системы норм права, не являются элементами ни её состава, ни структуры.

Никакие внешние факторы и воздействия не могут служить системообразующими признаками. Искать такие признаки необходимо внутри самой системы. Любые системы, в том числе и система отрасли права, необходимы для того, чтобы определённым образом перерабатывать входы (ресурсы) системы. Для системы отрасли права такими входами (ресурсами) будут являться подлежащие правовому регулированию общественные отношения. На выходе системы «отрасль права» будем иметь правоотношения – уже урегулированные системой норм общественные отношения. Но ресурсы системы всегда находятся вне неё, образуют другую, самостоятельную (в данном случае социальную) систему. Поэтому общественные отношения, регулируемые природоресурсным правом, нельзя признать её системообразующим признаком.

Вопрос о том, что же является «системообразующим фактором» отрасли права, всегда являлся одним из ключевых как для учёных – отраслевиков, так и для специалистов общей теории права. После двух известных в отечественной юридической науке дискуссий о системе права и критериях её деления на отрасли (1938–1940 и 1956–1958 гг.) было выработано мнение о том, что первичным системообразующим признаком отрасли права является её предмет, вторичным – метод правового регулирования. В настоящее время эта точка зрения является наиболее распространённой.

Любую систему отличает от простой совокупности тех же самых элементов прежде всего наличие связей, отношений между ними: «система – множество объектов, на которых реализуется заранее определённое отношение с фиксированными свойствами»<sup>102</sup>. Поэтому **системообразующим фактором**, или, иначе, тем началом, которое объединяет элементы в систему, являются связи между этими элементами, то есть структура. Структура, как совокупность многочисленных связей между элементами системы, являясь единственным системообразующим фактором, определяется, в свою очередь, рядом параметров, специфический набор которых зависит от самой системы, её свойств.

В этой связи особую как теоретическую, так и практическую значимость приобретает вопрос о том, какими же факторами, правовыми явлениями обуславливается структура отрасли природоресурсного права.

---

<sup>102</sup> *Логика* и методология системных исследований / Отв. ред. Л.Н. Сумарокова. Киев – Одесса: Головное изд-во изд. объединения «Вища школа», 1977. С. 21.

Рассматривая структуру отрасли права как системообразующий фактор, необходимо учитывать особенности социальных систем, в том числе систем в праве. Можно создать систему правовых норм, которая будет отвечать всем требованиям, предъявляемым к системе, иметь элементы, связи между ними, функцию и цели. Но при этом следует учитывать значимость этих целей для социума, поскольку системы в праве, как социальные системы, имеют своей целью достижение общественно значимых результатов. При этом степень значимости определяется во многом наличием общественных отношений, которые призвана регулировать данная система норм, частотой принятия правоприменительных актов, основанных на этой системе норм<sup>103</sup>.

**Отрасль природоресурсного права следует рассматривать как систему юридических норм** потому, что связи и отношения между ними предопределены технологическим процессом использования природных ресурсов, условия которого диктуются законами развития и взаимодействия природы и общества – законами композиции. Какова специфика этих законов (естественно-научных и социальных), такова и особенность системы отрасли природоресурсного права, так как именно они определяют способ связи элементов – структуру системы.

На определённом этапе развития системы российского права происходит упорядочение системы норм в качестве отрасли права. Качественным критерием степени организации отраслевого права можно считать вид основного (главного) нормативного акта отрасли. Очевидно, что максимальной степени организации соответствует кодифицированный нормативный акт – кодекс, в меньшей степени – иной федеральный закон. Наименее выражена организация отраслевого законодательства в тех случаях, когда его нормы рассредоточены в различных нормативных актах, относящихся традиционно к другим отраслям законодательства, например аграрное, предпринимательское законодательство.

Наличие кодифицированного нормативного правового акта является одним из признаков самостоятельности отрасли права. Использование отдельных природных ресурсов регулируется кодифицированными

---

<sup>103</sup> Можно принять Федеральный закон, например «О правовой охране кровососущих насекомых», в развитие его – Постановление Правительства РФ, которым бы определялся порядок отнесения насекомых к такой категории, далее – Приказ Министерства природных ресурсов и экологии РФ, которым был бы установлен перечень насекомых, подлежащих правовой охране. Таким образом, будет создана система юридических норм, система нормативных правовых актов, имеющие свой состав, структуру, функцию, цели и задачи. При этом, отвечая всем формальным требованиям, предъявляемым к системам, такие системы смогут достичь своей цели, но эта цель будет безразлична для общества.

нормативными актами федерального природоресурсного законодательства и законодательства субъектов Федерации. Кроме того, существует значительное количество подзаконных нормативных актов, регулирующих отношения природопользования. Это свидетельствует о высокой степени нормативной урегулированности ресурсных отношений, составляющих предмет природоресурсного права.

Предпосылкой обособления отрасли права служит **заинтересованность гражданского общества** в совершенствовании правового регулирования определённой группы общественных отношений. Подтверждением этого является внушительное количество законов и подзаконных нормативных актов, принятых в области ресурсопользования в 1995–2008 гг. С момента начала современной кодификации законодательства об охране окружающей среды и природоресурсных отраслей законодательства, с 1991 г., создана довольно разветвлённая система законодательных и иных нормативных правовых актов. В некоторых сферах правового регулирования кодификация проведена за данный период дважды (земельное, водное законодательство) и даже трижды (лесное законодательство)<sup>104</sup>. Однако процесс формирования системы природоресурсного права ещё не завершён.

Анализ права как социального явления практически всегда сопровождается попыткой уяснить соотношение системы права и системы законодательства, отрасли права и отрасли законодательства. Под правом в его различии с законом, – указывал В.С. Нерсесянц, понимается сущность права – то, что объективно присуще ему, выражает его особенность как социальной нормы и регулятора особого рода, и отличает право от неправа (произвола, с одной стороны, моральных, религиозных и иных социальных норм, с другой стороны). Под законом (в широком смысле) в его различии с правом имеется в виду официально-властное нормативное явление, то есть явление, имеющее законную силу принудительно-обязательного правила (нормы)<sup>105</sup>. Он отмечал, что система права – это юридико-доктринальное построение, а законодательство (и всё действующее позитивное право) – это официально-властное установление (эмпирическое явление, практическое образование), даже если оно последовательно следует рекомендациям юридической науки<sup>106</sup>.

---

<sup>104</sup> *Игнатъева И.А.* Кодификация экологического законодательства: современные проблемы и условия применения // Экологическое право. 2008. № 1.

<sup>105</sup> *Нерсесянц В.С.* Право как необходимая форма равенства, свободы и справедливости // Социс. 2001. № 10.

<sup>106</sup> *Общая теория государства и права / Под ред. В.С. Нерсесянца: Учебник. М.: Норма, 2004. С. 444.*



Непрерывное развитие общества влечёт появление ранее неизвестных отношений, требующих правового регулирования. В советские времена отсутствовали отношения, например, по банкротству (несостоятельности) предприятий, отправлению конституционного правосудия. В начале XX в. не было отношений по использованию ядерной энергии, ресурсов континентального шельфа, Международного района морского дна, космического пространства и др. Потребность в правовом упорядочении вновь появляющихся общественных отношений с необходимостью влечёт за собой принятие законов, подзаконных нормативных актов, заключение международных договоров. Появляются соответствующие документально (или иначе – в обычаях делового оборота и т.п.) закреплённые системы юридических норм.

Эти системы создаются законодателем не произвольно. Они формируются с учётом имеющихся в обществе знаний о законах протекания соответствующих общественных и природных процессов (границных условий). В приведённых примерах это физические, химические, биологические законы, законы экологии, экономики, общественного развития, знание и соблюдение которых необходимо при принятии нормативных правовых актов, обеспечивающих наиболее эффективное правовое регулирование соответствующих общественных отношений.

В последние годы предпринимаются заслуживающие внимания попытки рассмотреть проблему соотношения законодательства и права через категории сущего и должного; наличного результата правотворчества и правоприменения; теоретически разработанной модели правового регулирования, подлежащей реализации правоприменителем. В.С. Нерсесянц, начиная разработку этой проблематики, отмечал, что «система права является доктринальным выражением и научной основой системы законодательства»<sup>107</sup>. Позже он указал, что «в отличие от законодательства (и других форм и актов правоустановительной деятельности) система права является доктринальной юридико-логической моделью для реальной практики правоустановительной деятельности, издания соответствующих законодательных и иных правоустановительных актов, их рационально организованного учёта и систематизации»<sup>108</sup>.

Необходимость известного отхода от традиционного понимания права как объективной реальности, «данной нам в ощущение», подчёркивается и учёными – философами. Так, по мнению С.Л. Ивашевского, углубление представлений о праве как форме существования идеально-

---

<sup>107</sup> *Проблемы общей теории права и государства* / Под ред. В.С. Нерсесянца. М.: НОРМА, 2002. С. 239.

<sup>108</sup> *Общая теория государства и права* / Под ред. В.С. Нерсесянца. С. 442.

го в обществе видится необходимым направлением развития современной философско-правовой мысли<sup>109</sup>.

Перед принятием того или иного закона, регулирующего использование определённого природного ресурса, у законодателя существует представление о том, какова должна быть система юридических норм для того, чтобы получить необходимый результат, который является целью правового регулирования природопользования. Это представление (доктрина<sup>110</sup>) формируется на основе имеющихся в обществе научных знаний о путях и направлениях правового регулирования. Правовая доктрина системы природоресурсного права, адресованная правотворческим органам, так или иначе объективируется в виде модели системы норм (проекта нормативного правового акта, модельного закона).

Но наши знания, используемые при выработке доктрины, построенной модели, несовершенны. Поэтому несовершенны и полученные системы юридических норм. Известные отклонения от предполагаемого «модельного» правопорядка могут быть вызваны субъективизмом как законодателя, так и правоприменителя. Поскольку желаемый результат не достигнут, постольку модель продолжает существовать и практически всегда трансформируется с учётом полученных новых знаний, ошибок, допущенных в ходе правотворчества и правоприменения, изменения внешних условий.

Таким образом, законодатель (и правоведа) всегда имеет «наличную» систему юридических норм – систему природоресурсного законодательства, и «идеальную» систему норм как модель, соответствующую имеющейся правовой доктрине рационального использования природных ресурсов. «Идеальность» модели (идеальное – как способ бытия предмета, отраженного в сознании) заключается в том, что модель не существует вне и без человеческого сознания<sup>111</sup>. При этом модель си-

---

<sup>109</sup> *Ивашевский С.Л.* Идеальная сущность права: постановка проблемы // Журнал российского права. 2007. № 1.

<sup>110</sup> «Доктрина складывается из профессиональных представлений признанных авторитетов в области национального права и, как правило, формируется в течение многих десятилетий. В процессе формирования европейской правовой системы функцию доктрины сегодня выполняют экспертные заключения ведущих европейских специалистов, приглашаемых в комиссии ЕС, с целью анализа действующего законодательства и подготовки рекомендаций для определения принципов и содержания новых актов ЕС» (*Сюккяйнен Л.Р.* Мусульманское право. Вопросы теории и практики. М.: Наука, 1986. С. 26).

<sup>111</sup> Некоторые авторы подчёркивали, что система права как система норм представляет собой правовую абстракцию. См., например: *Васильев А.М.* Правовые категории. Методологические аспекты разработки системы категорий теории права. М.: Юрид. лит., 1976. С. 166; *Галов В.В., Зинченко С.А., Колесник Г.И.* Рецензия на учебник Попондопуло В.Ф., Яковлева В.Ф. «Коммерческое право» // Правоведение. 1999. № 2. С. 264–271.

стемы природоресурсного права создаётся, как отмечалось, на основе объективно существующих и действующих законов развития природы и общества, в соответствии с которыми возникают и развиваются отношения по использованию природных ресурсов. Эти законы в конечном счёте находят своё отражение в правовой доктрине, и их неверный учёт приведёт к тому, что принятый закон будет «неправовым» или же не достигнет поставленной цели.

Если предположить, что, как указывалось, «система права является доктринальной юридико-логической моделью», то следует признать, что и элементы этой системы (права) – нормы – также являются моделями, построенными (разработанными) в соответствии с имеющейся правовой доктриной. Поэтому норму права можно рассматривать как модель юридической нормы, закреплённой в нормативном правовом акте. Аналогичным образом систему отрасли права можно рассматривать как модель отраслевого законодательства.

Суммируя сказанное, можно сделать вывод о том, что **система природоресурсного права отражает наши представления о должном в системе природоресурсного законодательства, или система природоресурсного права есть модель системы природоресурсного законодательства.** Такое представление можно назвать системологической концепцией природоресурсного права.

В предлагаемой (системологической) концепции приоритет в правовом регулировании общественных отношений отдаётся праву, формирующемуся под воздействием существующей в обществе правовой доктрины. Правовая доктрина, в свою очередь, разрабатывается на основе и с учётом граничных условий (законов композиции – естественнонаучных, гуманитарных) так, как они понимаются законодателем, другими правотворческими органами с учётом уровня развития наших знаний о природе и обществе.

Система природоресурсного права – это доктринальная модель системы природоресурсного законодательства, поэтому её следует рассматривать как систему отрасли права в субъективном смысле, поскольку это теоретическая модель. Для того чтобы определить систему отрасли права в объективном смысле, необходимо учесть, что, как указывалось, в правовой действительности следует выделять статическую систему – систему законодательства, и динамическую систему – систему осуществления законодательства. Эти системы не изоморфны, их элементный состав и структура не идентичны. Поэтому можно предположить, что система природоресурсного права – это система, структу-

рой которой является взаимодействующие между собой структуры природоресурсного законодательства и его осуществления.

В обобщённом виде законы, призванные отражать основополагающие принципы взаимоотношения природы и общества, и, как представляется, нашли своё выражение в требованиях (законах) устойчивого развития, зафиксированных в Декларации Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию. Наиболее общие граничные условия конкретизируются в каждой отрасли по-своему. В системе природоресурсного права, видимо, основными должны являться естественнонаучные законы, предопределяющие условия возникновения, существования отдельных видов природных ресурсов, законы, по которым осуществляется конкретный технологический процесс использования природного ресурса, а также требования устойчивого развития.

**В системе природоресурсного права можно выделить группы норм общего, особого и единичного действия.** В основе дифференциации норм природоресурсного права лежит существование в природе интегрального ресурса (биосферы), отдельных видов природных ресурсов и природных объектов. Наличие норм общего действия обусловлено единством предмета правового регулирования отрасли. Различные природные ресурсы и объекты являются составной частью единой природы. Поэтому правовое регулирование недропользования, водопользования, лесопользования и т.п. имеет в своей основе идентичные правовые принципы и подходы. Естественные свойства отдельных природных ресурсов обуславливают однотипность подходов к правовому регулированию отношений по их добыче. Поэтому законодатель регулирует такие отношения сходным образом.

Учёт особенностей указанных отношений приводит к установлению в природоресурсном праве норм, распространяющих своё действие на отношения, связанные с добычей нескольких видов природных ресурсов или норм особенного действия. Несмотря на общность отношений по добыче различных природных ресурсов, существует специфика правового регулирования отдельных видов ресурсопользования и использования природных объектов, что предполагает существование в системе природоресурсного права норм единичного действия.

Наличие норм, регулирующих отношения по использованию любых природных ресурсов (норм общего действия), и норм особенного и единичного действия влечёт необходимость выделения в природоресурсном праве Общей и Особенной частей. Общая часть природоресурсного права не является суммативным объединением общих частей Водного, Лесного кодексов РФ и других нормативных правовых актов природо-

ресурсного права. Нормативные акты, регулирующие отношения ресурсопользования, содержат нормы не только природоресурсного, но и экологического, гражданского, финансового права, которые не включаются в систему природоресурсного права. Многие нормы, составляющие Общую часть указанных кодексов, по своему содержанию должны быть отнесены к Особой части природоресурсного права.

Общая часть природоресурсного права включает в себя ряд правовых институтов, содержащих нормы общего и особенного действия, которые регулируют отношения, связанные с добычей любых видов природных ресурсов, устанавливают принципы ресурсопользования, правовое положение субъектов и объектов природоресурсных правоотношений.

Общая часть природоресурсного права содержит следующие правовые институты:

1. Общие положения природоресурсного права, включая нормы, определяющие предмет, сферу действия, особенности метода правового регулирования, принципы отрасли.

2. Право собственности на природные ресурсы в Российской Федерации и исключительные суверенные права Российской Федерации на них.

3. Природопользование.

4. Объекты и субъекты природоресурсных правоотношений.

5. Государственное управление рациональным и безопасным использованием природных ресурсов в Российской Федерации.

Отношения, возникающие в связи с добычей отдельных видов природных ресурсов, регулируются нормами, включёнными в следующие **институты Особой части природоресурсного права**<sup>112</sup>:

1. Правовое регулирование недропользования.

2. Правовое регулирование водопользования.

3. Правовое регулирование лесопользования.

---

<sup>112</sup> В юридической науке соответствующие совокупности норм уже давно нередко называют горным, водным, лесным, фаунистическим правом (см., например: *Фанеев Н.И.* Лесное право. М.: Издание И.Д. Сытина, 1912; *Бринчук М.М.* Теоретические проблемы экологизации законодательства: развитие идей О.С. Колбасова о концепции экологического права // Экологическое право. 2007. № 6; *Клеандров М.И.* Об организации преподавания в юридических вузах России правовых дисциплин вообще и энергетического права в частности // Энергетическое право. 2008. № 1; Комментарий к Федеральному закону «О животном мире» / (Под ред. С.А. Боголюбова). М.: Юридический Дом «Юстицинформ», 2002 и др.). В настоящей работе такие совокупности норм рассматриваются как институты природоресурсного права, а не самостоятельные отрасли российского права.

4. Правовое регулирование использования объектов животного мира.

**Функция** (от лат. *functio* – исполнение, осуществление) деятельность, обязанность, работа; внешнее проявление свойств какого-либо объекта в данной системе отношений (функция органов чувств, функция денег). Функция в социологии – роль, которую выполняет определённый социальный институт или процесс по отношению к целому (функция государства, семьи в обществе). В лингвистике – назначение, роль языковой единицы или элемента языковой структуры.

В юридической науке можно отметить несколько подходов к понятию функций права. Одни авторы понимают под ними определённые (чаще всего основные) направления воздействия права на общественные отношения или поведение людей<sup>113</sup>. Другие – основные направления регулирующего воздействия права на общественные отношения<sup>114</sup>. Третьи полагают, что под функциями права следует понимать взятые в единстве социальное назначение и вытекающие из этого назначения направления воздействия права на общественные отношения<sup>115</sup>. Следовательно, можно сделать вывод, что функция – многогранное понятие, отражающее как динамику (деятельность, работа), так и статику (роль, внешнее проявление, цель) различных явлений.

Обобщение приведённых понятий функции приводит к выводу о том, что функция, в конечном счёте определяет место, назначение системы в ряду других систем, служит задачам отграничения одной системы от другой. Поэтому в самом широком смысле **функция – это совокупность внешних связей системы, определяющих её место в окружающей среде и характер взаимодействия с другими системами**. Такое понимание функции не только включает в себя её динамическую и статическую составляющие, но и позволяет использовать этот термин применительно к любым явлениям и процессам действительности, в том числе правовым.

Поскольку функция – это совокупность связей, поэтому в зависимости от того, какая именно связь, с какой из внешних систем подвергается анализу, можно говорить о наличии у системы нескольких функций.

---

<sup>113</sup> См., например: Хропанюк В.Н. Теория государства и права: Учеб. пособие / Под ред. В.Г. Стрекозова. М., 1995. С. 219; Спиридонов Л.И. Теория государства и права: Учебник. М., 1995. С. 103; Теория государства и права: Учебник / Под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова. М., 1997. С. 241.

<sup>114</sup> Черданцев А.Ф. Теория государства и права: Учебник. М., 1999. С. 181.

<sup>115</sup> Теория государства и права: Учебник / Под ред. В.К. Бабаева. М., 1999. С. 252–253; Общая теория права и государства / Под ред. В.В. Лазарева. С. 155.

При этом совокупность всех внешних связей системы следует рассматривать как её интегральную функцию.

Необходимо подчеркнуть, что это именно внешние связи. «Социальная система не может существовать вне процесса взаимодействия с другими социальными системами и обществом»<sup>116</sup>. Функция системы российского права определяется тем, что она (система) является открытой системой и, следовательно, взаимодействует с другими системами природы и общества.

С различными системами материального мира система природоресурсного права взаимодействует потому, что оно направлено в первую очередь на удовлетворение потребностей человека, в том числе путём использования материальных объектов окружающей среды. Это экологические системы (биогеоценозы), природно-техногенные и техногенные экосистемы, созданные человеком. Помимо перечисленных систем, с которыми взаимодействует система права, существуют «интеллектуальные» и иные системы, создаваемые разумом человека. Это система знаний, накопленных человечеством в самых различных сферах деятельности, системы культурных, нравственных и иных ценностей.

Интегральную функцию природоресурсного права можно установить путём выявления его соотношения со смежными и иными отраслями российского права. В первую очередь это экологическое, гражданское, административное, налоговое, бюджетное, трудовое, уголовное и иные отрасли российского права.

Интегральная функция природоресурсного права включает в себя в качестве неотъемлемых частей ряд специфических, присущих только ему дифференциальных (локальных) функций. **К дифференциальным функциям природоресурсного права следует отнести следующие:**

1. Обеспечение всех граждан России природными ресурсами в объёме, необходимом и достаточном для достижения достойного уровня жизни<sup>117</sup>, при условии соблюдения принципа устойчивого природопользования.

---

<sup>116</sup> Марарица В.Ф. Социально-философский анализ трансформации социальных систем // Вестник МГТУ. 2006. Т. 9. С. 74.

<sup>117</sup> Достойный уровень жизни граждан обеспечивается прежде всего их достойным трудом, в том числе трудом работников, занятых использованием природных ресурсов. Понятие «достойный труд» в 1999 г. ввел Генеральный директор МОТ Хуан Сомавия. Сейчас это уже общеупотребительный термин, и достойный труд включён в число целей тысячелетия, сформулированных ООН. Выделяют 6 аспектов достойного труда: возможности для труда, труд в условиях свободы, производительный труд, справедливость на работе, защищённость на работе и достоинство на работе (см. подробнее: Международный обзор труда. 2003. Т. 142. № 1–2. М., 2004. С. 44; Василюк Т.Н., Смирнова Т.В. До-

2. Обеспечение безопасности и учёт интересов граждан России при осуществлении природопользования.

3. Защита суверенных прав и интересов Российской Федерации в условиях нарастания глобальных вызовов, обусловленных дефицитом природных ресурсов на мировых рынках.

К принципам природоресурсного права можно отнести следующие:

1. Устойчивое использование природных ресурсов, осуществляемое в пределах хозяйственной ёмкости биосферы Земли, с учётом требований устойчивого развития общества, предполагающее минимизацию вреда, наносимого окружающей среде использованием ресурса, возобновление (восстановление) возобновимых природных ресурсов, а также замену невозобновимых полезных ископаемых альтернативными источниками энергии<sup>118</sup>.

2. Разграничение права федеральной государственной собственности, государственной собственности субъектов Федерации, муниципальной и частной собственности на природные ресурсы и природные объекты с учётом ведущей роли государства в регулировании отношений по их использованию.

3. Учёт используемых и неиспользуемых природных ресурсов путём ведения государственных кадастров, реестров, балансов природных ресурсов и мониторинга их состояния и использования, государственный контроль за соблюдением правил (стандартов) природопользования.

---

стойкий труд: система показателей и методы оценки // Достойный труд – высшая цель и жизненная необходимость. М.: ТЕИС, 2005. С. 166–176).

<sup>118</sup> В первую очередь это относится к топливно-энергетическим ресурсам (замена угля, газа, используемых на теплоэлектростанциях на уран, в атомных электростанциях, использование ветровых, геотермальных и других альтернативных источников энергии). Вопросы замещения одних энергоресурсов другими следует решать только на основе анализа возможных последствий. Примером недооценки негативных последствий может служить рост мировых цен на продовольствие, во многом обусловленный повышением доли биотоплива в общем объёме потребляемых энергоресурсов. Рост цен на продовольствие толкнул 100 млн. человек в мире за черту бедности. С 2002 до 2008 г. цены на продовольствие выросли на 140%. Рост цен на энергию и удобрения стал причиной повышения стоимости продовольствия лишь на 15%, в то время как из-за биотоплива за тот же период они выросли на 75%. Производство биотоплива деформировало пищевые рынки тремя основными путями: 1) Зерно стали расходовать не на пищу, а на топливо, сейчас свыше трети урожая американских зерновых используется для производства этанола, а около половины растительных масел – для производства биодизельного топлива. 2) У фермеров появился стимул отводить землю для посадок растительного сырья для биотоплива. 3) Производство биотоплива спровоцировало финансовые спекуляции на зерне (*Aditya Chakraborty*. Secret report: biofuel caused food crisis. Internal World Bank study delivers blow to plant energy drive // The Guardian. Friday, 2008. July 4).



4. Сочетание разрешительного и договорного порядка предоставления права пользования природными ресурсами в зависимости от их значимости для национальной безопасности и экономики.

5. Регламентация пределов и условий применения норм природоресурсного и смежных с ним отраслей права при регулировании ресурсных отношений.

6. Соблюдение конкурсного порядка предоставления права ресурсопользования, за исключением случаев, при которых деятельность природопользователя может представлять угрозу национальной безопасности России, определяемых в порядке, предусмотренном федеральным законом.

7. Экологизация природоресурсного и смежных с ним отраслей права, обеспечивающая устойчивое природопользование и безопасные условия труда работников, занятых использованием природных ресурсов, жизнь и здоровье граждан, на которых такая деятельность может оказать негативное воздействие.

## **§ 2. Природоресурсное право в системе отраслей российского права**

Современный этап развития природоресурсного права характеризуется отсутствием общепризнанного подхода к определению его места в системе российского права. Содержание ресурсных отношений не изменяется на протяжении многих столетий и не зависит от методов и масштабов природоохранной деятельности, которые в последнее время значительно интенсифицируются в связи со всё возрастающим уровнем антропогенного воздействия человека на природу.

Проблема разграничения и взаимной связи отраслей российского права приобретает особую актуальность в периоды становления новых, ранее не обособленных отраслей права. В отечественной правовой науке предпринимались попытки включения норм, регулирующих отношения по использованию природных ресурсов, в «земельно-колхозное право» (30-е гг. XX в.), «земельное право в широком смысле» (40–50-е гг.), «природоохранительное право», «природоресурсное право» (60–70-е гг.), «экологическое право» (90-е гг.)<sup>119</sup>. Отмечаются попытки обосновать существование «права окружающей среды»<sup>120</sup>.

---

<sup>119</sup> *Лебедев В.М.* Природоресурсное право как отрасль российского права. С. 17.

<sup>120</sup> *Бринчук М.М.* Экологическое право (право окружающей среды). М.: Юристъ, 1999.

**Вопрос о соотношении природоресурсного и экологического права** решался российскими юристами двумя способами: природоресурсное право или включало в себя экологическое, или само поглощалось экологическим правом, правом окружающей среды. Взаимосвязанность различных природных объектов и ресурсов и необходимость охраны окружающей среды при их использовании не подлежат сомнению и во многом определяют непрекращающиеся дискуссии о соотношении природоресурсного и экологического права, что неоднократно подчёркивалась в юридической литературе. Этот вопрос возник с появлением советского экологического (природоохранного) законодательства и обусловлен нарастающей антропогенной нагрузкой в результате деятельности человека и во многом деятельности по использованию природных ресурсов. Именно это, по мнению Н.И. Краснова, послужило причиной дискуссий о соотношении природоресурсного и природоохранительного законодательства<sup>121</sup>.

В литературе выделяются несколько различных точек зрения по вопросу о соотношении рационального природопользования и охраны природы: 1) Охрана природы и рациональное использование природных ресурсов – равнозначные, идентичные понятия<sup>122</sup>. 2) Охрана природы включается в понятие рационального природопользования, является его составной частью<sup>123</sup>. 3) Рациональное использование природных ресурсов, напротив, включается в содержание природоохранительной деятельности<sup>124</sup>. 4) Охрана природы и природопользование – единая сложноподчиненная, взаимообусловленная задача управления природопользованием в процессе производственной деятельности<sup>125</sup>.

---

<sup>121</sup> Право природопользования в СССР / Отв. ред. И.А. Иконницкая. М.: Наука, 1990. С. 10.

<sup>122</sup> См., например: *Розовский Б.Г.* XXV съезд КПСС и развитие правовых исследований в области охраны окружающей среды // Советское государство и право. 1977. № 5; *Полянская Г.Н.* К вопросу о понятии Закона об охране природы Советского Союза // Проблемы взаимодействия общества и природы. Тезисы докладов к теоретической конференции. М., 1974. С. 109–111; *Шемшученко Ю.С.* Организационно-правовые вопросы охраны окружающей среды: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Киев, 1979. С. 10, и другие авторы.

<sup>123</sup> См., например: *Мунтян В.Л.* Правовые проблемы рационального природопользования: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Харьков, 1975. С. 20.

<sup>124</sup> См., например: *Пакутин В.Д.* Уголовно-правовая охрана внешней среды и природных ресурсов. Уфа, 1977. С. 22; *Петров В.В.* Объект и предмет правовой охраны // Советское государство и право. 1976. № 4; *Он же:* О предмете преподавания учебных дисциплин аграрно-правового цикла // Вопросы теории советского земельного права и методики преподавания аграрно-правовых дисциплин. М., 1975. С. 77–93, и другие авторы.

<sup>125</sup> *Шемшученко Ю.С., Мунтян В.Л., Розовский Б.Г.* Юридическая ответственность в области охраны окружающей среды. Киев, 1978. С. 8–10; *Право природопользования в СССР / Отв. ред. И.А. Иконницкая.* С. 10, и др. авторы.

Различие в рассматриваемых подходах имеет во многом терминологическую основу, поскольку разные авторы вкладывают в понятия «рациональное природопользование» и «охрана окружающей среды» различное значение. В юридической литературе справедливо отмечалось, что не возникает необходимости в охране природы, если ресурсы окружающей среды не используются. Люди, воздействуя на окружающую среду, в первую очередь ставят перед собой цели её использования, а не охраны<sup>126</sup>. Природа сама себя может защитить и «охранить», используя естественные механизмы саморегуляции биосферы<sup>127</sup>. И только когда объем антропогенного воздействия превышает регенеративные возможности биосферы, тогда возникает потребность в использовании мер, в том числе правовых, препятствующих дальнейшему нарастанию таких негативных воздействий.

Согласно Федеральному закону «Об особо охраняемых природных территориях»<sup>128</sup> особо охраняемые природные территории – это участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, которые имеют особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, которые изъяты решениями органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны.

При введении особого режима охраны тех или иных природных ресурсов или объектов устанавливается определённый правовой режим их использования. На таких территориях и объектах могут осуществляться один или несколько видов использования природных ресурсов в соответствии с установленным в них режимом природопользования. Нельзя не согласиться с Н.И. Красновым в том, что запрещение или ограниче-

---

<sup>126</sup> Дубовик О.Л. Механизм действия права в охране окружающей среды. М., 1984. С. 90.

<sup>127</sup> В экологии известно «правило меры преобразования природных систем». В соответствии с ним, в ходе эксплуатации природных систем нельзя переходить некоторые пределы, позволяющие этим системам сохранять свойство самоподдержания, включающее механизмы самоорганизации и саморегуляции (Реймерс Ф.Н. Природопользование: Словарь-справочник. С. 388). Эти пределы преобразования экосистем носят название хозяйственной ёмкости биосферы – предельно допустимое антропогенное воздействие на биосферу, превышение которого переводит её в возмущённое состояние и со временем должно вызвать необратимые деградационные процессы (Данилов-Данильянц В.И., Лосев К.С. Экологический вызов и устойчивое развитие. С. 164).

<sup>128</sup> СЗ РФ. 1995. № 12. Ст. 1024 (в ред. Федерального закона от 30 декабря 2008 г. № 309-ФЗ).

ние пользования природным объектом в конечном счёте имеет целью выработку рекомендаций по рациональному природопользованию<sup>129</sup>.

Обобщение нормативных положений федерального законодательства об использовании и охране природных ресурсов позволяет сделать вывод о том, что **охрана природных ресурсов – это комплекс мероприятий, направленных на сохранение или улучшение количественных, качественных и видовых характеристик ресурсов, предотвращение ухудшения их состояния.** Если не забывать о том, что использование природных ресурсов преследует прежде всего цель извлечения (использования) их полезных свойств, в том числе и без добычи самого ресурса, то следует признать, что такое использование практически невозможно без нанесения вреда окружающей среде. Можно говорить только о размере вреда (ущерба), наносимого окружающей среде, и его последствиях.

Единственный, пожалуй, вид природопользования, не наносящий вреда окружающей среде, – это восстановление и возобновление природных ресурсов. Однако этот вид природопользования является следствием более раннего антропогенного воздействия, в результате чего необходимо восстановление нарушенного экологического равновесия в экосистемах.

**Рациональное использование природных ресурсов**, в отличие от их охраны, направлено, во-первых, на максимально полное и комплексное использование природного ресурса или его полезных свойств. Неполное, выборочное извлечение ресурса приводит впоследствии к значительным финансовым и трудовым затратам для добычи оставшейся части ресурса, а иногда и к невозможности его извлечения, как, например, при добыче нефти. Неизбежность причинения вреда окружающей среде требует включение в понятие рационального использования минимизации вреда самому природному ресурсу. Этот вред должен быть на столь низком уровне, который только может быть достигнут с учетом экономических, технических и социальных факторов.

Процесс природопользования и охраны природных объектов и ресурсов – это разные стороны одного явления: взаимоотношений общества и природы. Пользующийся природными благами одновременно должен сберечь эти блага для дальнейшего их использования, охра-

---

<sup>129</sup> Право природопользования в СССР / Отв. ред. И.А. Иконичкая. М.: Наука, 1990. С. 10.

нять их от истощения, загрязнения, уничтожения и других негативных последствий своего хозяйствования на земле<sup>130</sup>.

Ещё четверть века назад О.С. Колбасов отмечал, что сегодня в решении проблемы охраны окружающей среды человечество исходит из того общепризнанного факта, что между обществом и природой существует постоянная взаимозависимость. С одной стороны, качество окружающей природной среды зависит от характера и масштабов человеческого (антропогенного) воздействия, а с другой – сама жизнь и благополучие всех людей на Земле зависят от качественного состояния природной среды<sup>131</sup>.

Важность отражения в природоресурсном законодательстве принципа экосистемного регулирования отмечалась Н.И. Красновым, который указывал, что взаимодействие нормативных правовых актов отраслей законодательства об окружающей среде проявляется в том, что каждая их этих отраслей в отдельности (земельное, водное, лесное, горное и т.д.) и все они вместе должны учитывать взаимосвязь природных объектов и влияние каждого из них на состояние других<sup>132</sup>. Регулирование природопользования и охраны природных ресурсов и объектов охватывается прежде всего природоохранным и природоресурсным правом и законодательством – земельным, лесным, водным, законодательством о недрах, о животном мире, об атмосферном воздухе<sup>133</sup>.

Однако далеко не все исследователи правового регулирования общественных отношений в сфере природа – общество склонны относить их к предмету регулирования экологического права. Так, А.С. Пиголкин подверг анализу деление экологического права и законодательства на природоохранное и природоресурсное. По его мнению, по крайней мере в теории права медленно привыкают к такому делению и классификации, которые заслуживают, возможно, признания, но нуждаются в апробации временем, наукой, практикой и в дальнейшей, более углублённой мотивации и обосновании<sup>134</sup>.

---

<sup>130</sup> Чубуков Г.В. Экологическое право – развивающаяся отрасль отечественного законодательства // Журнал российского права. 2001. № 7.

<sup>131</sup> Колбасов О.С. Окружающая среда и право // Правовая охрана окружающей среды при социализме. М.: Институт государства и права АН СССР, 1984. С. 3.

<sup>132</sup> Баранов В.М., Поленина С.В. Система права, система и систематизация законодательства в правовой системе России: Учеб. пособие. Нижний Новгород, 2002. С. 52; Краснов Н.И. Некоторые вопросы развития современной науки земельного права // Развитие гражданско-правовых наук. М., 1980. С. 80–81.

<sup>133</sup> Боголюбов С.А. Проблемы реализации права собственности на природные ресурсы // Журнал российского права. 2006. № 12.

<sup>134</sup> Гумерова А.Р. Экологизация отраслей российского законодательства // Журнал российского права. 2004. № 12.

Природоресурсное право в 1980-х гг. существовало как учебная дисциплина, преподаваемая в высших юридических учебных заведениях, как родовый термин для обозначения отраслей права, имеющих предметом регулирования общественные отношения по использованию и охране природных ресурсов<sup>135</sup>. В последние годы проблемы рационального использования природных ресурсов всё чаще становятся предметом диссертационных исследований<sup>136</sup>.

Особенности правового регулирования отношений по использованию и охране природных ресурсов игнорировать невозможно. Соотношение природоресурсного и экологического права устанавливается реальным существованием противоречий между охраной природы и её использованием<sup>137</sup>.

Последовательно и мотивированно проводит разграничение между природоресурсным и экологическим правом Б.В. Ерофеев<sup>138</sup>. Автор справедливо отмечает, что коренные отличия природоресурсного права от права экологического отражены в предмете, методе правового регулирования, его источниках, указывая, что природоресурсное право изучает общественные отношения, складывающиеся по поводу отдельных природных ресурсов, в то время как предметом экологического права являются общественные отношения, касающиеся не столько самих природных объектов, сколько внутренних и внешних связей этих объектов, их свойств, состояний и процессов, происходящих в них.

В этой связи следует обратить внимание на разграничение предметов правового регулирования природоресурсного и экологического права, закреплённое в действующем законодательстве об использовании и охране природных ресурсов. Водное, горное, лесное законодательство, законодательство о животном мире ставят своими задачами регулирование отношений по рациональному использованию и охране соответствующих природных ресурсов. Так, в ст. 1. Водного кодекса РФ установлено, что использование водных объектов (водопользование) – это использование различными способами водных объектов для удовлетво-

---

<sup>135</sup> Голиченков А.К. Эколого-правовой словарь // Экологическое право. 2003. № 3, 4, 5, 6; 2004. № 1, 2, 3, 4, 6; 2005. № 1, 2, 3, 4.

<sup>136</sup> См., подробнее: Ермолина М.А. Отношения в области использования природных ресурсов как предмет диссертационных исследований // Юридическое образование и наука. 2006. № 4.

<sup>137</sup> Ильинская О.А., Чергинская С.В. Международная научно-практическая конференция на тему: «Право собственности на природные ресурсы и эффективность природопользования» // Экологическое право. 2006. № 4; Царанкина Ю.Е. Земля и право собственности на природные ресурсы. Обзор научно-практической конференции // Журнал российского права. 2006. № 6.

<sup>138</sup> Ерофеев Б.В. Экологическое право. М.: Новый юрист, 1999. С. 86–88, 99.

рения потребностей Российской Федерации, её субъектов, муниципальных образований, физических, юридических лиц, в то время как под охраной водных объектов в Кодексе понимается система мероприятий, направленных на их сохранение и восстановление. В преамбуле Закона «О недрах» определено, что этим законом регулируются отношения, возникающие в связи с геологическим изучением, использованием и охраной недр территории России, её континентального шельфа. Нормы аналогичного содержания существуют в Лесном кодексе РФ, Федеральном законе «О животном мире»<sup>139</sup>, других нормативных актах.

Необходимость уменьшения вредного воздействия на окружающую среду в результате поиска, разведки и добычи природных ресурсов, а также в ходе иной деятельности человека, не связанной с их извлечением, зачастую приводит к отождествлению понятий рационального использования и охраны природных ресурсов, в то время как это взаимоисключающие друг друга виды деятельности. Поэтому и системы норм, регулирующих возникающие при этом отношения, составляют различные, обособленные отрасли российского права.

Рациональное использование природного ресурса, как указывалось, предусматривает наиболее полное извлечение его полезных свойств с нанесением наименьшего вреда отраслям хозяйства, базирующимся на том же ресурсе. Анализ содержания, вкладываемого законодателем в понятия «использование природных ресурсов» и «охрана природных ресурсов», позволяет обосновать необходимость отраслевого разграничения норм, регулирующих отношения по рациональному использованию и охране природных ресурсов.

В основе охраны природы лежит деятельность, направленная на сохранение природных объектов и окружающей среды в целом, в то время как использование природных ресурсов направлено на поиск, разведку и извлечение (использование) в той или иной форме их полезных свойств. Рациональность в использовании природных ресурсов заключается в применении технологий, приносящих наименьший вред, а также в добыче ресурсов в объёмах, не приводящих к необратимым явлениям в окружающей среде (в пределах хозяйственной ёмкости соответствующих экосистем и биосферы в целом).

Цели любой деятельности, направленной на извлечение природных ресурсов, находятся в прямом и непримиримом противоречии с целями охраны природы. Негативное воздействие на окружающую среду в рамках понятия использования природных ресурсов подразумевает саму

---

<sup>139</sup> СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1462 (в ред. Федерального закона от 24 июля 2009 г. №209-ФЗ).

возможность и даже неизбежность такого воздействия в процессе освоения природных ресурсов<sup>140</sup>. Следовательно, рациональное использование природных ресурсов не может являться ни составной частью охраны природы, ни охватывать её.

Отношения общества и природы, при реализации которых человек оказывает влияние на окружающую среду, многогранны. Среди них можно выделить группы отношений: 1) по воздействию на природные ресурсы с целью их извлечения (изъятия) из природной среды для последующего потребления, а также использования их полезных неизвлекаемых свойств; 2) связанные с загрязнением окружающей среды отходами промышленности, транспорта, сельского хозяйства, и т.п., обусловленным прежде всего промышленными выбросами предприятий и захоронением отходов. Последние являются предметом экологического права. В отличие от них, отношения по безопасному и рациональному ресурсопользованию, возникающие в ходе поиска, оценки, разведки и добычи природных ресурсов, составляют предмет природоресурсного права.

Большинство нормативных актов, регулирующих отношения природопользования, содержат не только нормы природоресурсного права, но и нормы, посвящённые охране соответствующего природного ресурса и окружающей среды в целом. Однако приведённое обстоятельство не является основанием ни для включения отношений по охране природных ресурсов в предмет природоресурсного права, ни для поглощения природоресурсного права экологическим. Это свидетельствует о необходимости правового регулирования охраны окружающей среды в ходе разведки, добычи природных ресурсов и тесной связи природоресурсного и экологического права, о проявлении общей тенденции экологизации российского законодательства.

Едва ли можно сколько-нибудь серьёзно возражать против тезиса о том, что нормативные правовые акты природоресурсного права должны содержать нормы, направленные на охрану определённого природного ресурса при его добыче (ином его использовании). Поэтому вполне оправдано утверждение о том, что если попытаться выбирать из природно-ресурсных законов их чисто природоохранные нормы, то их трудно порой отделить от остальных, а отделённые от норм, регулирую-

---

<sup>140</sup> *Хасанов Д.Г.* Природопользование и негативное воздействие на окружающую природную среду: проблема соотношения понятий // Юрист. 2007. № 6.



ющих рациональное природопользование, они станут во многом схоластическими, идеалистическими, нереальными<sup>141</sup>.

Поэтому как с практической, так и с теоретической точки зрения представляется более эффективным решение проблемы экологизации законодательства об использовании природных ресурсов в соответствии с требованиями устойчивого развития, вместо углубления дискуссии о соотношении экологического и природоресурсного права. Сфера применения экологизации определяется исследователями по-разному: либо её составляют иные – неэкологические – отрасли российского законодательства, либо к ним добавляются природоресурсные отрасли<sup>142</sup>. Более продуктивными представляются точки зрения о том, что задача экологизации, по мнению, например, В.В. Петрова, должна состоять в том, чтобы «привязать» требования природоохранных норм, обращённые ко всем природопользователям, к конкретным условиям хозяйственной деятельности предприятий и других производственно-хозяйственных объектов, а значение – в практическом осуществлении модели взаимодействия экологических и экономических интересов, заложенной в нормах природоохрannого законодательства, в условиях хозяйственной деятельности<sup>143</sup>. Возможно, наиболее краткая и ёмкая характеристика экологизации отраслей права заключается в том, что «экологизация водного, лесного и иного природоресурсного законодательства сводится к правовому учёту экологических требований в процессе природопользования»<sup>144</sup>.

Заслуживает внимания точка зрения С.А. Боголюбова, который, рассматривая вопросы взаимодействия экологического права и иных отраслей российского права, отметил, что трудно найти отрасль права, которая в той или иной мере не обслуживала бы экологическое право. Это конституционное, финансовое, трудовое, процессуальное и иные отрасли права. Можно считать, что только семейное право не имеет прямого отношения к регулированию охраны окружающей среды, но опосредованно экологическое право «работает» на укрепление семьи,

---

<sup>141</sup> Боголюбов С.А. Современные проблемы Экологического кодекса // Экологическое право, 2005. № 6.

<sup>142</sup> Игнатъева И.А. Систематизация экологического законодательства и экологизация иных отраслей российского законодательства // Экологическое право, 2007. № 1.

<sup>143</sup> Петров В.В. Экология и право. М.: Юрид. лит., 1981. С. 70–71.

<sup>144</sup> Злотникова Т.В. Правотворческая деятельность в Государственной Думе Российской Федерации // Экологическое право России: Сб. материалов науч.-практ. конф. Вып. 2. 1999–2000 / Под ред. А.К. Голиченкова; Сост.: А.К. Голиченков, И.А. Игнатъева. М.: ПОЛТЕКС, 2001. С. 50.

поскольку её благоденствие во многом определяется природными условиями жизни.

Вместе с тем экологизация отраслей российского права, в том числе природоресурсного, отнюдь не свидетельствует о поглощении последнего экологическим правом. Как указывалось, использование норм одной отрасли права другой не влечет за собой автоматического изменения отраслевой принадлежности таких норм. На это указывают и юристы – экологи. Эколого-правовая норма (или их совокупность), имеет, как правило, двойственное закрепление – в акте экологического законодательства и, в необходимой интерпретации, в акте иной отрасли законодательства. Важно, что помещаемая в акты иных отраслей законодательства она не изменяет принадлежности акта к той или иной отрасли законодательства и не модифицирует общую направленность содержания соответствующих актов<sup>145</sup>.

Говоря о соотношении природоресурсного и экологического права, можно также привести мнение о том, что ни один законодательный акт не оперирует понятием экологического законодательства или законодательства об окружающей среде<sup>146</sup>. В то же время термины «законодательство о природных ресурсах», «горное, водное, лесное законодательство», «законодательство о животном мире» широко используются как в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Федерации, так и в подзаконных нормативных правовых актах<sup>147</sup>.

Существует ещё один критерий разграничения природоресурсного и экологического права. В отношениях природопользования можно выделить такое их качество, которое позволяет отграничить эти отношения от других, в том числе и смежных, отношений – это их рентный характер.

Рента – это доход, полученный без предпринимательской деятельности и затрат труда<sup>148</sup>. Разработка этой экономической категории началась в XVIII в. А. Смитом и Д. Рикардо<sup>149</sup> с анализа земельной ренты. Её сущность заключается в том, что собственник земельного участка может получать от него доход, не прикладывая своего труда, например, сдавая в аренду. Обработав землю и продав выращенный урожай, собственник, вычитая из полученного дохода затраты

---

<sup>145</sup> *Игнатъева И.А.* Систематизация экологического законодательства... // Экологическое право. 2007. № 1.

<sup>146</sup> *Игнатъева И.А.* Систематизация экологического законодательства: современные проблемы и практические подходы // Журнал российского права. 2003. № 12.

<sup>147</sup> Справедливости ради необходимо отметить, что термин «законодательство об охране окружающей среды» закреплён в Конституции РФ.

<sup>148</sup> *Разовский Ю.В.* Горная рента. М.: Экономика, 2000. С. 68.

<sup>149</sup> См. подробнее: *Смит А.* Исследование о природе и причинах богатства народов. М.: Соцэкгиз, 1962; *Рикардо Д.* Начало политической экономии и налогового обложения // Соч. М.: Госкомлитиздат, 1955. Т. 1.

на средства производства и труд, получит также доход в виде земельной ренты (абсолютная рента). Однако земельные участки располагаются в местностях с разными климатическими условиями, обладают различным плодородием. Собственник земельного участка с лучшими природными качествами получит, при равных затратах труда и капитала, больший доход. Разница между доходами, полученными собственниками участков, находящихся в лучших и худших условиях, получила название дифференциальной ренты.

Горная, водная, лесная и земельная ренты могут быть как абсолютными, так и дифференциальными. Абсолютная природная рента обусловлена самим существованием соответствующего ресурса, его исключительностью. Наличие дифференциальных природных рент по отдельным природным ресурсам связано с тем, что, например, месторождения полезных ископаемых находятся в разных горно-геологических условиях, в водных объектах содержится вода различного качества и сами они могут располагаться ближе или дальше от местонахождения потребителя. Дифференциальная лесная рента обусловлена удалённостью лесного участка от транспортных магистралей, качеством и составом древесины и т.п.

Промысловая рента, по мнению Ю.В. Разовского, может быть только абсолютной и возникает при заготовке даров леса, промысле пушнины, диких животных, рыбы, сборе лечебных трав, ягод, плодов, орехов<sup>150</sup>. В полной мере с этим сложно согласиться. Автор к промысловой ренте относит такое использование ресурсов леса, как заготовка пней, коры, бересты, пихтовых, сосновых, еловых лап, новогодних елок и др., сенокосение, пастьба скота, заготовка древесных соков, заготовка и сбор дикорастущих плодов, ягод, орехов, грибов и др. Возникающую при этом ренту логичнее отнести к лесной ренте. Следовательно, она может быть как абсолютной, так и дифференциальной. Кроме того, промысловая рента возникает при промысле не только рыбы, но и других водных биоресурсов. Поэтому промысловую ренту правильнее было бы назвать, по аналогии с фаунистическим правом, фаунистической рентой. Вызывает также возражение утверждение о том, что промысловая (фаунистическая) рента является только абсолютной. Как и другие виды природной ренты, она может быть и дифференциальной, поскольку, например, охотничьи угодья в разной степени населены объектами животного мира, а в различных водных объектах в неодинаковых количествах обитают разные виды водных биологических ресурсов.

Экологическая рента может быть только дифференциальной и определяется ограниченностью экологически чистых территорий. Она зави-

---

<sup>150</sup> Разовский Ю.В. Горная рента. С. 76.

сит от совокупного влияния природных факторов (отсутствие радиации, вредных химических веществ в окружающей среде) и определяется разницей в цене одного и того же объекта, обусловленной качеством среды обитания человека<sup>151</sup>. В этом её отличие от природной ренты. Экологические блага, по справедливому мнению К.Г. Гофмана, являются, по сути, коллективно потребляемыми: в отличие от других ресурсов, они либо доступны всем, либо не доступны никому. Невозможна собственность любого вида на экологические блага как таковые<sup>152</sup>.

**Соотношение природоресурсного и земельного права** обусловлено неразрывной связью поверхностного слоя земли с другими природными ресурсами. Земля, в соответствии со ст. 9 Конституции РФ является одним из природных ресурсов. На этом основании земельные отношения иногда объединяют с другими ресурсными отношениями и включают в предмет экологического права. Между тем, отношения по использованию земель и отношения по использованию иных природных ресурсов имеют принципиальные отличия, не позволяющие устанавливать для них единый режим правового регулирования.

Земельное право регулирует отношения, связанные с распределением, использованием и охраной земель. Причём под их использованием понимается обратимое использование земель, то есть не сопровождающееся их безвозвратным изъятием, нарушением целевого назначения почвенного слоя. Именно здесь проходит водораздел между отношениями, составляющими предмет правового регулирования земельного и природоресурсного права.

При пользовании лесами, недрами, объектами животного мира (за исключением водных биологических ресурсов) применение норм земельного права обусловлено, как правило, неразрывной связью природных ресурсов с почвенным слоем. Для предоставления права недропользования, водопользования, лесопользования, пользования объектами животного мира в подавляющем большинстве случаев требуется отвод земельного участка, в пределах которого (над которым) находятся те или иные природные ресурсы. Поэтому применение норм земельного права в рассматриваемых природоресурсных отношениях необходимо. В отличие от этого, использование, например, живых и неживых ресурсов континентального шельфа, исключительной экономической зоны и внутренних морских вод и территориального моря России не требует

---

<sup>151</sup> Разовский Ю.В. Горная рента. С. 76.

<sup>152</sup> Гофман К.Г. Экономический механизм природопользования в условиях перехода к рыночной экономике. Экономика природопользования (из научного наследия). М.: Эдиториал УРСС, 1998. С. 30.

применения норм земельного законодательства. Отношения, связанные с применением норм земельного права, возникающие при использовании природных ресурсов, включаются в сферу действия природоресурсного права.

Нередко специалисты в области природоресурсного права включают в него земельное право. Между тем земельное право зародилось гораздо раньше, чем природоресурсное, поэтому включать более «старшую» отрасль права в более «молодую», представляется не вполне логичным. Ранее существовавшая отрасль права не должна составлять подсистему (подотрасль, институт) вновь появляющейся, обособляющейся отрасли российского права.

Н.Д. Казанцев ещё в 1968 г. отмечал, что «до сих пор считалось, что земельное законодательство является основным в регулировании использования природных ресурсов, а водное, лесное и горное – продолжением земельного законодательства, его составными частями, которым присущи определённые особенности. Однако по мере развития народного хозяйства идёт дифференциация тех отношений, которые связаны с использованием различных объектов природы, а вслед за тем – дифференциация законодательства, вытекающая из необходимости самостоятельного правового регулирования земельных, водных, лесных и горных отношений»<sup>153</sup>. В настоящее время это положение не только не потеряло своей актуальности, но, напротив, приобретает всё большее значение из-за многократно возросших антропогенных нагрузок на окружающую среду, во многом обусловленных добычей и иным использованием природных ресурсов.

**Нормы гражданского права** регулируют отношения по гражданско-правовому обороту природных ресурсов, извлечённых из окружающей природной среды, а также ряд отношений, возникающих в ходе природопользования. Федеральные законы, регулирующие отношения в сфере природопользования, являются специальными по отношению к гражданскому законодательству. Нормы поресурсного законодательства устанавливают, что имущественные отношения, возникающие при использовании природных ресурсов, регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено природоресурсным законом.

В других случаях применение гражданского законодательства допускается, если на это прямо указано в законе. Водное, лесное законодательство, законодательство о недрах допускают возможность применения норм гражданского права для регулирования отношений, возника-

---

<sup>153</sup> Казанцев Н.Д. Из истории науки советского земельного права // Экологическое право. 2006. № 2.

ющих в процессе ресурсопользования. Однако условия и границы их применения устанавливаются природоресурсным законодательством.

Нормативное определение сферы применения гражданского права для регулирования природоресурсных отношений приводит к чёткому разделению предметов гражданского и природоресурсного права, хотя в ряде случаев, без достаточного для того основания, «утверждается целесообразность более широкого вовлечения природных ресурсов в сферу экономического оборота путём преобладания гражданско-правовых механизмов в регулировании оборота данных объектов над административно-правовыми при обеспечении действенного государственного и общественного контроля»<sup>154</sup>. В целом же следует согласиться с тем, что и в настоящее время вопросы об объёме оборотоспособности земли и других природных ресурсов в значительной мере решаются земельным законодательством и законодательством об иных природных ресурсах<sup>155</sup>.

Характер природоресурсной и экономической ренты, так же как и природоресурсной и экологической, неодинаков. Рента (как доход, получаемый без затрат труда) может быть получена не только в результате использования природных ресурсов, но и в процессе другой экономической деятельности. Это может быть, например, помещение денежных средств под проценты в банк, осуществление монополистической деятельности и реализация произведённых товаров или услуг, продажа товаров, пользующихся стабильно высоким спросом, – сигареты, алкоголь и т.п. Такие виды ренты носят название соответственно финансовая, монопольная, торговая и др., обобщённое название которых – экономическая рента<sup>156</sup>. Отношения, связанные с возникновением, оборотом экономической ренты, регулируются гражданским законодательством. В отличие от экономической, **природная рента обусловлена существованием природных ресурсов**, без использования которых общество существовать не может. Природная рента, по определению Ю.В. Разовского, – богатства, созданные природой и используемые человеком. Он различает такие виды природной ренты, как земельная, горная, водная, лесная, промысловая<sup>157</sup>. Принципиальное отличие экономической ренты от природной заключается в том, что первая возникает в

---

<sup>154</sup> Баранов В.М. Гражданско-правовое регулирование оборота природных ресурсов. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 10 (цит. по: Белов В.А. Типичные недостатки диссертаций по гражданскому праву // Вестник гражданского права. 2007. № 1).

<sup>155</sup> Калининченко Т.Г. Соотношение водных и гражданско-правовых отношений после принятия Водного кодекса РФ // Бюллетень нотариальной практики. 2007. № 2.

<sup>156</sup> Разовский Ю.В. Горная рента. С. 77–78.

<sup>157</sup> Разовский Ю.В. Горная рента. С. 68, 70, 74–76.

результате производства и оборота товаров и услуг, созданных трудом человека.

Денежный эквивалент природной ренты, по предположению ряда ученых-экономистов, должен распределяться между всеми гражданами государства<sup>158</sup>. Это утверждение представляется обоснованным хотя бы потому, что в ст. 9 Конституции России указано, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующих территориях. Независимо от того, в чьей собственности находится тот или иной природный ресурс, все граждане должны получать свою часть природной ренты, поступающей от использования природных ресурсов, находящихся на территории страны, в пределах её континентального шельфа и исключительной экономической зоны. Отдельные элементы этой практики уже существуют в таких странах, как Швеция, Финляндия, Кувейт, Канада<sup>159</sup>. В России в настоящее время ситуация прямо противоположная – природная рента практически полностью присваивается немногими вертикально-интегрированными компаниями, занимающими лидирующее положение в нефтегазовом секторе.

**Применение норм административного права** для регулирования природоресурсных отношений обусловлено наличием публично-правовых начал в предоставлении права природопользования, необходимостью его нормирования (лимитирования), ведения государственного балансов, кадастров, мониторинга природных ресурсов. Значительное количество норм, устанавливающих порядок создания и деятельности, полномочия государственных органов по управлению использованием природных ресурсов, относятся к административному праву. Кроме этого, известное количество отношений, регулируемых административным правом, возникают при заключении договоров (соглашений) на использование природных ресурсов, а также при привлечении ресурсопользователей к административной ответственности за нарушение правил природопользования.

Учёные-административисты в административно-процессуальной деятельности государственных органов выделяют два её вида: административно-процедурную и административно-юрисдикционную<sup>160</sup>. По мнению Э.П. Андриюхиной, авторами выделяются такие виды админи-

---

<sup>158</sup> См., подробнее: *Разовский Ю.В.* Горная рента. С. 86–87; *Топливный сектор Республики Коми: направления и методы регулирования развития / Отв. ред. В.Н. Лажинцев.* Сыктывкар, 2002. С. 353; *Львов Д.С.* Экономический манифест // *Свободная мысль.* 1998. № 6. С. 5–22, и др. авторы.

<sup>159</sup> *Разовский Ю.В.* Горная рента. С. 86.

<sup>160</sup> *Козлов Ю.М.* Административное право: Монографический учебник. М.: Юристь, 2005. С. 445–446; *Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В.* Административное право: Учебник. М.: Проспект, 2006. С. 631; *Овсянко Д.М.* Административное право: Учеб. пособие. М.: Юристь, 2000. С. 164–166.

стративно-процедурных производств, как подготовка и издание правовых актов управления (правотворчество); регистрационное производство; лицензионно-разрешительное производство<sup>161</sup>. Они реализуются государственными органами по управлению использованием и охраной недр, водных и лесных ресурсов, объектов животного мира.

Анализ законодательных актов о недрах, водных объектах, лесах позволяет выделить ряд правомочий государства, осуществляемых им в отношении всех без исключения объектов природы. Независимо от наличия титула собственника государство устанавливает порядок предоставления природных объектов в пользование, пределы их гражданско-правовой оборотоспособности, основополагающие принципы природопользования, правовой режим природных объектов, ответственность за нарушение природоресурсного законодательства. Эти функции осуществляются государством в силу той особой значимости, которую имеют объекты природы для всего населения страны. Возникающие при этом отношения по своей сути являются отношениями административного типа, регулируются специальным законодательством, строятся по модели «власть – подчинение»<sup>162</sup>.

В известной степени административно-правовой характер имеют и договоры, заключаемые между ресурсопользователями и уполномоченными государственными органами по использованию отдельных видов природных ресурсов, хотя не все исследователи природы таких договоров относят их к публично-правовым<sup>163</sup>. Ю.Н. Старилов, анализируя особенности административно-правовых договоров, делает вывод о том, что «в будущем законе об административных договорах следовало бы предусмотреть положения, касающиеся, в частности, концессий на добычу природных ресурсов»<sup>164</sup>.

Все виды ресурсопользования, за исключением общего природопользования, являются платными. Плата устанавливается за пользование ресурсами недр, вод, лесов, животного мира, континентального шельфа и исключительной экономической зоны России, природных лечебных ресурсов и вносится природопользователями в бюджеты раз-

---

<sup>161</sup> Андрюхина Э.П. Административно-процедурная деятельность в области недропользования // Административное право и процесс. 2007. № 2.

<sup>162</sup> Бобин П.Н. Участие государства в отношениях природопользования // Юрист. 2006. № 2.

<sup>163</sup> Правовая природа и особенности договоров об использовании отдельных природных ресурсов будут рассмотрены подробнее в Особой части настоящей работы.

<sup>164</sup> Старилов Ю.Н. Курс общего административного права: В 3 т. М.: Норма, 2002. Т. 2. С. 462.



личных уровней в соответствии с Бюджетным кодексом РФ<sup>165</sup>. Такие отношения составляют предмет финансового и бюджетного права и регулируются его нормами.

**Соотношение природоресурсного и трудового права** во многом обусловлено тем, что природно-ресурсный комплекс России обеспечивает 20,5% валового внутреннего продукта, свыше 70% экспорта, более 50% доходов федерального бюджета, и в нём занято свыше 1,5 млн. работников<sup>166</sup>.

В основе системности норм, регулирующих устойчивое использование природных ресурсов, лежит применяемый работодателем-ресурсопользователем технологический процесс. Отношения по использованию природных ресурсов, как правило, невозможны без установления между ресурсопользователем и лицом, непосредственно использующим тот или иной природный ресурс (работником), трудовых отношений. Под ресурсопользователем-работодателем понимается юридическое лицо, индивидуальный предприниматель, а также создаваемые на основе договора о совместной деятельности и не имеющие статуса юридического лица объединения юридических лиц. Последнее положение не противоречит трудовому законодательству, поскольку, согласно п. 4 ст. 20 Трудового кодекса РФ в случаях, предусмотренных законом, в качестве работодателя может выступать иной субъект, наделённый правом заключать трудовые договоры<sup>167</sup>.

Исключение составляет относительно небольшая группа отношений, возникающих: 1) при добыче собственником земельного участка находящихся в его пределах общераспространённых полезных ископаемых, не включённых в государственный баланс; 2) устройстве и эксплуатации бытовых колодцев и скважин на первый водоносный горизонт, не являющийся источником централизованного водоснабжения; 3) использовании пруда, обводнённого карьера, расположенных в границах земельного участка, принадлежащего на праве собственности физическому лицу; 4) заготовке и сборе для собственных нужд дикорастущих плодов, ягод, орехов, грибов, других пригодных для употребления в пи-

---

<sup>165</sup> СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823 (в ред. Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 17-ФЗ).

<sup>166</sup> *Трутнев Ю.* Вместе с добычей природных ресурсов должна развиваться их переработка // *Лесная газета.* 2007. 12 ноября. № 43 (225).

<sup>167</sup> Согласно ст. 3 Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции» инвестором в соглашении (работодателем) могут выступать создаваемые на основе договора о совместной деятельности и не имеющие статуса юридического лица объединения юридических лиц, осуществляющие вложение собственных, заёмных или привлечённых средств (имущества и (или) имущественных прав) в поиски, разведку и добычу минерального сырья и являющиеся пользователями недр на условиях соглашения.

щу лесных ресурсов (пищевых лесных ресурсов), а также недревесных лесных ресурсов.

Использование природных ресурсов зачастую сопряжено с повышенной опасностью соответствующих производственных процессов. Добыча, например, нефти и газа, леса, водных биоресурсов осуществляется на значительном удалении от мест постоянного проживания работников. Поэтому чаще нормы трудового законодательства, регулирующие отношения по использованию природных ресурсов в процессе наёмного, подчинённого работодателю труда, посвящены охране труда работников и его оплате, а также рабочему времени и времени отдыха.

При этом в природоресурсном законодательстве<sup>168</sup> закреплены такие принципы обеспечения безопасности работ по использованию природных ресурсов, как приоритет безопасности человека, государственное регулирование норм и правил безопасного ведения работ, создание безопасных и здоровых условий труда на каждом рабочем месте, обеспечение безопасного ведения технологических процессов в соответствии с нормами и правилами безопасного ведения работ.

Существуют примеры, когда нормативные акты природоресурсного законодательства содержат нормы трудового права. Статья 7 Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции» предусматривает не только обязанность работодателя (инвестора) по соблюдению установленных правил по безопасному ведению работ и охране труда, но и обязательное трудоустройство не менее 80% работников – российских граждан среди общего количества всех привлечённых работников. Привлечение иностранных рабочих и специалистов допускается только на начальных этапах ведения работ либо при отсутствии квалифицированных работников – граждан Российской Федерации.

Правовое регулирование труда в лесной отрасли осуществляется дифференцированно, с учётом особенностей технологических процессов заготовки древесины, с одной стороны, и защиты, воспроизводства и охраны лесов – с другой. «Правила по охране труда в лесозаготовительном, деревообрабатывающем производствах и при проведении лесохозяйственных работ»<sup>169</sup> распространяются на работодателей, их

---

<sup>168</sup> Статья 13 Федерального закона РФ «О государственном регулировании в области добычи и использования угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности» // СЗ РФ. 1996. № 26. Ст. 3033 (в ред. Федерального закона от 30 декабря 2008 г. № 309-ФЗ).

<sup>169</sup> Правила по охране труда в лесозаготовительном, деревообрабатывающем производствах и при проведении лесохозяйственных работ ПОТ РМ 001 – 97 (утв. постановлением Минтруда РФ от 21 марта 1997 г. № 15). Официальное издание Минтруда РФ. Москва, 1997 г.

представителей, с которыми работник заключает трудовой договор в лесной промышленности, лесном (парковом, садовом) хозяйстве. Для работников каждой из профессий в соответствии с технологическими процессами заготовки и обработки древесины разработаны детальные инструкции по охране труда и правилам ведения работ<sup>170</sup>, а также методические рекомендации по разработке инструкций по охране труда<sup>171</sup>.

Любительская и спортивная охота осуществляется гражданами в целях удовлетворения своих спортивных и иных личных интересов, и трудовых отношений при этом не возникает. Промысловая охота осуществляется профессиональными охотниками-предпринимателями, и действие норм трудового права на них не распространяется<sup>172</sup>. Занятие промысловой охотой регулируется нормами гражданского права, законодательства о животном мире, экологического права<sup>173</sup>.

Труд работников, занятых добычей водных биоресурсов, регулируется, помимо Трудового кодекса РФ, рядом комплексных законов, подзаконных нормативных актов, содержащих нормы трудового права. Одним из таких комплексных законов является Кодекс торгового мореплавания РФ<sup>174</sup>. Специфика технологического процесса добычи водных биоресурсов, а также мореплавания предопределяет особенности правового регулирования рабочего времени и времени отдыха членов экипажей судов рыбопромыслового флота<sup>175</sup>.

Труд работников по использованию природных ресурсов регулируется не только Трудовым кодексом РФ. В отличие от других смежных отраслей законодательства – гражданского, административного, большой массив норм трудового права, опосредующих социально-трудовые отношения по поводу использования природных ресурсов, содержится в

---

<sup>170</sup> Приказ Рослесхоза от 23 декабря 1998 г. № 213 «Об утверждении «Типовых инструкций по охране труда для основных профессий и видов работ в лесном хозяйстве». Информационно-правовая система «Гарант».

<sup>171</sup> Библиотека инженера по охране труда. 2005. № № 1–5, 7, 9, 11; 2006. № 1.

<sup>172</sup> Верховный Суд РФ в своём решении от 2 апреля 2003 г. № ГКПИ03-80 указал, что приравнивание профессиональных охотников-предпринимателей по своему статусу к гражданам, для которых охота не является основным видом их деятельности, ни на чём не основано, и противоречит нормам Гражданского кодекса РФ // АКДИ «Экономика и жизнь». 2003. № 29.

<sup>173</sup> Нормами экологического права устанавливаются, преимущественно, ограничения и запреты на охоту в особо охраняемых природных территориях.

<sup>174</sup> СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2207 (в ред. Федерального закона от 6 декабря 2007 г. № 333–ФЗ).

<sup>175</sup> Приказ Госкомрыболовства РФ от 8 августа 2003 г. № 271 «Об утверждении «Положения об особенностях режима рабочего времени и времени отдыха отдельных категорий работников рыбохозяйственного комплекса, имеющих особый характер работы» // Российская газета. 2003. 2 октября. № 197 (дополнительный выпуск).

нормативных актах природоресурсного законодательства – горного, лесного, законодательства, законодательства о животном мире, а также морского законодательства. В них детально урегулированы социализированные технологические процессы использования отдельных природных ресурсов и неразрывно связанные с ними отношения по охране труда. Во многих нормативных правовых актах природоресурсного права значительное место отводится вопросам рабочего времени и времени отдыха, оплаты труда, иным социально значимым вопросам как для работников, так и для работодателей.

Природоресурсное право, имея свой предмет и метод правового регулирования, специфичный правовой режим природопользования, кодифицированную нормативную основу, формируется как самостоятельная отрасль права. В основе этого лежит необходимость правового регулирования отношений, связанных с поиском, оценкой, разведкой и добычей природных ресурсов, рациональным и безопасным природопользованием.

### **§ 3. История развития российского природоресурсного права**

В развитии русского, советского и российского природоресурсного законодательства и права можно выделить несколько этапов. В допетровские времена, до 1700 г., в силу неразвитости промышленности, использование ресурсов недр законами не регулировалось, собственники земли могли беспрепятственно добывать минералы и обрабатывать их. Практический интерес представляли только леса, воды и объекты животного мира. Права на них были неразрывно связаны с правом на земельные участки. В XII–XV вв. земли вместе с населёнными крестьянами деревнями передавались русскими князьями по жалованным грамотам монастырям и своим подданным. Вместе с землями к приобретателям переходило право на использование лесов, озёр, рек, объектов животного и растительного мира.

Использование объектов животного мира многие сотни лет регулировалось нормами обычного права<sup>176</sup>. Человек, заботясь о воспроизводстве живых природных ресурсов, добываемых из окружающей среды, путём длительных наблюдений за природой выработал определённые ограничения на их использование. Не допускался (обычаями) лов рыбы в период нереста, отстрел медведиц с медвежатами, охота на птиц во

---

<sup>176</sup> Под обычным правом (Common Law; Customary Law) понимают систему неписаных правил поведения (обычаев), сложившихся в обществе в результате их многократного применения и санкционированных (одобренных) государством.

время гнездования. Тем самым обеспечивалось естественное воспроизводство объектов животного мира. Нашими предками интуитивно, неосознанно соблюдался неизвестный им в то время принцип использования природных ресурсов, не выходящего за пределы хозяйственной ёмкости биосферы.

По мере развития института частной собственности находит своё правовое оформление охрана объектов природы через охрану права собственности. Русская Правда устанавливала запрет на кражу дров, а не на рубку леса, так как дрова – это имущество. Штраф за повреждение или уничтожение борти<sup>177</sup> предусматривался, поскольку «имущество князя охраняется и в лесу»<sup>178</sup>. А за княжескую борть 3 гривны, если выжуг или разломают<sup>179</sup>.

В ст. 69 Русской Правды указывалось, что «*аже пчелы выдереть, то 3 гривны продаже, а за мед, аже будет пчѣлы не лажены, то 10 кунь; будет ли олекъ, то 5 кунь*» (Если кто вытащит (похитит) пчёл (из улья), должен заплатить 3 гривны продажи (князю), а за мёд (владельцу улья), если (при воровстве) все соты были целы, – 10 кун, а если взят только олек, то 5 кун). Бортные ужожи в лесах или пасеки с ульями принадлежали князьям и другим феодалам в числе наиболее ценных угодий. Воск и мёд были одними из самых дорогих товаров, вывозимых из Руси<sup>180</sup>.

В Соборном уложении 1649 г. предусматривалась имущественная ответственность за нарушение правил лесопользования, повлекшее ущерб не только лесу, но и обитающим в нём зверям и птицам: «А буде кто по недружбе учнѣт в чѣм лесу на станех огонь класти, и от того в том лесу учинится пожар, или в чѣм лесу пожар учинится от конских, или иные животины от пастухов небреженьем, и таким пожаром учинят поруху бортному деревью и пчѣлам, и зверь и птицы из того лесу тем пожаром отгонят, и в том на них будут челобитчики, и с суда сыщется про то допряма, что такой пожар от кого учинится нарощным делом, или пастуховым небреженьем, и на тех людей за такое пожарное разорение взяти пеня, что государь укажет, а истцу велети на них доправити убытки по сыску»<sup>181</sup>.

---

<sup>177</sup> Борть – улей самого простого устройства, представляющий собой дупло или выдолбленный чурбан. Словарь русского языка: В 4 т. / РАН, Ин-т лингвист. исследований. 4-е изд. М.: Полиграфресурсы, 1999.

<sup>178</sup> *Российское законодательство X–XX веков*. М., 1985. Т. 1. С. 48, 62.

<sup>179</sup> *Тихомиров М.Н.* Пособие по изучению Русской Правды М., 1953. С. 75–86.

<sup>180</sup> Там же. С. 87–112.

<sup>181</sup> *Российское законодательство X–XX веков*: В 10 т. М., 1985. Т. 3. С. 140.

Пётр I (1696–1725 гг.) ввел ряд жёстких ограничений на использование природных ресурсов. В первую очередь это относилось к лесам и полезным ископаемым как ресурсам, наиболее необходимым для нужд промышленности, армии и флота. Ограничения на вырубку леса были введены в 1705 г. для нужд флота. Запрещалось на расстоянии 50 верст (1 верста – 1,06668 км) от больших и 20 верст от малых рек рубить дуб, лиственницу, клён, некоторые другие породы деревьев, высота которых составляла 12 и более аршин (1 аршин – 71,12 см). Рубка казной (государством) и для казны разрешалась в любых местах и бесплатно, даже если земля не являлась казённой. С 1703 г. предусматривались административные и уголовные наказания за незаконную рубку леса. За каждое срубленное дерево (кроме дуба) налагался штраф в размере 10 рублей, за срубленный дуб устанавливалась смертная казнь. С 1705 г. даже за порубку дубового валежника<sup>182</sup> виновные ссылались на каторгу.

В 1700 г. в России впервые появились правила использования недр. Пётр I «повелел воеводам и особым чиновникам отыскивать руды на землях всех вообще владельцев». 10 декабря 1719 г. был издан Указ об учреждении Берг-коллегии, в ведение которой входило управление горными делами. Полезные ископаемые объявлялись собственностью казны. Этим же Указом устанавливались правила разведки и добычи полезных ископаемых.

Пётр I в 1723 г. впервые урегулировал правила добычи торфа, указав, что она разрешается на «удобных к тому делу» болотах, но при условии, что эти болота «на пашни и сенокосы не годятся»<sup>183</sup>. Для стабилизации и упрочения гражданско-правового оборота полезных ископаемых, с 1762 г. предписывалось «заводы и фабрики с их строениями, медные и железные рудники, соляные росолы и трубы, как предметы, сокровенные в недрах земных, а также леса делить между наследниками как недвижимое имущество»<sup>184</sup>.

Собственник земельного участка был вправе продать ископаемые земли отдельно от её поверхности или оставить их за собой, продав поверхность земли<sup>185</sup>. Таким образом, в российском законодательстве собственник мог запретить искать, а тем более разрабатывать недра его земли. Заслуживает внимания также тот факт, что в отношении личных

---

<sup>182</sup> Валежник – сухие сучья, деревья, упавшие на землю, хворост. Словарь русского языка: Ин-т лингвист. исследований.

<sup>183</sup> Булгаков М.Б., Ялбулганов А.А. Российское природоохранное законодательство XI – начала XX веков. М.: Легат, 1997. С. 48.

<sup>184</sup> Булгаков М.Б., Ялбулганов А.А. Российское природоохранное законодательство XI – начала XX веков. С. 21.

<sup>185</sup> Свод законов Российской империи. Т. 10. Ч. I. Ст. 432.

участков бывшей надельной земли<sup>186</sup> право на недра оставлялось за сельскими обществами. Исключение было сделано для таких полезных ископаемых, как торф, песок, глина и т.п.<sup>187</sup>

С 1704 г. Указом Петра I все рыбные ловли, то есть право ловить рыбу, были переданы в казну – государству. Право на рыбную ловлю отдавалось в содержание из платежа оброка<sup>188</sup>. Такое правило просуществовало до 1727 г., после чего рыбные ловли были переданы в вечное содержание собственникам земельных участков, но с платежами за них. Такие платежи существовали вплоть до 1775 г.

Со времён Петра I введён запрет на звериную ловлю в окрестностях Санкт-Петербурга и Москвы. С 1714 г. лосей можно было только ловить и приводить в город, за что охотнику выплачивалось 30 рублей. В разное время устанавливались различные расстояния вокруг городов, в пределах которых охота запрещалась. Обычно это расстояние составляло от 30 до 100 верст. Александр I с 1802 г. ввёл запрет на отлов, отстрел зверей, птиц без разрешения, установив, тем самым, лицензионный порядок охоты. За плату выдавались «билеты для стрельяния в местах, принадлежащих казенному ведомству»<sup>189</sup>.

В Уголовном уложении 1845 г. появляется статья, предусматривающая ответственность за незаконный промысел котиков и бобров. Часть норм при этом содержалась в главе «О нарушениях постановлений для обеспечения народного продовольствия» и предусматривала уголовно-правовые санкции за «безвременное и излишнее истребление служащих в пищу животных и рыбы». Преступлением объявлялось самовольное создание рыбных заводов; незаконный улов рыбы; непринятие должностными лицами («чинами полиции», сельскими начальниками) «мер

---

<sup>186</sup> Надельная земля – это общинная земля, собственником которой являлась крестьянская община. При этом крестьянин, член общины, не имел права собственности на земельный участок (прав владения, пользования, распоряжения). Вопросы пользования земельным участком решались общиной, «миром», на крестьянском сходе, который мог по своему усмотрению изменить как размер, так и местоположение земельного участка.

<sup>187</sup> *Данилов В.Ф.* Формирование института лесной собственности в законодательстве Российской Империи XIX – XX веков // *История государства и права.* 2007. № 7.

<sup>188</sup> Частноправовой характер оброка выступает особенно ярко в случаях отдачи «на оброк из наддачи», то есть с публичных торгов, городских торговых мест, лавок, харчевен, перевозов, кузниц, мельниц и других промышленных заведений, а также бобровых гонов, рыбных ловель, бортовых ухажьев и других угодий государством и монастырями. Уже в XVI в. бывали случаи отдачи «на оброк» (в аренду) целых деревень с живущими в них крестьянами, причём арендатор, обязываясь уплачивать определённую сумму оброка, принимал на себя и платёж всех государственных податей и повинностей. *Брокгауз Ф.А., Ефрон И.А.* Энциклопедический словарь. Петербург, 1890–1907.

<sup>189</sup> *Неволин К.А.* История российских гражданских законов: В 4 т. СПб., 1858. Т. 4. С. 345.

по прекращению охоты и звериной и птичьей ловли в запрещённое время и в запрещённых местах, допущение торговли добытою в запрещённое время дичью». Специальная глава отводилась статьям о наказуемости нарушений правил о казённых и частных лесах: за самовольную рубку деревьев, укрывательство или покупку похищенного или самовольно срубленного другими лицами леса, ненадлежащее выполнение обязанностей или злоупотребление ими со стороны «лесных чинов и стражи», сопротивление такого рода лицам. Но такого рода составы были ориентированы главным образом на защиту интересов собственности государства и частных лиц, нежели на защиту непосредственно экологических интересов<sup>190</sup>.

В XIX в. лесопользователи должны были соблюдать правила охраны лесов, установленные государством. Положением о сбережении лесов 1888 г. все леса подразделялись на две категории – защитные и незащитные. Рубка в защитных лесах могла осуществляться лишь по специальным разрешениям, под условием последовательного возобновления насаждений, и не могла быть сплошной<sup>191</sup>.

Во второй половине XIX в. участки леса стали предоставляться в России в долгосрочную аренду на 48 лет удельным крестьянам. Целью данного шага было переложение обязанностей по охране леса от несанкционированных порубок. Поэтому главным условием аренды участков леса ставилось «его сбережение и правильное в нём пользование»<sup>192</sup>. На арендаторов возлагалась обязанность иметь особую лесную стражу<sup>193</sup>.

Закон об охоте 1892 г.<sup>194</sup> регулировал, например, только спортивную охоту. Промысловая же охота, распространённая главным образом на окраинах России, никакими законами не регулировалась, хотя именно беспорядочный промысел больше всего причинял ущерб охотничьей фауне<sup>195</sup>.

Реформы Екатерины II 1782 г. (1762–1796 гг.) преследовали цель максимального ослабления государственного контроля за использова-

---

<sup>190</sup> *Тангиев Б.Б.* История развития российского законодательства в области охраны окружающей среды (дореволюционный период) // История государства и права. 2006. № 10.

<sup>191</sup> *Шериеневич Г.Ф.* Учебник русского гражданского права. М.: Спарк, 1995. С. 193.

<sup>192</sup> *Хаустов Д.В.* Публично-правовые договоры в сфере использования и охраны лесов // Экологическое право. 2005. № 5.

<sup>193</sup> *Фалеев Н.И.* Лесное право. М., 1912. С. 112–113.

<sup>194</sup> Полное собрание законов Российской империи. Т. 12. 1892. Ст. 8301.

<sup>195</sup> *Колбасов О.С.* Советское законодательство об охране природы за 40 лет // Экологическое право. 2006. № 5.



нием природных ресурсов с передачей большинства прав на них частным лицам. В своих Узаконаниях она ввела новые правила использования природных ресурсов, установив, что «владельцу земли дано полное право на все произведения, на поверхности и в водах ее обретающиеся, так и на все сокровенные в недрах ее металлы, минералы и другие ископаемые». Право собственности на природные ресурсы стало неразрывно связано с правом собственности на землю. (Такой режим правового регулирования природопользования сохранялся в России вплоть до 1917 г.).

Манифест 1782 г. отменил все ограничения на использование лесов. Межевые Инструкции 1754, 1766 гг. устанавливали, что «бортные ухозя, рыбные ловли, бобровые гоны<sup>196</sup>, вспуды<sup>197</sup>, перевесы<sup>198</sup> и всякие угодья, находящиеся на владельческих землях, отдавать в вечное содержание самим владельцам». Право собственности каждого в имении своём распространялось на леса и все произрастания, воды и внутренности земли.

С 1872 г. началось правовое регулирование нефтедобычи. Поиск месторождений дозволялся всем, а для добычи нефти устанавливался разрешительный порядок. Нефтеносные участки, не разрабатываемые, не используемые недропользователем или не оплаченные им в течение двух лет, отбирались. На добытую нефть устанавливался акцизный сбор<sup>199</sup>.

Советский период развития природоресурсного права с 1917 г. характеризовался правом исключительной государственной собственности на

---

<sup>196</sup> Бобровые гоны – старорусский юридический термин, означавший право заниматься в должном месте бобровым промыслом, что является особым видом права угодий. Право на звериный промысел, рыбную ловлю, бобровые гоны, бортные ухозя и т.д., а также и право пользования лесом для помещиков, в имениях которых его было недостаточно, давалось, например, в казённых землях независимо от пожалования земли и оставалось за пожалованными и после того, как земля была отдана другим. *Брокгауз Ф.А., Ефрон И.А.* Энциклопедический словарь. Петербург, 1890–1907.

<sup>197</sup> Вспуды – ямы для ловли диких зверей. *Брокгауз Ф.А., Ефрон И.А.* Энциклопедический словарь. Петербург, 1890–1907.

<sup>198</sup> Охота с помощью перевеса в Березовском уезде во второй половине XVIII в. описана В. Зуевым: «...от одного до другого озера вырубают лес пространную перспективу, коею бы утки и проч. с озер[а] на озеро способнее перелетали, таким образом, налету в сумерках разстанавливают сеть, которую распяленную на высоких шестах хозяин держит наслабке, и лишь только птица, одна или много, в сеть торнется, то есть опускается, и она запутывается. Такие сети называются перевесы. *Дмитриева Т.Н.* Топонимия бассейна реки Казым как источник сведений о традиционных промыслах ханты (охотничий промысел) // Известия Уральского государственного университета. 2005. № 39. Гуманитарные науки. Вып. 10.

<sup>199</sup> *Победоносцев К.* Курс гражданского права. Ч. 1: Вотчинные права. СПб., 1883. С. 420.

все природные ресурсы – недра, леса, воды, землю и другие ресурсы. Ряд правовых норм, направленных на охрану природных ресурсов в процессе их использования, содержался в декретах советского правительства «О социализации земли» (1918 г.), «О лесах» (1918 г.), «О недрах земли» (1920 г.), «Об охоте» (1920 г.)<sup>200</sup>. Согласно указанным декретам, обеспечение правильной эксплуатации природных ресурсов возлагалось на Наркомзем РСФСР и Горный совет при ВСНХ РСФСР<sup>201</sup>.

В 1920-х гг. вступили в силу Постановления ВЦИК и СНК РСФСР «Об организации и управлении рыбным хозяйством»<sup>202</sup>, «Положение о недрах земли и разработке их»<sup>203</sup>, республиканские правила производства охоты<sup>204</sup>, введившие юридическую ответственность за браконьерство<sup>205</sup>. Для охраны природы большое значение имело издание Земельного, Лесного и Уголовного кодексов РСФСР, в которых предусматривалась ответственность за нарушение правил землепользования и эксплуатации недр, за неправильное ведение лесного хозяйства и лесонарушения, за производство рыболовного промысла с нарушением правил и иные действия, наносящие ущерб делу охраны природы<sup>206</sup>.

На начальном этапе советской власти горное, водное, лесное право рассматривались как самостоятельные отрасли права. Впоследствии, в 30-е гг. XX в. самостоятельность горного, водного, лесного права стала отрицаться, поскольку господствовала теория единого земельно-колхозного права. После обретения земельным правом самостоятельности в 40-е гг., горное, водное, лесное право стали включаться в земельное право в его «широком смысле»<sup>207</sup>. В конце 50-х гг. высказывались предложения о том, что в земельное право входят не только лесные, водные и горные отношения, но и отношения по использованию животного мира и даже воздуха<sup>208</sup>. В 60-е гг. Н.Д. Казанцевым впервые было высказано мнение о существовании природоресурсового права как са-

---

<sup>200</sup> Собрание узаконений РСФСР. 1918. № 25. Ст. 346; № 42. Ст. 522; 1920. № 36. Ст. 171; № 66. Ст. 297.

<sup>201</sup> Колбасов О.С. Советское законодательство об охране природы за 40 лет // Экологическое право. 2006. № 5.

<sup>202</sup> Собрание узаконений РСФСР. 1922. № 61. Ст. 780.

<sup>203</sup> Собрание узаконений РСФСР. 1923. № 54. Ст. 532.

<sup>204</sup> Там же. Ст. 687.

<sup>205</sup> Сельскохозяйственная жизнь. 1921. № 2.

<sup>206</sup> Колбасов О.С. Советское законодательство об охране природы за 40 лет // Экологическое право. 2006. № 5.

<sup>207</sup> Колбасов О.С. Экология: Политика – право. М.: Наука, 1976. С. 147–148.

<sup>208</sup> Якушев В.С. Методы и принципы регулирования земельных отношений // Правоведение. 1961. № 4. С. 75.

мостоятельной отрасли права<sup>209</sup>, впоследствии поддержанное рядом учёных-юристов<sup>210</sup>.

Современный этап развития природоресурсного права характеризуется отсутствием общепризнанного подхода к определению его места в системе российского права. С самого начала становления природоресурсного права как самостоятельной отрасли в его предмет включалось экологическое (природоохранное, природоохранительное) право, поскольку исторически использование природных ресурсов началось гораздо раньше, чем возникла потребность в их охране. Поэтому на стадиях становления экологического права представлялось естественным включить природоохранные отношения в предмет природоресурсного права.

М.Б. Булгаков и А.А. Ялбулганов полагают, что природоохранительное законодательство берёт своё начало еще в Русской Правде. В подтверждение приводятся нормы древнерусского права, предусматривавшие штрафы за «покражу бобра в размере 12 гривен» (как за убийство холопа), за пчёл и бортные деревья<sup>211</sup>. В приведённых примерах ответственность за кражу бобра, убийство холопа преследовала цель защиты права собственности. Бобр не рассматривался как объект природы, подлежащий охране в целях защиты и сохранения среды обитания человека. Введение норм об ответственности за кражу бобров, пчёл преследовало природоохранные цели не более, чем норма об ответственности за убийство холопа охраняла права человека.

В дальнейшем возникло предположение о том, что экологическое право переросло рамки природоресурсного, поскольку имеет своими задачами охрану не только отдельного ресурса, но и природы в целом. Очевидная связь использования и охраны природных ресурсов привела к тому, что уже природоресурсное право стали включать в Особенную часть экологического права (права окружающей природной среды) или как подотрасль, или же как совокупность отдельных подотраслей (горное, водное, лесное, фаунистическое и др.).

Механическое перемещение совокупности норм, регулирующих общественные отношения по использованию природных ресурсов из

---

<sup>209</sup> Казанцев Н.Д. Природоресурсное право и его пределы как интегрированной отрасли // Вестник Московского ун-та. 1967. Серия 10 «Право». № 6. С. 6–9.

<sup>210</sup> См., например: Природоресурсное право и правовая охрана окружающей среды / Под ред. В.В. Петрова. М.: Юрид. лит-ра, 1988; Ерофеев Б.В. Советское природоресурсное право. М., 1983; Попов В.К., Вовк Ю.А. и др. Советское природоресурсное право и правовая охрана окружающей среды. Общая часть. Харьков: Изд-во Харьк. гос. ун-та, 1988; Попов В.К., Вовк Ю.А. и др. Советское природоресурсное право. Особенная часть, Харьков: Изд-во Харьк. гос. ун-та. 1987 и др.

<sup>211</sup> Булгаков М.Б., Ялбулганов А.А. Российское природоохранное законодательство XI – начала XX веков. С. 5–6.

одной отрасли права в другую, не изменило, да и не могло изменить сущности природоресурсных отношений, превратить отношения по добыче ресурса в отношения по его охране. Содержание природоресурсных отношений как общественных отношений по поиску, оценке, разведке и добыче природных ресурсов и связанных с ними отношений не изменяется на протяжении многих столетий и не зависит от методов и масштабов природоохранной деятельности.

#### § 4. Формы (источники) природоресурсного права

В литературе существуют две основные точки зрения на проблему соотношения понятий «источник права» и «форма права». Согласно первой, названные понятия тождественны; согласно второй – понятие «источник права» более широкое, чем понятие «форма права». Последняя точка зрения является господствующей на сегодняшний день. Если исходить из общепринятого значения слова «источник» как «всякого начала или основания, корня и причины, исходной точки», то понимать под источником права следует три фактора: 1) источник в материальном смысле (материальные условия жизни общества, формы собственности, интересы и потребности людей и т.п.); 2) источник в идеологическом смысле (различные правовые учения и доктрины, правосознание и т.д.); 3) источник в формально-юридическом смысле – это и есть форма права<sup>212</sup>.

Известное в юридической науке положение о том, что законодательство является формой проявления права, позволяет рассматривать форму отрасли права в двух аспектах. В общей теории права формы выражения и закрепления правовых норм определяются как источники права в юридическом, формальном смысле<sup>213</sup>. Внутренняя форма природоресурсного права отражает его строение как систему правовых норм и институтов.

Внешняя форма природоресурсного права позволяет отрасли права проявиться вовне, выражается через систему природоресурсного законодательства, состоящую из нормативных правовых актов, статей и других структурных элементов<sup>214</sup>. Рассматривая внешнюю форму права, обычно говорят об источниках права, под которыми понимаются исходящие от государства или признаваемые им официально документаль-

<sup>212</sup> Матузов Н.И. и др. Общая теория государства и права. Теория государства и права. М., 2002. С. 288–289.

<sup>213</sup> Проблемы общей теории права и государства. М.: Норма, 2002. С. 265.

<sup>214</sup> О внутренней и внешней форме права см., например, Алексеев С.С. Право. С. 76; Лебедев В.М. Трудовое право. Проблемы Общей части. Томск, 1998. С. 50–51.

ные способы выражения и закрепления норм права, придания им общеобязательного значения<sup>215</sup>. Источники права можно рассматривать как материальную и формальную юридические категории. Источником права в материальном смысле является суждение народа о способах и методах правового регулирования тех или иных общественных отношений. Формальными источниками природоресурсного права являются нормативные правовые акты, которые содержат нормы, регулирующие отношения природопользования.

В соответствии со ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры являются составной частью правовой системы России. Мировым сообществом принят ряд правовых актов, регулирующих право ресурсопользования в интересах всех государств.

Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. устанавливает правовой режим внутренних морских вод, территориального моря прибрежных государств и их недр исключительной экономической зоны и континентального шельфа прибрежных государств, а также определяет права, в том числе суверенные, прибрежного государства и иных государств в области использования живых и неживых природных ресурсов.

Соглашение об осуществлении положения конвенции ООН по морскому праву 1982 г. определяет принципы промысла рыбных запасов, права и обязанности государств по их использованию и восстановлению.

Конвенция о биологическом разнообразии 1992 г. определяет права и обязанности подписавших её государств в области рационального и устойчивого использования биоресурсов, в том числе традиционными способами.

Важное значение для правового регулирования ресурсопользования имеет Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию 1992 г., в которой разработаны 27 принципов устойчивого развития государств и всего мирового сообщества в целом.

К источникам международного права в сфере ресурсопользования следует отнести ряд двусторонних и многосторонних договоров, заключенных Российской Федерацией со странами дальнего и ближнего зарубежья. Прежде всего, такие договоры определяют права и обязанности сопредельных государств в области использования трансграничных природных ресурсов, например месторождений полезных ископаемых, расположенных в пределах территорий двух и более государств, делимитацию континентального шельфа (например, Каспийского моря).

---

<sup>215</sup> Алексеев С. С. Право. С. 76.

Международными договорами регулируются также отношения по использованию далеко мигрирующих объектов животного мира, в первую очередь, птиц. Широко распространены международные договоры сопредельных стран, устанавливающие правила использования и охраны водных биоресурсов.

Определяя в п. 1 ст. 9 Конституции РФ природные ресурсы как основу жизнедеятельности народов, проживающих на соответствующих территориях, законодатель относит вопросы владения, пользования и распоряжения ими к совместной компетенции Российской Федерации и тех субъектов Федерации, на территории которых находится соответствующий ресурс.

Следует отметить, что в ч. 1 ст. 9 Конституции РФ говорится об использовании и охране именно природных ресурсов, а не окружающей среды или окружающей природной среды. Такая формулировка рассматриваемого конституционного установления обусловлена, вероятно, тремя обстоятельствами.

Во-первых, взаимосвязанность совокупности всех взаимодействующих между собой природных ресурсов, заключённых в соответствующих природных объектах, как раз и составляет окружающую среду. Во-вторых, с формально-юридической точки зрения говорить об использовании окружающей среды было бы не вполне корректно. Охрана же всей совокупности природных ресурсов, обеспечивается экологизированными нормами законодательства, регулирующего отношения по использованию и охране отдельных природных ресурсов. Тем самым обеспечивается и закреплённое в ст. 42 Конституции РФ право каждого гражданина на благоприятную окружающую среду и достоверную информацию о её состоянии<sup>216</sup>. В-третьих, как верно подмечено С.Д. Воробьёвым, природа в системе основ конституционного строя России квалифицируется преимущественно как источник удовлетворения потребностей человека, нуждающийся в комплексной государственно-правовой охране в целях дальнейшего извлечения её полезных для человечества свойств<sup>217</sup>.

По мнению В.Д. Мазаева, положение ч. 1 ст. 9 Конституции РФ предполагает особый режим правового регулирования отношений собственности на природные ресурсы, их использования и охраны, который

---

<sup>216</sup> О конституционных основах охраны окружающей среды см. подробнее: *Ашев О.К.* Конституционные основы охраны окружающей природной среды и природопользования: характеристика, проблемы, тенденции // Юрист. 2007. № 4.

<sup>217</sup> *Воробьёв С.Д.* Охрана природных ресурсов как принцип конституционного строя России // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 2.

полностью не охватывается гражданско-правовым регулированием, характеризуется дополнительными правовыми и организационными гарантиями использования этих объектов как национального, народного достояния<sup>218</sup>. Подобный режим регулирования может быть установлен только публично-правовыми нормами и прежде всего конституционными<sup>219</sup>. В этой связи Б.С. Мечетный справедливо замечает, что конституционность такого установления исключает его правовую недооценку, в том числе в плане значения для развития законодательства в природно-ресурсной сфере<sup>220</sup>. Иначе говоря, законодатель при принятии природо-ресурсных законов должен учитывать особое значение природных ресурсов для человека и государства и не допускать, в частности, необдуманного и неоправданного распространения на использование природных ресурсов гражданско-правового режима правового регулирования.

Важное значение имеет для правового регулирования использования природных ресурсов ст. 72 Конституции РФ. В соответствии с ней к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Федерации отнесено разграничение собственности (в том числе и на природные ресурсы), вопросы владения, пользования и распоряжения недрами, водными и другими природными ресурсами, а также водное, лесное законодательство, законодательство о недрах. В этой статье нет прямого указания на объекты животного мира, однако в ней содержится упоминание о других природных ресурсах, поэтому можно предположить, что и на объекты животного мира распространяется рассматриваемый правовой режим.

Отдельные природные объекты являются столь специфичными и имеющими для государства стратегическое значение, что такие объекты соглашений об использовании природных ресурсов на условиях раздела продукции (месторождения, на которых будет вестись разведка и добыча полезных ископаемых) определяются специальными федеральными законами. Более того, соглашения, связанные с использованием участков недр, расположенных на континентальном шельфе или в пределах исключительной экономической зоны России, должны быть утверждены федеральным законом (ст. 6 Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции»). Никакие другие отрасли российского права подобных нормативных правовых актов в своей системе не имеют.

---

<sup>218</sup> *Мазаев В.Д.* Публичная собственность в России: конституционные основы. М.: Городец, 2004. С. 166.

<sup>219</sup> *Мазаев В.Д.* Публичная собственность в России: конституционные основы. С. 139.

<sup>220</sup> *Мечетный Б.С.* К вопросу о конституционности правового механизма снабжения населения природными ресурсами в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 5.

Федеральные законы в сфере природопользования, как правило, регулируют отношения по использованию того или иного вида ресурсов (недр, вод, лесов, объектов животного мира). Основным законом, регулирующим отношения недропользования, является Федеральный закон «О недрах» и принятые в соответствии с ним федеральные законы, учитывающие особенности правового опосредования добычи отдельных видов полезных ископаемых – угля, газа, драгоценных металлов и драгоценных камней. Особенности поиска, разведки и добычи минерального сырья, проводимых на основе соглашений о разделе продукции, устанавливаются Федеральным законом «О соглашениях о разделе продукции». Участки недр могут быть предоставлены в пользование инвестору только на основании федеральных законов под общим названием «Об участках недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции».

Федеральный закон «О животном мире» регулирует, в наиболее общей форме, отношения в области охраны и использования объектов животного мира. Конкретизация правового регулирования использования водных биологических ресурсов осуществлена Федеральным законом «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов».

Федеральный закон «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» регулирует отношения в сфере изучения, использования природных лечебных ресурсов.

Система природоресурсного законодательства включает в себя два кодифицированных федеральных закона – Водный кодекс РФ, регулирующий отношения по использованию и охране водных объектов, и Лесной кодекс РФ, опосредующий отношения по рациональному и неистощительному использованию лесов.

Некоторые федеральные законы устанавливают правовой режим использования нескольких видов природных ресурсов. Так, отношения по разведке, добыче живых и минеральных природных ресурсов, находящихся вне пределов сухопутной территории России, регулируются федеральными законами «О континентальном шельфе Российской Федерации», «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации»<sup>221</sup>, «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации»<sup>222</sup>. Федеральный закон «О гаран-

---

<sup>221</sup> СЗ РФ. 1998. № 51. Ст. 6273 (в ред. Федерального закона от 3 декабря 2008 г. № 250-ФЗ).

<sup>222</sup> СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3833 (в ред. Федерального закона от 3 декабря 2008 г. № 250-ФЗ).



тиях прав коренных малочисленных народов РФ»<sup>223</sup> определяет особенности использования природных ресурсов коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока России.

Использование природных ресурсов осуществляется на основе принципов платности и государственного управления природопользованием. Порядок реализации указанных принципов устанавливается федеральными законами, в том числе, нормативными правовыми актами налогового права, прежде всего, – Налоговым кодексом РФ<sup>224</sup>.

Регулирование отношений природопользования осуществляется не только федеральными законами, но и законами субъектов Федерации. Необходимость принятия законов на региональном уровне возникает в двух случаях: 1) Если федеральное законодательство прямо указывает на то, что порядок использования ресурса устанавливается представительными органами субъекта Федерации, и 2) при наличии пробела в федеральном природоресурсном законодательстве. Так, например, к компетенции представительных органов субъекта Федерации Законом «О недрах» отнесено правовое регулирование добычи общераспространённых полезных ископаемых или пользования участком недр местного значения.

Нормы природоресурсного права содержатся и в нормативных правовых актах других смежных с природоресурсным отраслей права – Гражданском кодексе РФ, Земельном кодексе РФ<sup>225</sup>, других федеральных законах.

Постановления Правительства РФ принимаются обычно в целях определения способов и порядка реализации прав и обязанностей природопользователей, устанавливаемых федеральными законами и указами Президента РФ. Чаще всего такие нормативные акты регулируют отношения, возникающие в связи с использованием отдельных видов природных ресурсов.

Подзаконные нормативные правовые акты издают и специально уполномоченные государственные органы по управлению использованием и охраной природных ресурсов (Министерство природных ресур-

---

<sup>223</sup> СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2208 (в ред. Федерального закона от 30 декабря 2008 г. № 309-ФЗ).

<sup>224</sup> Часть вторая Налогового кодекса РФ (СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340 (в ред. Федерального закона от 24 июля 2009 г. №209-ФЗ) устанавливает размеры и порядок уплаты сборов за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов (Глава 25.1); водного налога (Глава 25.2); налога на добычу полезных ископаемых (Глава 26).

<sup>225</sup> СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147 (в ред. Федерального закона от 24 июля 2009 г. №209-ФЗ).

сов и экологии РФ, Министерство сельского хозяйства РФ и др.), а также государственные органы, устанавливающие порядок внесения платы за пользование природными ресурсами (Министерство финансов РФ, Государственная налоговая служба РФ).

Органы местного самоуправления вправе издавать нормативные правовые акты в области природопользования в тех случаях, когда это прямо установлено федеральным законодательством или законодательством субъекта Федерации либо соответствующие полномочия переданы органу местного самоуправления органом исполнительной власти субъекта Федерации.

Обычаи и традиции являются источниками природоресурсного права в силу указаний федеральных законов. Так, Гражданский кодекс РФ предусматривает в качестве источника обычаев делового оборота, Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов» устанавливает правило, в соответствии с которым, при рассмотрении в судах дел, в которых лица, относящиеся к малочисленным народам, выступают в качестве истцов, ответчиков, потерпевших или обвиняемых, могут приниматься во внимание традиции и обычаи этих народов, не противоречащие федеральным законам и законам субъектов Федерации. В целях судебной защиты прав малочисленных народов допускается участие в указанной судебной защите представителей малочисленных народов.

Постановления Конституционного Суда РФ, руководящие разъяснения Пленумов Высшего Арбитражного Суда РФ и Верховного Суда РФ источниками природоресурсного права, строго говоря, не являются<sup>226</sup>. В них приводится разъяснение вопросов, возникающих в ходе правоприменительной деятельности судов с целью единообразного применения ими норм материального и процессуального права, недопущение вынесения различными судами противоположных по своему содержанию судебных решений и приговоров. В этой связи нельзя не упомянуть образное выражение Р.З. Лившица о том, что разъяснения – «наименее судебные» из всех актов судов, они выглядят «как типичный акт органа законодательства или управления»<sup>227</sup>. Высший Арбитражный Суд, кроме этого, в ряде случаев после принятия федерального закона

---

<sup>226</sup> Следует отметить, что единство мнений по вопросу отнесения судебной практики к источникам права среди юристов отсутствует. Одни из учёных признают источниками права только нормативные правовые акты и правовые (санкционированные или признаваемые государством) обычаи, другие добавляют к ним постановления Конституционного Суда РФ, а третьи, кроме того, – также и Постановления Высшего Арбитражного Суда РФ, Верховного Суда РФ и правоприменительную судебную практику.

<sup>227</sup> *Лившиц Р.З.* Судебная практика как источник права М., 1997. С. 5.

выносит постановления, разъясняющие судам содержание тех или иных его норм.

Судебная практика не может устанавливать противоправность деяния, ухудшать положение субъектов права и отягчать ответственность, тем более её устанавливать. В противном случае субъекты права будут нести юридическую ответственность за то поведение, которое было правомерным, когда они его совершали. Кроме того, судебная практика не является официальной и законодательно признанной формой права; судебная практика не справляется со своей законной функцией быть источником права, так как из всего массива информации никто не черпает темы законодательных инициатив; не являются судебной практикой решения по отдельным делам; судебная практика не может пользоваться большими привилегиями, чем другие источники права; всякое вживание в действующую систему источников права новой формы не может произойти вопреки интересам субъектов права<sup>228</sup>.

Постановления Конституционного Суда РФ также не являются источниками природоресурсного права, поскольку суд вправе признать норму права не соответствующей Конституции РФ и не подлежащей применению, но создать (принять) норму права Конституционный Суд не вправе. Отменяя норму, суд в то же время указывает, какие правовые нормы, принятые в установленном порядке, должны применяться взамен отменённой. Конституционный Суд РФ своим постановлением не определяет общеобязательных прав и обязанностей участников общественных отношений, а лишь указывает на невозможность применения неконституционного нормативного акта или нормы. К общественным отношениям, регулировавшимся ранее неконституционной нормой, должна быть применена иная действующая норма права.

Так или иначе, многие решения Конституционного Суда РФ по содержанию уже сегодня являются нормообразующими. При этом Конституционный Суд РФ как при нормоконтроле, так и при толковании Конституции РФ практически не связан в свободе своих рассуждений. К этому можно прибавить, что он оперирует нормами Конституции РФ – документа в значительной мере политического. Всё это слишком часто переводит его деятельность из правовой в политическую плоскость, и, как видится, суд далеко не всегда принимает политически беспристрастные решения<sup>229</sup>. Конституционный Суд РФ гораздо чаще сам

---

<sup>228</sup> Могут ли акты высших судебных органов ухудшать положение налогоплательщиков задним числом // Ваш налоговый адвокат. 2008. № 4.

<sup>229</sup> Мадьярова А.В. Прецедентное право в России: Проблемный комментарий к законодательству и судебной практике (на примере регулирования экономических решений) // КонсультантПлюс.

принимает политическое решение, маскируя его истинную природу правовыми рассуждениями<sup>230</sup>.

Подытоживая сказанное, можно сделать вывод о том, что к источникам природоресурсного права относятся общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации, нормативные правовые акты и нормативные договоры системы российского права и международного права, а также обычаи и традиции, которые содержат нормы, регулирующие отношения в сфере ресурсопользования.

## § 5. Природопользование в Российской Федерации

Понятие «природопользование» достаточно широко используется в федеральном законодательстве. Применяются термины «рациональное», «экстенсивное», «незаконное» природопользование<sup>231</sup>, традиционное природопользование<sup>232</sup>, рациональное природопользование<sup>233</sup>. Глава 8 Кодекса об административных правонарушениях РФ<sup>234</sup> называется «Административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования». Однако легальное определение ему не даётся. Намного чаще в российском законодательстве встречается термин «использование природных ресурсов».

Легальное определение использования природных ресурсов дано в Федеральном законе «Об охране окружающей среды»: это эксплуатация природных ресурсов, вовлечение их в хозяйственный оборот, в том числе все виды воздействия на них в процессе хозяйственной и иной деятельности. В отличие от термина «использование природных ресурсов», понятие «ресурсопользование» практически не встречается ни в нормативных правовых актах, ни в юридической литературе<sup>235</sup> (при этом эко-

---

<sup>230</sup> См.: *Невинский В.В.* Конституционный Суд РФ и правотворчество в России // Вестник Конституционного Суда РФ. 1997. № 3. С. 69–72; *Ефимичев С., Ефимичев П.* Конституция РФ и её толкование Конституционным Судом РФ // Уголовное право. 1999. № 3. С. 108–112.

<sup>231</sup> Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» // СЗ РФ. 1995. № 12. Ст. 1024 (в ред. Федерального закона от 10 мая 2007 г. № 69-ФЗ).

<sup>232</sup> Федеральные законы «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», «О соглашениях о разделе продукции», Водный кодекс РФ и др.

<sup>233</sup> Федеральный закон «Об охране окружающей среды».

<sup>234</sup> СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1 (в ред. Федерального закона от 24 июля 2009 г. №209-ФЗ).

<sup>235</sup> Автору удалось найти лишь один нормативный правовой акт, где встречается такое понятие: Распоряжение Правительства РФ от 27 февраля 2008 г. № 233-р «Об утвержде-

номисты, экологи и представители других естественных наук используют его намного чаще).

Законодатель широко применяет при принятии нормативных правовых актов такие термины, как, например, недропользование и водопользование. Это позволяет применять понятие «природопользование» как обобщающее для использования любых природных ресурсов, учитывая и то, что пользование отличает направленность на достижение определённого, в том числе социально значимого, результата, причём результата положительного – блага, выгоды<sup>236</sup>.

Природопользование и ресурсопользование предполагают использование природных объектов и ресурсов, однако между ними имеется существенное различие. Не случайно в ст. 72 Конституции РФ, с одной стороны, ставятся в один ряд такие понятия, как природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, особо охраняемые природные территории, и, с другой стороны, отдельно регламентируются вопросы владения, пользования и распоряжения землёй, недрами, водными и другими природными ресурсами.

Право природопользования (и ресурсопользования) имеет двойное значение. Его можно рассматривать и как субъективное право на использование природного ресурса, и как объективное право – систему правовых норм, регулирующих отношения, возникающие при использовании природных ресурсов.

Право на использование природных ресурсов, обусловленное неразрывной связью человека и природы, называют правом общего природопользования. В его основе лежит естественное право человека на удовлетворение своих жизненных потребностей и на пользование здоровой и благоприятной окружающей средой, поэтому для реализации такого права не требуется разрешения государства, его уполномоченных органов, юридических или физических лиц, в пользовании которых находятся природные ресурсы.

Единого мнения по поводу источников этого права нет. В.В. Петров полагал, что право общего природопользования возникает без каких-либо особых нормативных установлений и осуществляется человеком независимо от его право-, дееспособности<sup>237</sup>. М.М. Бринчук, напротив, считает, что право общего природопользования возникает непосред-

---

нии Программы фундаментальных научных исследований государственных академий наук на 2008–2012 годы» // СЗ РФ. 2008. № 11 (2 ч.). Ст. 1039.

<sup>236</sup> Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1997. С. 558.

<sup>237</sup> Правовая охрана природы / Под ред. В.В. Петрова. С. 69

ственно из законов или иных нормативных актов<sup>238</sup>. Можно предположить, что каждая из приведённых точек зрения имеет под собой основание. Право человека на благоприятную природную среду, на пользование атмосферным воздухом, солнечной радиацией, ловлю рыбы (не отнесённой к ценным породам) для личного потребления и другие аналогичные права обусловлены естественными правами человека и не требуют законодательного опосредования. С другой стороны, действующее законодательство регулирует такие виды права общего природопользования, как право общего водопользования, право общего землепользования, право общего лесопользования. Это позволяет утверждать, что право общего природопользования может основываться как на естественном, так и на позитивном (объективном) праве. При этом, однако, следует иметь в виду, что позитивное право в отношении общего природопользования лишь формально-юридически закрепляет уже имеющиеся права человека.

**Право природопользования как объективное право** – это система норм, регулирующих общественные отношения, возникающие при использовании природных богатств<sup>239</sup>. С точки зрения Н.И. Краснова, право природопользования – «это совокупность (система) правовых норм, устанавливающих права и обязанности, которые определяют правила поведения предприятий, организаций, учреждений и граждан при непосредственном воздействии на окружающую природную среду независимо от того, являются они или не являются специально оформленными субъектами права природопользования в отношении того объекта природы, на который воздействует их поведение (деятельность)»<sup>240</sup>.

**Право природопользования как субъективное право**, включает в себя правомочия природопользователя по использованию природных ресурсов. Виды, объём прав и корреспондирующих им обязанностей природопользователей, основания их возникновения, изменения и прекращения, а также пределы реализации прав устанавливаются нормативными актами природоресурсного права.

Природоресурсное законодательство устанавливает, что использование различных природных ресурсов может осуществляться как с изъятием, так и без изъятия ресурса из окружающей среды. При использовании природных ресурсов без их изъятия, права природопользователя могут быть ограничены путём установления сервитутов. Лесным кодекс-

---

<sup>238</sup> Бринчук М.М. Экологическое право. М.: Юристъ, 1999. С. 200.

<sup>239</sup> Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды). С. 195.

<sup>240</sup> Право природопользования в СССР / Н.И. Краснов, Г.А. Аксенёнок и др. М., 1990. С. 16.

сом РФ в ст. 9 предусмотрено право ограниченного пользования чужими лесными участками (частный лесной сервитут). Публичный лесной сервитут предусмотрен ст. 11 Лесного кодекса РФ. Ст. 6 Водного кодекса РФ предусмотрено, что каждый гражданин вправе иметь доступ к водным объектам общего пользования и бесплатно использовать их для личных и бытовых нужд.

Многие виды прав природопользования, не связанные с извлечением ресурсов, могут существовать в форме сервитутов, то есть являются вещными правами, закреплёнными в нормах смежных с природоресурсным отраслей права. В отличие от них, прямое указание в природоресурсном законодательстве на характер прав природопользования, связанных с извлечением природных ресурсов, отсутствует.

Любые вещные права, в отличие от обязательственных, характеризуются тем, что они носят абсолютный характер, своим предметом имеют индивидуально определённую вещь, обладают «правом следования» и производны, зависимы от права собственности как основного вещного права<sup>241</sup>. Иногда к перечисленным признакам добавляют такие, как бессрочный характер вещных прав и преимущественное удовлетворение вещно-правовых требований перед обязательственными, с чем не всегда можно согласиться<sup>242</sup>. Позиция законодателя, далеко не бесспорная, сводится к тому, что особенностями вещных прав признаются право следования и абсолютный характер их защиты. Эти положения закреплены в ст. 216 Гражданского кодекса РФ, где к вещным правам относятся право пожизненного наследуемого владения и право постоянного (бессрочного) пользования земельными участками, права хозяйственного ведения и оперативного управления имуществом, а также сервитуты. Трудно согласиться с Е.А. Сухановым, который считает этот перечень исчерпывающим<sup>243</sup>. О том, что законодатель допускает существование иных видов вещных прав, свидетельствует оговорка «в частности», предваряющая в ст. 216 Гражданского кодекса РФ перечисление видов вещных прав.

Закон «О недрах» не даёт определения права недропользования, ограничиваясь в статье 6 перечислением видов пользования недрами. Ст. 7 указанного Закона устанавливает, что пользователь недр, получивший горный отвод (геометризованный участок недр), имеет исключительное право осуществлять в его границах пользование недрами. Любая деятельность в пределах этого участка недр может осуществляться только с согласия недропользователя. Аналогичное положение установлено ст. 2 Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции», предусматривающей, что субъекту предпринимательской деятельности (инвестору) в отношении участка недр, передаваемого в его пользо-

---

<sup>241</sup> Маттеи У., Суханов Е.А. Основные положения права собственности. М.: Юристъ, 1999. С. 308–309, 318.

<sup>242</sup> Гражданское право. Учебник. Ч. 1 / Под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. М.: Проспект, 1997, С. 315.

<sup>243</sup> Маттеи У., Суханов Е.А. Основные положения права собственности. С. 319.

вание, предоставляются исключительные права на поиск, разведку, добычу минерального сырья и проведение связанных с этим работ.

Приведённые нормативные положения горного законодательства позволяют утверждать, что праву недропользователя на поиск, разведку и разработку предоставленного в пользование участка недр корреспондирует пассивная обязанность неопределённого круга любых других субъектов воздерживаться от нарушений прав недропользователя, то есть правоотношения недропользования являются абсолютными. Право на использование недр недропользователь может реализовать только своими действиями в отношении вещи (соответствующего участка недр). Управомоченное лицо (недропользователь) не может удовлетворить свой интерес за счёт действий лиц обязанных. Обязанность государства предоставить недропользователю участок недр в соответствии с условиями административного акта или соглашения ещё не удовлетворяет потребность пользователя недр в природных ресурсах, а только создаёт предпосылки для такого удовлетворения действиями самого управомоченного лица – недропользователя.

Указания на исключительность прав пользования недрами дают возможность предполагать, что правам недропользователя предоставляется защита от их нарушения не только третьими лицами, но и самим собственником – государством. Это подтверждается ст.ст. 2 и 23 Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции». В соответствии с ними соглашение о разделе продукции является договором между государством и недропользователем об условиях предоставления прав на пользование недрами, в котором может предусматриваться отказ государства от судебного иммунитета. Тем самым подразумевается возможность спора между недропользователем и государством, выступающим в роли не только стороны договора, но и собственника недр. Следовательно, инвестор – недропользователь – вправе в судебном порядке защищать свое право пользования недрами и в случае их нарушения собственником.

Объектом вещных прав, как указывалось, могут быть только индивидуально определённые вещи, как движимые, так и недвижимые. Не вызывает сомнений, что к индивидуально определённым недвижимым вещам относятся и участки недр. В ст. 7 Закона «О недрах» указано, что участки недр предоставляются пользователям в виде горного отвода – геометризованного блока недр. При этом определяется не только территориальное расположение на местности участка недр, но и его пространственные контуры. Это полностью индивидуализирует участки недр и позволяет говорить о них как о вещах индивидуально определённых, юридически незаменимых. Большинство неживых природных ресурсов – участки недр, лесные участки – являются недвижимостью в силу прямого указания ст. 130 Гражданского кодекса РФ.

Приведённые доводы, как представляется, применимы не только к отношениям по поиску, разведке и добыче полезных ископаемых, включаемых в предмет природоресурсного права, но и к отношениям, возникающим в связи с другими видами пользования недрами, не связанным с извлечением ресурса, поскольку для них действующее законодательство не устанавливает каких-либо изъятий из приведенных правил.



Таким же образом можно обосновать вещный характер права водопользования и права лесопользования. Как водное, так и лесное законодательство не предусматривают возможности ограничения, приостановления, перехода или прекращения права водопользования, лесопользования при смене собственника водного объекта, лесного участка. Следовательно, переход права собственности на водные объекты и лесные участки не влечет за собой прекращение прав природопользователя или изменения их объема.

Следует учитывать, что права пользования недрами, водными и лесными ресурсами, связанные с их изъятием, могут возникать на основании перечисленных в природоресурсном законодательстве административных актов, договоров, соглашений или сложного юридического состава, однако основные права и обязанности природопользователя устанавливаются природоресурсным, экологическим и иным законодательством, а не договором с собственником ресурса. В ряде случаев основанием возникновения прав ресурсопользователя является федеральный закон. Так, ст. 6 Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции» предусматривает, что соглашения о разделе продукции, заключаемые между Российской Федерацией и инвестором в отношении участков недр, расположенных на континентальном шельфе и в пределах исключительной экономической зоны России, утверждаются отдельными федеральными законами. Приведённые доводы позволяют сделать предположение о том, что такие виды природопользования, как недропользование, водопользование, лесопользование, обладают признаками, необходимыми для признания их вещными правами.

Сопоставление норм Гражданского, Водного, Лесного кодексов РФ позволяет сделать предположение о целесообразности введения в российское горное законодательство, юридическую науку и практику термина «горные сервитуты». В соответствии с гражданским законодательством владелец земельного участка вправе требовать от собственника соседнего земельного участка предоставления права ограниченного пользования его участком (земельного сервитута) для обеспечения прохода и проезда через земельный участок, прокладки и эксплуатации линий электропередачи, связи и трубопроводов, обеспечения других нужд собственника недвижимости, которые не могут быть удовлетворены без установления сервитута.

Сервитутом может обременяться недвижимое имущество, ограниченное пользование которым необходимо и вне связи с использованием земельного участка. Участки недр (горные и геологические отводы), предоставляемые для различных видов недропользования, являются недвижимостью. При проведении горных работ недропользователь зачастую сталкивается с необходимостью ограниченно использовать смежный горный или геологический отвод, предоставленный другому недропользователю. Иначе обеспечить свои потребности он не может. Такое ограниченное пользование участком недр, предоставленным одному недропользователю, другим недропользователем, имеющим лицензию на использование смежного участка недр, представляет собой частный горный сервитут. Он может устанавливаться при необходимости, например, одновре-

менной добычи полезных ископаемых и разведки их месторождений, производства горных работ открытым и подземным способами и др.

В качестве другого примера частного горного сервитута можно привести право на прокладку подводных кабелей и трубопроводов на континентальном шельфе России. Федеральный закон «О континентальном шельфе Российской Федерации» предусматривает, что прокладка подводных кабелей и трубопроводов осуществляется при условии, что этим не создаются помехи региональному геологическому изучению континентального шельфа, поиску, разведке и разработке минеральных ресурсов или промыслу живых ресурсов. Таким образом, права лица, использующего участок недр шельфа в целях его изучения, поиска, разведки и добычи минеральных ресурсов, могут быть известным образом ограничены путём прокладки на предоставленном ему участке трубопроводов и кабелей другим недропользователем.

Частный горный сервитут был известен горному законодательству Российской Империи. Так, в п.п. 326–329 «Горного устава» 1902 г. указывалось, что недропользователю дозволяется размещение горно-подготовительных работ и горно-технических сооружений на чужом (смежном) горном отводе при условии возмещения им понесенных владельцем отвода убытков.

Частные горные сервитуты могут возникать также при: технологически общих горно-подготовительных работах на двух и более горных отводах (проходка водосливных канав, дренажных подземных горных выработок и др.); совместном технологическом размещении горнотехнических сооружений (дамб, насыпей, отвалов и др.); технологическом размещении вспомогательных объектов, значительно оторванных от собственного участка недр (скважин заводнения нефтяных пластов, скважин водопонижения карьеров и др.); одновременном производстве добычи полезных ископаемых открытым и подземным способами (в том числе на объектах с различными видами полезных ископаемых); одновременном производстве различных видов недропользования (разведки и добычи полезных ископаемых, добычи и подземного строительства, не связанного с добычей минерального сырья)<sup>244</sup>.

**Частный горный сервитут можно определить как право ограниченного пользования недропользователем горным или геологическим отводом, находящимся в пользовании другого недропользователя.**

Деление горных сервитутов на частный и публичный обусловлено целями (видами) пользования недрами и субъектным составом недропользователей. Ряд видов недропользования не требует лицензирования. Это пребывание в естественных пещерах, нахождение в подземных выработках лечебно-оздоровительного назначения (соляные пещеры и др.). При пользовании гражданами, например, метрополитеном также используются участки недр. Приведенные виды недропользования относятся к публичным горным сервитутам и устанавливаются в пользу неопределённого круга лиц. При осуществлении перечисленных видов пользования недрами не происходит существенного нарушения их целостности. **Публичный горный сервитут – это право каждого использо-**

---

<sup>244</sup> Боярко Г.Ю., Калинин И.Б. Правовое регулирование доступа к участку недр // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 2001. № 1. С. 62–65.

**вать участок недр без существенного нарушения его целостности в случаях и на условиях, предусмотренных горным правом.**

Недра находятся в собственности Российской Федерации. Поэтому понятия публично и частного горных сервитутов и их исчерпывающий перечень целесообразно закрепить в федеральном законодательстве. В горном законодательстве России следует определить основания возникновения сервитутов (договоры, судебные акты, акты органов государственной власти и местного самоуправления) и порядок их регистрации, а также лиц, в пользу которых могут устанавливаться горные сервитуты, и лиц, права которых такими сервитутами обременяются. Лица, права которых обременены частными горными сервитутами, должны иметь право на возмещение связанных с этим убытков.

**Природопользование включает в себя специальное природопользование (потребительское, эксплуатационное и компенсационное природопользование), а также общее природопользование.** Если для первых трёх видов природопользования необходимо выдача лицензии, решения, заключения договора или соглашения с участием государства об использовании природного ресурса, то для осуществления общего природопользования такие юридические факты, как основания возникновения права природопользования, не требуются.

*Потребительское природопользование* связано с изъятием природного ресурса из окружающей среды, нарушением системы существовавших связей ресурса со средой и является наиболее экономически важным видом природопользования. Включает в себя такие виды использования природных ресурсов, как: 1) восполнение природных ресурсов в ходе поиска, разведки, оценки, изучения, ведения мониторинга и государственного кадастра отдельных видов природных ресурсов и проведения иных разведочных и исследовательских работ; 2) добыча природных ресурсов, включающая в себя извлечение основного ресурса из природной среды и природно-техногенных объектов; 3) извлечение из природного ресурса его дополнительных полезных свойств (вторичных, сопутствующих природных ресурсов).

*Эксплуатационное использование* природных ресурсов включает в себя такие предусмотренные природоресурсным законодательством виды использования природных ресурсов, как: а) их эксплуатацию в качестве транспортных коммуникаций и мест прокладки технологических коммуникаций; б) захоронение отходов и создание мест захоронения, а также выбросы и сбросы в окружающую среду; в) рекреационное использование; г) создание искусственных инженерных и иных объектов; д) иное использование природных ресурсов, не связанное с их изъятием из окружающей среды (научно-исследовательское, культурно-просветительское, природоохранный и др.).

**Компенсационное природопользование** заключается в воспроизводстве природных ресурсов. Отношения по воспроизводству природных ресурсов подразделяются на отношения по: а) восстановлению и б) возобновлению природных ресурсов и объектов.

Отношения, возникающие при потребительском природопользовании, составляют предмет природоресурсного права. При эксплуатационном и компенсационном природопользовании соответствующие отношения входят в сферу его действия и регулируются нормами как природоресурсного, так и смежных с ним отраслей – гражданского, административного, экологического, земельного и иных отраслей права.

Перечисленные виды природопользования могут быть, кроме того, классифицированы по видам используемых природных ресурсов. Основными из них являются недропользование, водопользование, лесопользование, пользование объектами животного мира, использование природных лечебных ресурсов. Самостоятельным видом природопользования является использование неживых (минеральных) ресурсов исключительной экономической зоны России.

Современная российская юридическая наука, рассматривая право пользования имуществом как субъективное право, не выделяет в нем видов пользования. Между тем русские цивилисты конца XIX в. различали полное и неполное право пользования в зависимости от объёма правомочий, принадлежащих пользователю. К неполному праву пользования относили, например, право выпаса и сенокоса земельных угодий. Если же к ним добавлялось право распашки угодий, то это считалось полным правом пользования<sup>245</sup>.

В основу деления права пользования (и права ресурсопользования) можно положить объём правомочий пользователя по сравнению с правомочиями собственника имущества как пользователя. Право на использование природного ресурса управомоченным лицом в том же объёме, который принадлежит и собственнику ресурса, следует рассматривать как полное право пользования природопользования. Право ограниченного природопользования будет принадлежать лицу в том случае, если оно обладает лишь одним или несколькими, но не всеми правомочиями, которые принадлежат собственнику ресурса.

Возможна классификация природопользования по субъектам. Субъектами природопользования могут быть юридические лица, физические лица – граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства, а также объединения юридических лиц, не имеющие статуса юридического лица и действующие на основании договора о

---

<sup>245</sup> Победоносцев К. Курс гражданского права. Ч. 1: Вотчинные права. СПб., 1883. С. 207–208.

совместной деятельности (иногда такое объединение в юридической науке именуется консорциумом<sup>246</sup>).

Специфический правовой режим установлен для традиционного природопользования, под которым понимается исторически сложившийся на основе опыта предков коренных малочисленных народов способы использования природных ресурсов исконной среды обитания коренных малочисленных народов, обеспечивающие неистощительное природопользование. К природным ресурсам традиционного природопользования относятся общераспространённые полезные ископаемые, объекты животного и растительного мира, поверхностные водоёмы.

Практически невозможно использовать один природный ресурс без прямого или опосредованного воздействия на другой (другие) природный ресурс. Это обуславливает необходимость комплексного использования природных ресурсов. **Комплексное природопользование** предполагает рациональное использование не только одного (основного) природного ресурса, но и иных, непосредственно связанных с ним ресурсов. Под комплексным природопользованием для предприятия понимается такое использование природно-ресурсного потенциала территории, при котором эксплуатация (добыча, изъятие) одного вида природного ресурса наносит наименьший ущерб другим природным ресурсам, а хозяйственная деятельность предприятия оказывает в целом минимально возможное воздействие на окружающую природную среду<sup>247</sup>. Тем самым законодатель побуждает природопользователя к рациональному использованию природных ресурсов, то есть к их наиболее полному извлечению и минимизации потерь (например, добыча не только нефти, но и сопутствующего природного газа).

В юридической науке комплексным признаётся природопользование, направленное на удовлетворение, как правило, экономических интересов природопользователей, использование природно-ресурсного потенциала территории (использование одного или нескольких природных ресурсов, удаление отходов в одну или несколько сред и др.), осуществляемое с учётом состояния окружающей среды в регионе, при котором экологически значимая деятельность проводится в рамках установленных уполномоченными государственными органами нормативов допустимого использования (изъятия) природного ресурса, предельно допустимых вредных воздействий, а эксплуатация одного или ряда видов природных ресурсов наносит наименьший ущерб другим при-

---

<sup>246</sup> Боркаев Б.С. Консорциум как субъект недропользования // Безопасность бизнеса. 2007. № 4.

<sup>247</sup> Приказ Минприроды РФ от 23 декабря 1993 г. № 273 «Об утверждении временно-го Положения о порядке выдачи лицензии на комплексное природопользование» // КонсультантПлюс.

родным ресурсам и с соблюдением других условий, предусмотренных лицензией (разрешением)<sup>248</sup>.

А.К. Голиченков, кроме терминов «охрана природы» и «рациональное природопользование», использует понятие обеспечения экологической безопасности. Под охраной природы он понимает форму экологической деятельности, содержанием которой является достижение и поддержание такого её качества, при котором возможны: а) сохранение, защита и восстановление здорового состояния и целостности экосистемы Земли; б) защита разнообразия флоры и фауны (биоразнообразия) для удовлетворения интересов и потребностей общества. Рациональное использование природных ресурсов, с его точки зрения, это форма экологической деятельности, содержанием которой составляют сохранение качества окружающей среды и природных ресурсов, с одной стороны, и достижение таких национальных моделей производства и потребления и такой международной экономической системы – с другой, при которых разработка природных ресурсов обеспечивает экономический рост и устойчивое развитие общества. Обеспечение же экологической безопасности включает не только правовые средства, но и меры экономического, политического, организационного и иного характера<sup>249</sup>.

Н.И. Краснов под рациональным использованием понимает достижение необходимого экономического эффекта в осуществлении целей природопользования с одновременным соблюдением требований охраны как используемых природных объектов, так и окружающей среды в целом<sup>250</sup>.

Российский законодатель и отечественная юридическая наука, к сожалению, недостаточно внимания уделяют анализу и возможности использования в нормотворческой, правоприменительной деятельности и научных исследованиях известного в международной науке и практике термина «устойчивое развитие». По отношению к природопользованию он используется нечасто<sup>251</sup>. Федеральный закон «О животном мире» содержит определение устойчивого использования объектов животного

---

<sup>248</sup> Бринчук М.М. О комплексном природопользовании // Экологическое право. 2002. № 5.

<sup>249</sup> Голиченков А.К. Охрана окружающей природной среды, обеспечение экологической безопасности, обеспечение рационального использования природных ресурсов: термины, содержание, соотношение // Экологическое право: Сборник материалов научно-практических конференций 1995–1998 гг. М.: Зерцало, 1999. С. 42.

<sup>250</sup> Природопользование в СССР / Отв. ред. И.А. Иконникая. С. 14.

<sup>251</sup> См., например: Распоряжение Правительства РФ от 27 февраля 2008 г. № 233-р «Об утверждении Программы фундаментальных научных исследований государственных академий наук на 2008–2012 годы // СЗ РФ. 2008. № 11 (2 ч.). Ст. 1039.

мира. Под ним понимается такое использование объектов животного мира, которое не приводит в долгосрочной перспективе к истощению биологического разнообразия животного мира и при котором сохраняется способность животного мира к воспроизводству и устойчивому существованию<sup>252</sup>. Видимо, было бы полезным использование термина «устойчивое использование природных ресурсов» или «устойчивое природопользование». Под устойчивым развитием применительно к минерально-сырьевым ресурсам подразумевается гарантированное обеспечение экономической безопасности страны путём создания надёжной минерально-сырьевой базы для удовлетворения текущих и перспективных потребностей экономики России с учётом экологических, социальных, демографических, оборонных и других факторов<sup>253</sup>. Сопоставление подходов к пониманию устойчивого развития и устойчивого использования природных ресурсов, применяемых экологами и юристами, позволяет определить рассматриваемое понятие следующим образом. **Устойчивое природопользование** – это проводимое в пределах хозяйственной ёмкости биосферы использование природных ресурсов, обеспечивающее потребности в них настоящих и будущих поколений путём рационального использования природных ресурсов, сохранения, улучшения количественных, качественных и видовых характеристик природных ресурсов и условий, предотвращения ухудшения их состояния.

А.А. Арбатов, подчёркивая необходимость использования всех механизмов социального регулирования отношений «Общество-Природа» и взаимную связь всех природных ресурсов, отмечал, что только при реализации соответствующих организационных, правовых и адекватного экономического механизма возможен долгосрочный комплексный и надёжно функционирующий подход к минеральным ресурсам как к составной части других природных ресурсов и биосферы в целом. Такой подход имеет своей целью не защиту окружающей среды от последствий добычи и использования минерального сырья, а комплексное, экологически и экономически целесообразное развитие всех компонентов биосферы<sup>254</sup>.

---

<sup>252</sup> Устойчивое существование в соответствии со ст. 1 названного Закона – это существование объектов животного мира в течение неопределённо длительного времени.

<sup>253</sup> Путин В.В. Стратегическое планирование воспроизводства минерально-сырьевой базы региона в условиях формирования рыночных отношений: Автореф. дис. ... канд. эконом. наук. СПб., 1997.

<sup>254</sup> Арбатов А.А. Минеральные ресурсы – элемент системы «Природа-Общество» // Системные исследования. Методологические проблемы: Ежегодник. 1985. М.: Наука, 1986. С. 22–23.

Д.М. Гвишиани, хотя и подчёркивал необходимость управления единой системой «Общество-Природа», но при этом указывал на то, что особенности функционирования природы и общества позволяют на начальном этапе исследования рассматривать их как автономные подсистемы<sup>255</sup>. Связь природы и общества проявляется, в частности, в наличии обратных связей. Общество формирует свою стратегию взаимодействия с природой, а природа под воздействием реализации этой стратегии «генерирует» сигналы, извещающие о том, успешны или нет принимаемые усилия<sup>256</sup>.

Таким образом, устойчивое природопользование можно рассматривать как такую модель использования природных ресурсов, в которой рациональное использование природных ресурсов неразрывно сочетается с охраной окружающей среды<sup>257</sup>. Охрана окружающей среды возможна только в том случае, если природные ресурсы используются, вовлекаются в хозяйственный оборот. Природопользование первично по отношению к охране окружающей среды. Поэтому можно утверждать, **что устойчивое природопользование возможно только путём рационального использования природных ресурсов**<sup>258</sup>.

Невозможно охранять, например, месторождение нефти при её добыче, поскольку нефть, как ресурс, в данном случае изымается, уничтожается. При этом действительно необходимы меры по минимизации загрязнения воздуха при выбросах и сжигании попутного газа, вреда, причиняемого лесным участкам, водным объектам и объектам животного мира. Но эти мероприятия сложно рассматривать как охрану самого добываемого ресурса – нефти. В совокупности же рациональная добыча этого ресурса вместе с выполнением требований по охране других природных ресурсов обеспечит устойчивое природопользование при разработке месторождения. Это утверждение справедливо для использования всего природоресурсного потенциала в целом.

В целях обеспечения устойчивости природопользования необходимо введение государственных ограничений на объёмы извлечения при-

---

<sup>255</sup> Гвишиани Д.М. Системные исследования проблем социально-экономического развития СССР // Там же. С. 206.

<sup>256</sup> Данилов-Данильян В.Н., Рыбкин А.Л. К системному анализу долгосрочных процессов природопользования // Там же. С. 175.

<sup>257</sup> Термин «устойчивое использование» по отношению к природным ресурсам в последнее время использует А.К. Голиченков (см., например: Голиченков А.К. Экологический кодекс Российской Федерации: концепция проекта XXI века (основные подходы и положения) // Государство и право на рубеже веков (материалы Всероссийской конференции). М., 2001. С. 21–22), не раскрывая, однако, его содержания.

<sup>258</sup> Принцип «охрана через рациональное использование» применялся авторами в пояснительной записке к Проекту Федерального закона «Об охоте» // КонсультантПлюс.



родных ресурсов. Ограничения осуществляются путём нормирования (лимитирования) изъятия природного ресурса, осуществляемого в отношении всех природных ресурсов (минеральных, лесов, вод, объектов животного мира и др.) на основе научно обоснованных критериев. Лимиты (нормы) изъятия природных ресурсов устанавливают такие объёмы их извлечения, которые предполагают возможность восстановления природных ресурсов либо разумную постепенность их использования.

Нормативы использования природных ресурсов, в зависимости от их значимости (имеющих федеральное и межрегиональное значение), устанавливаются Министерством природных ресурсов и экологии РФ, специально уполномоченными государственными органами по управлению использованием и охраной природных ресурсов. Лимиты использования природных ресурсов устанавливаются на определённый срок по каждому виду используемых (изымаемых) природных ресурсов и могут пересматриваться с учётом развития техники, усовершенствования технологических процессов, изменения потребности в данном виде ресурса и его состояния, а также других факторов.

**Плата за пользование природными ресурсами** включает в себя такие составляющие, как:

1. Рента (плата за использование природных ресурсов) – доход, который получает собственник природного ресурса, сдавая его в аренду или эксплуатируя самостоятельно. Величина дохода определяется в первую очередь природными свойствами ресурса<sup>259</sup>. Для отдельных видов природных ресурсов рента имеет различное название. В горном законодательстве это платежи за пользование недрами, в лесном законодательстве – арендная плата, плата за водные объекты, в водном законодательстве – водный налог.

2. Штрафы за сверхлимитное (сверхнормативное) использование природных ресурсов.

3. Иные платежи, связанные с ресурсопользованием и отражающие специфику реализации принципа платности ресурсопользования. Так, горное законодательство предусматривает в качестве платежей сбор за участие в конкурсе (аукционе) и выдачу лицензий, плату за землю или акваторию и участок дна территориального моря, плату за геологическую информацию о недрах и др.

По мнению В.А. Позднякова, фундаментальным системообразующим положением, определяющим принципы социоэкологических отношений, является то, что никакие виды природных ресурсов не могут

---

<sup>259</sup> Голуб А.А., Струкова Е.Б. Экономика природных ресурсов. М.: Аспект-Пресс, 1998. С. 13.

находиться в частной собственности. Аргументом этому утверждению является мнение, что «как воздух и солнечный свет в равной мере принадлежат всем, так и другие природные ресурсы являются принадлежностью всех людей по праву их рождения и проживания на Земле»<sup>260</sup>. Данная точка зрения является доминирующей как среди специалистов в данной области, так и во всем обществе<sup>261</sup>.

## § 6. Объекты и субъекты природоресурсного права

Объекты природоресурсных отношений – это те блага, на получение которых направлены действия природопользователя. В природоресурсном праве объектами отношений может являться не только определённый природный ресурс как имущество, но и права пользования этим ресурсом.

Необходимо различать понятия природного блага, природного ресурса и природного объекта. **Природные блага** – совокупность природных ресурсов и природных условий, которые используются или могут быть использованы человеком. **Природные условия** (климатические, географические, экологические и др.) определяют совокупность различных характеристик окружающей среды, отражают её состояние. Поэтому они не могут быть извлечены, отделены от окружающей среды. **Природные ресурсы** представляют собой совокупность веществ или качеств природных объектов, полезные свойства которых используются или могут быть использованы человеком. **Природный объект** – ограниченный в пространстве комплекс взаимосвязанных материальных элементов природы естественного происхождения. Объектами природоресурсных отношений могут являться только объекты естественного происхождения, находящиеся в окружающей природной среде, а также природно-техногенные объекты.

Интересы природопользователя направлены на извлечение определённого природного ресурса и могут быть удовлетворены за счёт их добычи из самых разных природных объектов (месторождения, водоёма, лесного участка и т.п.). Поэтому можно говорить о том, что общим объектом природоресурсных отношений является определённый природный ресурс. Вместе с тем в пользование всегда предоставляется не

---

<sup>260</sup> Поздняков А.В. Собственность и её роль в самоорганизации социально-экономических систем. Проблемы собственности на природные ресурсы. Новосибирск: Изд-во СО РАН, 1999. С. 26.

<sup>261</sup> Баранов В.М. Отношения собственности на природные ресурсы в Российской Федерации // Юрист. 2006. № 12.

абстрактный ресурс, а указанный в лицензии, решении, договоре, соглашении конкретный, индивидуализированный в определённых границах природный объект. Таким образом, непосредственным объектом природоресурсных отношений является локализованный в пространстве природный ресурс, заключённый в определённом природном объекте.

И непосредственный, и общий объект природоресурсных отношений являются, чаще всего, материальными объектами. Но интересы ресурсопользователя могут удовлетворяться и путём использования нематериальных благ. К таким нематериальным объектам (благам) в природоресурсном праве следует отнести информацию о количественных и качественных характеристиках природных ресурсов, местах и условиях их расположения и залегания.

**Право собственности на природные ресурсы**, рассматриваемое как правовой институт и как совокупность правомочий собственника, занимает ключевое место в природоресурсном праве. Отношения собственности на природные ресурсы включаются в предмет природоресурсного права в той мере, в какой они не урегулированы гражданским правом. Статья 129 Гражданского кодекса РФ устанавливает, что природные ресурсы могут отчуждаться и переходить от одного лица к другому иными способами в той мере, в какой их оборот допускается законами о природных ресурсах. Совокупность правовых норм природоресурсного права, регулирующих отношения собственности на природные ресурсы, образует право собственности на природные ресурсы в объективном смысле. Право собственности на природные ресурсы в субъективном смысле – совокупность правомочий собственника по владению, пользованию и распоряжению недрами, водами, лесами, объектами животного мира и другими природными ресурсами.

Формы права собственности на природные ресурсы закреплены в ст. 9 Конституции РФ, установившей, что земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Несмотря на то, что среди всех форм собственности на природные ресурсы первой указана частная, большинство природных ресурсов находится в государственной собственности: федеральной собственности или собственности субъектов Федерации. Отдельные природные ресурсы могут находиться в собственности муниципальных образований, юридических и физических лиц.

Федеральная государственная форма собственности установлена природоресурсным законодательством на недра, водные объекты (за исключением принадлежащих на праве собственности субъектам Федерации, муниципальным образованиям, физическим и юридическим ли-

цам), лесные участки в составе земель лесного фонда, животный мир. Необходимость установления государственной собственности на природные ресурсы определяется тем, что природные ресурсы являются основой жизни и деятельности народов России.

Среди учёных нет единства в вопросе о правовом режиме объектов животного мира, хотя законом они отнесены к государственной собственности. Так, по мнению Д.В. Бугаева, сомнительно наличие у государства в полной мере правомочий собственника – прав владения, пользования и распоряжения объектами собственности<sup>262</sup>. Данная позиция заключается в установлении государственного суверенитета, в обязанности и праве государства на охрану объектов животного мира, которые с точки зрения гражданского права являются бесхозными вещами<sup>263</sup>. Аналогичной точки зрения придерживается и Д.Б. Горохов, считая упрощением установление юридически полноценного права собственности на объекты животного мира. Более того, по его мнению, объекты животного мира, находящиеся в состоянии естественной свободы, в принципе не могут быть объектом права собственности. Он предложил вообще отказаться от прямого проецирования гражданско-правового института права собственности на объекты животного мира и обратиться к таким категориям, как «национальное богатство», «всеобщее достояние», «основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории», «распространение юрисдикции государства»<sup>264</sup>.

Вопросы владения, пользования и распоряжения природными ресурсами, находящимися в государственной собственности, отнесены к совместному ведению Российской Федерации и её субъектов.

Федеральные законы «О континентальном шельфе Российской Федерации», «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации», «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации» определяют особенности правового режима перечисленных природных объектов. В них указывается, что в отношении территориального моря, дна территориального моря и его недр, промысла живых и неживых ресурсов, а также в отношении других видов деятельности по экономической разведке и разработке исключительной экономической зоны, разведки континентального шельфа и разработки его минеральных и живых ресурсов Российская Федерация осуществляет суверенные права. Эти права являются исключительными в том смысле, что, если Россия не производит разведку или не разраба-

---

<sup>262</sup> Бугаев Д.В. Гражданско-правовое регулирование использования объектов животного мира, отнёсённого к объектам охоты: Дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2006. С. 23.

<sup>263</sup> Баранов В.М. Отношения собственности на природные ресурсы в Российской Федерации // Юрист. 2006. № 12.

<sup>264</sup> Сиваков Д.О. Ещё раз о собственности на природные ресурсы // Законодательство и экономика. 2006. № 6.

тывает минеральные или живые ресурсы, никто не может делать это без согласия Российской Федерации.

Природные лечебные ресурсы могут находиться как в федеральной государственной собственности, так и в государственной собственности субъектов Федерации.

Частная и муниципальная формы собственности на природные ресурсы в настоящее время не находят широкого закрепления в природо-ресурсном законодательстве. В муниципальной собственности, собственности граждан и юридических лиц могут находиться лишь пруды и обводнённые карьеры, расположенные на земельном участке, принадлежащем лицу на праве собственности. Формы собственности на лесные участки вне состава земель лесного фонда определяются в соответствии с земельным законодательством. Муниципальная и частная формы собственности на объекты животного мира, недра, природные лечебные ресурсы природоресурсным законодательством не предусмотрены.

Следует различать оборот природных ресурсов и оборот прав на природные ресурсы. Конкретный природный ресурс обладает свойствами индивидуально-определённой вещи, право пользования ресурсом является имущественным правом. Природные ресурсы, находящиеся в государственной собственности, исключены из гражданского оборота. Оборот прав на них (например, уступка, переход права ресурсопользования) осуществляется в пределах, установленных природоресурсным законодательством.

Государство в нашей стране может владеть всеми видами природных ресурсов – землёй, недрами, лесами, водами, животным миром, но по некоторым видам природных ресурсов их собственником может быть преимущественно (а порой и только) государство. Отсутствие права собственности у кого-либо на атмосферный воздух не исключает ведущей роли государства в регулировании его охраны, установлении квот вредных выбросов, взимании им платежей за их превышение и за загрязнение атмосферного воздуха<sup>265</sup>. В научных исследованиях проводится мысль о необходимости объявления права собственности на воздух<sup>266</sup>, что осуществлено в Беларуси, КНР. Однако идея объявления государственной собственности на воздух (воздушное пространство) представляется труднообъяснимой и едва ли имеющей практические последствия, поскольку этот природный ресурс неотчуждаем и лицам может только предоставляться право пользоваться им в тех или иных целях.

---

<sup>265</sup> Боголюбов С.А. Проблемы реализации права собственности на природные ресурсы // Журнал российского права. 2006. № 12.

<sup>266</sup> Габитов Р.Х. Теоретические проблемы правовой охраны атмосферы Земли в современных условиях: Дис. ... д-ра юрид. наук. Уфа, 2000.

Возможность отнесения информации о природных ресурсах к объектам природоресурсных отношений вытекает из содержания ст. 6 Закона «О недрах», которая устанавливает, что геологическое изучение недр, геолого-геофизические работы, другие работы, направленные на общее геологическое изучение недр, являются одним из видов пользования недрами. Отношения, возникающие при этом, направлены на получение информации, являющейся их объектом. Очевидно, что любая информация определённым образом материализована, имеет свой материальный носитель – бумагу, магнитные ленты, диски и т.п. Но из-за этого информация не становится материальным объектом, поскольку важно само содержание информации, даже если материальный носитель не имеет никакой ценности.

Отношения, возникающие в ходе получения такой информации, регулируются природоресурсным законодательством, после чего информация, полученная ресурсопользователем, может становиться объектом гражданско-правового оборота. В этом случае соответствующие отношения регулируются нормами гражданского права с особенностями, предусмотренными природоресурсным правом.

Природоресурсное право устанавливает особенности возникновения права собственности на информацию о природных ресурсах. В соответствии со ст. 27 Закона «О недрах» геологическая и иная информация, полученная пользователем недр за счёт собственных средств, является его собственностью. При недропользовании, осуществляемом на условиях раздела продукции, напротив, вся геологическая, геофизическая, геохимическая и иная информация, данные по её интерпретации и производные данные, полученные инвестором в результате выполнения работ по соглашению, принадлежат на праве собственности государству. Даже в том случае, когда информация о недрах является собственностью недропользователя, на него возлагается обязанность представлять её по установленной форме в уполномоченные государственные органы с определением условий её использования, в том числе и в коммерческих целях.

Нормы, устанавливающие обязанности природопользователей по предоставлению информации об использовании природных ресурсов, о состоянии соответствующих природных ресурсов и объектов, предусмотрены также Водным кодексом РФ (ст. 39), Лесным кодексом РФ (ст.ст. 49, 66).

Объекты природоресурсных отношений целесообразно классифицировать по видам природных ресурсов. Общим объектом водных от-

ношений являются воды, а в качестве непосредственных объектов выступают водные объекты.

Горное законодательство в качестве непосредственных объектов горных отношений называет участки недр, которые предоставляются в пользование в виде горного или геологического отвода. Общими объектами горных отношений будут являться соответствующие минеральные ресурсы (нефть, газ, уголь и др.). Федеральный закон «О континентальном шельфе» выделяет такие общие объекты, как минеральные и другие неживые природные ресурсы, находящиеся на дне континентального шельфа и в его недрах.

Объекты лесных отношений указаны в Лесном кодексе РФ. Общим объектом лесных отношений являются леса, расположенные на землях лесного фонда и землях других категорий. При добыче лесных ресурсов непосредственными объектами будут выступать отдельные природные ресурсы, расположенные в пределах лесного участка: древесина, живица, недревесные лесные ресурсы, пищевые лесные ресурсы и лекарственные растения. В случае использования лесных участков в целях, не связанных с извлечением лесных ресурсов (ведение охотничьего или сельского хозяйства, научно-исследовательская деятельность и др.), непосредственным объектом выступает сам лесной участок, на котором осуществляется соответствующая деятельность.

Природные ресурсы животного мира, как живые организмы, различаются по самим своим природным (естественным) особенностям, обусловленным как их строением, так и средой обитания. Федеральный закон «О животном мире» в качестве объектов животного мира рассматривает организмы животного происхождения или их популяции, находящиеся в состоянии естественной свободы на территории Российской Федерации, а также относящиеся к природным ресурсам континентального шельфа и исключительной экономической зоны России. Общим объектом отношений по использованию объектов животного мира будет являться сам животный мир. К непосредственным объектам отношений по использованию животного мира следует отнести отдельные виды объектов животного мира, названные в природоресурсном законодательстве: 1) сухопутные животные и птицы; 2) водные биоресурсы и др.

Объектами природоресурсных отношений являются природные лечебные ресурсы, порядок использования которых установлен Федеральным законом «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах». Непосредственными объектами отношений по использованию природных лечебных ресурсов являются месторождения минеральных вод, лечебных грязей, рапа лиманов и

озер, другие природные объекты, используемые для лечения и профилактики заболеваний.

Анализ ст. 4 Федерального закона «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» позволяет сделать предположение о том, что им регулируются отношения по поводу использования природного ресурса, который невозможно отнести ни к одному из традиционно рассматриваемых природных ресурсов. Это минеральные ресурсы вод, покрывающих морское дно, включая содержащиеся в морской воде химические элементы и их соединения, другие возможные виды неживых ресурсов. Очевидно, что в рассматриваемом случае нельзя говорить ни о ресурсах недр, ни о водных ресурсах, поскольку содержащиеся в морской воде химические элементы и их соединения не относятся к таким традиционным ресурсам недр, как нефть, уголь, металлические и неметаллические руды. К водным ресурсам минеральные ресурсы не относятся потому, что для водопользователя полезные свойства воды обусловлены исключительно её химической формулой  $H_2O$  и свойствами, а не содержащимися в воде примесями, которые, напротив, ухудшают её потребительские качества.

Разновидностями природных ресурсов в их широком понимании являются такие энергетические ресурсы, как энергия морских приливов, геотермальных источников и др. Энергетика морских приливов не может являться объектом природоресурсных отношений, поскольку приливно-отливные гидроэлектростанции не потребляют вещественные (живые или неживые) ресурсы морских вод, а лишь преобразуют их кинетическую энергию в другой вид энергии – электрическую. Возникающие при строительстве и эксплуатации приливных электростанций отношения будут регулироваться природоресурсным правом в той мере, в какой строительство и эксплуатация таких электростанций как гидротехнических сооружений оказывает воздействие на водный объект (воды территориального моря, исключительной экономической зоны России). То же относится и к кинетической энергии воздушных потоков, солнечной энергии. Использование геотермальных ресурсов регулируется природоресурсным правом в случаях, когда термальные воды используются в качестве горячей, но всё же воды, либо если они используются как природные лечебные ресурсы, а также постольку, поскольку для извлечения термальных вод необходимы бурение и эксплуатация подземных скважин. В этих случаях применяются нормы водного и горного права.

Природоресурсное право наделяет участников общественных отношений способностью выступать в качестве носителей субъективных



прав и юридических обязанностей по использованию природных ресурсов. Тем самым они становятся субъектами природоресурсного права, получают потенциальную возможность приобретать права и исполнять обязанности, устанавливаемые нормами природоресурсного права, то есть приобретают природоресурсную правосубъектность.

**Субъектами природопользования** могут являться лица, отвечающие требованиям, которые устанавливаются природоресурсным законодательством. Право общего природопользования определяет общую природоресурсную правосубъектность лица – его способность иметь права и осуществлять их, нести обязанности по использованию природных ресурсов без специального разрешения. Обычно такое использование ресурса не связано с его добычей. Добыча природного ресурса при общем природопользовании (например, при заборе воды, сборе грибов, ягод и т.п.) допускается только в целях личного потребления.

Общей природоресурсной правосубъектностью наделены все физические лица, вне зависимости от их возраста. Специальная природоресурсная правосубъектность, то есть способность иметь права и обязанности природопользователя, обусловлена тем, что поиск, разведка, добыча природных ресурсов могут осуществляться лицом лишь при условии заключения договора на использование ресурса (наличии лицензии, решения) и возникает у гражданина с момента возникновения дееспособности в полном объеме, у юридического лица – с момента его государственной регистрации.

В ряде случаев для возникновения специальной правосубъектности лицу необходимо наличие (получение) лицензии на осуществление определённого вида деятельности. Так, ст. 9 Закона «О недрах» предусмотрено, что в случае, если федеральными законами установлено, что для осуществления отдельных видов деятельности, связанных с использованием недрами, требуются разрешения (лицензии), пользователи недр должны иметь разрешения (лицензии) на осуществление соответствующих видов деятельности. В частности, пользователями недр при ведении работ по добыче радиоактивных веществ и захоронению радиоактивных, токсичных и иных опасных отходов могут быть юридические лица, имеющие выданные уполномоченным федеральным органом исполнительной власти разрешения (лицензии) на ведение таких работ.

Участники природоресурсных отношений, выступающие на стороне ресурсодержателя, наделены государственно-властными полномочиями. От имени Российской Федерации, её субъектов, муниципальных образований в природоресурсных отношениях участвуют их органы в пре-

делах своей компетенции. Поэтому в природоресурсной правосубъектности можно выделить активную и пассивную правосубъектность.

**Активная правосубъектность** – это правосубъектность, которой наделены органы, осуществляющие государственно-властные полномочия в сфере природопользования, органы государственной власти и управления. Объем такой правосубъектности определяется нормативными правовыми актами, устанавливающими компетенцию соответствующих государственных органов.

**Пассивная правосубъектность** – правосубъектность субъектов подчинения в сфере природопользования – природопользователей<sup>267</sup>. Рассматриваемый вид правосубъектности можно назвать «пассивной» в связи с тем, что в отношениях природопользования всегда присутствует элемент административно-правового режима. И это неизбежно, поскольку «конкуренция административно-правовых и частноправовых методов регулирования общественных отношений является одной из главных проблем современной российской правовой системы, наглядно проявляющейся в области охраны и рационального использования природных ресурсов, реализации права собственности на них»<sup>268</sup>.

Законодатель выделяет две группы субъектов, участвующих в использовании природных ресурсов: участники природоресурсных отношений, в число которых входят Российская Федерация, субъекты Федерации, муниципальные образования, граждане и юридические лица, и ресурсопользователи. Ресурсопользователи – это лица, которым права пользования природными ресурсами предоставлены в порядке, установленном природоресурсным законодательством, то есть на основании лицензии, решения, договора, соглашения.

Субъектов природоресурсного права можно разделить на две группы по их отношению к природным ресурсам. Ресурсодержателем может быть собственник природного ресурса, а также органы, уполномоченные государством, субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления, осуществлять функции управления использованием природных ресурсов. Кроме физических и юридических лиц, как указывалось, пользователями недр на условиях соглашений о разделе продукции могут являться объединения юридических лиц, не имеющие статуса юридического лица.

Права пользования природными ресурсами могут быть предоставлены лицам в силу закона (право общего природопользования, право

<sup>267</sup> Алексеев С.С. Проблемы теории права: В 2 т. Т. 1. Свердловск, 1972. С. 283.

<sup>268</sup> Боголюбов С.А. Проблемы реализации права собственности на природные ресурсы // Журнал российского права. 2006. № 12.

собственников и владельцев земельных участков на добычу в их границах общераспространённых полезных ископаемых). В других случаях право природопользования предоставляется на основании административного акта (лицензия, решение), договора, или сложного юридического состава (соглашение, лицензия и др.).

Природоресурсное законодательство выделяет два вида субъектов природоресурсных отношений. Однако существуют и иные участвующие в них лица, которых невозможно отнести ни к одной из перечисленных групп. Это, например, лица, привлекаемые природопользователем для выполнения определённых работ по природопользованию на основе договоров подряда. Имея только финансовые средства, недропользователь может использовать предоставленный ему участок недр, заключив договоры с организациями, имеющими право на осуществление видов деятельности, связанных с недропользованием. При этом ответственность за нарушение законодательства о недрах, условий пользования предоставленным участком недр возложена на недропользователя<sup>269</sup>.

Субъекты природоресурсного права для того, чтобы стать ресурсопользователями, вступают в отношения по получению лицензий, заключению договоров и др. Представительные органы субъектов Федерации и органы местного самоуправления территорий проживания коренных малочисленных народов, на которых предполагается проведение работ по использованию природных ресурсов, участвуют в заключении договоров и соглашений в целях защиты прав и интересов таких народов.

Таким образом, **субъекты природоресурсного права** – это: 1) собственники природных ресурсов и лица, осуществляющие предоставленные им права по управлению использованием природных ресурсов; 2) природопользователи; 3) иные субъекты природоресурсного права, не являющиеся природопользователями, права и интересы которых могут быть затронуты природопользованием.

Право на использование отдельных видов природных ресурсов может быть предоставлено только **специальному субъекту природоресурсного права**. Так, ст. 9 Закона «О недрах» устанавливает, что пользователями недр для добычи радиоактивного сырья могут быть только юридические лица, зарегистрированные на территории Российской Федерации. Особый режим установлен природоресурсным законодательством и для субъектов традиционного ресурсопользования. Согласно ст. 4 Федерального закона «О драгоценных металлах и драгоценных

---

<sup>269</sup> Дудиков М.В. Особенности договора подряда на выполнение работ, связанных с использованием недрами // Юридический мир. 2007. № 1.

камнях» в организациях, занимающихся добычей алмазов, большинство голосов, учитываемых при принятии решений органами управления организации, должно принадлежать Российской Федерации, её субъектам, а также организациям, созданным без прямого или косвенного участия иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц.

**Коренные малочисленные народы**, являясь субъектами природоресурсного права, могут выступать в двух качествах: как субъекты традиционного природопользования и как народы, права и интересы которых могут быть нарушены при осуществлении природопользования другими лицами.

Традиционные земли, природа в целом являются неотъемлемой частью культуры, быта, религии, жизни и главной опорой выживания, существования и развития коренных народов<sup>270</sup>. Как отмечает Ф.Р. Анидзе, все коренные сообщества имеют и сохраняют полный свод правил различного рода, принятых в отношении владения и сохранения земли в качестве территориальной основы существования такого народа как такового<sup>271</sup>. Развитие техники, новых технологий неизбежно оказывает воздействие на методы хозяйствования и характер промыслов. Но и при этом представители коренных народов не утрачивают своих традиционных навыков, направленных на защиту среды их обитания. Так, оленеводы сопровождают олени стада и направляют их по путям, которые обеспечивают оленям необходимый корм, но не приводят к необратимой гибели растительности. Рыболовы стремятся защищать места нерестилищ рыбы от хищнического лова и тем самым сохраняют водные богатства в местах своего проживания для следующих поколений<sup>272</sup>.

## § 7. Природоресурсные правоотношения

В работах различных юристов, посвящённых вопросам использования и охраны природных ресурсов, право природопользования обычно

---

<sup>270</sup> Данилова Н.В. Проблемы защиты прав коренных малочисленных народов на традиционное природопользование // Социальное и пенсионное право. 2007. № 4.

<sup>271</sup> Анидзе Ф.Р. Некоторые проблемы определения понятия «коренной народ» // Юрист-международник. 2006. № 2. С. 24.

<sup>272</sup> Харючи С.Н. Развитие законодательства о защите прав коренных малочисленных народов в Российской Федерации // Журнал российского права. 2006. № 7.

рассматривается тройко: как объективное право, как субъективное право и как правоотношение<sup>273</sup>.

**Природоресурсное правоотношение** следует понимать как урегулированное нормами природоресурсного права общественное отношение по использованию природных ресурсов, участники которого наделены субъективными правами и несут юридические обязанности. В теории права принято считать, что элементами правоотношения являются субъекты, объекты и содержание правоотношения<sup>274</sup>. Юридическое содержание составляют права и обязанности субъектов, а фактическое содержание – их действия.

При осуществлении права природопользования субъекты природоресурсного права вступают между собой в разнообразные правоотношения, в рамках которых устанавливаются права и обязанности природопользователей. Содержание и объём прав и обязанностей могут существенно различаться в зависимости от этапов использования природных ресурсов и их видов.

Совокупность природоресурсных правоотношений не является их простой суммой, а представляет собой определённую многоуровневую систему. Системность совокупности природоресурсных правоотношений прослеживается не только на уровне использования одного ресурса, но и на уровне природоресурсного права как отрасли. Системообразующим признаком совокупности природоресурсных правоотношений служит фактическое содержание любого правоотношения – действия его субъектов – природопользователей, предопределённые технологическим процессом использования природного ресурса, который выстраивается с учётом объективно существующих законов развития природы и общества.

Правовая регламентация отношений природопользования включает несколько этапов: 1) предоставление прав на использование природного ресурса; 2) отыскание и исследование конкретного объекта природопользования; 3) добыча или иное использование природного ресурса; 4) ограничение, приостановление или прекращение права использования природного ресурса; 5) восстановление окружающей среды в местах природопользования в соответствии с требованиями природоресурсного права; 6) привлечение природопользователей и иных субъектов приро-

---

<sup>273</sup> См., например: *Бринчук М.М.* Экологическое право (право окружающей среды). С. 195; *Экологическое право России / Под ред. В.Д. Ермакова, А.Я. Сухарева.* М.: ИМП, 1997. С. 63, и другие работы.

<sup>274</sup> *Алексеев С.С.* Проблемы теории права. Т. 1. С. 264.

доресурсного права к юридической ответственности и рассмотрение споров, связанных с использованием природных ресурсов.

Особенностью природоресурсных правоотношений является участие государства в качестве обязательного субъекта природоресурсных правоотношений. Впервые на особую роль государства в природоресурсных отношениях обратил внимание Н.Д. Казанцев<sup>275</sup> ещё в 1967 г., однако это утверждение справедливо и в наше время.

Анализ законодательных актов о природных ресурсах позволяет выделить ряд правомочий государства, осуществляемых им в отношении всех без исключения объектов природы. Так, независимо от наличия титула собственника, государство устанавливает:

- порядок предоставления природных объектов в пользование;
- пределы их гражданско-правовой оборотоспособности;
- основополагающие принципы природопользования (целевой характер, недопустимость причинения вреда жизни и здоровью граждан, окружающей среде, восстановление и регенерация природных ресурсов и т.д.);

- правовой режим тех или иных категорий природных объектов;
- ответственность за нарушение природно-ресурсного законодательства.

Эти функции осуществляются государством в силу особой значимости объектов природы для всего населения страны. Возникающие при этом отношения регулируются специальным законодательством, строятся по модели «власть – подчинение»<sup>276</sup>.

В процессе поиска, оценки, разведки, добычи природных ресурсов ресурсопользователь может вступать в правоотношения и с другими лицами, например по поводу передачи прав ресурсопользования в случаях, когда она допускается законом. Такие правоотношения также в ряде случаев опосредуются государством.

Обязательное участие государства в природоресурсных правоотношениях не должно приводить к выводу об их административном характере. Государство, предоставляя природопользователю право на использование ресурса, реализует свои правомочия собственника. Вступать в отношения с природопользователями государство может только через свои органы, путем принятия правовых актов, заключения договоров. Такие акты не являются административными, поскольку в них государ-

---

<sup>275</sup> Казанцев Н.Д. Природоресурсное право и его пределы как интегрированной отрасли. С. 4.

<sup>276</sup> Бобин П.Н. Участие государства в отношениях природопользования // Юрист. 2006. № 2.

ство реализует не свои властные полномочия, а правомочия собственника природного ресурса. Как собственник, государство взаимодействует с другими собственниками и пользователями природных объектов. Возникающие при этом правоотношения можно охарактеризовать как отношения гражданско-правового типа, строящиеся на началах добровольности, возмездности, диспозитивности, юридического равенства сторон. Основаниями для их возникновения, как правило, являются соответствующие договоры<sup>277</sup>. Однако зачастую заключению договора предшествует издание административного акта, то есть в основании возникновения правоотношения лежит сложный юридический состав.

По этим основаниям договоры, заключаемые природопользователем с государственными органами, не являются нормативными. Приведённая мотивировка использовалась Н.Т. Осиповым для разграничения земельного и административного права<sup>278</sup>. Объектами отношений в сфере ресурсопользования являются материальные блага (природные ресурсы) и права на них, что не характерно для административного права, в котором объектом отношений являются не материальные объекты, а действия, поведение людей, в том числе и по поводу этих объектов<sup>279</sup>.

В природоресурсных правоотношениях государство реализует не только свои правомочия собственника. В необходимых случаях государство должно в отношениях, связанных с использованием природных ресурсов, и «власть употребить», поскольку природопользованием во многих случаях затрагиваются интересы других лиц и целых народов. Прежде всего, это относится к установлению ограничений (лимитов) на использование тех или иных ресурсов, комплексному управлению фондами государственных природных ресурсов.

Права и обязанности субъектов природоресурсных правоотношений определяются нормами природоресурсного права. Для того чтобы возникло конкретное правоотношение, необходимо еще наличие определённых обстоятельств, с которыми закон связывает возникновение правоотношения. К ним относят юридические факты, индивидуальные правовые акты<sup>280</sup>, а также их сочетание – сложный юридический состав.

<sup>277</sup> Бобин П.Н. Участие государства в отношениях природопользования.

<sup>278</sup> Осипов Н.Т. Теоретические проблемы советского земельного права. Л.: Изд-во ЛГУ, 1972. С. 119.

<sup>279</sup> Козлов Ю.М. Предмет советского административного права. М., 1967. С. 103; Ерофеев Б.В. Советское земельное право. М., 1965. С. 103.

<sup>280</sup> С.С. Алексеев разделил индивидуальные акты на три основных вида: индивидуальные акты-регламентаторы, при помощи которых на основе юридических норм достига-

**Юридические факты в природоресурсном праве** – это конкретные обстоятельства, с которыми нормы права связывают возникновение, изменение или прекращение природоресурсных правоотношений. Индивидуальные правовые акты в природоресурсном праве – юридически значимые, формализованные акты осуществления права специально уполномоченными государственными органами по управлению использованием природных ресурсов и (или) природопользователями и иными участниками природоресурсных отношений.

Различным группам природоресурсных правоотношений свойственны специфичные основания, порождающие их возникновение. В основе возникновения правоотношений по участию в аукционах, конкурсах, заключению соглашений, получению лицензий и решений на природопользование лежат, как правило, фактические действия субъектов, необходимые для их возникновения (подача заявлений, внесение задатка для участия в аукционе и т.п.).

Основания возникновения ресурсных правоотношений устанавливаются поресурсным законодательством. По общему правилу основанием возникновения права пользования любым природным ресурсом в России является лицензия, решение, выдаваемые специально уполномоченным государственным органом управления использованием и охраной природного ресурса, а также заключаемый с ним договор, соглашение на использование природного ресурса.

Момент возникновения прав и обязанностей природопользователя в ресурсных правоотношениях определяется датой выдачи лицензии, решения, датой регистрации договора. Права и обязанности природопользователя при предоставлении прав недропользования на условиях раздела продукции возникают с момента подписания соглашения.

Среди оснований прекращения правоотношений природопользования можно выделить два их вида: при наличии и в отсутствие вины природопользователя. **Без вины природопользователя правоотношения природопользования прекращаются в случаях:**

1) истечения срока действия лицензии, разрешения, договора на природопользование;

---

ется индивидуальная регламентация общественных отношений; правообеспечительные акты, при помощи которых обеспечивается реализация субъективных юридических прав и обязанностей на основе властной, принудительной деятельности государственных органов; акты соблюдения и использования (исполнения) юридических норм, при помощи которых выражается фактическая реализация субъективных юридических прав и обязанностей, их фактическое воплощение в реальных жизненных отношениях (Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966. С. 156–157).



- 2) отказа владельца лицензии, разрешения, стороны договора – природопользователя от права использования ресурса;
- 3) смерти природопользователя – гражданина;
- 4) прекращения природопользователя – юридического лица;
- 5) перехода права природопользования в порядке, предусмотренном природоресурсным законодательством;
- 6) возникновения чрезвычайных ситуаций (стихийных бедствий, аварий, военных действия и т.п.).

**Принудительное прекращение и приостановление правоотношений природопользования** (при наличии вины природопользователя) допускается природоресурсным законодательством при:

- 1) систематическом нарушении природоресурсного законодательства;
- 2) неиспользовании природного ресурса в течение определённого срока;
- 3) нарушении условий ресурсопользования, установленных в лицензии, разрешении, договоре на ресурсопользование.

Существуют и иные основания прекращения права природопользования, специфичные для отдельных видов природных ресурсов, например, исчезновение водного объекта<sup>281</sup>. Лесное законодательство, кроме этого, предусматривает возможность ограничения и приостановления права лесопользования в судебном порядке в случаях, предусмотренных Кодексом РФ об административных правонарушениях. В иных случаях приостановление использования лесов осуществляется органами исполнительной власти, органами местного самоуправления в пределах их полномочий в соответствии с федеральными законами.

Права недропользователя могут быть ограничены, если недропользование может создать угрозу интересам национальной безопасности, жизни и здоровью людей, нанести ущерб окружающей среде, хозяйственным объектам.

Природоресурсное законодательство устанавливает перечень обстоятельств и условий, при которых допускается переход права природопользования (изменение природоресурсных правоотношений).

Юридическое содержание природоресурсных правоотношений составляют субъективные права и юридические обязанности субъектов природоресурсного права. Правоотношения природопользования имеют сложный субъектный состав, поскольку права природопользования яв-

---

<sup>281</sup> Следует отметить, что такое основание существовало в ранее действовавшем Водном кодексе РФ, но в настоящее время такое основание в Водном кодексе РФ отсутствует. Вместе с тем очевидно, что исчезновение водного объекта «автоматически» влечёт прекращение права водопользования.

ляются вещными правами. Природопользователь находится в юридической связи не только с ресурсодержателем, но и с неограниченным кругом субъектов природоресурсного права и иных лиц. Праву природопользователя на использование ресурса корреспондирует обязанность всех иных лиц не препятствовать ему в осуществлении этого права. В то же время на природопользователе лежит обязанность допускать, в известных пределах, ограничения своих прав, связанные с обременением используемого ресурса частными и публичными сервитутами.

Права и обязанности природопользователей в ресурсных правоотношениях можно разделить на две группы: 1) общие права и обязанности, присущие всем природопользователям, независимо от вида используемого ресурса, и 2) права и обязанности, специфичные для отдельных видов природопользования.

Многие природопользователи, особенно в сфере нефте-, газодобычи, занимают доминирующее положение, являются монополистами в области использования природных ресурсов. Органы государственной власти могут принимать правовые акты, ведущие к дискриминации отдельных природопользователей. Поэтому природоресурсное законодательство содержит нормы, направленные на обеспечение равноправного положения субъектов природоресурсного права на рынке использования природных ресурсов. Запрещаются действия природопользователей, нарушающие права и законные интересы других ресурсопользователей, а также иных граждан и юридических лиц.

Лицензии, решения и договоры на природопользование признаются недействительными, если могут привести к монополизации использования природных ресурсов, влекущей существенное нарушение прав и законных интересов других ресурсопользователей.

**Антимонопольные требования природоресурсного права** преследуют цель предупреждения действий, направленных на: 1) ограничение, вопреки условиям конкурса, аукциона, доступа к участию в них юридических лиц и граждан, желающих приобрести право природопользования; 2) уклонение от предоставления лицензий победителям в конкурсе, аукционе, а также от предоставления лицензий, разрешений, заключения договоров на ресурсопользование; 3) замену аукционов, конкурсов прямыми переговорами, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами; 4) дискриминацию пользователей природных ресурсов, создающих структуры, конкурирующие с ресурсопользователями, занимающими доминирующее положение в природопользовании; 5) дискриминацию ресурсопользователей в предоставлении доступа к объектам транспорта и инфраструктуры.

## § 8. Государственное регулирование природопользования

Устойчивое развитие общества возможно только при условии регулирования природопользования со стороны государства. Государство является собственником природных ресурсов. Однако его функции по регулированию и управлению в сфере природопользования основаны не только на праве государственной собственности. Функции государства по управлению природопользованием основываются также и на его властных полномочиях как политического суверена. О значении права собственности на землю и политического суверенитета государства в обоснование государственного управления, например землепользованием, подробно говорит И.А. Иконицкая<sup>282</sup>.

Управляющее воздействие на субъектов природоресурсного права может осуществляться двумя способами: 1) путём реализации уполномоченными органами своих государственно-властных полномочий по управлению использованием природных ресурсов и 2) через создание системы экономических стимулов рационального природопользования.

Экономическое стимулирование рационального и безопасного природопользования осуществляется путём установления органами государственной власти и управления: 1) экономически и социально обоснованных размеров платы за использование природных ресурсов и 2) системы штрафов за нарушение природоресурсного законодательства.

Необходимо различать государственное регулирование и государственное управление в сфере природопользования. По смыслу природоресурсного законодательства **государственное регулирование в области природопользования** – это комплекс мер, предпринимаемых всеми ветвями государственной власти, направленных на рациональное и безопасное использование природных ресурсов в интересах нынешнего и будущих поколений России. К субъектам государственного регулирования относятся законодательные органы Российской Федерации и её субъектов, федеральные и региональные органы государственного управления природными ресурсами и органы правосудия (Конституционный Суд РФ, суды общей юрисдикции и арбитражные суды).

Государственное регулирование отношений природопользования включает в себя государственное управление. Управление в наиболее широком смысле – это целенаправленный и постоянный процесс воз-

---

<sup>282</sup> Иконицкая И.А. Земельное право Российской Федерации: Теория и тенденции развития. С. 102–104.

действия субъекта управления на объект управления<sup>283</sup>. В науке административного права принято считать, что классическое определение управления дано У. Еллинеком: управление – это деятельность государства или других субъектов государственной (публичной) власти, осуществляемая вне границ законодательства и правосудия<sup>284</sup>. В экологическом законодательстве доктринальное понятие государственного управления воспринимается в узком смысле – как деятельность, осуществляемая органами исполнительной власти, что вполне согласуется с конституционным принципом разделения властей<sup>285</sup>.

**Субъектами государственного управления** в области природопользования в соответствии с природоресурсным законодательством являются Президент и Правительство РФ, органы исполнительной власти субъектов Федерации, специально уполномоченные государственные органы управления использованием и охраной природных ресурсов, иначе говоря, государственные органы исполнительной власти Российской Федерации и её субъектов, а также органы местного самоуправления, местная администрация и её органы.

Такой подход законодателя к формированию субъектного состава государственного управления природопользованием в известной степени обуславливает содержание управления. Поэтому **государственное управление в сфере природопользования** – это организационная деятельность государственных органов исполнительной власти Российской Федерации и её субъектов, органов местного самоуправления, направленная на создание условий для рационального и безопасного природопользования и осуществления контроля за ним.

Функции государственного управления традиционно понимаются в юридической литературе как специализированные виды организационной деятельности<sup>286</sup>, постоянные направления деятельности<sup>287</sup> соответствующих органов. Д.Н. Бахрах в управленческой деятельности выделяет три группы функций: функции ориентирования системы (прогнозирование, планирование и др.), функции обеспечения системы (кадровое, материально-техническое и др.) и функции оперативного управления системой (учёт, контроль и др.)<sup>288</sup>.

---

<sup>283</sup> *Старилов Ю.Н.* Курс общего административного права: В 2 т. М.: Норма, 2002. Т. 1. С. 137.

<sup>284</sup> *Jellinek W.* Verwaltungsrecht. 3. Aufl. 1931. S. 6.

<sup>285</sup> *Бринчук М.М.* Государственное управление как эколого-правовая категория // Экологическое право. 2006. № 1.

<sup>286</sup> *Бахрах Д.Н.* Административное право. М.: Бек, 1996. С. 73.

<sup>287</sup> *Бринчук М.М.* Экологическое право (право окружающей среды). С. 221.

<sup>288</sup> *Бахрах Д.Н.* Административное право. С. 74–75.

С учётом этого к **функциям государственного управления природопользованием следует отнести**: 1) прогнозирование и планирование изучения, разведки и добычи природных ресурсов; 2) подзаконное нормативное правовое регулирование отношений природопользования; 3) финансовое, материально-техническое и иное обеспечение деятельности специально уполномоченных государственных органов управления использованием и охраной природных ресурсов; 4) учёт использования природных ресурсов путём ведения поресурсных кадастров, реестров, балансов и мониторинга природных ресурсов и контроль за соблюдением природоресурсного законодательства; 5) нормирование и лицензирование природопользования; 6) ограничение, приостановление и прекращение прав природопользования при возникновении угрозы интересам национальной безопасности, жизни и здоровью людей, причинения ущерба хозяйственным объектам и окружающей среде и по иным основаниям, предусмотренным законодательством.

**Компетенция** – круг властных прав и связанных с ними обязанностей, которыми обладает государственный орган в целях выполнения возложенных на него задач государственного управления<sup>289</sup>. В зависимости от компетенции, которой наделён тот или иной орган государственного управления, они подразделяются на органы общей (межотраслевой) и специальной (ведомственной) компетенции.

Систему органов государственного управления природопользованием можно рассматривать в горизонтальной и вертикальной плоскостях. По вертикали расположены федеральные органы, органы субъектов Федерации и местного самоуправления. В горизонтальной плоскости находятся государственные органы, имеющие сходные полномочия в управлении использованием различных видов природных ресурсов.

**Органы общей компетенции** характеризуются тем, что управление использованием природных ресурсов не является их единственной функцией. Наряду с ней они решают и иные вопросы государственного и местного управления и строительства. Их акты распространяют своё действие на всех физических и юридических лиц, находящихся в пределах территории их юрисдикции (территория России, её субъекта, муниципального образования). К органам общей компетенции относятся Президент и Правительство РФ, органы исполнительной власти субъектов Федерации, местного самоуправления. Органы местного самоуправления хотя и не относятся к органам государственной власти, но могут наделаться ими определёнными государственными полномочиями.

---

<sup>289</sup> Алексеев С. С. Проблемы теории права. Т. 1. С. 295.

Полномочия Президента РФ в сфере управления ресурсопользованием устанавливаются Конституцией РФ и основаны на его праве: 1) издавать указы и распоряжения, обязательные для исполнения на всей территории России; 2) вносить в Государственную Думу РФ законопроекты и подписывать федеральные законы; 3) приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Федерации в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации.

Общие полномочия Правительства РФ закреплены в Федеральном конституционном законе РФ «О Правительстве Российской Федерации»<sup>290</sup>. В соответствии с ним Правительство РФ организует деятельность по регулированию природопользования и развитию минерально-сырьевой базы, рациональному использованию и охране природных ресурсов. Особенность правового положения Правительства РФ в отношениях природопользования определяется тем, что оно выступает в них от лица Российской Федерации и совместно с субъектами Федерации решает вопросы пользования, владения и распоряжения природными ресурсами, находящимися в государственной собственности.

Полномочия субъектов Федерации в сфере управления природопользованием делятся на две группы: находящиеся в исключительном ведении субъектов Федерации и в совместном ведении субъекта Федерации и Российской Федерации. Все вопросы в сфере природопользования, не отнесённые к компетенции Российской Федерации и органов местного самоуправления, относятся к ведению субъектов Федерации. Полномочия органов местного самоуправления по управлению ресурсопользованием невелики.

**Органы специальной компетенции** по управлению природопользованием в зависимости от их функций, можно разделить на специально уполномоченные государственные органы управления использованием и охраной природных ресурсов и все иные.

Специально уполномоченные государственные органы по управлению использованием и охраной природных ресурсов непосредственно занимаются лицензированием и нормированием ресурсопользования, ведением государственных кадастров и реестров, государственного мониторинга и балансов природных ресурсов, составлением схем комплексного использования природных ресурсов.

---

<sup>290</sup> СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712 (в ред. Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 3-ФКЗ).

1. Министерство природных ресурсов и экологии РФ (Минприроды РФ)<sup>291</sup> осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов, включая недра, водные объекты, леса, расположенные на землях особо охраняемых природных территорий, объекты животного мира (за исключением объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты) и среду их обитания.

2. Министерство сельского хозяйства РФ (Минсельхоз России)<sup>292</sup> осуществляет следующие функции в области природопользования: по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере промышленного рыбоводства (аквакультуры), охраны, изучения, сохранения, воспроизводства и использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, за исключением обитающих на особо охраняемых природных территориях и (или) занесенных в Красную книгу России, и среды их обитания, а также в области лесных отношений (за исключением лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях).

3. Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор России)<sup>293</sup> осуществляет в области природопользования функции по контролю и надзору в сфере безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, промышленной безопасности, безопасности гидротехнических сооружений (за исключением судоходных гидротехнических сооружений), в сфере охраны окружающей среды в части, касающейся ограничения негативного техногенного воздействия, а также функции по организации и проведению государственной экологической экспертизы федерального уровня.

Служба находится в ведении Министерства природных ресурсов и экологии РФ и осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы.

4. Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор России)<sup>294</sup> осуществляет функции по контролю и надзо-

---

<sup>291</sup> Постановление Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 404 «О Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 22. Ст. 2581.

<sup>292</sup> Постановление Правительства РФ от 12 июня 2008 г. № 450 «О Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 25. Ст. 2983.

<sup>293</sup> Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 401 «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору» // СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3348 (в ред. Постановления Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 404).

<sup>294</sup> Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 400 «Об утверждении Положения о «Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. № 370» // СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3347 (в ред. Постановления Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 404).

ру в сфере природопользования и находится в ведении Минприроды РФ.

Основной задачей Службы в сфере природопользования является осуществление контроля и надзора:

- за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр;
- за рациональным использованием минеральных и живых ресурсов на континентальном шельфе;
- за использованием и охраной водных объектов;
- за соблюдением законодательства Российской Федерации и международных норм и стандартов в области морской среды и природных ресурсов внутренних морских вод, территориального моря, в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе;
- в области охраны, использования и воспроизводства объектов животного мира, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения, а также среды их обитания.

5. Федеральное агентство по недропользованию (Роснедра)<sup>295</sup> осуществляет функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере недропользования и находится в ведении Минприроды РФ.

Агентство организует:

- принятие решений о предоставлении права пользования участками недр и об утверждении итогов конкурсов или аукционов на право пользования участками недр;
- выдачу, оформление и регистрацию лицензий на пользование недрами;
- государственное геологическое изучение недр;
- проведение конкурсов и аукционов на право пользования недрами;
- принятие решений о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении права пользования участками недр;
- ведение государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых и государственного баланса запасов полезных ископаемых, обеспечение постановки запасов полезных ископаемых на государственный баланс и их списание с государственного баланса;
- ведение государственного учёта и обеспечение ведения государственного реестра работ по геологическому изучению недр, участков недр, предоставленных для добычи полезных ископаемых, а также в целях, не связанных с их добычей, и лицензий на пользование недрами.

---

<sup>295</sup> Постановление Правительства РФ от 17 июня 2004 г. № 293 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по недропользованию» // СЗ РФ. 2004. № 26. Ст. 2669 (в ред. Постановления Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 404).



6. Федеральное агентство водных ресурсов (Росводресурс)<sup>296</sup> осуществляет функции по оказанию государственных услуг и управлению федеральным имуществом в сфере водных ресурсов и находится в ведении Минприроды РФ.

Агентство реализует в своей деятельности, в частности, следующие полномочия:

- осуществляет владение, пользование и распоряжение водными объектами, отнесёнными к федеральной собственности;
- осуществляет разработку и реализацию схем комплексного использования и охраны водных объектов;
- ведёт государственный мониторинг водных объектов и организацию его проведения;
- осуществляет ведение государственного водного реестра, включая государственную регистрацию договоров водопользования, решений о предоставлении водных объектов в пользование, перехода прав и обязанностей по договору водопользования, а также прекращения договора водопользования;
- организует территориальное перераспределение стока поверхностных вод, пополнение водных ресурсов подземных водных объектов;
- организует осуществление мер по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий в отношении водных объектов, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территориях двух и более субъектов Федерации;
- осуществляет предоставление водохранилищ, которые полностью расположены на территориях субъектов Федерации и использование водных ресурсов которых осуществляется для обеспечения питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения двух и более субъектов Федерации в пользование на основании договора водопользования или решений о предоставлении водных объектов в пользование.

7. Федеральное агентство по рыболовству (Росрыболовство)<sup>297</sup> осуществляет функции:

- по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере рыболовства, охраны, рационального использования, изучения, сохранения, воспроизводства водных биоресурсов и среды их обитания, за исключением водных биоресурсов, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения и занесённых в Красную книгу России;

---

<sup>296</sup> Постановление Правительства РФ от 16 июня 2004 г. № 282 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве водных ресурсов» // СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2564 (в ред. Постановления Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 404).

<sup>297</sup> Постановление Правительства РФ от 11 июня 2008 г. № 444 «О Федеральном агентстве по рыболовству» // СЗ РФ. 2008. № 25. Ст. 2979.

– по контролю и надзору за водными биоресурсами и средой их обитания во внутренних водах Российской Федерации, за исключением внутренних морских вод Российской Федерации, а также Каспийского и Азовского морей;

– по оказанию услуг в сфере рыбохозяйственной деятельности, охраны, рационального использования, изучения, сохранения, воспроизводства водных биоресурсов и среды их обитания.

Агентство осуществляет свои полномочия на территории России, в её исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе. Руководство деятельностью агентства осуществляет Правительство РФ.

К иным государственным органам, осуществляющим управление природопользованием, относятся Министерство экономического развития РФ<sup>298</sup>, другие органы исполнительной власти Российской Федерации и её субъектов. Необходимость ведения работ по мониторингу, составлению кадастров и балансов природных ресурсов, а также платности природопользования обуславливают участие в государственном управлении природопользованием таких органов специальной компетенции, как Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды РФ<sup>299</sup>, Министерство финансов РФ<sup>300</sup> и др.

Важнейшими направлениями государственного управления природопользованием являются учёт и контроль природных ресурсов, и их использования, которые необходимы для разработки и реализации программ использования и охраны природных ресурсов, составления прогнозов возможных изменений состояния природных ресурсов. Основой для таких программ служат данные о состоянии природных объектов и ресурсов, получаемые в ходе ведения государственного мониторинга природных ресурсов. Мониторинг по отдельным видам природных ресурсов ведётся соответствующими государственными органами в области использования и охраны природных ресурсов, гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды. Другим, кроме мониторинга, источником получения информации о состоянии природных ресурсов и их использовании для государства является информация, предоставляемая природопользователями.

---

<sup>298</sup> Постановление Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 437 «О Министерстве экономического развития Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2867.

<sup>299</sup> Постановление Правительства РФ от 23 июля 2004 г. № 372 «О Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3262 (в ред. Постановления Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 404).

<sup>300</sup> Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3258 (в ред. Постановления Правительства РФ от 30 января 2008 г. № 42).

Данные о состоянии природных ресурсов, концентрирующиеся в государственных органах, находят отражение в ресурсных балансах, реестрах и кадастрах. Государственные кадастры природных ресурсов – расчётные данные о количестве, качестве, степени изученности и освоённости, территориальном размещении природных ресурсов. В государственных балансах эти данные сопоставляются с потребностью всех ресурсопользователей в соответствующем природном ресурсе.

Важным источником природоресурсной информации являются государственные ресурсные кадастры и реестры, ведущиеся по каждому виду природных ресурсов. Законодательством предусмотрено ведение Государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых, Государственного водного реестра<sup>301</sup>, Государственного кадастра объектов животного мира и Государственного кадастра особо охраняемых природных территорий<sup>302</sup> (по учёту природных лечебных ресурсов). Государственный кадастровый учёт лесных участков осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О государственном кадастре недвижимости»<sup>303</sup>.

Статья 28 Закона «О недрах» предусматривает обязательное ведение государственного реестра, в который заносятся данные об участках недр, предоставленных для добычи полезных ископаемых, и в целях, не связанных с их добычей, работы по геологическому изучению недр, а также выданные лицензии на право пользования недрами.

Государственные природные кадастры ведутся по единым правилам с использованием унифицированных форм хранения информации и соблюдением принципов совместимости и сопоставимости между собой.

Необходимой составной частью государственного управления использованием и охраной природных ресурсов является контроль за рациональным и безопасным использованием ресурсов. Органы государственного контроля, задачи и порядок его проведения определяются Положениями о государственном контроле по отдельным видам природных ресурсов, утверждаемых Постановлениями Правительства РФ.

Задачей государственного контроля за ресурсопользованием является обеспечение соблюдения всеми природопользователями порядка использования ресурсов, законодательства и технологических регламентов, стандартов (норм, правил) в области природопользования, правил

---

<sup>301</sup> Постановление Правительства РФ от 28 апреля 2007 г. № 253 «О порядке ведения государственного водного реестра» // СЗ РФ. 2007. № 19. Ст. 2357.

<sup>302</sup> Постановление Правительства РФ от 19 октября 1996 г. № 1249 «О порядке ведения государственного кадастра особо охраняемых природных территорий» // СЗ РФ. 1996. № 44. Ст. 5014.

<sup>303</sup> СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4017.

ведения государственного учёта и отчётности. Государственный контроль осуществляется органами Минприроды РФ и другими специально уполномоченными органами управления использованием и охраной природных ресурсов во взаимодействии с природоохранными и иными контрольными органами.

## § 9. Юридическая ответственность в сфере природопользования

Понятие юридической ответственности в науке является едва ли не самой спорной в ряду иных правовых проблем. С.С. Алексеев юридическую ответственность понимал как обязанность лица претерпеть меры государственно-принудительного воздействия (санкций) за совершённое правонарушение<sup>304</sup>. Позже автор говорил о том, что юридическая ответственность есть применение мер принуждения<sup>305</sup>, применение санкций, влекущих для правонарушителя лишения личного, имущественного, организационного характера<sup>306</sup>.

Зачастую юридическая ответственность рассматривается и как правоотношение, возникающее между правонарушителем и государственными органами и реализуемое в рамках охранительных правоотношений<sup>307</sup>. Рассмотрение юридической ответственности как правоотношения неизбежно приводит к отождествлению ответственности с системой процессуальных и процедурных правоотношений, возникающих при применении мер государственного принуждения, что не способствует уяснению понимания ответственности.

**Юридическая ответственность субъекта природоресурсного права** – это основанная на нормах природоресурсного права обязанность лица претерпеть неблагоприятные последствия, предусмотренные санкциями правовых норм. Целью юридической ответственности субъектов природоресурсного права является обеспечение соблюдения природопользователями и иными субъектами природоресурсного права правил, условий, сроков природопользования, а также обеспечение возмещения вреда, причинённого природным ресурсам и субъектам природоресурсного права.

---

<sup>304</sup> Алексеев С.С. Проблемы теории права. Т. 2. С. 371.

<sup>305</sup> Алексеев С.С. Право. С. 74.

<sup>306</sup> Теория государства и права / Под ред. В.М. Корельского, В.Д. Перевалова. М.: Норма-Инфра•М, 1999. С. 418.

<sup>307</sup> Ерофеев Б.В. Экологическое право. М.: Новый юрист, 1999. С. 310. Такое определение ответственности может привести к выводу о том, что одно правоотношение может реализовываться в рамках других правоотношений. С таким доводом сложно согласиться.

Ответственность в сфере использования природных ресурсов многими учёными рассматривается как самостоятельный (специальный) вид юридической ответственности. Впервые это предложение применительно к земельным участкам было сделано Н.И. Красновым<sup>308</sup>. В обоснование приводился довод о том, что иным видам юридической ответственности неизвестны такие санкции, как изъятие земельного участка или принудительное прекращение субъективного права. Сходной позиции придерживались и некоторые другие учёные, выдвигая предложения о необходимости интегрирования видов ответственности по водному, горному, земельному и лесному законодательству и условного рассмотрения их в рамках природоохранительной или эколого-правовой ответственности<sup>309</sup>.

Б.В. Ерофеев к особенностям «эколого-правовой» ответственности относит даже такой её признак, как отсутствие определённых лишений в результате применения такой ответственности, а в отдельных случаях даже «облегчение жизни» правонарушителя<sup>310</sup>. В подтверждение приводится довод о том, что иным видам юридической ответственности неизвестны такие санкции за совершенное правонарушение, как изъятие земельного участка или принудительное прекращение субъективного права. Природоресурсное право, кроме изъятия (из пользования) природного объекта, содержащего ресурс, предусматривает также такие негативные для природопользователя последствия нарушений права ресурсопользования, как ограничение и приостановление права природопользования.

Проанализировав российское законодательство с точки зрения учёных на эту проблему, утверждает О.А. Зиновьева, можно сделать вывод, что принудительное приостановление, ограничение и прекращение права специального природопользования, экологически вредной деятельности являются мерами воздействия, закреплёнными в нормах природоресурсного и экологического права, за нарушения в области природопользования и охраны окружающей среды. Их применение к лицу, совершившему правонарушение, есть ответственность, обязывающая правонарушителя претерпевать неблагоприятные последствия<sup>311</sup>.

---

<sup>308</sup> Краснов Н.И. Право землепользования в СССР. М., 1964. С. 233; см. также: Колбасов О.С. Теоретические основы права пользования водами. С. 220–226; Боголюбов С.А. Земельное право. М.: Норма-Инфра•М, 1998. С. 172.

<sup>309</sup> Шемшученко Ю.С., Мунтян В.Л., Розовский Б.Г. Юридическая ответственность в области охраны окружающей среды. Киев: Наукова думка, 1978. С. 30–31.

<sup>310</sup> Ерофеев Б.В. Экологическое право. С. 343–345.

<sup>311</sup> Зиновьева О.А. Приостановление, ограничение, прекращение природопользования и деятельности, связанной с нарушениями законодательства об охране окружающей среды // Экологическое право. 2004. № 3.

В таких случаях сторонники самостоятельности земельной, природоресурсной, экологической ответственности отождествляют, как представляется, меры юридической ответственности и меры защиты нарушенных прав управомоченного лица. Меры защиты могут включать меры, направленные на: 1) восстановление правового положения сторон, существовавшего до правонарушения (реституция); и 2) предупреждение правонарушения. Прекращение деятельности, могущей повлечь причинение вреда, рассматривается, например, гражданским законодательством в качестве одного из способов защиты гражданских прав в виде предупреждения их нарушения.

В случаях изъятия природного объекта, прекращения, ограничения или приостановления права природопользования государство восстанавливает свое право на рациональное и безопасное природопользование как собственник ресурса, как суверен, как субъект, осуществляющий другие вещные права (например, исключительные права в отношении природных ресурсов континентального шельфа и исключительной экономической зоны России). В случаях изъятия природного объекта, прекращения, ограничения или приостановления права ресурсопользования государство восстанавливает своё право на рациональное и безопасное использование природных ресурсов природопользователями.

Право пользования природным ресурсом, приостановленное или ограниченное в установленном порядке, может быть восстановлено при устранении природопользователем обстоятельств, послуживших основанием к его приостановлению или ограничению. Меры ответственности, применяемые государством, напротив, не отменяются им при устранении правонарушителем допущенных нарушений. Юридическая ответственность предполагает возникновение для правонарушителя новой, ранее не существовавшей обязанности, что отсутствует в случаях прекращения, ограничения или приостановления права природопользования.

Для привлечения лица к юридической ответственности необходимо наличие: I) норм, предусматривающих условия, порядок привлечения к юридической ответственности и её меры; II) правонарушения как основание для привлечения лица к ответственности; III) процессуального или процедурного акта применения норм права.

**I. Нормы, устанавливающие ответственность по природоресурсному праву**, содержатся как в природоресурсном, так и в гражданском, уголовном, административном, трудовом праве. Нормы природоресурсного законодательства об ответственности носят отсылочный

характер и устанавливают, преимущественно, виды правонарушений, за совершение которых предусматривается юридическая ответственность.

II. **Природоресурсное правонарушение** является основанием для привлечения лица к ответственности и включает в себя четыре элемента, образующих состав правонарушения: объект, объективную сторону, субъект и субъективную сторону. Для наличия состава природоресурсного правонарушения требуется наличие всех четырёх элементов.

**Объект природоресурсного правонарушения** – охраняемые нормами природоресурсного права общественные отношения по рациональному и безопасному использованию природных ресурсов. Совокупность таких отношений является общим объектом природоресурсного правонарушения. Родовой объект – группа общественных отношений по рациональному и безопасному использованию отдельного вида природного ресурса (недр, вод и др.). Если объектом правонарушения всегда являются определённые общественные отношения, то предмет природоресурсного правонарушения – это природный ресурс или право на природный ресурс, по поводу которого возникли общественные отношения.

Правонарушения в сфере природопользования посягают на различные общественные отношения. Их можно сгруппировать следующим образом:

1. Правонарушения, посягающие на отношения собственности на природные ресурсы и информацию о природных ресурсах:

- 1) самовольное пользование природными ресурсами;
- 2) непредставление, искажение, сокрытие и иные нарушения права собственности на информацию о природных ресурсах либо нарушение её конфиденциальности;
- 3) уничтожение, повреждение природных ресурсов, а также необеспечение сохранности мест их нахождения;
- 4) самовольная застройка площадей залегания полезных ископаемых.

2. Правонарушения, посягающие на установленный порядок предоставления права пользования природными ресурсами:

- 1) нарушение должностными лицами порядка предоставления лицензий, решений, заключения договоров на ресурсопользование и изменение их условий;
- 2) предоставление лицензий, решений, заключение договоров на ресурсопользование по основаниям, не предусмотренным природоресурсным законодательством;
- 3) нарушение требований антимонопольного законодательства при предоставлении права ресурсопользования.

3. Правонарушения в сфере установленного порядка природопользования:

1) использование природных ресурсов с нарушением условий, установленных лицензией, разрешением, договором на ресурсопользование;

2) выборочная добыча природных ресурсов, приводящая к необоснованным потерям их запасов и другие нарушения правил рационального ресурсопользования;

3) нарушение технологических регламентов, стандартов (норм, правил) по безопасному ведению работ, связанных с использованием природных ресурсов;

4) уничтожение или повреждение систем разметки природных ресурсов;

5) нарушение порядка внесения платы при пользовании природными ресурсами;

6) необеспечение сохранности зданий, сооружений, а также особо охраняемых территорий и объектов окружающей среды при ресурсопользовании.

**Объективная сторона природоресурсного правонарушения** включает в себя противоправное использование природных ресурсов, наступивший вредоносный результат и причинную связь между противоправным природопользованием и результатом. Ответственность за природоресурсные правонарушения в ряде случаев может наступать в отсутствие общественно опасных последствий. Так, незаконная охота (ст. 258 Уголовного кодекса РФ) является оконченным преступлением с момента начала охоты, независимо от того, удалось ли охотнику незаконно добыть дичь или зверя. В других составах наступление общественно опасных последствий является обязательным, например незаконная порубка деревьев и кустарников (ст. 260 Уголовного кодекса РФ).

**Субъект природоресурсного правонарушения** – дееспособное лицо, совершившее правонарушение в сфере природопользования. Субъектов ответственности по природоресурсному законодательству можно дифференцировать по видам юридической ответственности. По уголовному и административному законодательству субъектами преступлений и административных правонарушений могут являться дееспособные граждане и должностные лица в возрасте старше 16 лет. Ответственность по трудовому праву (дисциплинарная и материальная) может наступать с появлением трудовой правосубъектности, то есть с 15 лет. Гражданская дееспособность в полном объеме возникает у гражданина



с 18 лет либо с 16 лет в случае его эмансипации или заключения брака до достижения возраста 18 лет.

К различным видам ответственности за незаконное ресурсопользование могут привлекаться и должностные лица специально уполномоченных государственных органов по управлению использованием и охраной природных ресурсов при нарушении ими правил предоставления ресурсов в пользование. Гражданско-правовая ответственность государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов за нарушения прав ресурсопользователей возникает в случае издания ими правовых актов, не соответствующих природоресурсному законодательству. Вред, причинённый ресурсопользователю такими актами, подлежит возмещению за счёт казны Российской Федерации, её субъекта или казны муниципального образования в соответствии со ст. 1069 Гражданского кодекса РФ.

**Субъективная сторона природоресурсного правонарушения** – вина – отношение правонарушителя к совершённому им противоправному деянию и его вредным последствиям в виде умысла или неосторожности.

По общему правилу юридическая ответственность за совершенное правонарушение может наступать лишь при наличии вины. Ответственность без вины предусмотрена нормами гражданского права и наступает за вред, причинённый деятельностью, создающей повышенную опасность для окружающих (ст. 1079 Гражданского кодекса РФ). Иногда такую ответственность называют объективной, поскольку основанием ответственности служит факт причинения вреда, а формальным основанием – норма права. Ответственность, предполагающая обязательное наличие вины как субъективного основания юридической ответственности, при этом называется субъективной<sup>312</sup>.

Действующим законодательством регулируется возмещение вреда, причинённого объектами животного мира. Статья 56 Федерального закона «О животном мире» предусматривает ответственность за вред, причинённый сельскому, водному, лесному хозяйству объектами животного мира. В рассматриваемом случае диких животных, способных нанести вред, следует отнести к источникам повышенной опасности, хотя гражданское законодательство их не упоминает. Вред, причинённый дикими животными, должен быть возмещён независимо от вины природопользователей, во владении и пользовании которых находятся объекты животного мира. Статьёй 56 Федерального закона «О животном мире» установлено, что ущерб, причинённый объектами животного мира, если он не может быть предотвращён, взыскивается в пользу по-

<sup>312</sup> Экологическое право России / Под ред. В.Д. Ермакова. С. 407–408.

терпевших из фондов экологического страхования, если пользователь животного мира является членом такого фонда.

**III. Процессуальный, или процедурный, акт применения норм права**, устанавливающих ответственность за природоресурсные правонарушения, завершает деятельность компетентных органов по привлечению правонарушителя к юридической ответственности. К органам, принимающим акты по привлечению субъектов природоресурсного права к юридической ответственности, относятся:

1) судебные органы – суды общей юрисдикции, осуществляющие судопроизводство по уголовным, гражданским и административным делам, арбитражные суды, рассматривающие подведомственные им дела;

2) государственные органы и должностные лица, наделённые правом налагать административные взыскания. К ним относятся органы внутренних дел, административные комиссии, должностные лица специально уполномоченных органов по управлению использованием и охраной природных ресурсов;

3) руководители юридических лиц, осуществляющие привлечение виновных работников к материальной (в пределах месячного заработка) и дисциплинарной ответственности;

4) несудебные органы, рассматривающие дела, возникающие из гражданско-правовых правоотношений, связанные с природопользованием: третейские суды Российской Федерации и международные арбитражные органы. По соглашению между сторонами спора он может быть передан на рассмотрение третейского суда или международных арбитражных органов.

Решение по любому спору, вынесенное в административном порядке или в порядке, предусмотренном трудовым законодательством, может быть обжаловано в суд или арбитражный суд.

Органы государственной власти рассматривают споры о пользовании, владении и распоряжении природными ресурсами, возникающие между субъектами Федерации, между Российской Федерацией и её субъектами, если такие споры не переданы на рассмотрение Верховного Суда РФ распоряжением Президента РФ. Указанные споры могут возникать по вопросам совместного пользования, владения и распоряжения природными ресурсами, находящимися в федеральной государственной собственности, ресурсами, находящимися в собственности субъектов Федерации, другим вопросам ресурсопользования.

Достаточно традиционной является классификация по видам ответственности, к которым привлекается правонарушитель. Выделяют уго-

ловную, административную, гражданско-правовую ответственность, а также ответственность по трудовому праву (материальная и дисциплинарная ответственность).

Уголовная ответственность предусмотрена за правонарушения в сфере природопользования, представляющие наибольшую общественную опасность<sup>313</sup>. К ним относятся преступления, перечисленные в Гл. 26 Уголовного кодекса РФ «Экологические преступления»: нарушение законодательства Российской Федерации о континентальном шельфе и об исключительной экономической зоне Российской Федерации (ст. 253); нарушение правил охраны и использования недр (ст. 255); незаконная добыча (вылов) водных биологических ресурсов (ст. 256); нарушение правил охраны водных биологических ресурсов (ст. 257); незаконная охота (ст. 258); уничтожение критических местообитаний для организмов, занесённых в Красную книгу Российской Федерации (ст. 259); незаконная рубка лесных насаждений (ст. 260); уничтожение или повреждение лесных насаждений (ст. 261)<sup>314</sup>.

Административная ответственность устанавливается Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, а также законами субъектов Федерации за правонарушения в сфере использования природных ресурсов, представляющие меньшую, по сравнению с преступлениями, общественную опасность. В КоАП РФ такие правонарушения перечислены в гл. 7 и 8.

Гражданско-правовая ответственность преследует, главным образом, цель возмещения ущерба, причинённого природопользованием собственнику природного ресурса – государству или природопользователям, а также третьим лицам, не являющимся природопользователями. Особенностью гражданско-правовой ответственности является её применение к правонарушителю наряду с привлечением его к административной, уголовной ответственности.

Ущерб, подлежащий возмещению правонарушителем, включает затраты на компенсацию ущерба, причинённого природному ресурсу и месту его нахождения, с учётом понесённых убытков, включая упущенную выгоду. В соответствии со ст. 15 Гражданского кодекса РФ убыт-

---

<sup>313</sup> См., подробнее: *Галимов Д.И.* Совершенствование законодательства об ответственности за незаконную добычу водных животных и растений // *Безопасность бизнеса.* 2007. № 4; *Бажутов С.* Борьба с незаконной добычей водных биологических ресурсов // *Законность.* 2006. № 12; *Сулейманов А.* Уголовно-правовые проблемы незаконной порубки деревьев и кустарников // *Уголовное право.* 2003. № 1.

<sup>314</sup> Кроме перечисленных, Гл. 26 Уголовного кодекса РФ содержит ещё шесть составов, предусматривающих ответственность за «собственно экологические» преступления: загрязнение атмосферы, вод, морской среды и др.

ки – это расходы, которые необходимо произвести для восстановления нарушенного права, утраты или повреждения имущества (реальный ущерб), и не полученные в результате нарушений доходы (упущенная выгода).

Специфика природных объектов и ресурсов приводит к тому, что рассчитать подлежащий возмещению ущерб зачастую бывает очень сложно. Поэтому в природоресурсном праве в этих целях широко используется таксовый метод. Такса – установленная расценка товаров или норма оплаты чего-либо<sup>315</sup>.

Существующие попытки выделить в таксах штрафной (административный) элемент вызывают возражения по трём причинам.

1. Действующее законодательство не предусматривают возможности повторного привлечения к одному и тому же виду ответственности за совершённое правонарушение. Если такса, пусть даже в какой-то части, включает в себя штраф, взыскиваемый в административном порядке, то наложение другого штрафа за то же правонарушение невозможно.

2. Статья 56 Федерального закона «О животном мире», ст. 77 Федерального закона «Об охране окружающей среды» ставят знак равенства между таксами и ущербом (вредом). Следовательно, таксы рассматриваются как способ исчисления ущерба, причиненного природным ресурсам.

3. В ст. 78 Федерального закона «Об охране окружающей среды» указано, что на основании решения суда или арбитражного суда вред окружающей среде, причинённый нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, может быть возмещён посредством возложения на ответчика обязанности по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды за счёт его средств в соответствии с проектом восстановительных работ.

Если ущерб, исчисленный по таксам, может быть возмещён силами и средствами самого причинителя вреда или за его счёт, то придётся признать, что одним из видов административных взысканий является устранение правонарушителем последствий своего противоправного действия, что не предусмотрено КоАП РФ, устанавливающим исчерпывающей перечень видов административных взысканий.

Там, где расчёт реального ущерба невозможен, целесообразно устанавливать штрафные санкции за нарушение природоресурсного законодательства, не отождествляя их с таксами<sup>316</sup>.

Таксовый метод применяется при исчислении ущерба, причинённого лесным ресурсам, объектам животного мира (при охоте, рыболовстве). Величина такс устанавливается в размере, кратном минимальному размеру оплаты труда, или в твёрдой денежной сумме. Ущерб, причи-

<sup>315</sup> Ожегов С.И. Словарь русского языка. М.: Советская энциклопедия, 1970. С. 776.

<sup>316</sup> Розовский Б.Г. Правовое стимулирование рационального природопользования. Киев: Наукова Думка, 1981. С. 105.

нённый водным ресурсам, ресурсам недр, определяется на основании методик по оценке и возмещению вреда. При отсутствии методик и такс размер ущерба определяется по фактическим затратам, понесённым на восстановление природного ресурса. В необходимых случаях могут использоваться все способы определения ущерба и в любых сочетаниях.

Ответственность за природоресурсные правонарушения по трудовому праву включает дисциплинарную и материальную ответственность и обусловлена наличием трудовых отношений между работником и работодателем. В ходе выполнения своих трудовых обязанностей работником может быть причинён вред природным ресурсам, который подлежит возмещению работодателем. В порядке регресса работодатель вправе взыскать понесённые им расходы с виновного работника либо наложить на него дисциплинарное взыскание.

Материальная ответственность по трудовому праву отличается от гражданско-правовой, в частности, тем, что размер ущерба ограничен прямым действительным ущербом и по общему правилу не должен превышать среднего месячного заработка работника. В полном объёме ущерб подлежит возмещению работником только в случаях, прямо предусмотренных трудовым законодательством.

Дисциплинарная ответственность работника может возникнуть в связи с тем, что работник, недобросовестно исполняя свои трудовые обязанности, предусмотренные законом, трудовым договором, локальными нормативными правовыми актами, причиняет вред природным ресурсам.

К видам вреда, причинённого незаконным ресурсопользованием, относятся экономический, экологический и антропологический вред<sup>317</sup>. Помимо этого, природоресурсными правонарушениями гражданину может причиняться моральный вред (физические и нравственные страдания), юридическому лицу – вред, заключающийся в умалении его деловой репутации. Такие виды вреда могут компенсироваться на основании ст.ст. 151, 152, 1099–1101 Гражданского кодекса РФ.

**Экономический вред** причиняется, как правило, одному или нескольким природным ресурсам и может быть оценён в стоимостном выражении в виде убытков (включая упущенную выгоду). Непосредственным объектом экономического вреда является право собственности на природные ресурсы и права на природные ресурсы природопользователей и ресурсодержателей. Экономический вред сам по себе может и не оказывать сколько-нибудь заметного влияния на состояние при-

---

<sup>317</sup> Правовая охрана природы / Под ред. В.В. Петрова. М.: Изд-во МГУ, 1980. С. 96–100.

родных ресурсов. Самовольная порубка деревьев и кустарников, нарушив право собственника на участок леса, может, при известных условиях, принести даже пользу окружающей среде. Отсутствие вреда природным ресурсам характерно и для их незаконного поиска, оценки, изучения.

**Экологический вред** наносится всей экосистеме в целом и может явиться как результатом нерационального и небезопасного природопользования, так и результатом загрязнения окружающей среды отходами промышленности, транспорта и т.п.

**Антропологический вред**, являясь разновидностью экологического, предполагает причинение ущерба жизни и здоровью человека, в частности в результате использования природных ресурсов с нарушением требований безопасного природопользования. Вред жизни и здоровью может причиняться как работникам, занимающимся использованием природных ресурсов, так и иным гражданам в результате воздействия природопользования на природные объекты.

Поресурсное законодательство устанавливает требование, в соответствии с которым сделки, совершённые с его нарушением, являются недействительными, а при противоречии между природоресурсным законодательством и иными законами применяются нормы природоресурсного права.



---

---

# ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ

---

---

## Глава III

### ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ

#### § 1. Отношения, регулируемые горным законодательством, объекты и субъекты недропользования

Правовое регулирование недропользования в Российской Федерации имеет исключительно важное значение, определяемое их ролью в жизни настоящих и будущих поколений России. В Российской Федерации в настоящее время открыто, разведано и разрабатывается более 35000 месторождений топливно-энергетического, металлургического и нерудного сырья. Минерально-сырьевые ресурсы в экономике страны представляют собой более 50% доходной части федерального бюджета, более 70% экспорта и валютной выручки страны, 100 % Стабилизационного фонда России; почти 50–60% промышленной продукции, выпускаемой предприятиями минерально-сырьевого комплекса<sup>318</sup>.

Горное право, как система норм, регулирующих отношения по использованию недр, является одним из институтов Особенной части природоресурсного права. Ряд исследователей<sup>319</sup> считают горное право самостоятельной отраслью российского права, однако с такой точкой зрения сложно согласиться. В пользу этого говорит, например, то, что практически невозможно выделить особенности метода правового регулирования отношений недропользования по сравнению, например, с методом регулирования водных, лесных отношений, отношений по использованию объектов животного мира, но это не позволяет признать соответствующие системы норм самостоятельными отраслями права.

Отношения, регулируемые горным законодательством, перечислены в Законе «О недрах», являющемся одним из базовых нормативных актов горного права, а также указаны в федеральных законах «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации», «О континен-

---

<sup>318</sup> Роль и место минерально-сырьевого комплекса в социально-экономическом развитии регионов России по недропользованию: Доклад заместителя Руководителя Роснедр В.Н. Бавлова (круглый стол, ВСЕГЕИ, С.-Петербург, 15.06.2006 г.)

<sup>319</sup> См., например, *Певзнер М.Е.* Горное право. М.: Изд-во Моск. гос. горн. ун-та, 1997; *Перчик А.И.* Основы горного права. М.: Недра, 1996.



тальном шельфе Российской Федерации». К ним относятся отношения, возникающие в связи с:

1) геологическим изучением, использованием и охраной недр территории Российской Федерации, её континентального шельфа;

2) использованием отходов горно-добывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, торфа, сапропелей<sup>320</sup>, иных специфических минеральных ресурсов, включая подземные воды, рассолы и рапу<sup>321</sup> соляных озёр и заливов морей;

3) использованием минеральных (неживых) ресурсов<sup>322</sup>.

В ходе недропользования практически всегда возникает необходимость в использовании природных ресурсов, связанных с недрами, – лесных, земельных участков, водных объектов. Экологическое законодательство требует соблюдения правил охраны растительного и животного мира, атмосферного воздуха при пользовании недрами. Такие отношения регулируются нормами не только горного, но и лесного, земельного, водного, экологического законодательства.

Отношения недропользования возникают в ходе реализации того или иного технологического процесса, выбираемого в зависимости от цели использования участка недр (вида пользования недрами). С учётом этого и должен проводиться анализ системы горного права. Поэтому важно выявить соотношение содержания таких понятий, как «отношения недропользования», «виды пользования недрами (виды недропользования)», «право пользования недрами (право недропользования)» и «горные отношения».

**Отношениями недропользования** по горному законодательству признаются отношения, возникающие в связи с геологическим изучением, использованием и охраной недр территории Российской Федерации, её континентального шельфа, а также в связи с использованием отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, торфа, сапропелей и иных специфических минеральных ресурсов,

---

<sup>320</sup> Сапропель – илистые отложения пресных водоёмов, содержащие большое количество органических веществ в коллоидном состоянии. Используется в физиотерапевтической практике. В сельском хозяйстве сапропель применяют как удобрение, а также добавляют в рационы сельскохозяйственным животным в качестве минеральной подкормки.

<sup>321</sup> Рапа – соляной раствор, насыщенный минеральными компонентами; источник бора, лития, калия, натрия, хлористого натрия и их соединений. Используется в промышленности и в лечебных целях.

<sup>322</sup> Минеральные (неживые) ресурсы согласно ст. 1 Федерального закона «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» – минеральные ресурсы вод, покрывающих морское дно, включая содержащиеся в морской воде химические элементы и их соединения.

включая подземные воды, рассолы и рапу соляных озер и заливов морей.

Согласно Закону «О недрах» отношения, связанные с использованием и охраной земель, водных объектов, растительного и животного мира, атмосферного воздуха, возникающие при пользовании недрами, регулируются соответствующим законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Федерации. Поэтому под охраной недр, по смыслу горного законодательства, следует считать их охрану путём рационального пользования недрами.

Отношения недропользования являются ключевыми для характеристики горного права. Наряду с отношениями недропользования существуют предшествующие и сопутствующие им отношения, также регулируемые горным законодательством.

Вместе с понятием отношений недропользования в науке горного права существует термин «горные отношения». Б.Д. Клюкин полагает, что «горные отношения значительно шире только вопросов использования недр. Они затрагивают и отношения собственности горных предприятий, и их договорные отношения, отношения с владельцами земельных участков над месторождениями и многое другое. Рассматриваемая сфера регулирования объединяется единым понятием – горные отношения, подобно земельным, водным, лесным отношениям»<sup>323</sup>. Соглашаясь во многом с таким подходом, следует всё же отметить, что договорные отношения субъектов горного права с иными субъектами предпринимательской деятельности регулируются гражданским правом. Утверждение о том, что отношения, возникающие при предоставлении земельного участка для целей пользования недрами, являются горными отношениями, вызовет, видимо, возражения представителей науки земельного права.

**С учётом этого отношения, регулируемые горным законодательством, можно определить как горные отношения, включающие в себя отношения недропользования, а также предшествующие и сопутствующие им отношения, возникающие в сфере рационального и безопасного использования недр.**

М.Е. Певзнер полагает, что предмет горного права – это общественные отношения, возникающие в сфере взаимодействия общества и недр<sup>324</sup>. Такое определение предполагает расширительное толкование отношений, регулируемых горным законодательством, поскольку при пользовании недрами возникают также гражданско-правовые, трудовые, административно-правовые, уголов-

<sup>323</sup> Клюкин Б.Д. Формирование нового горного права России. С. 58.

<sup>324</sup> Певзнер М.Е. Горное право.

но-правовые и иные отношения, входящие в предметы правового регулирования соответствующих отраслей.

А.И. Перчик полагает, что это имущественные и некоторые неимущественные отношения между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Федерации, местного самоуправления, юридическими лицами и гражданами по поводу владения, пользования и распоряжения недрами, а также по поводу государственного управления ресурсами недр, разведки и направленной на эффективное комплексное использование полезных свойств недр добычи содержащихся в них полезных ископаемых или использования недр в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых<sup>325</sup>.

Схожее определение предложено Г.Ю. Боярко: имущественные и некоторые неимущественные отношения между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Федерации, местного самоуправления, юридическими лицами и гражданами (физическими лицами) по поводу владения, пользования и распоряжения недрами, а также по поводу государственного управления ресурсами недр, разведки и добычи содержащихся в них полезных ископаемых или использования недр в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых<sup>326</sup>.

Крайне сложно, а практически невозможно дать полное и исчерпывающее определение системы регулируемых горным законодательством отношений через перечисление всех входящих в него общественных отношений. Логичнее указать на горные отношения, включающие в себя отношения недропользования и связанные с ними отношения, и впоследствии раскрывать их природу и содержание.

Отношения недропользования возникают при пользовании недрами, которое может осуществляться в определённых, исчерпывающе указанных в горном законодательстве целях. Следовательно, виды пользования недрами – это такие способы их использования, при которых возникают отношения недропользования. Поэтому соотношение между пользованием недрами и отношениями недропользования такое же, как между деятельностью (юридически обусловленной) и возникающими при этом общественными отношениями, подлежащими урегулированию горным законодательством.

Легальное определение недропользования в горном законодательстве отсутствует, однако анализ законов «О недрах», «О континентальном шельфе Российской Федерации», других нормативных актов горного права позволяет дать ему следующее определение. **Недропользование – это юридически обусловленная деятельность субъектов горного права по использованию минеральных ресурсов**

<sup>325</sup> Перчик А.И. Основы горного права. С. 20.

<sup>326</sup> Боярко Г.Ю. Основы горного права России. Томск: Изд-во Том. ун-та, 2000. С. 57.

**Российской Федерации, её континентального шельфа и исключительной экономической зоны.**

Как отмечалось, государство никогда не устраняется от управления использованием тех природных ресурсов, которые для него жизненно важны. Поэтому в горные отношения, регулируемые горным законодательством, кроме отношений недропользования и предшествующих им отношений, включаются также отношения, сопутствующие отношениям недропользования: 1) отношения собственности и исключительные права на недра: 2) отношения по государственному управлению недропользованием.

**Предшествуют отношениям недропользования отношения по предоставлению участков недр в пользование, включая отношения, связанные с проведением конкурсов, аукционов, заключением соглашений, а также с лицензированием недропользования.**

Предоставление участков недр в пользование для добычи полезных ископаемых обычно осуществляется путём проведения аукционов или конкурсов. Исключения из этого правила допускаются только в случаях, предусмотренных горным законодательством<sup>327</sup>. Для различных видов пользования недрами установлены особые условия рассмотрения заявок на получение права пользования недрами<sup>328</sup>. Право пользования недрами, если оно не связано с добычей полезных ископаемых, в большинстве случаев предоставляется на бесконкурсной основе.

Отношения недропользования содержат три группы отношений.

1. Отношения, возникающие в ходе геологического изучения участков недр. Это отношения по региональному геологическому изучению, геологическому изучению, включающему поиск и оценку месторождений полезных ископаемых, а также по геологическому изучению и оценке пригодности участков недр для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых.

---

<sup>327</sup> Принцип предоставления права пользования недрами на конкурсной (аукционной) основе хотя и закреплён в Законе РФ «О недрах», но неоднократно нарушался. В 1992–1993 гг. под давлением крупнейших нефтегазодобывающих вертикально-интегрированных компаний, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ права на освоение и разработку всех основных газовых месторождений и 180 нефтяных месторождений были переданы на бесконкурсной основе (*Крюков В., Севастьянова А., Токарев А., Шмат В.* Эволюционный подход к формированию системы государственного регулирования нефтегазового сектора. Новосибирск. ИЭиОПП СО РАН, 2002. С. 68).

<sup>328</sup> Приказ Министерства природных ресурсов РФ от 2 декабря 2004 г. № 715 «Об утверждении Порядка рассмотрения заявок на получение права пользования недрами для целей строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2004. № 52.

Геологическое изучение недр следует разграничивать на ресурсные исследования, направленные на получение знаний для последующей разведки и разработки минеральных ресурсов, и научные исследования, целью которых является получение фундаментальных научных знаний о строении недр и происходящих в них процессах.

2. Отношения по добыче минеральных ресурсов. В их состав включаются отношения по разведке и разработке месторождений полезных ископаемых, а также по использованию отходов горно-добывающих и связанных с ними производств. В зависимости от технологического процесса добычи полезных ископаемых выделяются добыча твёрдых полезных ископаемых, углеводородов, подземных вод, природных лечебных ресурсов, иных минеральных ресурсов.

3. Отношения по использованию участков недр в целях, не связанных с добычей минеральных ресурсов<sup>329</sup>.

Отношения собственности на недра всегда рассматривались в качестве приоритетных как в отечественной, так и в зарубежной юридической науке и практике<sup>330</sup>. Согласно ст. 1.2 Закона «О недрах» недра в границах территории Российской Федерации, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются государственной собственностью. Вопросы владения, пользования и распоряжения недрами находятся в совместном ведении Российской Федерации и её субъектов. Участки недр не могут быть предметом купли, продажи, дарения, наследования, вклада, залога или отчуждаться в иной форме.

Государственная собственность на недра обусловлена тем, что никакое государство никогда не отказывалось от регулирования недропользования, независимо от того, в чьей собственности находились недра или находящийся над ним земельный участок<sup>331</sup>. Вместе с тем

---

<sup>329</sup> См. подробнее: «Методические указания по лицензированию пользования недрами для целей, не связанных с добычей полезных ископаемых». Утверждены Министерством природных ресурсов РФ 22.06.98 г. // Информационно-правовая система «Консультант».

<sup>330</sup> См., например: *Миргазизова Р.Н.* Правовое регулирование отношений собственности в сфере поиска, разведки и добычи минерального сырья в Российской Федерации. Новосибирск, 2000; *Салиева Р.Н., Нигматуллина Л.М.* Специфика недр и ресурсов недр как объектов права собственности. Тюмень, 2001; *Салиева Р.Н.* Правовое обеспечение развития предпринимательства в нефтегазовом секторе экономики. Новосибирск, 2001. С. 161; *Быстров Г.Е.* О праве государственной собственности на недра Российской Федерации и субъектов Российской Федерации // Правовые проблемы нефтегазового комплекса. Тюмень. 2002. С. 20; *Мельгунов В.Д.* О некоторых вопросах права собственности на недра // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 2002. № 6 и др.

<sup>331</sup> Об истории становления права собственности на недра в различных странах см. подробнее: *Василевская Д.В.* Нормативное закрепление права собственности на недра: опыт и тенденции // Журнал российского права. 2007. № 8.

следует согласиться с Д.В. Василевской в том, что в настоящее время в России правовое положение недр как объектов публичной собственности чётко не закреплено, поскольку в ст. 9 Конституции РФ указано, что «земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории», что не указывает на то, что природные ресурсы должны служить удовлетворению общих потребностей всех граждан России как нынешнего, так и будущих поколений, иметь особый режим оборота<sup>332</sup>.

Правовая категория совместного ведения Российской Федерации и её субъектов по вопросам владения, пользования и распоряжения недрами не раз подвергалась справедливой критике, поскольку с точки зрения как теории права, так и гражданского права достаточно сложно однозначно определить правовой режим недр. В этой связи заслуживает поддержки мнение Б.Д. Клюкина о том, что концепция совместного владения, пользования и распоряжения государственной собственностью является тупиковой для решения. Поэтому сейчас всё большее признание находит единая государственная собственность в противовес разделению государственной собственности на недра на федеральную и региональную. Вопрос правильного учёта экономических интересов Федерации, регионов и местного населения автор предлагает решить путём распределения доходов и прибыли от недропользования в определённых, закреплённых в Конституции РФ пропорциях<sup>333</sup>.

**Отношения по государственному управлению недропользованием** содержат несколько групп отношений, реализация которых обеспечивает рациональное и безопасное пользование недрами, а также интересы государства и как суверена, и как собственника недр. **Государственное управление** недропользованием можно определить как организационную деятельность государственных органов исполнительной власти Российской Федерации и её субъектов, местного самоуправления, органов правосудия, направленную на создание условий для управления рациональным, безопасным и экономически эффективным недропользованием.

Среди отношений по государственному управлению использованием недрами можно выделить следующие группы отношений:

1. Отношения, обеспечивающие эффективное использование государственного фонда недр. Эффективность управления недропользова-

---

<sup>332</sup> *Василевская Д.В.* Нормативное закрепление права собственности на недра: опыт и тенденции // Журнал российского права. 2007. № 8.

<sup>333</sup> *Клюкин Б.Д.* Законодательная база горного права РФ: современные проблемы и пути совершенствования // Экологическое право. 2002. № 3; *Он же.* Формирование нового горного права России.

нием обеспечивается путём проведения государственного учёта и включения в Государственный реестр работ по геологическому изучению недр, участков недр, предоставленных для добычи полезных ископаемых, а также в целях, не связанных с их добычей, и лицензий на пользование недрами. В этих же целях ведутся Государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых, Государственный баланс запасов полезных ископаемых, проводится Государственная экспертиза запасов полезных ископаемых.

2. Отношения по обеспечению рационального и безопасного недропользования урегулированы ст.ст. 23, 24 Закона «О недрах». Однако в связи со сложностью технологических процессов недропользования и повышенной опасностью горных работ нормы указанных статей определяют лишь наиболее общие требования в сфере рациональности и безопасности недропользования, которые подробно детализируются в подзаконных нормативных актах горного права.

Для обеспечения безопасности недропользования и населения в районах мест добычи полезных ископаемых необходимо, чтобы деятельность по использованию участков недр завершалась проведением работ по ликвидации или консервации горных предприятий.

3. Отношения, возникающие в ходе осуществления государственного контроля и государственного надзора за использованием недрами. В соответствии с горным законодательством государственный контроль осуществляется за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр. Его целью является обеспечение соблюдения всеми пользователями недр установленного порядка недропользования, горного законодательства, правил ведения государственного учёта и отчётности.

4. Отношения по обеспечению экономически эффективного недропользования. В процессе пользования недрами недропользователь вступает в отношения по уплате налогов и сборов, предусмотренных горным законодательством и законодательством о налогах и сборах.

Таким образом, систему отношений, регулируемых горным законодательством, можно представить следующим образом:

**I. Отношения, предшествующие отношениям недропользования:** отношения по предоставлению участков недр в пользование, включая отношения, связанные с проведением конкурсов, аукционов, заключением соглашений, а также с лицензированием недропользования.

**II. Отношения недропользования, включая:**

1. Отношения, возникающие в ходе геологического изучения участков недр.

2. Отношения по добыче минеральных ресурсов.
3. Отношения по использованию участков недр в целях, не связанных с добычей минеральных ресурсов<sup>334</sup>.

### III. Отношения, сопутствующие отношениям недропользования, в том числе:

1. Отношения собственности на недра.
2. Отношения по государственному управлению использованием недрами.

**Объекты горных отношений.** Недра являются общим объектом горного права, поскольку, в соответствии с Преамбулой Закона «О недрах» недра – это часть земной коры, расположенной ниже почвенного слоя, а при его отсутствии – ниже земной поверхности и дна водоёмов и водотоков, простирающаяся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения<sup>335</sup>.

В широком смысле недра имеют границы: верхнюю, отделяющую их от земной поверхности, и нижнюю, находящуюся в центре Земли. Однако это описание геологического объекта, а не объекта гражданских прав. Недра невозможно представить как индивидуально-определённую вещь<sup>336</sup>.

В.А. Удинцев ещё в XIX в., указывал, что «недра не представляют собой какой-либо определённый предмет, который можно видеть, осязать или хотя бы мыслить. Мы знаем, что под землей залегают ископаемые богатства, что они могут оказаться в том или ином месте, иметь то или иное положение, но и только. Но если так, то немыслимо и какое-либо обладание столь неопределённым предметом. Установление прав собственности на объект, не имеющий физической возможности по своей неопределённости и безграничности фигурировать в гражданском обороте, невозможно»<sup>337</sup>.

В качестве непосредственного объекта горного права выступает участок недр, предоставляемый в пользование недропользователю – горный или геологический отвод. **Горный отвод** согласно ст. 7 Закона «О недрах» – это геометризованный блок недр. Он предоставляется недропользователю в пользование недрами в целях добычи полезных

---

<sup>334</sup> См. подробнее: «Методические указания по лицензированию пользования недрами для целей, не связанных с добычей полезных ископаемых». Утверждены Министерством природных ресурсов РФ 22.06.98 г.

<sup>335</sup> Последняя оговорка свидетельствует о том, что с учётом развития технологий недропользования глубина, до которой простираются недра, в их юридическом понимании может увеличиваться. Поэтому с юридической точки зрения понятие «недра» является динамическим (Перчик А.И. Горное право: Учебник. М., 2002. С. 17).

<sup>336</sup> Дроздов И.А. О развитии правового регулирования недропользования // Вестник ВАС РФ. 2007. № 8.

<sup>337</sup> Удинцев В.А. Русское горноземельное право. Киев, 1909. С. 32.



ископаемых, строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, образования особо охраняемых геологических объектов, а также в соответствии с соглашением о разделе продукции.

При определении границ горного отвода учитываются пространственные контуры месторождения полезных ископаемых, положение участка строительства и эксплуатации подземных сооружений, границы безопасного ведения горных и взрывных работ и другие параметры и факторы, влияющие на состояние недр и земной поверхности в связи с процессом геологического изучения и использования недр. Горный отвод индивидуализируется в виде объёмной (трёхмерной) части недр. Под индивидуализацией следует понимать выделение, отграничение вещи от ей подобных любым возможным способом<sup>338</sup>.

Пользователь недр, получивший горный отвод, имеет исключительное право осуществлять в его границах пользование недрами в соответствии с предоставленной лицензией. Любая деятельность, связанная с использованием недрами в границах горного отвода, может осуществляться только с согласия пользователя недр, которому он предоставлен.

**Геологический отвод** предоставляется недропользователю для геологического изучения без существенного нарушения целостности недр (без проходки тяжёлых горных выработок и бурения скважин для добычи полезных ископаемых или строительства подземных сооружений для целей, не связанных с добычей полезных ископаемых). Другим отличием геологического отвода от горного является то, что в границах геологического отвода могут одновременно проводить работы несколько пользователей недр. Их взаимоотношения определяются при предоставлении недр в пользование.

Используемые и неиспользуемые участки недр территории России и её континентального шельфа составляют в совокупности **государственный фонд недр**. В нём в соответствии со ст. 2.1 Закона «О недрах» в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства выделяют отдельные участки недр, которые относятся к участкам недр федерального значения.

К участкам недр федерального значения относятся участки недр:

1) содержащие месторождения и проявления урана, алмазов, особо чистого кварцевого сырья, редких земель иттриевой группы, никеля, кобальта, тантала, ниобия, бериллия, лития, металлов платиновой группы;

---

<sup>338</sup> Хаскельберг Б.Л., Ровный В.В. Индивидуальное и родовое в гражданском праве. М., 2004. С. 32.

2) расположенные на территории субъекта Федерации или территориях субъектов Федерации и содержащие на основании сведений государственного баланса запасов полезных ископаемых начиная с 1 января 2006 г.: извлекаемые запасы нефти от 70 млн. т; запасы газа от 50 млрд. куб. м; запасы коренного золота от 50 т; запасы меди от 500 тыс. т;

3) внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа Российской Федерации;

4) при пользовании которыми необходимо использование земельных участков из состава земель обороны, безопасности.

В целях обеспечения потребностей будущих поколений в минерально-сырьевых ресурсах, прежде всего, стратегических и дефицитных видах полезных ископаемых, в соответствии с концепцией устойчивого развития в Российской Федерации формируется **федеральный фонд резервных участков недр**. В него включаются участки недр, не предоставленных в пользование.

Участки недр, включённые в федеральный фонд резервных участков недр, не предоставляются в пользование до принятия решения об исключении их из этого фонда. Решения о включении в федеральный фонд резервных участков недр и об исключении из него участков недр принимаются Правительством РФ по представлению уполномоченного федерального органа исполнительной власти.

Закон «О недрах», кроме использования участков недр, регулирует также отношения, связанные с использованием отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, торфа, сапропелей и иных специфических минеральных, в том числе лечебных<sup>339</sup>, ресурсов, включая подземные воды, рассолы и рапу соляных озёр и заливов морей. Перечисленные ресурсы, определённым образом юридически индивидуализированные, также выступают помимо участков недр в качестве непосредственных объектов недропользования<sup>340</sup>.

Следует различать понятия недр и ресурсов недр. К ресурсам недр, по определению М.Е. Певзнер, относятся твёрдые, жидкие, газообразные полезные ископаемые, энергетические ресурсы и полости естественного и техногенного происхождения в недрах. В геологической науке выделяют 6 видов ресурсов недр: месторождения полезных ископаемых; отвалы вскрышных и вмещающих пород, терриконы угольных шахт, отвалы и склады забалансовых полезных

<sup>339</sup> К лечебным грязям относят иловые сульфидные, сапропелевые, торфяные и сопочные, а также бишофит, нафталан и др. Лечебные воды – минеральные лечебные, столовые и лечебно-столовые подземные воды.

<sup>340</sup> Исключение в этом смысле составляют подземные воды, поскольку они заключены в недрах и при их добыче в пользование предоставляется горный отвод.

ископаемых<sup>341</sup>; отходы горно-обогатительного и металлургического производства; глубинные источники пресных, минеральных и термальных вод; внутреннее глубинное тепло недр Земли; природные и техногенные полости в массиве горных пород<sup>342</sup>.

В качестве самостоятельных объектов горного права можно рассматривать также горное имущество и горное предприятие. В современном российском горном и гражданском законодательстве отсутствуют легальные определения понятий. Такое положение представляется недопустимым, поскольку отношения собственности на имущество, используемое недропользователями для разведки и добычи полезных ископаемых, являются основополагающими для любых стран с рыночной экономикой.

В науке горного права в настоящее время предпринимаются попытки определить, что такое «горное имущество». Иногда для раскрытия содержания указанных категорий используются формулировки, содержащиеся в проектах федеральных нормативных актов<sup>343</sup>. А.Ф. Стругов<sup>344</sup> определяет горное имущество как имущество, созданное или приобретённое пользователем недр и непосредственно обеспечивающее процесс недропользования. При этом он разделяет горное имущество на связанное и несвязанное. Аналогичной позиции придерживаются также В.Ж. Аренс и А.Н. Вылегжанин<sup>345</sup>. Недвижимое горное имущество признаётся ими связанным, а движимое – несвязанным. Приведённая дифференциация горного имущества представляется не вполне обоснованной. Так, авторы к несвязанному горному имуществу относят, в частности, средства передвижения, погрузочные машины, энергосиловые агрегаты и др. В то же время указанное движимое имущество может быть использовано и в иных целях, в том числе не связанных с использованием недрами. При этом такое имущество уже нельзя будет назвать горным. Поэтому относить к горному имуществу всё имущество, которое используется или может быть использовано при пользовании недрами,

---

<sup>341</sup> К забалансовым природным ресурсам, в отличие от балансовых, относятся такие, добыча которых, при современном уровне развития технологии нерентабельна.

<sup>342</sup> Певзнер М.Е. Горное право. С. 46.

<sup>343</sup> См., например Тихомирова С.Р., Ананченко А.Д. Словарь-справочник российского недропользователя. Официальные термины и понятия. М., 2004. С. 78. В указанном справочнике горное имущество определяется как «здания, сооружения, оборудование и иное имущество».

<sup>344</sup> Стругов А.Ф. О горном имуществе и имущественных отношениях при прекращении пользования недрами // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 1997. С. 31–32.

<sup>345</sup> Правовой режим минеральных ресурсов: Словарь-справочник / Под ред. В.Ж. Аренса, А.Н. Вылегжанина. Томск: Том. гос. ун-т, 2002. С. 44–45.

едва ли целесообразно, поскольку критерием отнесения движимого имущества к «горному» в данном случае является только цель его использования<sup>346</sup>.

Недвижимое имущество, неразрывно связанное с недрами и служащее для целей добычи полезных ископаемых, должно иметь специфический правовой режим, как недвижимое имущество особого рода. В соответствии со ст. 130 Гражданского кодекса РФ к недвижимому имуществу относятся земельные участки, участки недр и все, что прочно связано с землей, то есть объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно. Недвижимое горное имущество, неразрывно связанное с недрами, может быть использовано только по своему прямому и единственному назначению – для того или иного вида пользования недрами. Вне связи с недрами оно не используется.

**Под горным имуществом** следует понимать, прежде всего, недвижимое имущество, неразрывно связанное с недрами. Такой вывод можно сделать потому, что движимое и недвижимое имущество имеет различный правовой режим. Гражданское законодательство предусматривает различные требования к условиям договоров, предметом которых является движимое и недвижимое имущество, форме их совершения, государственной регистрации. Объединение в горном имуществе как движимого, так и недвижимого имущества может привести к тому, что на сделки с движимым имуществом будут распространяться требования, предусмотренные для недвижимости.

Для обеспечения пользования недрами, помимо недвижимого горного имущества, неразрывно связанного с недрами, необходимо наличие и иного недвижимого имущества, неразрывно связанного с землей. В соответствии со ст. 130 Гражданского кодекса РФ – это здания, сооружения, используемые в том числе в процессе пользования недрами. Согласно ст. 132 Кодекса предприятие, как имущественный комплекс, признается недвижимостью. В состав предприятия входят все виды имущества, предназначенные для его деятельности, включая земельные участки, здания, сооружения, оборудование, инвентарь, сырье, продукцию, права требования, долги, а также права на обозначения, индивидуализирующие предприятие, его продукцию, работы и услуги, и другие

---

<sup>346</sup> Следуя этому критерию, можно было бы выделить, например, водное имущество (причалы, плотины, шлюзы), энергетическое имущество (электростанции, линии электропередачи, трансформаторные подстанции), лесное имущество (охотхозяйственные сооружения, шишкосушилки), иные виды имущества, используемого в тех или иных целях. Едва ли такая дифференциация была бы оправданной.

исключительные права. Анализ горного и гражданского законодательства позволяет сделать вывод о том, что в **состав горного предприятия** следует включать горное имущество, а также иное недвижимое и движимое имущество, обеспечивающее пользование недрами, геологическую информацию и исключительные права, связанные с деятельностью горного предприятия. Право пользования недрами является имущественным правом, поэтому оно также должно входить в состав горного предприятия.

В соответствии с гражданским законодательством предмет залога может быть всякое имущество, в том числе имущественные права. С этой точки зрения не только горное имущество, другое недвижимое имущество как составная часть горного предприятия, но и право пользования недрами, как имущественное право, может быть предметом залога. С учётом специфики права пользования недрами необходимо предусмотреть специальные требования к процедуре обращения взыскания на такой предмет залога.

Горное имущество следует признать недвижимым имуществом особого рода и урегулировать особенности его оборота. Распространение в России рыночных отношений может привести к ситуации, когда собственником горного имущества (скважин, горных выработок) является одно лицо, а право пользования недрами в соответствии с лицензией принадлежит другому.

Горное имущество упоминается в горном и гражданском законодательстве. Так, в ст. 17.1 Закона «О недрах» упоминается «имущество, необходимое для осуществления деятельности, указанной в лицензии на пользование участком недр, в том числе из состава имущества объектов обустройства в границах лицензионного участка», в ст. 21.1 Закона – «о передаче имущества, необходимого для обеспечения пользования недрами, на возмездных основаниях».

Статья 239 Гражданского кодекса РФ предусматривает, что в случаях, когда изъятие земельного участка для государственных или муниципальных нужд либо ввиду ненадлежащего использования земли невозможно без прекращения права собственности на здания, сооружения или другое недвижимое имущество, находящиеся на данном участке, это имущество может быть изъято у собственника путём выкупа государством или продажи с публичных торгов. Указанные правила согласно п. 2 этой статьи применяются при прекращении права собственности на недвижимое имущество в связи с изъятием горных отводов, водных объектов и других обособленных природных объектов, на которых находится имущество.

**Субъекты горного права** делятся на три группы: 1) собственник недр – государство, а также государственные и муниципальные органы, осуществляющие предоставленные им права по управлению и контролю за недропользованием; 2) недропользователи; 3) иные субъекты природоресурсного права, не являющиеся недропользователями, законные права и интересы которых могут быть затронуты недропользованием.

В качестве недропользователей могут выступать как российские, так и зарубежные юридические<sup>347</sup> и физические лица, а также лица без гражданства. Согласно ст. 9 Закона «О недрах» пользователями недр на участках недр федерального значения континентального шельфа Российской Федерации, а также на участках недр федерального значения, расположенных на территории России и простирающихся на её континентальный шельф, могут быть юридические лица, которые созданы в соответствии с российским законодательством, имеют опыт освоения участков недр континентального шельфа не менее 5 лет, в которых доля (вклад) Российской Федерации в уставных капиталах составляет более чем 50% и (или) в отношении которых Россия имеет право прямо или косвенно распоряжаться более чем 50% общего количества голосов, принадлежащих на голосующие акции (доли), составляющие уставные капиталы таких юридических лиц.

Пользователями недр при ведении работ по добыче радиоактивных веществ и захоронению радиоактивных, токсичных и иных опасных отходов могут быть юридические лица, созданные в соответствии с российским законодательством и имеющие выданные уполномоченным федеральным органом исполнительной власти разрешения (лицензии) на ведение таких работ.

В соглашениях о разделе продукции недропользователями могут выступать также создаваемые на основе договора о совместной деятельности и не имеющие статуса юридического лица объединения юридических лиц, осуществляющие вложение собственных, заёмных или привлечённых средств (имущества, имущественных прав) в поиски, разведку и добычу минерального сырья и являющиеся пользователями недр на условиях соглашения. Участники такого объединения имеют солидарные права и несут солидарные обязанности по соглашению. Ещё одним субъектом соглашений о разделе продукции является оператор соглашения.

Среди субъектов, права и интересы которых могут быть затронуты недропользованием, особое место занимают лица, застраивающие пло-

---

<sup>347</sup> См. подробнее: Дудиков М.В. О использовании недрами иностранными юридическими лицами // Юридический мир. 2006. № 7.

щади залегания полезных ископаемых. В соответствии со ст. 25 Закона «О недрах» проектирование и строительство населённых пунктов, промышленных комплексов и других хозяйственных объектов разрешаются только после получения заключения Роснедр РФ или его территориального органа об отсутствии полезных ископаемых в недрах под участком предстоящей застройки. застройка площадей залегания полезных ископаемых, а также размещение в местах их залегания подземных сооружений допускаются только при условии обеспечения возможности извлечения полезных ископаемых или доказанности экономической целесообразности застройки<sup>348</sup>. Разрешение на застройку площади горного отвода выдаётся при наличии согласия на застройку соответствующего пользователя недр. Самовольная застройка площадей залегания полезных ископаемых прекращается без возмещения произведённых затрат и затрат по рекультивации территории и демонтажу возведённых объектов.

## § 2. Возникновение, переход и прекращение права недропользования

Основания возникновения права пользования недрами во многом зависят от вида пользования недрами. Согласно ст. 6 Закона «О недрах», **недра предоставляются в пользование** для:

1) регионального геологического изучения, включающего региональные геолого-геофизические работы, геологическую съёмку, инженерно-геологические изыскания, научно-исследовательские, палеонтологические и другие работы, направленные на общее геологическое изучение недр, геологические работы по прогнозированию землетрясений и исследованию вулканической деятельности, созданию и ведению мониторинга состояния недр, контроль за режимом подземных вод, иные работы, проводимые без существенного нарушения целостности недр;

2) геологического изучения, включающего поиски и оценку месторождений полезных ископаемых, а также геологического изучения и оценки пригодности участков недр для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых<sup>349</sup>;

---

<sup>348</sup> Постановление Госгортехнадзора РФ от 30 августа 1999 г. № 64 «Об утверждении Положения о порядке выдачи разрешений на застройку площадей залегания полезных ископаемых» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 1999. № 38.

<sup>349</sup> О геологическом изучении недр см. подробнее: *Павлов И.И.* Геологическое изучение недр на нефть и газ в системе видов пользования недрами: проблемы правового регулирования // Экологическое право. 2007. № 4.

3) разведки и добычи полезных ископаемых, в том числе использования отходов горно-добывающего и связанных с ним перерабатывающих производств;

4) строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;

5) образования особо охраняемых геологических объектов, имеющих научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное и иное значение (научные и учебные полигоны, геологические заповедники, заказники, памятники природы, пещеры и другие подземные полости);

6) сбора минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов.

Недра могут предоставляться в пользование одновременно для геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых. Разведка и добыча полезных ископаемых, за исключением разведки и добычи полезных ископаемых на участке недр федерального значения, могут осуществляться как в процессе геологического изучения недр, так и после его завершения. Разведка и добыча полезных ископаемых на участке недр федерального значения могут осуществляться на основании решения Правительства РФ о возможности осуществления на этом участке разведки и добычи полезных ископаемых пользователем недр только после завершения геологического изучения недр на этом участке недр.

**Основания возникновения права пользования участками недр** предусмотрены ст. 10.1 Закона «О недрах»:

1) решение Правительства РФ, принятое:

– по результатам конкурса или аукциона для разведки и добычи полезных ископаемых или для геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых, по совмещённой лицензии, на участке недр федерального значения;

– при установлении факта открытия месторождения полезных ископаемых на участке недр федерального значения или на участке недр, который отнесен к участкам недр федерального значения в результате открытия месторождения полезных ископаемых пользователем недр, проводившим работы по геологическому изучению недр такого участка для разведки и добычи полезных ископаемых открытого месторождения, за исключением проведения таких работ в соответствии с государственным контрактом;



– для захоронения радиоактивных, токсичных и иных опасных отходов в глубоких горизонтах, обеспечивающих локализацию таких отходов;

– для разведки и добычи полезных ископаемых или для геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых, осуществляемых по совмещенной лицензии, на участке недр федерального значения континентального шельфа Российской Федерации, на участке недр федерального значения, расположенном на территории России и простирающемся на ее континентальный шельф, на участке недр федерального значения, содержащем газ, из утверждаемого Правительством РФ перечня участков недр федерального значения, которые предоставляются в пользование без проведения конкурсов и аукционов;

2) решение федерального органа управления государственным фондом недр или его территориального органа, принятое в целях предоставления права краткосрочного (сроком до одного года) пользования участком недр для осуществления юридическим лицом (оператором) деятельности на участке недр, право пользования которым досрочно прекращено;

3) решение комиссии, которая создается федеральным органом управления государственным фондом недр и в состав которой включаются также представители органа исполнительной власти соответствующего субъекта Федерации для рассмотрения заявок о предоставлении права пользования участками недр:

– в целях геологического изучения недр, за исключением недр на участках недр федерального значения;

– при установлении факта открытия месторождения полезных ископаемых на участке недр пользователем недр, проводившим работы по геологическому изучению недр такого участка для разведки и добычи полезных ископаемых открытого месторождения, за исключением участка недр федерального значения, участка недр, который отнесен к участкам недр федерального значения в результате открытия месторождения полезных ископаемых и проведения работ по геологическому изучению недр в соответствии с государственным контрактом;

– для добычи подземных вод, используемых для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения или технологического обеспечения водой объектов промышленности;

– для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;

– для строительства нефте- и газохранилищ в пластах горных пород и эксплуатации таких нефте- и газохранилищ, размещения отходов производства и потребления;

– для образования особо охраняемых геологических объектов;

4) решение конкурсной или аукционной комиссии о предоставлении права пользования участком недр для разведки и добычи полезных ископаемых или для геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых, осуществляемых по совмещённой лицензии, за исключением участков недр федерального значения;

5) решение органа исполнительной власти субъекта Федерации, согласованное с федеральным органом управления государственным фондом недр или его территориальным органом и принятое для сбора минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов;

6) принятое в соответствии с законодательством субъекта Федерации решение органа государственной власти субъекта Федерации:

– о предоставлении по результатам аукциона права на разведку и добычу общераспространённых полезных ископаемых или на геологическое изучение, разведку и добычу общераспространённых полезных ископаемых на участках недр, содержащих месторождения общераспространённых полезных ископаемых, или участках недр местного значения;

– о предоставлении права пользования участком недр местного значения для строительства и эксплуатации подземных сооружений местного значения, не связанных с добычей полезных ископаемых;

– о предоставлении права пользования участком недр, содержащим месторождение общераспространённых полезных ископаемых, для разведки и добычи общераспространённых полезных ископаемых открытого месторождения при установлении факта его открытия пользователем недр, выполнявшим работы по геологическому изучению такого участка недр, за исключением проведения указанных работ в соответствии с государственным контрактом;

– о предоставлении права краткосрочного (сроком до одного года) пользования участком недр, содержащим месторождение общераспространённых полезных ископаемых, для осуществления юридическим лицом (оператором) деятельности на участке недр, содержащем месторождение общераспространённых полезных ископаемых, право пользования которым досрочно прекращено;

7) переход права пользования участками недр в соответствии с основаниями, установленными федеральными законами, регулирующими отношения недропользования;

8) вступившее в силу соглашение о разделе продукции, заключенное в соответствии с Федеральным законом «О соглашениях о разделе продукции»;

9) государственный контракт на выполнение работ по геологическому изучению недр (в том числе региональному), заключенный федеральным органом управления государственным фондом недр в соответствии с Федеральным законом «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»<sup>350</sup>.

Предоставление участков недр в пользование для разведки и добычи полезных ископаемых осуществляется на основе конкурсов и аукционов, за исключением случаев, когда месторождение полезных ископаемых открыто самим недропользователем. Однако если месторождение относится к участкам недр федерального значения и открыто пользователем недр, являющимся юридическим лицом с участием иностранных инвесторов или иностранным инвестором, то в отношении такого месторождения Правительством РФ может быть принято решение об отказе в предоставлении права пользования участком недр при возникновении угрозы обороне страны и безопасности государства.

Все иные права пользования ресурсами недр, не связанные с их добычей (изучение недр, добыча подземных вод, использование в качестве подземных хранилищ, образования особо охраняемых геологических объектов и др.) предоставляются без проведения конкурсов и аукционов. Конкурсная (аукционная) основа предоставления права разведки и добычи ресурсов недр существенно уменьшает возможность монополизации недропользования отдельными пользователями недр. Основные требования к порядку проведения конкурсов и аукционов на право пользования недрами устанавливаются ст. 13.1 Закона «О недрах».

Принятие решений о проведении конкурсов или аукционов на право пользования участками недр, о составе и порядке работы конкурсных или аукционных комиссий и определение порядка и условий проведения таких конкурсов или аукционов относительно каждого участка недр или группы участков недр осуществляются:

1) Правительством РФ – в отношении участков недр федерального значения;

---

<sup>350</sup> СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. I). Ст. 3105 (в ред. Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 218–ФЗ).

2) органом государственной власти субъекта Федерации в отношении участков недр, содержащих месторождения общераспространённых полезных ископаемых, или участков недр местного значения;

3) федеральным органом управления государственным фондом недр или его территориальными органами – в отношении всех иных участков недр.

При определении порядка и условий проведения конкурсов или аукционов на право пользования участками недр федерального значения, за исключением участков недр федерального значения континентального шельфа России, допуск к участию в таких конкурсах или аукционах может быть ограничен для юридических лиц с участием иностранных инвесторов.

Решение об утверждении результата конкурса или аукциона на право пользования участком недр принимается в срок не более 30 дней с даты их проведения. В состав конкурсных или аукционных комиссий, создаваемых федеральным органом управления государственным фондом недр или его территориальными органами, включаются представители органа исполнительной власти соответствующего субъекта Федерации.

Основным критерием выявления победителя при проведении аукциона на право пользования участком недр является размер разового платежа за право пользования участком недр. При проведении конкурса основными критериями выявления победителя являются научно-технический уровень программ геологического изучения и использования недр, полнота извлечения полезных ископаемых, вклад в социально-экономическое развитие территории, сроки реализации соответствующих программ, эффективность мероприятий по охране недр и окружающей среды, обеспечение обороны страны и безопасности государства.

Если конкурс на право пользования участком недр признан не состоявшимся в связи с поступлением заявки только от одного участника, лицензия на пользование участком недр может быть выдана этому участнику на условиях такого конкурса.

Согласно ст.ст. 18, 19 Закона «О недрах» **порядок предоставления недр для разработки месторождений общераспространённых полезных ископаемых**, порядок пользования недрами юридическими лицами и гражданами в границах предоставленных им земельных участков с целью добычи общераспространённых полезных ископаемых, а также в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, устанавливаются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Федерации. Недра для добычи общераспространённых полезных ископаемых для производства строительных материалов могут не предоставляться

при возможности использования отходов горно-добывающего и иных производств, являющихся альтернативными источниками сырья.

**Собственники земельных участков**, землепользователи, земле-владельцы и арендаторы земельных участков имеют право по своему усмотрению в их границах осуществлять без применения взрывных работ добычу общераспространённых полезных ископаемых, не числящихся на государственном балансе, и строительство подземных сооружений для своих нужд на глубину до 5 метров, устройство и эксплуатацию бытовых колодцев и скважин на 1-й водоносный горизонт, не являющийся источником централизованного водоснабжения, в порядке, устанавливаемом органами исполнительной власти субъектов Федерации<sup>351</sup>.

Одним из принципов добычи природных ресурсов является принцип срочности. В соответствии с ним недра передаются в пользование на сроки, установленные ст. 10 Закона «О недрах». **На определённый срок участки недр предоставляются в пользование для:**

1) геологического изучения – на срок до 5 лет или на срок до 10 лет при проведении работ по геологическому изучению участков недр внутренних морских вод, территориального моря и континентального шельфа России;

2) добычи полезных ископаемых – на срок отработки месторождения полезных ископаемых, исчисляемый исходя из технико-экономического обоснования разработки месторождения полезных ископаемых, обеспечивающего рациональное использование и охрану недр;

3) добычи подземных вод – на срок до 25 лет;

4) добычи полезных ископаемых на праве краткосрочного пользования недрами<sup>352</sup> – на срок до 1 года.

Без ограничения срока могут быть предоставлены участки недр для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, строительства и эксплуатации подземных сооружений по захоронению отходов, нефте- и газохранилищ, а

---

<sup>351</sup> См. подробнее: *Жариков Ю.Г.* О праве владельцев земельных участков пользоваться общераспространёнными полезными ископаемыми // *Право и экономика*. 1999. № 9.

<sup>352</sup> Право краткосрочного пользования недрами возникает в случаях досрочного прекращения права недропользования при нецелесообразности или невозможности приостановления добычи полезных ископаемых в интересах рационального использования и охраны недр. Органы, досрочно прекратившие право пользования участком недр, до принятия решения о новом недропользователе могут предоставить право краткосрочного (до 1 года) пользования таким участком другому юридическому лицу (оператору) с оформлением лицензии.

также для образования особо охраняемых геологических объектов и иных целей.

Срок пользования участком недр продлевается по инициативе пользователя недр при необходимости завершения поисков и оценки или разработки месторождения полезных ископаемых либо выполнения ликвидационных мероприятий при отсутствии нарушений условий лицензии недропользователем.

Сроки пользования участками недр исчисляются с момента государственной регистрации лицензий на пользование этими участками недр. Порядок продления срока пользования участком недр на условиях раздела продукции определяется соглашением.

Разработка месторождений полезных ископаемых и пользование недрами в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, осуществляются в соответствии с утверждёнными техническими проектами. При разработке месторождений и пользовании недрами, не связанном с добычей полезных ископаемых должны соблюдаться требования по обеспечению безопасности недропользования, рационального использования и охраны недр. В случае нарушения указанных требований право пользования недрами может быть ограничено, приостановлено или прекращено.

**Переход права пользования недрами** от одного недропользователя к другому допускается только при реорганизации, ликвидации вследствие присоединения к другому юридическому лицу, банкротстве недропользователя, учреждения им другого юридического лица, а также при передаче права недропользования от дочернего общества к основному и обратно.

Исчерпывающий перечень оснований перехода права недропользования установлен ст. 17.1 Закона «О недрах»:

- 1) реорганизация юридического лица – пользователя недр путём его преобразования – изменения его организационно-правовой формы;
- 2) реорганизация юридического лица – пользователя недр путём присоединения к нему другого юридического лица или слияния его с другим юридическим лицом;
- 3) прекращение деятельности юридического лица – пользователя недр вследствие его присоединения к другому юридическому лицу при условии, если другое юридическое лицо будет отвечать требованиям, предъявляемым к пользователям недр, а также будет иметь квалифицированных специалистов, необходимые финансовые и технические средства для безопасного проведения работ;
- 4) реорганизация юридического лица – пользователя недр путём его разделения или выделения из него другого юридического лица, если вновь созданное юридическое лицо намерено продолжать деятельность в соответствии с лицен-

зией на пользование участками недр, предоставленной прежнему пользователю недр;

5) юридическое лицо – пользователь недр выступает учредителем нового юридического лица, созданного для продолжения деятельности на предоставленном участке недр в соответствии с лицензией на пользование участком недр, при условии, если новое юридическое лицо образовано в соответствии с законодательством России и ему передано имущество, необходимое для осуществления деятельности, указанной в лицензии на пользование участком недр, а также имеются необходимые разрешения (лицензии) на осуществление видов деятельности, связанных с недропользованием, и доля прежнего юридического лица – пользователя недр в уставном капитале нового юридического лица на момент перехода права пользования участком недр составляет не менее половины уставного капитала нового юридического лица;

6) передача права пользования участком недр юридическим лицом – пользователем недр, являющимся основным обществом, юридическому лицу, являющемуся его дочерним обществом, передача права пользования участком недр юридическим лицом – пользователем недр, являющимся дочерним обществом, юридическому лицу, являющемуся его основным обществом, если юридическое лицо, которому передаётся право пользования недрами, соответствует требованиям, предъявляемым к пользователю недр, условиям проведения конкурса или аукциона на право пользования данным участком недр, лицензии на пользование данным участком недр, и такому юридическому лицу передано имущество, необходимое для осуществления деятельности, указанной в лицензии;

7) приобретение субъектом предпринимательской деятельности в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О несостоятельности (банкротстве)»<sup>353</sup>, имущества предприятия-банкрота (пользователя недр) при условии, что приобретатель имущества является юридическим лицом, созданным в соответствии с российским законодательством, отвечает квалификационным требованиям, предъявляемым к недропользователю законодательством о недрах.

При переходе права пользования участком недр лицензия на пользование участком недр подлежит переоформлению<sup>354</sup>. При этом условия пользования участком недр, установленные прежней лицензией, пересмотру не подлежат. Право пользования участком недр не может быть передано третьим лицам, в том числе в порядке переуступки прав, установленной гражданским законодательством. Лицензия на пользование

---

<sup>353</sup> СЗ РФ. 2002. № 43. Ст. 4190 (в ред. Федерального закона от 2 декабря 2007 г. № 225-ФЗ).

<sup>354</sup> Переоформление лицензий на право пользования недрами осуществляется в соответствии с Приказом МПР РФ от 19 ноября 2003 г. № 1026 «Об утверждении порядка переоформления лицензий на пользование участками недр» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2004. № 5 (в ред. Приказа МПР РФ от 28 марта 2007 г. № 67).

участком недр не может быть передана третьим лицам, в том числе в пользование.

**Запрещается переход права пользования участком недр** федерального значения к лицу с участием иностранного инвестора или группы лиц, в которую входит иностранный инвестор, которые:

1) имеют право прямо или косвенно распоряжаться более чем 10% общего количества голосов, приходящихся на голосующие акции (доли), составляющие уставный (складочный) капитал такого юридического лица;

2) имеют право на основании договора или по иному основанию определять решения, принимаемые таким юридическим лицом, в том числе условия осуществления им предпринимательской деятельности;

3) имеют право назначать единоличный исполнительный орган и (или) более чем 10% состава коллегиального исполнительного органа и (или) имеют безусловную возможность избирать более чем 10% состава совета директоров (наблюдательного совета) или иного коллегиального органа управления такого юридического лица.

**Ограничение права пользования участком недр** может осуществляться в целях обеспечения национальной безопасности и охраны окружающей среды. Пользование недрами на территориях населённых пунктов, пригородных зон, объектов промышленности, транспорта и связи может быть частично или полностью запрещено в случаях, если это пользование может создать угрозу жизни и здоровью людей, нанести ущерб хозяйственным объектам или окружающей среде.

Пользование недрами на особо охраняемых территориях производится в соответствии со статусом этих территорий, установленным Федеральным законом «Об особо охраняемых природных территориях».

Так, на территории государственных природных заповедников полностью изымаются из хозяйственного использования особо охраняемые недра, имеющие природоохранное, научное, эколого-просветительское значение как образцы естественной природной среды, типичные или редкие ландшафты, места сохранения генетического фонда растительного и животного мира. Недра, находящиеся на территории национальных парков, предоставляются национальным паркам на правах, предусмотренных горным законодательством.

**Основания прекращения права пользования недрами** можно подразделить на безусловные и условные. **Право недропользования, независимо от иных условий, прекращается** в следующих случаях:

- 1) по истечении установленного в лицензии срока её действия;
- 2) при отказе владельца лицензии от права пользования недрами;



3) при возникновении определённого условия, зафиксированного в лицензии, с наступлением которого прекращается право пользования недрами;

4) в случае переоформления лицензии с нарушением условий, предусмотренных Законом «О недрах» при переходе права пользования недрами.

5) при прекращении концессионного соглашения, если для его исполнения предоставлялся участок недр<sup>355</sup>.

**Право пользования недрами может быть прекращено, а также приостановлено или ограничено** органами, предоставившими лицензию, в случаях:

1) возникновения угрозы жизни или здоровью людей, работающих или проживающих в зоне влияния работ, связанных с использованием недрами;

2) нарушения пользователем недр существенных условий лицензии;

3) систематического нарушения пользователем недр установленных правил пользования недрами;

4) возникновения чрезвычайных ситуаций (стихийные бедствия, военные действия и др.);

5) если пользователь недр в течение установленного в лицензии срока не приступил к пользованию недрами в предусмотренных объёмах;

6) ликвидации предприятия или иного субъекта хозяйственной деятельности, которому недра были предоставлены в пользование;

7) по инициативе владельца лицензии;

8) непредставления пользователем недр отчётности, предусмотренной горным законодательством;

9) по инициативе недропользователя по его заявлению.

При досрочном прекращении права пользования недрами недропользователь должен осуществить ликвидацию или консервацию горного предприятия за свой счёт. Государство несёт расходы на консервацию и ликвидацию предприятия, если пользование недрами прекращено при отсутствии вины недропользователя, а также при прекращении права пользования участком недр федерального значения для разведки и добычи полезных ископаемых, осуществляемых по совмещённой лицензии, на основании решения Правительства РФ.

**Консервация горных объектов** – это система мероприятий, направленных на временное прекращение использования ресурсов недр, обеспечивающих воз-

---

<sup>355</sup> Статья 11 Федерального закона РФ «О концессионных соглашениях» // СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. II). Ст. 3126 (в ред. Федерального закона от 30 июня 2008 г. № 108-ФЗ).

возможность возобновления недропользования и безопасность объектов до начала их повторного использования<sup>356</sup>. Временная приостановка деятельности объекта в связи с отсутствием спроса на добываемое сырье или по иным экономическим причинам может осуществляться без консервации горных выработок на срок до 6 месяцев.

**Ликвидация горного объекта** – система мероприятий, направленных на полное и необратимое выведение участка недр из хозяйственного использования, обеспечивающих безопасность населения, зданий, сооружений и окружающей среды в последующее время. При ликвидации горные выработки и буровые скважины должны быть приведены в состояние, обеспечивающее безопасность жизни и здоровья населения, охрану окружающей среды, зданий и сооружений, а при консервации – также сохранность месторождения, горных выработок и буровых скважин на все время консервации.

Если обстоятельства или условия, вызвавшие приостановление или ограничение права пользования недрами, устранены, это право может быть восстановлено в полном объеме. Время, на которое оно было приостановлено, при отсутствии вины пользователя недр не включается в срок действия лицензии.

Несмотря на наличие системы норм, регулирующих прекращение права пользования недрами при наличии вины пользователя недр по причинам, связанным с процессом недропользования, очевидны пробелы в законодательстве. Действительно, на практике контрольными органами отмечены многочисленные нарушения. Однако применить санкции в виде лишения права пользования недрами практически невозможно<sup>357</sup>. В литературе отмечалось<sup>358</sup>, что принудительно изъять лицензию у недропользователя можно только в случае, если пользователь недр в течение установленного в лицензии срока не приступил к пользованию недрами в предусмотренных объемах.

В этом случае нет необходимости решать проблемы, связанные с консервацией горных выработок и компенсацией пользователю участком недр стоимости технологического оборудования, необходимого для поддержания участка недр в стабильном состоянии. В остальных случа-

---

<sup>356</sup> Постановление Федерального горного и промышленного надзора России от 2 июня 1999 г. № 33 «Об утверждении «Инструкции о порядке ведения работ по ликвидации и консервации опасных производственных объектов, связанных с использованием недр» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 1999, № 29.

<sup>357</sup> Дудиков М.В. Правовое регулирование прекращения права пользования недрами по вине недропользователя (требования законодательства о принудительном прекращении права пользования при наличии вины пользователя недр // Энергетическое право. 2005. № 2.

<sup>358</sup> Боголюбов С.А., Жариков Ю.Г., Крассов О.И. и др. Комментарий Федерального закона «О недрах». М., 2001. С. 187.

яч при досрочном прекращении права пользования недрами, при наличии вины пользователя недр, возникают проблемы сохранности горных выработок и, следовательно, месторождения в целом. Это обусловлено тем, что перечисленное имущество является собственностью недропользователя, а право пользования участком недр, на котором это имущество расположено, у него отсутствует. В большинстве случаев у пользователя недр отсутствуют средства на мероприятия, обеспечивающие сохранность такого месторождения. Следовательно, расходы по ликвидации или консервации горных выработок несёт на себе государство<sup>359</sup>.

М.В. Дудиков справедливо отмечает, что не решает указанной проблемы предусмотренная Законом «О недрах» возможность предоставления права краткосрочного пользования таким участком недр оператору. Между пользователем недр, право пользования недрами которого досрочно прекращено, и оператором может быть заключён договор о передаче имущества, необходимого для обеспечения пользования недрами, на возмездных основаниях. Диспозитивная норма указывает на право пользователя недр по передаче имущества, необходимого для обеспечения пользования недрами, оператору. Следовательно, передача такого имущества не является обязанностью пользователя недр<sup>360</sup>.

К другим недостаткам системы норм, регулирующих принудительное прекращение права пользования недрами при наличии вины пользователей недр, относят: 1) отсутствие экономических и административных мер воздействия на недропользователей, нарушающих законодательство о недрах; 2) отсутствие чёткого порядка досрочного прекращения права пользования недрами в части передачи основных фондов, геологической информации, материальных ценностей; 3) неурегулированность вопроса воздействия на недропользователей, имеющих сложную инфраструктуру, в том числе трубопроводы, жилищный фонд и т.д.<sup>361</sup> Всё это приводит к тому, что возможность избежать наказания за нарушения фактически заставляет совершать их дальше<sup>362</sup>. Недостаточная правовая урегулированность юридических санкций за нарушения горного законодательства неоднократно отмечалась специалистами в области горного права<sup>363</sup>.

---

<sup>359</sup> Дудиков М.В. Правовое регулирование прекращения права пользования недрами по вине недропользователя; *Он же*. Проблемы правового регулирования прекращения права пользования недрами по обстоятельствам, не связанным с использованием недрами // Юрист. 2008. № 2.

<sup>360</sup> Дудиков М.В. Правовое регулирование прекращения права пользования недрами по вине недропользователя.

<sup>361</sup> Природно-ресурсные ведомости. 2001. № 37. С. 3.

<sup>362</sup> Природно-ресурсные ведомости. 2001. № 37. С. 3.

<sup>363</sup> Клюкин Б.Д. Формирование горного законодательства России // Дело и право. 1994. № 12. С. 23–24; Быстров Г.Е., Краснова И.О. Лицензирование пользования недрами // Закон. 1994. № 6. С. 74–77; Дубовик О.Л., Жалинский А.Э. Причины экологических преступлений. М., 1988.

Использование ресурсов недр подлежит лицензированию. Закон «О недрах» в ст. 15 устанавливает, что **государственная система лицензирования** – это единый порядок предоставления лицензий, включающий информационную, научно-аналитическую, экономическую и юридическую подготовку материалов и их оформление.

Приведённое законодательное определение системы государственного лицензирования пользования недрами представляется не очень удачным. Едва ли справедливо любую систему рассматривать как «порядок». Предпочтительнее определить систему государственного лицензирования пользования недрами как совокупность организационных и научно-технических мероприятий, направленных на организацию предоставления недр в пользование, государственное удостоверение возникновения, изменения и прекращения прав пользования недрами и контроль за реализацией недропользователями своих прав и исполнением обязанностей.

Предоставление недр в пользование, в том числе органами государственной власти субъектов Федерации, оформляется специальным государственным разрешением в виде лицензии, включающей установленной формы бланк с Государственным гербом России, а также текстовые, графические и иные приложения, являющиеся неотъемлемой частью лицензии и определяющие основные условия пользования недрами.

**Лицензия на недропользование** в соответствии со ст. 11 Закона «О недрах» – это документ, удостоверяющий право её владельца на пользование участком недр в определённых границах в соответствии с указанной в ней целью в течение установленного срока, при соблюдении владельцем заранее оговоренных условий. Между уполномоченными органами государственной власти и пользователем недр может быть заключён договор, устанавливающий условия пользования таким участком, а также обязательства сторон по выполнению договора.

Вопрос о правовой природе как самой лицензии, так и лицензионного договора остаётся дискуссионным. Сегодня очевидна тенденция отрицания гражданско-правового характера недропользовательской лицензии. Однако многие учёные и практикующие юристы склонны видеть в лицензии на пользование участком недр гражданско-правовую сделку. Такое суждение расходится с мнением большинства<sup>364</sup>. Как гражданско-правовой договор рассматривается контракт на недропользование в Республике Казахстан. «Общепризнано, – утверждают авторы<sup>365</sup>, – что кон-

<sup>364</sup> Налетов К.И. Лицензия на пользование недрами: правовые коллизии // Современное право. 2008. № 2.

<sup>365</sup> Басин Ю.Г., Сулейменов М.К., Осипов Е.Б., Ченцова О.И. Контракты на недропользование: проблемы юридической квалификации и систематизации // Энергетическое право. 2007. № 2.

тракт на недропользование опосредует разнородные общественные отношения, прежде всего гражданско-правового и налогового характера, а также экологические, финансовые и другие отношения».

В контрактах на недропользование можно выделить ряд особенностей, в том числе такой конституирующий признак, как участие в них государства в качестве стороны договора. Особенностью данных контрактов можно назвать и то, что государство, являясь стороной контракта, при его исполнении осуществляет через уполномоченные органы контрольные функции, но не в качестве участника договора, а в качестве субъекта публичной власти. Можно уточнить, что авторы, придерживаясь в целом цивилистического подхода, в то же время обоснованно не отрицают элементов публичности.

Ю. Туктаров утверждает: «Во-первых, тот факт, что право недропользования возникает на основании административного акта, не означает, что такое право является административным. В частности, об этом свидетельствует ст. 8 Гражданского кодекса РФ, в которой акт государственного органа отнесён к основаниям возникновения гражданских прав и обязанностей. Во-вторых, признание в законодательстве того, что право возникает на основании решения государства, не означает, что такое решение является административным актом. Напротив, анализ положений Закона «О недрах» позволяет заключить, что решение государства является только частью встречного волеизъявления государства и недропользователя. Принятие решения завершает согласование воли указанных субъектов, а указание на него как на основание недропользования сделано для обеспечения максимальной определённости момента наступления правовых последствий»<sup>366</sup>.

Д.В. Хаустов утверждает, что «они оформляют, по сути, обязательственные отношения, в которых чётко усматривается договорно-правовой характер, обусловленный необходимостью обоюдного согласия на вступление в правоотношение, а также согласования ряда условий природопользования на стадии получения разрешительной документации»<sup>367</sup>.

Н.Б. Мухитдинов расширяет приведённую позицию и утверждает, что в отношениях по предоставлению недр в пользование тесно переплетаются относительное и абсолютное права<sup>368</sup>. По мнению О.М. Теп-

<sup>366</sup> Туктаров Ю. Частная сущность права недропользования // ЭЖ-Юрист. 2005. № 14.

<sup>367</sup> Хаустов Д.В. О природоресурсном лицензировании // Материалы Всерос. науч.-практ. конф. «Правовое регулирование горных отношений в Российской Федерации: история, современность, перспективы развития». М., 2006. С. 319–353.

<sup>368</sup> Мухитдинов Н.Б. Основы горного права. Алма-Ата, 1983. С. 66.

лова, лицензия на пользование недрами «содержит в себе условия, характеризующие собственно участок недр, предоставляемый в пользование, и условия недропользования, которые определяются по согласованию с пользователем либо вырабатываются в ходе состязательных процедур и относятся к обязательственной сфере отношений недропользования»<sup>369</sup>. Уточняя содержание абсолютных и относительных прав в лицензии, К.И. Налётов отмечает, что лицензия не представляет собой вещного или обязательственного права в чистом виде, а аккумулирует в себе их признаки. С одной стороны, недропользователь и собственник участка недр – государство – связаны определённого рода обязательствами (выполнение условий лицензии, внесение платы за недра, консервация горных выработок и рекультивация земель, предоставление участка недр в пользование), с другой – недропользователь имеет исключительное вещное право на осуществление в границах предоставленного ему горного отвода пользования недрами в соответствии с лицензией<sup>370</sup>.

Противоположной точки зрения придерживается А.Б. Пешков, считая, что «правовой режим лицензионной деятельности является специальным административно-правовым режимом, для которого характерно наличие волеизъявления субъекта на добровольное приобретение специального правового статуса, в структуре которого отмечается преобладание позитивных обязанностей, что характерно для административно-правовых отношений»<sup>371</sup>.

Дискуссионным остаётся и вопрос о соотношении лицензии на пользование недрами и лицензионного соглашения. Впервые мнение о конкретизации общих условий пользования недрами, закреплёнными в горном законодательстве, высказал О.С. Колбасов. Он считает, что недостаточно определить горноотводный акт только как разрешение на разработку месторождения полезных ископаемых. Горноотводный акт в какой-то мере является ещё и соглашением двух сторон: органа Госгортехнадзора и горного предприятия<sup>372</sup>.

В судебной практике споры, вытекающие из лицензионных соглашений, рассматривают с применением норм гражданского права. ФАС Волго-Вятского округа согласился с доводом кассатора о применении к

---

<sup>369</sup> *Теплов О.М.* Лицензирование пользования недрами // Новый Гражданский кодекс России и отраслевое законодательство. М., 1995. С. 116.

<sup>370</sup> *Налётов К.И.* Лицензия на пользование недрами...

<sup>371</sup> *Пешков А.Б.* Проблемы административно-правового метода регулирования общественных отношений. Иркутск, 1974. С. 111.

<sup>372</sup> *Научные основы кодификации горного законодательства* // Советское государство и право. 1962. № 7. С. 135–137.

спорным лицензионным соглашениям норм гражданского законодательства, сославшись при этом на положения ст. 153 Гражданского кодекса РФ<sup>373</sup>; ФАС Северо-Западного округа в одном из своих постановлений отметил, что лицензионное соглашение «содержит признаки сделки, предусмотренной гражданским законодательством»<sup>374</sup>.

В судебной практике нет единства в оценке правовой природы лицензионных соглашений. В одних случаях они рассматриваются как самостоятельные по отношению к лицензии договоры, в других – как административные акты, что, конечно же, не способствует стабильности в правовом регулировании недропользования. Рассматривая природу лицензионных соглашений, необходимо иметь в виду, что в процессе недропользования у пользователя недр возникает ряд дополнительных обязательств, которые, с одной стороны, никак не связаны напрямую с использованием и охраной недр, а с другой – тесным образом увязываются с возможностью реализации предоставленных в лицензии прав. Одним из таких обязательств является обязанность пользователя недр заключить договор об участии в социально-экономическом развитии территории, на которой данный пользователь недр осуществляет свою деятельность<sup>375</sup>.

Несмотря на встречающиеся утверждения о том, что именно административные методы регулирования недропользования, воплощённые в лицензионной системе, стали основным тормозом на пути инвесторов<sup>376</sup>, более взвешенной представляется позиция В.П. Щербакова, который полагает, что идеальным с точки зрения как государства, так и пользователя недр было бы добиться симбиоза административных и гражданско-правовых правоотношений в области недропользования<sup>377</sup>. Сходной точки зрения придерживается и К.И. Налётов, утверждая, что сегодня ни одно государство, обладающее значительными запасами полезных ископаемых, не придерживается разрешительной, лицензионно-разрешительной или договорно-правовой системы пользования недрами в чистом виде. Преобладание лицензионно-разрешительной системы

---

<sup>373</sup> Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 18.07.2002 г. по делу № А29-173/02-1э.

<sup>374</sup> Постановление ФАС Северо-Западного округа от 20.08.2001 г. по делу № А05-303/01-20/21.

<sup>375</sup> *Благовецкая М.С.* Участие пользователя недр в социально-экономическом развитии соответствующей территории как одно из условий лицензионного соглашения // Экологическое право. 2004. № 1.

<sup>376</sup> *Колдаев С.В.* Договорной порядок пользования недрами как альтернатива разрешительному порядку // Современное право. 2005. № 1.

<sup>377</sup> *Щербаков В.П.* О концепции изменений гражданско-правовых аспектов недропользования // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 2000. № 2.

наделяет лицензию некоторыми чертами договора, напротив, исключительно договорно-правовая основа недропользования предполагает институт договора, который не может быть отнесён к категории гражданско-правовых<sup>378</sup>.

Детально вопросы лицензирования отдельных видов недропользования урегулированы в подзаконных нормативных правовых актах государственных органов, осуществляющих контроль за рациональным использованием и охраной ресурсов недр<sup>379</sup>. Положение о порядке лицензирования пользования недрами 1992 г. устанавливает **перечень видов недропользования, не требующих получения лицензии**. Это региональные геолого-геофизические работы; геологическая съёмка; научно-исследовательские, палеонтологические и другие работы, направленные на общее изучение недр, геологические работы по прогнозированию землетрясений и вулканической деятельности, ведению мониторинга природной среды, контролю за режимом подземных вод, а также иные работы; проводимые без существенного нарушения целостности недр. Разрешение на такие работы выдает Федеральное агентство по недропользованию или его территориальный орган, а условия их проведения согласовываются исполнителями работ с органами местного самоуправления.

**Получение лицензии не требуется** также на пользование недрами для строительства и эксплуатации зданий и сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, если их фундаменты или подземные части расположены на глубине до 5 метров, коммуникаций электро-, газо-, тепло-, водоснабжения и канализации, транспортных тоннелей и сооружений метрополитена, трубопроводов, оросительных и судоходных каналов. Пользование недрами для этих целей осуществляется на

---

<sup>378</sup> *Налётов К.И.* Лицензия на пользование недрами...

<sup>379</sup> К основным из них следует отнести: Постановление Верховного Совета РФ от 15 июля 1992 г. № 3314-1 «О порядке введения в действие «Положения о порядке лицензирования пользования недрами» // Ведомости Совета народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. № 33. Ст. 1917 (в ред. Федерального закона от 26 июня 2007 г. № 118-ФЗ); «Инструкция по применению Положения о порядке лицензирования пользования недрами» к участкам недр, предоставляемым для добычи подземных вод, а также других полезных ископаемых, отнесённых к категории лечебных». Утверждена Комитетом РФ по геологии и использованию недр 14 апреля 1994 г. // Российские вести. 1994. № 104; «Методические указания по лицензированию пользования недрами для целей, не связанных с добычей полезных ископаемых». Утверждены Министерством природных ресурсов РФ 22 июня 1998 г. // КонсультантПлюс; «О лицензировании пользования недрами». Совместное письмо Министерства природных ресурсов РФ № БЯ-61/171 и Федерального горного и промышленного надзора России № 04-35/43 от 16 января 1998 г. // Налоговый вестник. 1998. № 3.



основании регистрации проводимых работ и объектов в органах Ростехнадзора России.

В соответствии с видами недропользования лицензии установленного образца выдаются для геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых, строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, образования особо охраняемых геологических объектов<sup>380</sup>.

**Лицензия на геологическое изучение недр** удостоверяет право ведения поисков и оценки месторождений полезных ископаемых и объектов, используемых для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых.

**Лицензия на добычу полезного ископаемого** дает право на разведку и разработку месторождений, а также на переработку отходов горно-добывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, если иное не оговаривается в лицензии. Такая лицензия может выдаваться на разработку всего месторождения полезного ископаемого или его отдельной части. Разработка одного месторождения разными пользователями недр должна проводиться по согласованной технологической схеме, исключающей нерациональное использование недр.

Допускается предоставление лицензии на право добычи полезного ископаемого на участке недр, где действует лицензия на право геологического изучения недр, после проведения государственной экспертизы геологической информации о запасах полезных ископаемых. Допускается одновременное предоставление нескольких лицензий на право добычи полезных ископаемых по группе близрасположенных месторождений одному заявителю, если экономически рентабельной является только общая разработка месторождений одним предприятием.

Разрешается предоставление **совмещённых лицензий**, включающих несколько видов пользования недрами (поиски, разведка, добыча полезных ископаемых). В этом случае добыча может производиться как в процессе геологического изучения, так и непосредственно по его завершении. Совмещённые лицензии могут предоставляться на условиях предпринимательского риска. Заключаемые в этом случае формы договорных отношений закрепляются в лицензии.

Лицензия на право добычи полезных ископаемых, а также строительство и эксплуатацию подземных сооружений, не связанных с их добычей, выдается только на те участки недр, геологическая информа-

---

<sup>380</sup> Об отдельных проблемах, встречающихся при предоставлении недр в пользование, см.: Дудиков М.В. Правовые аспекты предоставления лицензий на пользование участками недр, имеющими сложную структуру // Экологическое право. 2007. № 2.

ция по которым прошла государственную экспертизу, за исключением случаев предоставления лицензии на право пользования недрами одновременно для геологического изучения и добычи полезных ископаемых. При этом пользователи недр могут начинать добычу до государственной экспертизы геологической информации.

**Лицензия на право строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых**, удостоверяет право её владельца на использование определённых участков недр для подземного хранения нефти, газа, захоронения вредных, радиоактивных веществ и отходов производства, сброса сточных вод, для размещения подземных объектов, в иных целях.

**Лицензия на право образования особо охраняемых объектов, имеющих научное, культурное, эстетическое, лечебно-оздоровительное и иное назначение**, удостоверяет право на открытие научных и учебных полигонов, геологических заповедников, выделение памятников природы, использование в научных, лечебно-оздоровительных или коммерческих целях пещер и иных природных подземных полостей. Лицензии предоставляются после принятия органами власти решений, определяющих статус выделенных участков недр.

Пользование недрами невозможно без использования земельного участка. Земельные участки, необходимые для проведения работ, связанных с геологическим изучением и иным использованием недр, предоставляются в порядке и на условиях, которые установлены земельным законодательством после утверждения проекта указанных работ. Такие земельные участки могут быть изъяты для государственных или муниципальных нужд.

В соответствии с федеральными законами «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»<sup>381</sup>, «О лицензировании отдельных видов деятельности»<sup>382</sup>, «Положением о порядке выдачи специальных разрешений (лицензий) на виды деятельности, связанные с повышенной опасностью промышленных производств (объектов) и работ, а также с обеспечением безопасности при пользовании недрами»<sup>383</sup>, лицензии за отдельные виды деятельности, связанные с повышенной

---

<sup>381</sup> СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3588 (в ред. Федерального закона от 18 декабря 2006 г. № 232-ФЗ).

<sup>382</sup> СЗ РФ. 2001. № 33 (ч. I). Ст. 3430 (в ред. Федерального закона от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ).

<sup>383</sup> Постановление Госгортехнадзора России от 3 июля 1993 г. № 20 // Российские вести. 1993. № 39.

опасностью при пользовании недрами, выдаются Ростехнадзором<sup>384</sup>. Этой же Службой определяется порядок выдачи и оформления лицензий<sup>385</sup>.

Лицензия, оформляющая право пользования участком недр, расположенным на территории России либо в пределах её внутренних морских вод, территориального моря и континентального шельфа, должна содержать:

1) данные о пользователе недр, получившем лицензию, и органах, предоставивших лицензию, а также основание предоставления лицензии;

2) данные о целевом назначении работ, связанных с использованием недрами;

3) указание пространственных границ участка недр, предоставляемого в пользование;

4) указание границ земельного участка или акватории, выделенных для ведения работ, связанных с использованием недрами;

5) сроки действия лицензии и сроки начала работ (подготовки технического проекта, выхода на проектную мощность, представления геологической информации на государственную экспертизу);

6) условия, связанные с платежами, взимаемыми при пользовании недрами, земельными участками, акваториями;

7) согласованный уровень добычи минерального сырья, право собственности на добытое минеральное сырьё;

8) соглашение о праве собственности на геологическую информацию, получаемую в процессе пользования недрами;

9) условия выполнения установленных законодательством, стандартами (нормами, правилами) требований по охране недр и окружающей среды, безопасному ведению работ;

10) порядок и сроки подготовки проектов ликвидации или консервации горных выработок и рекультивации земель.

Лицензия на пользование недрами на условиях соглашений о разделе продукции должна содержать данные и условия, предусмотренные указанным соглашением. Условия пользования недрами, предусмотренные в лицензии, сохраняют свою силу в течение оговоренных в лицензии сроков либо в течение всего срока её действия. Их изменение допускается только при согласии поль-

---

<sup>384</sup> К ним относятся, в частности, горные работы с применением взрывчатых материалов; с повышенной температурой окружающих пород; опасные по газу и пыли, по выбросам угля, породы, газа, прорыву воды; ведущиеся под водными объектами; при разработке месторождений в зоне с повышенной сейсмичностью; по разработке полезных ископаемых, склонных к самовозгоранию; подрабатывающие города, поселки, предприятия, здания и водные объекты, а также объекты железнодорожного и трубопроводного транспорта и ряд других.

<sup>385</sup> Приказ Федерального горного и промышленного надзора России от 10 апреля 2000 г. № 41 «Об утверждении временного порядка рассмотрения заявления соискателя лицензии, оформления и выдачи лицензии в центральном аппарате и территориальных органах Госгортехнадзора России» // КонсультантПлюс.

зователя недр и органов, предоставивших лицензию, либо в случаях, установленных законодательством.

Пользование участками недр без лицензии не допускается. Убытки, причинённые при безлицензионном недропользовании, подлежат возмещению. При этом вопрос предотвращения самовольного пользования недрами входит в совместную компетенцию Росприроднадзора и Ростехнадзора, что установлено Положением<sup>386</sup> о государственном контроле за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр и Письмом ФНС от 16 августа 2006 г.<sup>387</sup>

Оформление, государственная регистрация и выдача лицензий на пользование участками недр осуществляются Федеральным агентством по недропользованию или его территориальными органами, а по участкам недр, распоряжение которыми относится к компетенции субъектов Федерации, – органами исполнительной власти соответствующих субъектов Федерации.

Порядок оформления, государственной регистрации и выдачи лицензий на пользование участками недр, содержащими месторождения общераспространённых полезных ископаемых, или участками недр местного значения (в том числе используемыми для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых) устанавливается органами государственной власти субъектов Федерации.

**Предоставление недропользователю горного отвода** является следующим, после получения лицензии, этапом регулирования отношений по использованию недр. Предоставление горных отводов осуществляется в соответствии с «Инструкцией о порядке предоставления горных отводов для разработки газовых и нефтяных месторождений»<sup>388</sup>.

При предоставлении недропользователю лицензии на право пользования участком недр устанавливаются предварительные границы горного отвода по согласованию с органами Ростехнадзора России. Уточнённые границы горного отвода устанавливаются после рассмотрения проекта разработки месторождения полезных ископаемых, прошедшего согласование, экспертизу и утверждение. Горноотводный акт, удостове-

---

<sup>386</sup> СЗ РФ. 2005. № 20. Ст. 1885.

<sup>387</sup> Письмо ФНС РФ от 16 августа 2006 г. № ММ-6-21/816 «О безлицензионном пользовании недрами» // Финансовая газета (Региональный выпуск). 2006. 21 сентября. № 38.

<sup>388</sup> Постановление Федерального горного и промышленного надзора России от 11 сентября 1996 г. № 35 «Об утверждении «Инструкции о порядке предоставления горных отводов для разработки газовых и нефтяных месторождений» // Бюллетень нормативных актов федеральных министерств и ведомств РФ. 1996. № 9 (в ред. Приказа Ростехнадзора РФ от 13 июля 2006 г. № 684).

ряющий уточнённые границы горного отвода, выдается органами Ростехнадзора России на основании проекта, предоставленного недропользователем. Решение органа Ростехнадзора по установлению уточнённых границ горного отвода может быть обжаловано в Ростехнадзор России или в суд.

Проекты горных отводов вправе составлять только организации, имеющие лицензию на составление проектной документации разработки месторождений полезных ископаемых. Документы, удостоверяющие уточнённые границы горного отвода, определяют его пространственное положение в плане и включаются в пакет лицензионных документов, являясь их неотъемлемой частью. Разработка месторождений полезных ископаемых, осуществляемая без документов, определяющих границы горного отвода или за его пределами, не допускается.

Предоставление горных отводов при выдаче лицензий на пользование недрами для добычи иных, кроме нефти и газа, полезных ископаемых на территории Российской Федерации, в пределах её континентального шельфа и исключительной экономической зоны осуществляется в соответствии с «Инструкцией по оформлению горных отводов для разработки полезных ископаемых»<sup>389</sup>.

Отдельно устанавливается порядок предоставления горных отводов и определения их границ при предоставлении лицензий на пользование недрами для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых на территории России и в пределах её континентального шельфа и исключительной экономической зоны<sup>390</sup>.

### **§ 3. Недропользование на условиях соглашений о разделе продукции**

При осуществлении масштабных инвестиционных проектов освоения нефтегазовых месторождений всё большее распространение получает объединение нефтегазовых фирм, строительных и машиностроительных компаний, а также банковских структур. В последнее время термин «консорциум» встречается всё чаще. Организация консорциума

---

<sup>389</sup> Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 1998. № 7 (в ред. Приказа Ростехнадзора № 685, МПР РФ № 159 от 13 июля 2006 г.).

<sup>390</sup> Постановление МПР РФ и Госгортехнадзора РФ № 18/24 от 25 марта 1999 г. «Об утверждении «Инструкции по оформлению горных отводов для использования недр в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 1999. № 20.

оформляется соглашением. Координация возлагается обычно на более крупную компанию, которая представляет интересы всех участников консорциума и действует в пределах предоставленных ей полномочий. Её функции и полномочия определяются соглашением, принятым всеми его участниками. Такое соглашение в международной практике называется договором о консорциуме или консорциальным соглашением, а в российском обязательственном праве соответствует договору простого товарищества<sup>391</sup>.

Недропользование на условиях раздела продукции имеет особый по сравнению с использованием недр в соответствии с Законом «О недрах» правовой режим. Это позволило А.В. Басову утверждать, что в России с принятием Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции» гражданско-правовые отношения были распространены на минерально-сырьевую сферу, где введено параллельное существование двух режимов – публично-правового и гражданско-правового, – и положен конец монополии разрозненной системы недропользования, господствовавшей в стране<sup>392</sup>.

Система правовых норм, регулирующих отношения, возникающие в ходе заключения, исполнения и прекращения соглашений о разделе продукции, является комплексным поединститутом горного права. Его комплексность определяется Преамбулой Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции», указывающей, что названный Закон устанавливает правовые основы отношений, возникающих в процессе осуществления российских и иностранных инвестиций в поиски, разведку и добычу минерального сырья на территории России, а также на её континентальном шельфе и в пределах исключительной экономической зоны на условиях соглашений о разделе продукции. Права и обязанности сторон соглашения о разделе продукции, имеющие гражданско-правовой характер, определяются в соответствии с указанным Законом и гражданским законодательством. В ходе реализации соглашений о разделе продукции инвестор осуществляет права недропользователя по поиску, разведке и добыче минерального сырья. Следовательно, соответствующие нормы включаются в институт горного права.

Помимо перечисленных отношений, соглашениями о разделе продукции регулируются гражданско-правовые отношения по транспортировке, обработке, хранению, использованию и реализации добытой про-

---

<sup>391</sup> Боркаев Б.С. Консорциум как субъект недропользования // Безопасность бизнеса. 2007. № 4.

<sup>392</sup> Басов А.В. Правовые аспекты режима раздела продукции в Российской Федерации // Законодательство и экономика. 2001. № 10.

дукции. В сфере действия соглашений включены также отношения по разделу добытой продукции между инвестором, Российской Федерацией и субъектом Федерации, на территории которого осуществляется добыча природных ресурсов. Путём передачи государству части добытой продукции происходит уплата инвестором в бюджеты различных уровней большинства налогов, предусмотренных российским законодательством. Следовательно, в этой части рассматриваемый правовой подинститут содержит нормы финансового права.

Необходимо учитывать, что одновременно с использованием ресурсов недр инвестор использует также водные объекты и акватории, лесные и земельные участки. Для этого ему необходимо получить права водопользования, лесопользования, землепользования, основания и порядок возникновения, изменения и прекращения которых регулируются водным, лесным, земельным законодательством.

В отношении правовой природы соглашений о разделе продукции, как и лицензионного договора (соглашения), единства мнений среди юристов нет. Так, С.А. Сосна полагает, что концепция Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции» является гражданско-правовой<sup>393</sup>. Автор справедливо указывает на то, что комментируемый им Закон является специальным по отношению к Закону «О недрах», но при этом полагает, что в российском праве должна быть выработана, условно говоря, гражданско-правовая модель концессионного соглашения. Говорить о ней условно следует потому, что с позиций классической публично-правовой концессионной теории такой модели не может существовать. В качестве элемента концессионного механизма неизбежно сохранится акт законодательного или исполнительного органа власти как основания возникновения подобных правоотношений<sup>394</sup>. Закон «О недрах», как и иные нормативные правовые акты горного права, не относится к системе гражданского права. Если это так, то не видно оснований к тому, чтобы и Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции», как закон специальный по отношению к Закону «О недрах», включать в систему гражданского законодательства.

Несколько менее однозначную позицию занимает Р.А. Какулия, отмечая, что по своей правовой природе соглашение о разделе продукции является гражданско-правовой формой гарантий со стороны государ-

---

<sup>393</sup> Сосна С.А. Комментарий к Федеральному закону «О соглашениях о разделе продукции». М.: Юристъ, 1997. С. 17.

<sup>394</sup> Сосна С.А. Концессионное соглашение – новый вид договора в российском праве // Журнал российского права. 2003. № 2.

ства, выступающего при этом равноправным партнером. Вступая с инвестором в договор о разделе продукции, государство в лице уполномоченного органа формулирует гарантии, адресованные непосредственно стороне, участвующей в соглашении о разделе продукции, – инвестору<sup>395</sup>.

Наличие в системе общественных отношений, возникающих при заключении и исполнении соглашений о разделе продукции таких участников, как Российская Федерация, её субъекты, осуществляющие в соглашениях, в том числе публичные функции, участие в них, например, общин коренных малочисленных народов, на территориях которых осуществляется недропользование, не позволяет говорить о природе таких соглашений только как о гражданско-правовой. Концессионное соглашение в сфере недропользования должно преследовать двоякую цель – получение прибыли обеими сторонами, а также удовлетворение публичного интереса концедента, состоящего из общественного интереса и интереса государства как носителя публичной власти<sup>396</sup>.

Представляется достаточно очевидным, что, с одной стороны, распространение в полном объёме механизма гражданско-правового регулирования на отношения, возникающие в ходе заключения и исполнения соглашений о разделе продукции, может существенным образом негативно повлиять на интересы как государства – суверена, его публичных образований, так и на публичные интересы народов, проживающих на территориях, которые могут быть затронуты недропользованием. С другой стороны, переход на административные методы регулирования рассматриваемых отношений может негативно отразиться на экономических результатах деятельности инвестора, на что прежде всего направлен механизм недропользования на условиях раздела продукции. Об этом свидетельствует и позиция законодателя, отказавшегося от проведения конкурсов и аукционов на право пользования недрами на условиях раздела продукции в отношении значительной части месторождений<sup>397</sup>.

---

<sup>395</sup> Какулия Р.А. Соглашение о разделе продукции: юридическая природа, проблемы и перспективы // Право и политика. 2007. № 3.

<sup>396</sup> Налётов К.И. Ещё раз о правовой природе концессионного соглашения в сфере недропользования // Законодательство и экономика. 2005. № 10.

<sup>397</sup> Как отмечалось, на основании ст. 10.1 Закона «О недрах», Решение Правительства РФ является основанием для возникновения права недропользования для разведки и добычи полезных ископаемых или для геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых по совмещённой лицензии, на участке недр федерального значения континентального шельфа России, на участке недр федерального значения, расположенном на территории Российской Федерации и простирающемся на ее континентальный шельф, на участке недр федерального значения, содержащем газ, из утверждаемого Пра-



Поэтому можно согласиться с тем, что в соглашениях о разделе продукции органично сочетаются гражданско-правовые и публично-правовые элементы, что не должно сказываться на его характеристике в первую очередь как гражданско-правового договора<sup>398</sup>, и в силу этого едва ли есть практическая, да и теоретическая, потребность в однозначной и исчерпывающей характеристике правового механизма регулирования соглашений о разделе продукции.

**Соглашение о разделе продукции** по ст. 2 Закона является договором, в соответствии с которым Российская Федерация предоставляет субъекту предпринимательской деятельности (инвестору) на возмездной основе и на определённый срок исключительные права на поиски, разведку, добычу минерального сырья на участке недр, указанном в соглашении, и на ведение связанных с этим работ, а инвестор обязуется осуществить проведение указанных работ за свой счёт и на свой риск. Соглашение определяет все необходимые условия, связанные с пользованием недрами, в том числе условия и порядок раздела произведённой продукции между сторонами соглашения.

С учетом положений приведённой нормы и п. 8 ст. 10.1 Закона «О недрах» соглашение о разделе продукции является одним из оснований получения права пользования участками недр. Полученное таким образом право недропользования оформляется лицензией, которая должна быть выдана инвестору федеральным органом управления государственным фондом недр или его территориальным органом в течение 30 дней с даты подписания соглашения. Лицензия выдаётся на срок действия соглашения и может быть продлена или переоформлена на условиях, предусмотренных соглашением.

Соглашения о разделе продукции могут заключаться только по участкам недр, указанным в федеральных законах под общим названием «Об участках недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции». В перечни участков недр включаются участки, по которым имеются обоснования Правительством РФ о целесообразности включения таких участков недр в указанные перечни.

В отношении расположенного на территории традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов участка недр требуется решение законодательного (представительного) органа субъекта Федерации, на территории которого расположен

---

вительством РФ перечня участков недр федерального значения, без проведения конкурсов и аукционов.

<sup>398</sup> Какулия Р.А. Соглашение о разделе продукции...

такой участок недр, принятое с учётом интересов коренных малочисленных народов, а также соответствующего органа местного самоуправления.

Основанием для включения в перечни участков недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции, является отсутствие возможности геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых на иных условиях пользования недрами, отличных от условий раздела продукции. Подтверждением отсутствия такой возможности является проведение аукциона на предоставление права пользования участком недр на иных условиях, чем раздел продукции, и признание аукциона несостоявшимся в связи с отсутствием участников.

Согласно ст. 2 Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции» участок недр может быть включён в перечень участков недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции, если:

1) разработка участка недр может обеспечить сохранение рабочих мест для градообразующей организации, а прекращение разработки данного участка недр приведёт к негативным социальным последствиям;

2) разработка участка недр является необходимой для вовлечения в хозяйственный оборот полезных ископаемых, которые находятся на континентальном шельфе России, в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, и залегают в областях, где отсутствуют населённые пункты, транспортная и иная инфраструктура;

3) разработка месторождения требует использования высокотехнологичных технологий для добычи трудноизвлекаемых значительных по объёму запасов полезных ископаемых, находящихся в сложных горно-геологических условиях.

Федеральные законы об участках недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции, могут быть приняты только в отношении месторождений, содержащих не более 30% разведанных и учтённых на государственном балансе запасов месторождений полезных ископаемых.

**Субъектный состав соглашений о разделе продукции** определён в ст. 3 Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции». Соглашение о разделе продукции заключается между Российской Федерацией и инвестором. От имени Российской Федерации в соглашении выступают Правительство РФ или уполномоченные им органы. **Инвесторы** – это юридические лица и создаваемые на основе договора о совместной деятельности, не имеющие статуса юридического лица объеди-

нения юридических лиц, осуществляющие вложение собственных, заёмных или привлеченных средств (имущества и (или) имущественных прав) в поиски, разведку и добычу минерального сырья и являющиеся пользователями недр на условиях соглашения. Если в качестве инвестора в соглашении выступает не имеющее статуса юридического лица объединение юридических лиц, участники такого объединения имеют солидарные права и несут солидарные обязанности по соглашению. В таком случае лицензия на право недропользования выдается одному из юридических лиц с указанием в ней иных участников объединения и на то, что данное лицо выступает от имени этого объединения.

Субъектом, участвующим в работах по реализации соглашений о разделе продукции, но не являющимся стороной соглашения, выступает оператор соглашения. Организация выполнения работ по соглашению согласно ст. 7 Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции», в том числе ведение учёта и отчётности, может осуществляться по поручению инвестора оператором соглашения. В качестве такого оператора могут выступать созданные инвестором для этих целей на территории России филиалы или юридические лица либо привлекаемые инвестором для этих целей юридические лица, а также иностранные юридические лица, осуществляющие деятельность на территории Российской Федерации.

Соглашение о разделе продукции должно быть заключено с победителем аукциона не позднее чем через 1 год со дня создания аукционной комиссии. Победителем аукциона является участник аукциона, предложивший наиболее высокую цену за право заключения соглашения. Условиями аукциона должно быть предусмотрено участие российских юридических лиц в реализации соглашений в долях, определённых Правительством РФ.

Соглашения, связанные с использованием участков недр, расположенных на континентальном шельфе Российской Федерации, в пределах её исключительной экономической зоны, а также изменения и дополнения, вносимые в указанные соглашения, утверждаются отдельными федеральными законами.

Разработка условий недропользования, подготовка проекта соглашения и ведение переговоров с инвестором по каждому объекту недропользования осуществляются комиссией, в состав которой входят представители федеральных органов исполнительной власти, в том числе представители федерального органа управления государственным фондом недр, его территориального подразделения, представители органа исполнительной власти субъекта Федерации.

Со стороны государства соглашение подписывается Правительством РФ по завершении переговоров, в результате которых должны быть согласованы все необходимые условия соглашения.

Основным положением Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции» является **раздел произведённой инвестором продукции между государством и инвестором**. Произведённая при недропользовании продукция делится на две части. Одна часть передаётся инвестором (по соглашению сторон уплачивается в денежной форме) государству в виде платы за пользование недрами.

Законом предусмотрены два варианта раздела продукции между государством и инвестором. В обоих вариантах соглашения должны предусматривать условия передачи инвестором государству принадлежащей ему в соответствии с условиями соглашения части произведённой продукции или её стоимостного эквивалента, а также условия получения инвестором произведённой продукции, принадлежащей ему в соответствии с условиями соглашения.

**В первом случае соглашение должно предусматривать:** 1) определение части произведённой продукции, которая передается в собственность инвестора для возмещения его затрат на выполнение работ по соглашению (компенсационная продукция). Предельный уровень компенсационной продукции не должен превышать 75%, а при добыче на континентальном шельфе России – 90% общего объёма произведённой продукции; 2) раздел между государством и инвестором прибыльной продукции, под которой понимается произведённая при выполнении соглашения продукция за вычетом части этой продукции, стоимостный эквивалент которой используется для уплаты налога на добычу полезных ископаемых и компенсационной продукции за отчётный (налоговый) период.

**Во втором случае в соглашении предусматриваются условия и порядок** раздела между государством и инвестором произведённой продукции или стоимостного эквивалента произведённой продукции и определения принадлежащих государству и инвестору долей произведённой продукции. Пропорции такого раздела определяются соглашением в зависимости от геолого-экономической и стоимостной оценок участка недр, технического проекта, показателей технико-экономического обоснования соглашения. При этом доля инвестора в произведённой продукции не должна превышать 68%.

В соглашении должно содержаться определение общего объёма произведённой продукции и её стоимости. Соглашение может предусматривать только один из перечисленных способов раздела продукции.

Не допускаются переход с одного способа раздела на другой, а также замена одного способа другим.

При выполнении соглашений о разделе продукции применяется особый порядок исчисления и уплаты налогов и сборов, установленный налоговым законодательством. При выполнении соглашения инвестор уплачивает разовые платежи за пользование недрами при наступлении событий, определённых в соглашении и лицензии (бонусы), плату за геологическую информацию о недрах, ежегодные платежи за акваторию и участки морского дна, сбор за участие в конкурсе (аукционе), сбор за выдачу лицензии, регулярные платежи за пользование недрами (ренталс), компенсацию расходов государства на поиски и разведку полезных ископаемых, компенсацию ущерба, причиняемого коренным малочисленным народам в местах их традиционного проживания и хозяйственной деятельности.

Суммы указанных платежей, а также сроки их уплаты определяются условиями соглашения. Порядок зачисления платежей в бюджеты разных уровней бюджетной системы России устанавливается бюджетным законодательством.

Объектом права собственности по горному законодательству является наряду с ресурсами недр **геологическая информация о недрах**. Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции» устанавливает правило, в соответствии с которым вся первичная геологическая, геофизическая, геохимическая и иная информация о недрах, данные по её интерпретации и производные данные, а также образцы горных пород, полученные инвестором в ходе выполнения работ по соглашению, принадлежат на праве собственности государству. Инвестор имеет лишь право свободно и безвозмездно пользоваться такой информацией, данными и образцами в целях выполнения работ по соглашению.

Инвестор как сторона соглашения о разделе продукции является недропользователем и имеет общие права, несёт общие обязанности, устанавливаемые для всех недропользователей горным законодательством. Вместе с тем Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции» возлагает на инвестора ряд дополнительных обязанностей.

**Обязанностями инвестора** в соответствии со ст. 7 Закона являются:

– предоставление российским юридическим лицам преимущественного права на участие в работах по соглашению в качестве подрядчиков, поставщиков, перевозчиков или в ином качестве на основании договоров с инвесторами;

– привлечение работников – российских граждан № 38 в количестве не менее 80% состава всех привлечённых работников, привлечение иностранных рабочих и специалистов только на начальных этапах работ по соглашению или при отсутствии рабочих и специалистов – граждан России соответствующих квалификаций;

– приобретение необходимых для геологического изучения, добычи, транспортировки и переработки полезных ископаемых технологического оборудования, технических средств и материалов российского происхождения в объёме не менее 70% общей стоимости компенсационной продукции;

– страхование ответственности по возмещению ущерба в случае аварий, повлекших за собой вредное влияние на окружающую природную среду.

При выполнении работ по соглашению на объектах, расположенных на территориях традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, инвестор обязан принимать меры по защите исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов, а также обеспечивать выплату соответствующих компенсаций. Государство, как суверен, несет также обязанность по соблюдению им и недопущению нарушений третьими лицами законодательства России о соглашениях о разделе продукции, обеспечивающего интересы инвестора.

В целях привлечения иностранных инвестиций в поиск, разведку и добычу ресурсов недр территории России, её континентального шельфа государство предусматривает **ряд дополнительных гарантий прав инвесторов.**

Условия соглашений о разделе продукции сохраняют свою силу в течение всего срока действия. Изменения в соглашениях допускаются только по согласию сторон, а также по требованию одной из сторон в случае существенного изменения обстоятельств в соответствии с Гражданским кодексом РФ. Изменения в условия соглашений, внесённые по согласованию сторон, вводятся в действие в том же порядке, что и исходные соглашения.

Если в течение срока действия соглашения российским законодательством и правовыми актами органов местного самоуправления будут установлены нормы, ухудшающие коммерческие результаты деятельности инвестора по соглашению, в него вносятся изменения, обеспечивающие инвестору коммерческие результаты, которые могли быть получены при применении действовавшего на момент заключения соглашения законодательства.

Указанное положение об изменении условий соглашения не применяется в случае, если законодательством России вносятся изменения в стандарты по безопасному ведению работ, охране недр, окружающей среды и здоровья населения, в том числе в целях приведения их в соответствие с аналогичными стандартами, принятыми в международной практике.

Дополнительной гарантией защиты прав инвестора в случае нарушения условий соглашения о разделе продукции со стороны государства является предусмотренная ст. 23 Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции» возможность отказа государства от судебного иммунитета, иммунитета в отношении предварительного обеспечения иска и исполнения судебного, арбитражного решения. Ряд общих гарантий для иностранных инвесторов предусмотрен Федеральным законом «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации»<sup>399</sup>.

**Прекращение соглашения о разделе продукции** допускается по истечении срока его действия либо досрочно по согласию сторон, по другим основаниям и в порядке, которые предусмотрены соглашением в соответствии с российским законодательством, действующим на дату подписания соглашения. Прекращение действия соглашения по согласованию сторон вводится в действие в том же порядке, что и исходное соглашение, за исключением процедуры аукциона.

Соглашение, положения которого о способах налогообложения инвестора в соответствии с условиями раздела продукции и правилами уплаты налогов и платежей не вступили в силу в течение одного года с даты подписания соглашения, прекращает своё действие.

Участок недр, в отношении которого по таким основаниям соглашение прекращено, может быть предоставлен в пользование на условиях раздела продукции только после проведения аукциона на предоставление права пользования недрами на иных условиях, чем раздел продукции, и признания аукциона несостоявшимся в связи с отсутствием участников.

#### **§ 4. Государственное управление недропользованием**

Государство, обладая правом собственности на недра и осуществляя суверенную власть на своей территории, вырабатывает единую политику в области использования ресурсов недр, регулирует разнообразные отношения, возникающие в связи с недропользованием. Главной зада-

---

<sup>399</sup> СЗ РФ. 1999. № 28. Ст. 3493 (в ред. Федерального закона от 29 апреля 2008 г. № 58-ФЗ).

чей государственного регулирования отношений недропользования является обеспечение устойчивого, безопасного и рационального использования ресурсов недр.

В соответствии с п.п. «в», «г», «д», «к» и «м» ст. 72 Конституции РФ к совместному ведению Российской Федерации и её субъектов относятся вопросы владения, пользования и распоряжения недрами, водными и другими природными ресурсами; природопользование; водное, лесное законодательство и законодательство о недрах, а также защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей. Указанные нормативные установления конкретизируются в горном законодательстве и в первую очередь в Законе «О недрах», определяющем компетенцию органов государственной власти Российской Федерации, её субъектов и органов местного самоуправления в сфере использования ресурсов недр. Государственное регулирование осуществляется на федеральном, региональном и местном уровнях.

Регулирование, рассматриваемое в широком смысле, невозможно без достоверной информации о системе, являющейся объектом регулирования. Чем полнее характеризующие её данные, тем более эффективно регулирование, более вероятно достижение желаемого результата. Поэтому в сфере государственного регулирования отношений недропользования придается большое значение государственному учёту и регистрации участков недр, предоставленных для добычи полезных ископаемых, и в целях, не связанных с их извлечением. Основой такого учёта является **геологическая информация**.

Фонд геологической информации федерального органа управления государственным фондом недр формируется за счёт двух источников. Один из них – государственное геологическое изучение недр. Его задачами являются геологическое картирование территории России и её континентального шельфа, поиск и оценка месторождений полезных ископаемых, мониторинг состояния недр, сбор и хранение информации о недрах, состоянии минерально-сырьевой базы и другие виды работ, связанные с геологическим изучением недр. Осуществляется государственное геологическое изучение недр федеральным органом управления государственным фондом недр. Другим источником геологической информации являются недропользователи. Представление геологической информации в федеральный орган управления государственным фондом недр и его территориальные органы является обязанностью недропользователей<sup>400</sup>.

---

<sup>400</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 28 февраля 1996 г. № 215 «Об утверждении порядка представления государственной отчетности предприятиями, осуществ-



Для определения достоверности представляемой недропользователями и имеющейся геологической информации о разведанных запасах полезных ископаемых, иных свойствах недр характеризующих их ценность или опасность, определения рациональных условий, границ и платы по предоставляемым в пользование участкам недр проводится **государственная экспертиза запасов полезных ископаемых**. Только после положительного заключения государственной экспертизы о промышленной целесообразности освоения месторождения, оно ставится на государственный учёт<sup>401</sup>.

Прошедшая государственную экспертизу геологическая информация используется при проведении конкурсов и аукционов на право недропользования и заключении соглашений о разделе продукции либо бесконкурсного предоставления права недропользования; выдаче лицензий, принятии решений о предоставлении горного отвода, в том числе в пределах континентального шельфа и исключительной экономической зоны России. Геологическая информация, прошедшая государственную экспертизу, является основой для составления государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых и ведения государственного баланса запасов полезных ископаемых.

**Государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых** – систематизированный свод данных, который должен содержать сведения по всем известным и прошедшим государственную экспертизу участкам недр, содержащий сведения по количеству, качеству, горно-геологическим и экономико-географическим характеристикам основных и сопутствующих полезных ископаемых, условиям их разработки.

**Государственный и территориальные балансы запасов полезных ископаемых** ведутся с целью учёта состояния минерально-сырьевой базы запасов полезных ископаемых<sup>402</sup>. Они должны содержать

---

ляющими разведку месторождений полезных ископаемых и их добычу, в федеральный и территориальные фонды геологической информации» // СЗ РФ. 1996. № 12. Ст. 1110 (в ред. Постановления Правительства РФ от 11 августа 2005 г. № 507).

<sup>401</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 11 февраля 2005 г. № 69 «О государственной экспертизе запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр, размере и порядке взимания платы за её проведение» // СЗ РФ. 2005. № 8. Ст. 651 (в ред. Постановления Правительства РФ от 26 июля 2006 г. № 460).

<sup>402</sup> Постановление Правительства РФ от 28 февраля 1996 г. № 215 «Об утверждении Порядка представления государственной отчётности предприятиями, осуществляющими разведку месторождений полезных ископаемых и их добычу, в федеральный и территориальные фонды геологической информации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 7.

сведения о количестве, качестве и степени изученности запасов каждого вида полезных ископаемых по месторождениям, имеющим промышленное значение, их размещении, степени промышленного освоения, добыче, потерях и об обеспеченности промышленности разведанными запасами полезных ископаемых на основе классификации запасов полезных ископаемых<sup>403</sup>.

**Государственный геологический контроль** осуществляется Федеральной службой по надзору в сфере природопользования, являющейся органом государственного геологического контроля, Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору и их территориальными органами во взаимодействии с иными контрольными органами, а также органами государственной власти субъектов Федерации<sup>404</sup>.

Ряд функций государственного контроля в области недропользования обеспечивают и иные государственные органы, осуществляющие свою деятельность на основании подзаконных нормативных актов горного права. Федеральная служба геодезии и картографии<sup>405</sup> осуществляет государственный контроль и надзор за соблюдением выполнения геодезических, картографических, топографических, топографо-геодезических, картоиздательских и кадастровых работ, правильным отображением границ континентального шельфа и исключительной экономической зоны России.

**Государственный надзор в сфере недропользования** осуществляется за безопасным ведением работ, связанных с использованием недрами. Он обеспечивает соблюдение пользователями недр горного законодательства, установленных стандартов (норм, правил) по безопасному ведению работ, предупреждению и устранению их вредного влияния на население, окружающую среду, здания и сооружения, а также охрану недр. В ходе проведения государственного надзора возникают отношения по обеспечению: 1) безопасных условий труда работников, занятых на горных предприятиях; 2) безопасности населения, проживающего в

---

<sup>403</sup> Приказ МПР РФ от 11 декабря 2006 г. № 278 «Об утверждении классификации запасов и прогнозных ресурсов твёрдых полезных ископаемых» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 5.

<sup>404</sup> Постановление Правительства РФ от 12 мая 2005 г. № 293 «Об утверждении Положения о государственном контроле за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр» // СЗ РФ. 2005. № 20. Ст. 1885.

<sup>405</sup> Постановление Правительства РФ от 28 марта 2000 г. № 273 «Об утверждении Положения о государственном геодезическом надзоре за геодезической и картографической деятельностью» // СЗ РФ. 2000. № 14. Ст. 1505 (в ред. Постановления Правительства РФ от 14 декабря 2006 г. № 67).

районах, прилегающих к местам проведения горных работ; 3) сохранности горных предприятий и иных зданий и сооружений; 4) требований законодательства об охране природных ресурсов, на которые оказывает воздействие недропользование.

Пользование недрами осуществляется на платной основе<sup>406</sup>. Статья 39 Закона «О недрах» устанавливает платежи за пользование участками недр двух видов – налоговые и неналоговые<sup>407</sup>. К налоговым платежам относится предусмотренный Налоговым кодексом РФ налог на добычу полезных ископаемых<sup>408</sup>.

**Неналоговыми платежами являются:**

1) разовые платежи за пользование недрами при наступлении определённых событий, оговоренных в лицензии;

2) регулярные платежи за пользование недрами на территории России, на её континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне и за пределами Российской Федерации на территориях, находящихся под её юрисдикцией;

3) плата за геологическую информацию о недрах<sup>409</sup>;

4) сборы за участие в конкурсе (аукционе) и за выдачу лицензий.

Некоторые из указанных платежей имеют правовую природу сборов, несмотря на то, называется ли данный платёж «сбором». Главным отличительным признаком сборов является признак индивидуальной возмездности. Уплата сбора – это одно из условий совершения определённых действий органами в отношении плательщика. Так, за пользование геологической информацией о недрах, полученной в результате государственного геологического изучения недр от федерального органа управления государственным фондом недр, взимается плата. Сбор за участие в конкурсе (аукционе) является одним из условий реги-

---

<sup>406</sup> См. подробнее: *Разовский Ю.В.* Горная рента. Экономика и законодательство. М.: Экономика, 2000.

<sup>407</sup> См. подробнее: *Ялбулганов А.А.* Неналоговые доходы в Российской Федерации: вопросы правового регулирования // Финансовое право. 2007. № 5; *Он же:* Правовое регулирование платежей при пользовании недрами // КонсультантПлюс.

<sup>408</sup> О порядке применения положений гл. 26 ч. 2 Налогового кодекса РФ см.: Постановление Пленума ВАС РФ от 18 декабря 2007 г. № 64 «О некоторых вопросах, связанных с применением положений Налогового кодекса Российской Федерации о налоге на добычу полезных ископаемых, налоговая база по которым определяется исходя из их стоимости» // Вестник ВАС РФ. 2008. № 1; *Моисеенко М.А.* Отдельные вопросы полномочий налоговых органов в отношении пользователей недр // Финансовое право. 2008. № 1.

<sup>409</sup> Геологическая информация о недрах (за исключением информации регионального, научного или методического содержания), полученная в результате проведения геологоразведочных работ за счёт средств федерального бюджета, реализуется на экспорт только в рамках международных конкурсов (аукционов) (см.: Постановление Правительства РФ от 3 августа 1992 г. № 540 «О мерах по регулированию экспорта геологической информации о недрах» // САПП РФ. 1992. № 6. Ст. 32).

страции заявки. При выдаче лицензии также взимается сбор. В случае неуплаты сбора к плательщику не будут применены меры принудительного взыскания, но «услуга» не будет оказана<sup>410</sup>.

**Минимальные (стартовые) размеры разовых платежей** устанавливаются в размере не менее 10% величины суммы налога на добычу полезных ископаемых в расчёте на среднегодовую мощность добывающей организации<sup>411</sup>.

Разовые платежи за пользование недрами на участках недр, которые предоставляются в пользование без проведения конкурсов и аукционов для разведки и добычи полезных ископаемых или для геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых, осуществляемых по совмещённой лицензии, за исключением предоставляемых на праве краткосрочного (сроком до 1 года) пользования участков недр, устанавливаются в лицензии на пользование недрами в размере, который определяется в установленном Правительством РФ порядке. Не допускается установление в лицензии размера разовых платежей, ниже установленных условиями конкурса (аукциона), а также каждого из этих платежей нижезаявленных в конкурсных предложениях победителя.

Размеры разовых платежей за пользование недрами, а также порядок их уплаты при выполнении соглашений о разделе продукции устанавливаются в соглашении. Разовые платежи за пользование недрами при наступлении определённых событий, оговорённых в лицензии, зачисляются в федеральный бюджет и бюджеты субъектов Федерации в соответствии с бюджетным законодательством.

**Плата за геологическую информацию** о недрах взимается за пользование геологической информацией о недрах, полученной в результате государственного геологического изучения недр от федерального органа управления государственным фондом недр<sup>412</sup>. Размер платы за геоло-

---

<sup>410</sup> Семенча О.Ю. К вопросу о правовой природе природоресурсных платежей // Финансовое право. 2007. № 4.

<sup>411</sup> Приказ Минприроды РФ от 30 сентября 2008 г. № 232 «Об утверждении Методики по определению стартового размера разового платежа за пользование недрами» (вместе с «Методикой расчёта минимального (стартового) размера разового платежа за пользование недрами» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 3.

<sup>412</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 25 января 2002 г. № 57 «О плате за геологическую информацию о недрах» // СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 524 (в ред. Постановления Правительства РФ от 23 марта 2005 г. № 152); Приказ МПР РФ от 15 декабря 2005 г. № 344 «Об утверждении Методики определения конкретного размера платы за геологическую информацию о недрах, полученную в результате государственного геологического изучения недр» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2006. № 15.

гическую информацию и порядок её взимания при выполнении соглашений о разделе продукции устанавливаются в соглашении о разделе продукции. Плата за геологическую информацию поступает в доход федерального бюджета.

**Сбор за участие в конкурсе (аукционе).** Сбор за участие в конкурсе (аукционе) вносится всеми их участниками и является одним из условий регистрации заявки. Сумма сбора определяется исходя из стоимости затрат на подготовку, проведение и подведение итогов конкурса (аукциона), оплату труда привлекаемых экспертов. Сбор за участие в конкурсе (аукционе) поступает в доход федерального бюджета. Сбор за участие в конкурсе (аукционе) по участкам недр, содержащим месторождения общераспространённых полезных ископаемых, или участкам недр местного значения поступает в доход бюджетов субъекта Федерации.

**Сбор за выдачу лицензий** на пользование недрами вносится пользователями недр при выдаче лицензии. Сумма сбора определяется исходя из стоимости затрат на подготовку, оформление и регистрацию выдаваемой лицензии и поступает в доход федерального бюджета. Сумма сбора за выдачу лицензий на пользование участками недр, содержащими месторождения общераспространённых полезных ископаемых, или участками недр местного значения поступает в доход бюджетов субъектов Федерации.

**Регулярные платежи за пользование недрами** взимаются за предоставление пользователям недр исключительных прав на поиск и оценку месторождений полезных ископаемых, их разведку, геологическое изучение и оценку пригодности участков недр для строительства и эксплуатации сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, строительство и эксплуатацию подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, за исключением сооружений неглубокого залегания (до 5 метров), используемых по целевому назначению.

Регулярные платежи за пользование недрами взимаются с пользователей недр отдельно по каждому виду работ, осуществляемых в России, на её континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне и за её пределами на территориях, находящихся под юрисдикцией России, а также арендуемых у иностранных государств или используемых на основании международного договора, если иное не установлено международным договором.

Регулярные платежи за пользование недрами не взимаются за:

1) пользование недрами для регионального геологического изучения;

2) пользование недрами для образования особо охраняемых геологических объектов, имеющих научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное и иное значение<sup>413</sup>;

3) разведку полезных ископаемых на месторождениях, введённых в промышленную эксплуатацию, в границах горного отвода, предоставленного пользователю недр для добычи этих полезных ископаемых;

4) разведку полезного ископаемого в границах горного отвода, предоставленного пользователю недр для добычи этого полезного ископаемого.

Размеры регулярных платежей за пользование недрами определяются в зависимости от экономико-географических условий, размера участка недр, вида полезного ископаемого, продолжительности работ, степени геологической изученности территории и степени риска. Регулярный платёж за пользование недрами взимается за площадь лицензионного участка, за вычетом площади возвращённой его части. Платежи устанавливаются в соответствии с этапами и стадиями геологического процесса и взимаются: по ставкам, установленным за проведение работ по разведке месторождений; за площадь участка недр, на которой запасы полезного ископаемого (за исключением площади горного отвода и (или) горных отводов) установлены и учтены Государственным балансом запасов; по ставкам, установленным за проведение работ по поиску и оценке месторождений полезных ископаемых; за площадь, из которой исключаются территории открытых месторождений.

Порядок и условия взимания регулярных платежей за пользование недрами с пользователей недр, осуществляющих поиск и разведку месторождений на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне России, и за её пределами на территориях, находящихся под её юрисдикцией, устанавливаются Правительством РФ, суммы указанных платежей направляются в федеральный бюджет<sup>414</sup>. Расчёты платежей за пользование недрами должны производиться с учётом требова-

---

<sup>413</sup> В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 26 декабря 2001 г. № 900 «Об особо охраняемых геологических объектах, имеющих научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное и иное значение», геологические объекты, имеющие научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное и иное значение, могут быть отнесены к особо охраняемым геологическим объектам в порядке и на условиях, которые установлены Федеральным законом РФ «Об особо охраняемых природных территориях» (СЗ РФ. 2001. № 53 (ч. 2). Ст. 5189).

<sup>414</sup> Постановление Правительства РФ от 28 апреля 2003 г. № 249 «О порядке и условиях взимания регулярных платежей с пользователей недр, осуществляющих поиск и разведку месторождений на континентальном шельфе Российской Федерации и в исключительной экономической зоне Российской Федерации, а также за пределами Российской Федерации на территориях, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 18. Ст. 1721 (в ред. Постановления Правительства РФ от 31 марта 2005 г. № 174).

ний Методических указаний по контролю за технической обоснованностью расчётов платежей при пользовании недрами<sup>415</sup>.

**Особенности недропользования на территориях коренных малочисленных народов** устанавливаются рядом нормативных актов. Основные среди них – федеральные законы «О соглашениях о разделе продукции», «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации». Реформированию отношений недропользования на территориях проживания коренных малочисленных народов посвящено Постановление Правительства РФ от 31 декабря 1997 г. «О реформировании системы государственной поддержки районов Севера»<sup>416</sup> и принятая в его развитие «Концепция государственной поддержки экономического и социального развития районов Севера»<sup>417</sup>.

Большинство разведанных запасов полезных ископаемых России сосредоточено в районах Крайнего Севера, на значительных территориях которого проживают коренные малочисленные народы<sup>418</sup>. Районы их проживания определены Постановлениями Правительства РФ<sup>419</sup>.

Коренные малочисленные народы, единый перечень которых утверждён Постановлением Правительства РФ<sup>420</sup>, вступают в отношения недропользования различным образом, в зависимости от того, какие из предоставленных законом прав они реализуют.

---

<sup>415</sup> Методические указания утверждены Постановлением Госгортехнадзора России от 10 декабря 1998 г. № 76 (№ РД-07-261-98) по согласованию с Минфином, Минэкономики, Министерством природных ресурсов, Министерством по налогам и сборам России // КонсультантПлюс; Приказ МНС РФ от 11 февраля 2004 г. № БГ-3-21/98 «Об утверждении формы расчёта регулярных платежей за пользование недрами и порядка его заполнения» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2004. № 12.

<sup>416</sup> СЗ РФ. 1998. № 2. Ст. 256.

<sup>417</sup> Постановление Правительства РФ от 7 марта 2000 г. № 198 «О Концепции государственной поддержки экономического и социального развития районов Севера» // СЗ РФ. 2000. № 12. Ст. 1286.

<sup>418</sup> Федеральный закон РФ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов РФ» определяет коренные малочисленные народы России, как народы, проживающие на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционные образ жизни, хозяйствование и промыслы, насчитывающие в Российской Федерации менее 50 тысяч человек и осознающие себя самостоятельными этническими общностями.

<sup>419</sup> Постановление Правительства РФ от 11 января 1993 г. № 22 «О перечне районов проживания малочисленных народов Севера» // САПП РФ. 1993. № 3. Ст. 176; Постановление Правительства РФ от 23 января 2000 г. № 58 «О дополнении Перечня районов проживания малочисленных народов Севера» // СЗ РФ. 2000. № 5. Ст. 529.

<sup>420</sup> Постановление Правительства РФ от 24 марта 2000 г. № 255 «О едином перечне коренных малочисленных народов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 14. Ст. 1493 (в ред. Постановления Правительства РФ от 13 октября 2008 г. № 760). Единый перечень содержит наименования 46 коренных малочисленных народов, живущих на территории Российской Федерации, с указанием районов их компактного проживания по субъектам Федерации.

Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов РФ» закрепляет за такими народами права на безвозмездное владение и пользование в местах их традиционного проживания и хозяйственной деятельности землями различных категорий, необходимыми для осуществления традиционного хозяйствования и занятия традиционными промыслами, и общераспространёнными полезными ископаемыми в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и её субъектов.

Право на владение землёй предоставляет коренным малочисленным народам возможность по своему усмотрению в границах таких земельных участков осуществлять строительство подземных сооружений для своих нужд на глубину до 5 метров, а также устройство и эксплуатацию бытовых колодцев и скважин на первый водоносный горизонт, не являющийся источником централизованного водоснабжения.

Охраняемые законом права на сохранение исконной среды обитания, традиционный образ жизни<sup>421</sup> и интересы коренных малочисленных народов неизбежно нарушаются недропользованием. Для предотвращения и восстановления их нарушенных прав Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции» в ст. 6 предусматривает, что в условиях конкурсов и аукционов, проводимых в отношении участков недр, расположенных на территориях традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, должна быть предусмотрена выплата компенсаций за нарушение режима традиционного природопользования.

В соответствии с требованиями ст. 7 Закона инвестор при выполнении работ по соглашению на объектах, расположенных на территориях традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, обязан принимать меры по защите исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов, а также обеспечивать выплату соответствующих компенсаций в случаях и в порядке, которые установлены Правительством РФ. Право на возмещение убытков, причинённых коренным малочисленным народам в результате нанесения ущерба исконной среде обитания хозяйственной деятельностью организаций всех форм собственности, а

---

<sup>421</sup> Традиционный образ жизни малочисленных народов – это исторически сложившийся способ жизнеобеспечения малочисленных народов, основанный на историческом опыте их предков в области природопользования, самобытной социальной организации проживания, самобытной культуры, сохранения обычаев и верований. Исконная среда обитания малочисленных народов – исторически сложившийся ареал, в пределах которого малочисленные народы осуществляют культурную и бытовую жизнедеятельность и который влияет на их самоидентификацию, образ жизни.



также физическими лицами, предусмотрено и в ст. 8 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов РФ».

Коренные малочисленные народы в ряде случаев выступают как субъекты, имеющие право на участие в принятии решений в области недропользования. Статья 2 Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции» предусматривает необходимость решения представительного органа субъекта Федерации, на территории которого расположены соответствующие участки. Эта же статья Закона конкретизирует формы участия коренных малочисленных народов в принятии решений о возможном недропользовании на территориях их проживания. Решение представительного органа субъекта Федерации должно приниматься с учётом интересов коренных малочисленных народов. Кроме этого, для принятия соответствующего федерального закона необходимо решение органа местного самоуправления, представляющего интересы коренных малочисленных народов.

Разработка условий пользования недрами и подготовка проекта соглашения о разделе продукции по каждому объекту недропользования осуществляются комиссией, создаваемой Правительством РФ, по согласованию с органом исполнительной власти субъекта Федерации. Если предоставляемые в пользование участки недр расположены на территориях проживания коренных малочисленных народов, в состав комиссии, кроме представителей федеральных органов исполнительной власти, в том числе представителей федерального органа управления государственным фондом недр, его территориального подразделения, представителей органа исполнительной власти субъекта Федерации, включаются представители федерального органа по социально-экономическому развитию северных территорий России, а также представители органов местного самоуправления.

Наряду с приведёнными формами контроля за недропользованием Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов» предоставляет таким народам права на участие: а) в контроле за использованием общераспространённых полезных ископаемых в местах их традиционного проживания и хозяйственной деятельности; б) в контроле за законодательством об охране окружающей среды при использовании земель и природных ресурсов, строительстве и реконструкции хозяйственных и других объектов в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности; в) в проведении экологических и этнологических экспертиз при разработке программ освоения природных ресурсов и охраны окружающей среды в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов.

Нарушения правил недропользования, установленных законом, лицензией, договором, соглашением, могут влечь гражданско-правовую, уголовную, административную, а также дисциплинарную и материальную ответственность по трудовому праву<sup>422</sup>. Привлечение лица к уголовной или административной ответственности не освобождает его от обязанности возместить имущественный вред, причинённый его противоправными действиями (бездействием).

## § 5. Пользование участками недр континентального шельфа и исключительной экономической зоны России

Значимость участков недр континентального шельфа в последнее время неуклонно возрастает. В шельфовой зоне Мирового океана сосредоточено более 60% мировых запасов нефти и газа. Размеры залежей циркония, магнетита, золота, платины, алмазов, тантала и ниобия на дне Мирового океана сопоставимы с их запасами на суше<sup>423</sup>.

Различие в правовом регулировании использования ресурсов недр территории России, и территорий её исключительной экономической зоны, и пространств, включающих в себя недра континентального шельфа, определяется их правовым режимом. Права Российской Федерации и других государств в отношении природных ресурсов их континентальных шельфов закреплены в нормах международного права. основополагающим нормативным актом в этой области является Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. Конвенция впервые установила правовой режим различных морских пространств, природных ресурсов Мирового океана и его дна<sup>424</sup>. Согласно ст. 77 Конвенции прибрежное государство осуществляет над континентальным шельфом суверенные права в целях разведки и разработки его природных ресурсов. Исключительность прав государства на территориальный шельф заключается в том, что если прибрежное государство не осваивает природные ресурсы своего шельфа, то никто не может делать этого без определённого выраженного согласия прибрежного государства.

Федеральные законы «О континентальном шельфе Российской Федерации», «О недрах», «Об исключительной экономической зоне Рос-

---

<sup>422</sup> Об уголовной и административной ответственности за нарушения правил пользования недрами см. также: *Бевзенко Р.С.* Пользование недрами без лицензии: публичный и частноправовой аспект // Вестник ВАС РФ. 2007. № 6; *Лопашенко Н.* Ответственность за нарушение правил использования и охраны недр // Российская юстиция. 2002. № 4.

<sup>423</sup> *Певзнер М.Е., Костовецкий В.П.* Экология горного производства. М.: Недра, 1990. С. 168.

<sup>424</sup> См. подробнее: *Мовчан А.П.* Морское международное право. М., 1997.

сийской Федерации» не определяют права собственности на природные ресурсы континентального шельфа и исключительной экономической зоны России, что в ряде случаев порождает противоречивые суждения об их правовом режиме. Можно встретить утверждения о том, что «наиболее значимые для общества природные ресурсы как на территории России, так и на её континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне сохранены в государственной собственности»<sup>425</sup>. Другие авторы полагают, что природные ресурсы континентального шельфа и исключительной экономической зоны не могут находиться в государственной собственности<sup>426</sup>, поскольку российское законодательство исходит из приоритета общепризнанных принципов и норм международного права, которое не признаёт за прибрежными государствами права собственности на природные ресурсы континентального шельфа и исключительной экономической зоны. С учётом этого законодатель справедливо не упоминает в федеральных законах о праве собственности на природные ресурсы в районах, находящихся вне суверенитета государства.

Правовой режим природных ресурсов континентального шельфа и исключительной экономической зоны в российском законодательстве устанавливается базовыми федеральными законами, регулирующими недропользование. Закон «О недрах» указывает, что отношения недропользования на континентальном шельфе регулируются названным Законом в соответствии с законодательством о континентальном шельфе и нормами международного права. Нормативные установления ст. 5 Федерального закона «О континентальном шельфе Российской Федерации» исчерпывающе определяют содержание исключительных прав России в отношении различных видов пользования недрами шельфа, не упоминая о праве собственности на его природные ресурсы.

В ст. 2 Закона «О недрах» неиспользуемые части недр в пределах континентального шельфа России относятся к государственному фонду недр. А. Вылегжанин полагает<sup>427</sup>, что в ст. 1–2 Закона «О недрах» закрепляется единая для обоих видов недр (находящихся под юрисдикцией и вне её государства) норма о запрете оборота участков недр. Отнесение участков недр к государственному фонду недр, само по себе ещё

---

<sup>425</sup> Осокин Н.Н. Правовые основы собственности на природные ресурсы // Экологическое право России: Сборник материалов научно-практических конференций 1995–1998 гг. М.: Зерцало, 1999. С. 266.

<sup>426</sup> См., например, Вылегжанин А. Права на морские природные ресурсы // Хозяйство и право. 1997. № 5.

<sup>427</sup> Вылегжанин А. Права на морские природные ресурсы // Хозяйство и право. 1997. № 5.

не говорит о притязаниях государства на правомочия владения, распоряжения и пользования ими. Поэтому нет оснований к тому, чтобы ресурсы недр, в отношении которых государство обладает исключительными суверенными правами, отнести к государственной собственности.

А. Вылегжанин ставит под вопрос правомерность отнесения ресурсов территориальных вод к федеральной собственности, мотивируя это тем, что, в соответствии со ст. 71 Конституции РФ к компетенции Федерации в этой области относится только «определение статуса и защиты» территориального моря<sup>428</sup>. В соответствии со ст. 72 Конституции РФ вопросы пользования, владения и распоряжения природными ресурсами находятся в совместном ведении Российской Федерации и её субъектов. Совместное ведение Федерации и её субъектов по вопросам пользования, владения и распоряжения определёнными объектами собственности не означает права общей собственности (долевой или совместной) на эти объекты. Совместное ведение, по любым вопросам, включая вопросы собственности, предполагает, что по ним могут издаваться как федеральные законы и федеральные подзаконные нормативные акты, так и законы и подзаконные нормативные правовые акты субъектов Федерации<sup>429</sup>. Субъекты Федерации реализуют своё право совместного ведения в отношении природных ресурсов в случае, например, заключения соглашения о разделе продукции.

Субъекты Федерации принимают участие в нормативной и иной юридически значимой деятельности (применительно к ст. 72 Конституции РФ) в тех случаях, когда подлежащие нормативному регулированию общественные отношения возникают или могут возникнуть в связи с юридической деятельностью субъекта Федерации или на его территории. Если отношения, требующие совместного правового регулирования, не затрагивают прав и интересов иных субъектов Федерации, то такие субъекты Федерации не должны являться участниками нормотворческого процесса. Природные ресурсы внутренних морских вод и территориального моря России находятся вне территории любого из субъектов Федерации, и поэтому ни один из них не вправе устанавливать правила (хотя бы и по согласованию с Федерацией) пользования природными ресурсами внутренних морских вод и территориального моря.

**Континентальный шельф** по российскому законодательству включает в себя морское дно и недра подводных районов, находящиеся за пределами территориального моря Российской Федерации на всем протяжении естественного продолжения её сухопутной территории до внешней границы подводной окраины материка. Подводной окраиной материка является продолжение континентального массива России, включающего в себя поверхность и недра континентального шельфа,

---

<sup>428</sup> Вылегжанин А. Права на морские природные ресурсы.

<sup>429</sup> Баглай М.В., Габричидзе Б.Н. Конституционное право Российской Федерации. М.: Инфра•М – Кодекс, 1996. С. 273.

склона и подъёма. Определение континентального шельфа применяется также ко всем островам Российской Федерации.

**Внутренней границей** континентального шельфа является внешняя граница территориального моря. **Внешняя граница** континентального шельфа находится на расстоянии 200 морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря при условии, что внешняя граница подводной окраины материка не простирается на расстояние более чем 200 морских миль. Если подводная окраина материка простирается на расстояние более 200 морских миль от указанных исходных линий, внешняя граница континентального шельфа совпадает с внешней границей подводной окраины материка, определяемой в соответствии с нормами международного права.

Согласно ст. 4 Приложения II Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву 1982 г., «в случае если прибрежное государство намеревается установить внешние границы континентального шельфа за пределами 200 морских миль, оно представляет Комиссии конкретные данные такой границы наряду с дополнительными научно-техническими данными в возможно кратчайшие сроки, но в любом случае в течение десяти лет со времени вступления конвенции в силу для этого государства»<sup>430</sup>.

Границы северных полярных владений России определены Постановлением Президиума ЦИК СССР от 15 апреля 1926 г.<sup>431</sup> Водная граница прошла в то время от Кольского полуострова через Северный полюс до Берингова пролива. В 1997 г. Россия ратифицировала Конвенцию по морскому праву 1982 г., отказавшись от особых прав на владения в Арктике, потеряв при этом суверенные права на 1,7 млн км<sup>2</sup> своего арктического сектора. Конвенция устанавливает одинаковые 12 миль суверенных территориальных вод и 200 миль экономической зоны – со свободным судоходством, но исключительными правами на использование минеральных и биологических ресурсов. Любая страна может претендовать на исключительную экономическую зону протяжённостью свыше 200 миль, если будет доказано, что шельф от её берегов тянется дальше этого расстояния.

Чтобы добиться прав на полярные владения, России необходимо доказать, что подводные хребты Ломоносова и Менделеева имеют континентальное происхождение, связанное с территорией России. В отношении хребта Ломоносова это оспаривается Данией, которая считает, что хребет – это затонувшая часть Гренландии. Для сбора доказательств в том, что хребет Ломоносова – это продолжение полярных владений России, российская сторона провела экспедицию «Арктика 2007», состоявшую из надводной и подводной частей и завершившую

---

<sup>430</sup> Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву 1982 г. // СЗ РФ. 1997. № 48. Ст. 5493.

<sup>431</sup> Постановление Президиума ЦИК СССР от 15 апреля 1926 г. «Об объявлении территорией Союза ССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане» // СЗ СССР. 1926. № 32. Ст. 203.

юся установлением российского флага на дне Северного Ледовитого океана. Полярные владения в Арктике имеют также США, Канада, Дания, Норвегия<sup>432</sup>.

В развитие норм международного права в сфере регулирования отношений по использованию природных ресурсов континентального шельфа был принят Федеральный закон «О континентальном шельфе Российской Федерации». Статья 5 Закона, устанавливая **исключительные права России на континентальный шельф**, определяет их содержание. **Российская Федерация на континентальном шельфе осуществляет:**

1) суверенные права в целях разведки континентального шельфа и разработки его природных ресурсов<sup>433</sup>. Эти права являются исключительными в том смысле, что если Россия не производит разведку континентального шельфа или не разрабатывает его минеральные или живые ресурсы<sup>434</sup>, никто не может делать это без её согласия;

2) исключительное право разрешать и регулировать буровые работы на континентальном шельфе для любых целей;

3) исключительное право сооружать, а также разрешать и регулировать создание, эксплуатацию и использование искусственных островов, установок и сооружений. Российская Федерация осуществляет юрисдикцию над такими островами, установками и сооружениями, в том числе юрисдикцию в отношении таможенных, фискальных, санитарных и иммиграционных законов и правил, а также законов и правил, касающихся безопасности;

4) юрисдикцию в отношении: морских научных исследований; защиты и сохранения морской среды в связи с разведкой и разработкой минеральных ресурсов, промыслом живых ресурсов, захоронением от-

---

<sup>432</sup> North Pole could be ice free in 2008 // NewScientist.com news service. Catherine Brahic.

<sup>433</sup> Под природными ресурсами континентального шельфа Закон понимает минеральные и другие неживые ресурсы морского дна и его недр, а также живые организмы, относящиеся к «сидячим видам», то есть организмы, которые в период, когда возможен их промысел, находятся в неподвижном состоянии на морском дне или под ним либо не способны передвигаться иначе, как находясь в постоянном физическом контакте с морским дном или его недрами. Минеральные ресурсы и водные биоресурсы континентального шельфа находятся в ведении Российской Федерации; деятельность по разведке, разработке минеральных ресурсов, добыче (вылову) водных биоресурсов и их охрана входят в компетенцию Правительства РФ. Перечень видов живых организмов, являющихся живыми ресурсами континентального шельфа, устанавливается федеральным органом исполнительной власти в области рыболовства (Приказ Госкомрыболовства РФ от 10 сентября 1996 № 169 «Об утверждении Перечня видов живых организмов, являющихся живыми ресурсами континентального шельфа Российской Федерации» // КонсультантПлюс.

<sup>434</sup> Живые ресурсы континентального шельфа – это живые организмы, относящиеся к «сидячим видам».

ходов и других материалов; прокладки и эксплуатации подводных кабелей и трубопроводов.

Права Российской Федерации на континентальный шельф не затрагивают правовой статус покрывающих его вод и воздушного пространства над этими водами. Россия, осуществляя суверенные права и юрисдикцию на континентальном шельфе, не вправе препятствовать осуществлению судоходства, иных прав и свобод других государств, признаваемых в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права.

Пользователями участков недр континентального шельфа могут быть российские и иностранные физические и юридические лица, а также создаваемые на основе договора о совместной деятельности и не имеющие статуса юридического лица объединения юридических лиц, являющиеся стороной соглашения о разделе продукции.

Статья 7 Федерального закона «О континентальном шельфе Российской Федерации» предусматривает такие **виды пользования участками континентального шельфа России**, как:

- 1) региональное геологическое изучение в целях оценки перспектив рудоносности и нефтегазоносности крупных регионов континентального шельфа (региональные геолого-геофизические работы, геологическая съёмка, инженерно-геологические изыскания, ресурсные исследования<sup>435</sup>;
- 2) поиск минеральных ресурсов;
- 3) разведка и разработка минеральных ресурсов;
- 4) одновременный поиск, разведка и разработка минеральных ресурсов;
- 5) строительство и эксплуатация подземных сооружений, не связанных с разведкой и разработкой минеральных ресурсов, а также сбор минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов.

Приведённый перечень нельзя считать исчерпывающим. Гл. IV Закона посвящена правовому регулированию создания искусственных островов, установок и сооружений и прокладки подводных кабелей и трубопроводов на континентальном шельфе, гл. V – правовому регулированию морских научных исследований на континентальном шельфе, гл. VI – защите и сохранению минеральных и живых ресурсов, захоронению отходов и других материалов. Таким образом, перечень видов

---

<sup>435</sup> Морские ресурсные исследования на континентальном шельфе в соответствии со ст. 4 Закона – это прикладные научно-исследовательские работы, направленные на изучение, разведку и разработку минеральных ресурсов и промысел живых ресурсов.

пользования участками континентального шельфа, установленный ст. 7 Закона, следует дополнить такими видами, как:

- 1) создание искусственных островов, установок и сооружений;
- 2) прокладка подводных кабелей и трубопроводов;
- 3) морские научные исследования, а также использование и изучение живых ресурсов континентального шельфа;
- 4) защита и сохранение минеральных и живых ресурсов, захоронение отходов и других материалов.

Исключительные права России на использование континентального шельфа дают возможность устанавливать такие правила их использования, которые всемерно учитывают интересы государства. Участки континентального шельфа передаются в пользование таким лицам, которые, при прочих равных условиях, в максимальной степени используют возможности российской промышленности. Кроме этого, в целях обеспечения безопасности и развития промышленности и энергетики России на основании представления заинтересованных федеральных органов исполнительной власти могут вводиться ограничения на участие иностранных пользователей в конкурсах (аукционах) на поиск, разведку и разработку минеральных ресурсов отдельных участков, а также проведение конкурсов (аукционов) с участием только российских пользователей.

Участки континентального шельфа могут предоставляться лицам, соответствующим требованиям, предусмотренным Законом «О недрах»<sup>436</sup>. Участки предоставляются в пользование для:

- 1) регионального геологического изучения континентального шельфа в целях оценки перспектив рудоносности и нефтегазоносности крупных регионов континентального шельфа;
- 2) одновременных поиска, разведки и разработки минеральных ресурсов.

Участки представляют собой геометризованные блоки, параметры которых указываются в лицензии на региональное геологическое изучение континентального шельфа, поиск, разведку и разработку минеральных ресурсов, в том числе площадь морского дна с координатами её границ и глубины недр. Предоставление в пользование участков осу-

---

<sup>436</sup> Согласно ч. 3 ст. 9 Закона РФ «О недрах» – это юридические лица, которые созданы в соответствии с законодательством Российской Федерации, имеют опыт освоения участков недр континентального шельфа не менее чем 5 лет, в которых доля (вклад) России в уставных капиталах составляет более чем 50%, в отношении которых она имеет право прямо или косвенно распоряжаться более чем 50% общего количества голосов, принадлежащих на голосующие акции (доли), составляющие уставные капиталы таких юридических лиц.



ществляется без проведения конкурсов и аукционов. Порядок предоставления в пользование участков и пользования участками регламентируется Федеральным законом «О континентальном шельфе Российской Федерации», законодательством о недрах и законодательством о газоснабжении.

Право пользования участком континентального шельфа возникает с момента получения лицензии. Лицензия выдается федеральным органом исполнительной власти по природным ресурсам по согласованию с федеральными органами исполнительной власти по обороне, по рыболовству, по оборонным отраслям промышленности с уведомлением федеральных органов исполнительной власти по пограничной службе, по науке и технической политике, по таможенному делу, по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды.

Запрещается включать в лицензии заповедники, заказники, заповедные зоны или другие особо охраняемые территории континентального шельфа, имеющие важное значение для сохранения, воспроизводства и миграции ценных видов водных биоресурсов.

В лицензию могут включаться дополнительные условия использования объектов инфраструктуры на территориях субъектов Федерации в районах действия лицензии или на прилегающих к ним участках, учитывающие экономические интересы прибрежных субъектов Федерации. При выдаче лицензий должны согласовываться с пользователем участков и указываться в лицензии объемы инвестиций на развитие социально-производственной структуры таких прибрежных территорий и размещение заказов на российских предприятиях по согласованию с федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации.

Пользователи участков обязаны осуществлять технологические, гидротехнические, санитарные мероприятия, соблюдать применимые международные и российские нормы и стандарты по защите морской среды, минеральных и водных биоресурсов; поддерживать связь с береговыми службами России и передавать в международные синоптические сроки в ближайший радиометеорологический центр России данные метеорологических и гидрологических наблюдений.

**Искусственные острова, установки и сооружения** на континентальном шельфе могут создаваться для его регионального геологического изучения, поиска, разведки и разработки минеральных ресурсов, проведения ресурсных и морских научных исследований, промысла, сохранения и защиты живых ресурсов континентального шельфа и в иных

целях<sup>437</sup>. Искусственные острова, установки и сооружения не обладают статусом островов и не имеют территориального моря, исключительной экономической зоны и континентального шельфа. Вокруг них устанавливаются зоны безопасности, которые простираются не более чем на 500 метров от каждой точки внешнего края искусственных островов, установок и сооружений.

Федеральный орган исполнительной власти в области обороны по согласованию с федеральным органом исполнительной власти в области обеспечения безопасности определяет в этих зонах меры по обеспечению безопасности судоходства, искусственных островов, установок и сооружений. Информация об этом публикуется в «Извещениях мореплавателям».

О создании искусственных островов, установок и сооружений, об установлении вокруг них зон безопасности, а также о полном или частичном удалении искусственных островов, установок и сооружений с указанием глубины, географических координат, размеров тех искусственных островов, установок и сооружений, которые удалены не полностью, сообщается в федеральный орган исполнительной власти в области обороны для опубликования в «Извещениях мореплавателям». Искусственные острова, установки и сооружения не создаются на признанных морских путях, имеющих существенное значение для международного судоходства.

Передача искусственных островов, установок и сооружений другим лицам вопреки выданному разрешению запрещается. Работы по созданию и эксплуатации искусственных островов, установок и сооружений, производимые с нарушениями федерального законодательства о континентальном шельфе, международных договоров и условий разрешений на их строительство и эксплуатацию, могут быть приостановлены или

---

<sup>437</sup> Если правовое регулирование указанных отношений осуществляется федеральным законом, то отношения, возникающие в ходе использования ресурсов недр внутренних морских вод и территориального моря в целях, не связанных с добычей минеральных ресурсов, в соответствии с Федеральным законом «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» регулируются постановлениями Правительства РФ (см., например, постановления Правительства РФ от 26 января 2000 г. № 68 «Об утверждении Порядка прокладки подводных кабелей и трубопроводов во внутренних морских водах и территориальном море Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 5 Ст. 534 (в ред. Постановления Правительства РФ от 21 ноября 2007 г. № 800), от 19 января 2000 г. № 44 «Об утверждении порядка создания, эксплуатации и использования искусственных островов, сооружений и установок во внутренних морских водах и территориальном море Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 4. Ст. 396 (в ред. Постановления Правительства РФ от 21 ноября 2007 г. № 800).

прекращены по решению федеральных органов исполнительной власти, выдавших разрешение, или по решению суда.

**Подводные кабели и трубопроводы на континентальном шельфе Российской Федерации** могут использоваться для разведки и разработки минеральных ресурсов, для эксплуатации искусственных островов, установок и сооружений и в иных целях с их выводом или без вывода на территорию России. Прокладывать подводные кабели и трубопроводы на континентальном шельфе могут российские и иностранные заявители.

Прокладка подводных кабелей и трубопроводов осуществляется в соответствии с нормами международного права при условии, что этим не создаются помехи геологическому изучению континентального шельфа, поиску, разведке и разработке минеральных ресурсов или промыслу водных биоресурсов, эксплуатации и ремонту ранее проложенных кабелей и трубопроводов и обеспечиваются меры по защите и сохранению минеральных и водных биоресурсов.

О проложенных кабелях и трубопроводах сообщается федеральному органу исполнительной власти в области обороны для опубликования в «Извещениях мореплавателям». На подводные кабели и трубопроводы распространяется международная защита в соответствии с нормами международного права.

**Морские научные исследования на континентальном шельфе** – это фундаментальные или прикладные исследования и проводимые для этих исследований экспериментальные работы, направленные на получение знаний по всем аспектам природных процессов, происходящих на морском дне и в его недрах. **Морские ресурсные исследования** на континентальном шельфе – это прикладные научно-исследовательские работы, направленные на изучение, разведку и разработку минеральных ресурсов и промысел водных биоресурсов. Морские научные исследования должны носить мирный характер, в том числе не должны создавать угрозу обороне и безопасности России. Морские научные исследования, район проведения которых хотя бы частично находится во внутренних морских водах или в территориальном море России, проводятся в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации».

Полученные в результате исследований данные, с которых можно сделать копии, и образцы, которые могут быть разделены без ущерба для их научной ценности, после обработки и анализа, в том числе окончательные результаты и заключения после завершения указанных ис-

следований, заявители обязаны передать в государственные научные организации Российской Федерации.

Иностранные заявители, проводившие морские научные исследования и передавшие России все полученные данные, обеспечивают доступ международному сообществу к результатам исследований через национальные или международные каналы, за исключением тех, которые касаются сведений, имеющих непосредственное отношение к изучению, поиску, разведке и разработке неживых ресурсов или водных биоресурсов. Эти сведения могут быть опубликованы лишь с согласия Правительства РФ.

Морские научные исследования, проводимые с нарушениями международных договоров России и законодательства о континентальном шельфе, могут быть приостановлены либо прекращены по решению федерального органа исполнительной власти, выдавшего разрешение на проведение исследований. Возобновление приостановленных морских научных исследований допускается только после устранения в установленные сроки допущенных нарушений и предоставления гарантий того, что в дальнейшем подобные нарушения допускаться не будут.

**Контроль за соблюдением законодательства о континентальном шельфе** и охрана континентального шельфа, его минеральных и биоресурсов осуществляются федеральными органами исполнительной власти. Координация использования сил органов охраны осуществляется федеральным органом исполнительной власти в области обеспечения безопасности<sup>438</sup>.

Военные корабли и летательные аппараты, осуществляющие охрану континентального шельфа, могут применять оружие против судов-нарушителей законодательства о континентальном шельфе и международных договоров в ответ на применение ими силы, а также в других исключительных случаях при преследовании, когда исчерпаны все другие меры, необходимые для прекращения нарушения и задержания нарушителей. Применению оружия должны предшествовать ясно выраженные предупреждение о намерении его применения и предупредительные выстрелы<sup>439</sup>.

**Понятие исключительной экономической зоны государства и её правовой режим** впервые были установлены Конвенцией ООН по мор-

<sup>438</sup> См. подробнее: *Степенко В.Е.* Пограничные органы ФСБ России в системе обеспечения национальных интересов Российской Федерации в пограничной сфере // Военно-юридический журнал. 2006. № 12; *Он же.* Система юрисдикционных органов в области защиты государственной границы Российской Федерации // Таможенное дело. 2006. № 3.

<sup>439</sup> См. подробнее: *Кочешев С.П.* Правовые основы применения оружия и боевой техники // Военно-юридический журнал. 2008. № 4.

скому праву 1982 г. Правовой режим исключительной экономической зоны Российской Федерации, суверенные права и юрисдикция России в её исключительной экономической зоне, права и обязанности пользователей ресурсов исключительной экономической зоны регулируются общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами России, Конституцией РФ, Федеральным законом «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» и другими нормативными актами, применимыми к исключительной экономической зоне России и деятельности в ней.

**Исключительная экономическая зона Российской Федерации** определяется как морской район, находящийся за пределами территориального моря и прилегающий к нему, с особым правовым режимом, установленным Федеральным законом «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации», международными договорами России и нормами международного права. Определение исключительной экономической зоны применяется ко всем островам, за исключением скал, которые не пригодны для поддержания жизни человека или для осуществления самостоятельной хозяйственной деятельности.

**Внутренней границей** исключительной экономической зоны является внешняя граница территориального моря. **Внешняя граница** исключительной экономической зоны находится на расстоянии 200 морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря, если иное не предусмотрено международными договорами России.

**В исключительной экономической зоне Россия осуществляет:**

1) суверенные права в целях разведки, разработки, промысла и сохранения водных биоресурсов и неживых ресурсов и управления такими ресурсами, а также в отношении других видов деятельности по экономической разведке и разработке исключительной экономической зоны;

2) суверенные права в целях разведки морского дна и его недр и разработки минеральных и других неживых ресурсов, а также добычи (вылова) водных биоресурсов, относящихся к «сидячим видам» морского дна и его недр;

3) исключительное право разрешать и регулировать буровые работы на морском дне и в его недрах для любых целей;

4) исключительное право сооружать, а также разрешать и регулировать создание, эксплуатацию и использование искусственных островов, установок и сооружений. Российская Федерация осуществляет юрисдикцию над такими островами, установками и сооружениями;

5) юрисдикцию в отношении: морских научных исследований; защиты и сохранения морской среды от загрязнения из всех источников; прокладки и эксплуатации подводных кабелей и трубопроводов;

Российская Федерация, осуществляя суверенные права и юрисдикцию в исключительной экономической зоне, не должна препятствовать осуществлению судоходства, полётов, иных прав и свобод других государств в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права.

**К неживым ресурсам исключительной экономической зоны** Закон относит минеральные ресурсы вод, покрывающих морское дно, включая содержащиеся в морской воде химические элементы и их соединения, энергию приливов, течений и ветра, другие возможные виды неживых ресурсов.

Ресурсные исследования неживых ресурсов, их поиск, разведка и разработка производятся российскими и иностранными юридическими и физическими лицами, иностранными государствами и международными организациями на основании лицензии на изучение, поиск, разведку и разработку неживых ресурсов, выдаваемой федеральным органом управления государственным фондом недр.

Условия и порядок выдачи лицензии, её содержание, срок, на который предоставляется лицензия, права и обязанности пользователей лицензии, требования к безопасному ведению работ, основания для прекращения действия лицензии, антимонопольные требования и условия раздела продукции регламентируются горным законодательством и международными договорами Российской Федерации. Условия, предоставляемые иностранным субъектам и международным организациям, не могут быть более благоприятными, чем условия, предоставляемые российским гражданам и юридическим лицам.

**Производство энергии путём использования приливов, течений и ветра** осуществляется российскими и иностранными гражданами и юридическими лицами, иностранными государствами и международными организациями на основании лицензии на производство энергии путём использования приливов, течений и ветра, выдаваемой федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды и природных ресурсов по согласованию с федеральными органами исполнительной власти при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы.

**Морские научные исследования экономической зоны** – фундаментальные или прикладные исследования и проводимые для этих исследований экспериментальные работы, направленные на получение

знаний по всем аспектам природных процессов, происходящих на морском дне и в его недрах, в водной толще и атмосфере. **Морские ресурсные исследования в исключительной экономической зоне** – прикладные научно-исследовательские работы, направленные на изучение, разведку и промысел водных биоресурсов, на изучение, разведку и разработку неживых ресурсов. Субъектами ресурсных или морских научных исследований могут являться федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации, российские и иностранные граждане и юридические лица, иностранные государства, международные организации.

**Для проведения исследований морских биоресурсов** российские заявители не менее чем за 6 месяцев до начала года их проведения представляют запрос в федеральный орган исполнительной власти в области рыболовства. Иностранные заявители не менее чем за 6 месяцев до предполагаемой даты начала проведения исследований водных биоресурсов направляют запрос по дипломатическим каналам.

Полученные в результате исследований данные и образцы российские и иностранные заявители обязаны передать в государственные научные организации России. Иностранные заявители, проводившие исследования водных биоресурсов, могут опубликовать результаты указанных исследований или передать их иным лицам только с согласия Правительства РФ.

**Морские научные исследования** могут проводиться российскими заявителями, иностранными государствами и компетентными международными организациями, а также иностранными гражданами и юридическими лицами, иностранными государствами или компетентными международными организациями на основании разрешений. Исследования должны носить мирный характер, не создавать угрозу обороне и безопасности России.

Размещение и использование в исключительной экономической зоне научно-исследовательских установок и оборудования любого типа, за исключением таких, которые предназначены для проведения исследований водных биоресурсов или неживых ресурсов, а также обеспечения обороны и безопасности России, осуществляются в порядке, предусмотренном для проведения морских научных исследований. Установки и оборудование должны нести опознавательные знаки с указанием государства или международной организации, которой они принадлежат, а также иметь средства предупреждения для обеспечения безопасности морской и воздушной навигации.

Обеспечение выполнения требований законодательства об исключительной экономической зоне возлагается на федеральные органы исполнительной власти по безопасности; по использованию и охране природных ресурсов; по таможенному делу. Права, обязанности и полномочия должностных лиц указанных государственных органов по обеспечению законодательства об использовании ресурсов исключительной экономической зоны практически идентичны правам, обязанностям и полномочиям должностных лиц, обеспечивающих соблюдение законодательства о континентальном шельфе.

## § 6. Правовое регулирование добычи отдельных видов минеральных ресурсов

Особенности правового регулирования отношений, возникающих при геологическом изучении, разведке и разработке месторождений драгоценных металлов и драгоценных камней, их обороте, устанавливаются Федеральным законом «О драгоценных металлах и драгоценных камнях»<sup>440</sup>. Драгоценные металлы и драгоценные камни являются ресурсами недр, поэтому отношения по их добыче регулируются не только Законом «О недрах», но и федеральными законами «О соглашениях о разделе продукции», «О континентальном шельфе Российской Федерации», другими нормативными правовыми актами горного права.

**К драгоценным металлам** относятся золото, серебро, платина и металлы платиновой группы (палладий, иридий, родий, рутений и осмий). **Драгоценные камни** – это природные алмазы, изумруды, рубины, сапфиры и александриты, а также природный жемчуг в сыром (естественном) и обработанном виде. К драгоценным камням приравниваются уникальные янтарные образования. Это образования разнообразной цветовой гаммы, массой свыше 1000 граммов; разнообразной фантазийной формы, относительно монолитные по своей структуре, не содержащие сквозных раковин, визуальных трещин, угрожающих целостности образца; содержащие включения – прозрачные образцы с хорошо сохранившимися включениями флоры и фауны размерами более 10 мм<sup>441</sup>.

---

<sup>440</sup> СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1463 (в ред. Федерального закона от 24 июня 2007 г. № 214-ФЗ). См., также: Комментарий к Федеральному закону «О драгоценных металлах и драгоценных камнях (постатейный)». М.: Юстицинформ, 2007.

<sup>441</sup> Порядок отнесения янтарных образований к драгоценным камням установлен Постановлением Правительства РФ от 5 января 1999 г. № 8 «Об утверждении порядка отнесения уникальных янтарных образований к драгоценным камням» // СЗ РФ. 1999. № 2. Ст. 310.



С учётом значимости драгоценных металлов и драгоценных камней, а также в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства к участкам недр федерального значения относятся, в частности, участки недр, содержащие месторождения и проявления алмазов, редких земель иттриевой группы, металлов платиновой группы. Субъектами добычи и производства драгоценных металлов и драгоценных камней могут быть только организации, получившие лицензии в установленном порядке. Такие организации подлежат специальному учёту<sup>442</sup>.

Специфическим субъектом отношений по добыче драгоценных металлов и драгоценных камней, являются артели старателей<sup>443</sup>. Их организационно-правовая форма определяется в соответствии с Федеральным законом «О производственных кооперативах»<sup>444</sup>. Поиском, оценкой, разведкой и добычей иных полезных ископаемых они заниматься не вправе. Старательская добыча<sup>445</sup> может осуществляться не только артелями старателей, но и любыми другими организациями, независимо от их организационно-правовой формы. Допускается старательская добыча любых драгоценных металлов и камней, за исключением алмазов.

Российская Федерация, субъекты Федерации, а также организации, созданные без участия (прямого или косвенного) иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц, должны иметь большинство голосов, учитываемых при принятии решений органами управления организаций, осуществляющих деятельность по добыче алмазов. Не могут быть субъектами отношений по геологическому изучению, разведке и добыче месторождений, содержащих алмазы, инвесторы на условиях раздела продукции. Допускается заключение соглашений о разделе продукции в отношении участков недр

---

<sup>442</sup> Приказ Минфина РФ от 16 июня 2003 г. № 51н «О специальном учёте организаций и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих операции с драгоценными металлами и драгоценными камнями» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2003. № 47.

<sup>443</sup> Постановление Совета Министров – Правительства РФ от 21 мая 1993 г. № 480 «О мерах по содействию частной инициативе в горнодобывающей промышленности» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 21. Ст. 1916 (в ред. Постановления Правительства РФ от 19 октября 1996 г. № 1248).

<sup>444</sup> СЗ РФ. 1996. № 20. Ст. 2321 (в ред. Федерального закона от 18 декабря 2006 г. № 231-ФЗ).

<sup>445</sup> Под старательской добычей понимается способ организации работ по добыче драгоценных металлов и драгоценных камней с отрывом работников от мест постоянного проживания на срок более 4 месяцев. При такой добыче не производятся затраты бюджетных средств на создание и содержание объектов социальной инфраструктуры по месту производства старательских работ.

для добычи иных, кроме алмазов, драгоценных камней, а также драгоценных металлов.

Драгоценные металлы и драгоценные камни подлежат обязательно учёту по массе и качеству при добыче, производстве, использовании и обращении. Порядок такого учёта и отчётности, в том числе регулярное представление сведений об объёмах произведённых ими драгоценных металлов в органы государственной статистики, устанавливается Правительством РФ<sup>446</sup>.

В целях учёта драгоценных металлов и камней и их месторождений формируются федеральный фонд резервных месторождений драгоценных металлов и драгоценных камней и государственный фонд драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации, а также государственные фонды драгоценных металлов и драгоценных камней субъектов Федерации.

**В федеральный фонд резервных месторождений драгоценных металлов и драгоценных камней** включаются разведанные месторождения драгоценных металлов и камней, состоящие на государственном учёте и не переданные в пользование или изъятые из пользования. Решения о включении месторождений в федеральный фонд резервных месторождений драгоценных металлов и драгоценных камней принимаются Президентом РФ совместно с органами государственной власти субъектов Федерации.

Государственный фонд драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации<sup>447</sup> составляет часть золотовалютных резервов России и представляет собой совокупность драгоценных металлов, драгоценных камней, изделий из драгоценных металлов и драгоценных камней, а также их лома и отходов. Фонд предназначен для обеспечения производственных, финансовых, научных, социально-культурных потребностей России. Его составными частями являются ценности Алмазного фонда Российской Федерации и ценности золотого запаса Российской Федерации.

**Алмазный фонд России** – собрание уникальных самородков драгоценных металлов и уникальных драгоценных камней, имеющих историческое и художественное значение, а также собрание уникальных ювелирных и иных изделий из драгоценных металлов и драгоценных кам-

---

<sup>446</sup> Постановление Правительства РФ «Об утверждении Правил учёта и хранения драгоценных металлов, драгоценных камней и продукции из них, а также ведения соответствующей отчётности» // СЗ РФ. 2000. № 41. Ст. 4077.

<sup>447</sup> Постановление Правительства РФ от 27 февраля 2003 г. № 127 «Об утверждении Положения о Государственном фонде драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 9. Ст. 866.

ней. Положение об Алмазном фонде Российской Федерации утверждается Президентом РФ<sup>448</sup>.

Зачислению в Алмазный фонд РФ подлежат: алмазы массой 50 каратов<sup>449</sup> и более, а также алмазы, уникальные по цвету, форме и качеству (стоимостью, эквивалентной \$3000 и более за 1 карат); бриллианты массой 20 каратов и более, а также бриллианты массой 6 каратов и более, уникальные по цвету, форме и качеству (стоимостью, эквивалентной \$10000 и более за 1 карат); природные драгоценные камни – изумруды, рубины, сапфиры и александриты массой 30 каратов и более и огранённые камни массой 20 каратов и более, а также камни, уникальные по цвету, форме и качеству; уникальный природный жемчуг в сыром (естественном) и обработанном виде; уникальные янтарные образования, приравненные к драгоценным камням; самородки драгоценных металлов, обладающие редко встречающимися в природе характеристиками; уникальные ювелирные изделия из драгоценных металлов и камней.

К самородкам драгоценных металлов, подлежащим зачислению в Алмазный фонд России, относятся: редко встречающиеся в природе самородки, обладающие исключительными минералогическими, морфологическими, размерно-весовыми характеристиками или их сочетаниями; самородки особой исторической значимости: связанные с какими-либо историческими событиями или известными личностями, сыгравшими выдающуюся роль в истории, науке и культуре; связанные с историей развития добычи драгоценных металлов в стране; поступившие в Государственный фонд драгоценных металлов и драгоценных камней из коллекций, собраний, музеев; самородки высокой эстетической ценности, имеющие необычную, причудливую, напоминающую какие-либо предметы форму.

Государственные фонды драгоценных металлов и драгоценных камней субъектов Российской Федерации могут создаваться ими по согласованию с Правительством РФ, являются собственностью субъектов Федерации и используются в соответствии с решениями их органов государственной власти.

Геологическое изучение и разведка месторождений драгоценных металлов и драгоценных камней, их добыча осуществляются на основании лицензий, выдаваемых в соответствии с законодательством о недрах. Недропользователи осуществляют добычу драгоценных метал-

---

<sup>448</sup> Указ Президента РФ от 15 ноября 1999 г. № 1524 «Об утверждении Положения об Алмазном фонде Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 47. Ст. 5683 (в ред. Указа Президента РФ от 26 мая 2008 г. № 848).

<sup>449</sup> Метрический карат установлен 4-й Генеральной конференцией по мерам и весам (Париж, 1907) и принят в СССР с 1922 г. Равен 200 мг. Применяется для определения массы драгоценных камней и жемчуга. Британский карат – неметрическая единица оценки чистоты вещества, равная 1/24 массы чистого вещества в общей массе. Обычно используется для маркировки чистоты золота, при этом называется «британским каратом золота».

лов и драгоценных камней собственными силами или на договорной основе с другими организациями. При ведении добычи драгоценных металлов и драгоценных камней организациями в рамках договора между ними каждая из этих организаций должна иметь необходимые лицензии на виды деятельности, предусмотренные российским законодательством.

Драгоценные металлы и драгоценные камни являются собственностью лица, добывшего их на законных основаниях, если иное не предусмотрено лицензиями на их добычу, договорами поставок продукции для федеральных нужд, заключёнными с участием этих лиц, а также международными договорами. Собственником незаконно добытых драгоценных металлов и драгоценных камней является Российская Федерация.

Оборот драгоценных металлов и драгоценных камней осуществляется с определёнными ограничениями<sup>450</sup>. Государство имеет преимущественное право на закупку добытых в установленном порядке драгоценных металлов и драгоценных камней. В соответствии со ст. 2 Федерального закона «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» аффинированные<sup>451</sup> драгоценные металлы в стандартном виде, а также добытые из недр или рекуперированные<sup>452</sup> драгоценные камни в рассортированном виде при продаже субъектами их добычи и производства в приоритетном (первоочередном) порядке предлагаются для: а) пополнения Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней

---

<sup>450</sup> См. подробнее: Федченко О.С. Правовой режим осуществления операций с драгоценными металлами и драгоценными камнями на территории Российской Федерации // Финансовое право. 2006. № 6; Ерпылева Н.Ю. Правовое регулирование операций с драгоценными металлами и драгоценными камнями на территории Российской Федерации // Законодательство и экономика. 2005. № 7,9; Она же. Актуальные проблемы теории и практики российского валютного права // Адвокат. 2002. № 9; Киреев А.Н. Правовое регулирование операций с драгоценными металлами и драгоценными камнями // Право и экономика. 2000. № 6.

<sup>451</sup> Аффинаж драгоценных металлов – процесс их очистки от примесей и сопутствующих компонентов, доведение до качества, соответствующего государственным или международным стандартам и техническим условиям. См. также: Постановление Правительства РФ от 17 августа 1998 г. № 972 «Об утверждении Порядка работы организаций, осуществляющих аффинаж драгоценных металлов, и перечня организаций, имеющих право осуществлять аффинаж драгоценных металлов» // СЗ РФ. 1998. № 34. Ст. 4097 (в ред. Постановления Правительства РФ от 18 июля 2002 г. № 539).

<sup>452</sup> Рекуперация драгоценных камней – их извлечение из отработанных или выведенных из эксплуатации по иным причинам инструментов и других изделий технического назначения, а также из отходов, содержащих драгоценные камни, с последующим доведением (очисткой) до качества, соответствующего техническим условиям или классификатору алмазов.

Российской Федерации<sup>453</sup>; б) пополнения государственных фондов драгоценных металлов и драгоценных камней соответствующих субъектов Федерации.

Добытые и произведённые драгоценные металлы, за исключением самородков драгоценных металлов, должны поступать в соответствующие организации для аффинажа. Право собственности на драгоценные металлы после аффинажа сохраняется за их первоначальными собственниками. Уникальные самородки драгоценных металлов, уникальные драгоценные камни предлагаются субъектами их добычи для приобретения в приоритетном порядке специально уполномоченному федеральному органу исполнительной власти, а затем уполномоченным органам исполнительной власти субъектов Федерации, на территориях которых они были добыты. Драгоценные металлы и драгоценные камни, не проданные в приоритетном порядке, могут быть реализованы любым лицам.

Особенности перемещения драгоценных металлов и драгоценных камней через государственную границу Российской Федерации установлены Указом Президента РФ<sup>454</sup>. Особенности правового регулирования труда работников, занятых добычей драгоценных металлов и драгоценных камней, предусмотрены трудовым законодательством<sup>455</sup>.

После вступления в силу Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле»<sup>456</sup> драгоценные камни исключены из

---

<sup>453</sup> Государственному учреждению по формированию Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации, хранению, отпуску и использованию драгоценных металлов и драгоценных камней (Гохран России) при Министерстве финансов РФ предоставлено право от своего имени заключать договоры купли-продажи драгоценных металлов и драгоценных камней с субъектами их добычи и производства в целях приобретения ценностей для пополнения Госфонда России (Приказ Минфина РФ от 12 мая 2003 г. № 131 «О заключении договоров купли-продажи драгоценных металлов и драгоценных камней» // КонсультантПлюс.

<sup>454</sup> Указ Президента РФ от 30 ноября 2002 г. № 1373 «Об утверждении Положения о ввозе в Российскую Федерацию и вывозе из Российской Федерации природных алмазов и бриллиантов» // СЗ РФ. 2002. № 49. Ст. 4874 (в ред. Указа Президента РФ от 11 января 2007 г. № 26); Указ Президента РФ от 21 октября 2001 г. № 742 «Об утверждении Положения о ввозе в Российскую Федерацию и вывозе из Российской Федерации драгоценных металлов и драгоценных камней» // СЗ РФ. 2001. № 26. Ст. 2653 (в ред. Указа Президента РФ от 11 января 2007 г. № 26).

<sup>455</sup> Приказ Минфина РФ от 2 апреля 2003 г. № 29н «Об утверждении Положения об особенностях режима рабочего времени и времени отдыха работников организаций, осуществляющих добычу драгоценных металлов и драгоценных камней из россыпных и нерудных месторождений» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2003. № 31.

<sup>456</sup> СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4859 (в ред. Федерального закона от 29 июня 2004 г. № 58-ФЗ).

числа валютных ценностей, но уголовная ответственность, предусмотренная ст. 191 УК РФ за незаконный оборот природных драгоценных камней, не отменена, о чём свидетельствует правовая позиция Конституционного Суда РФ<sup>457</sup>.

**Добыча нефти и газа**, особенно в последние годы, осуществляется в труднодоступных районах, требует от недропользователей значительных капитальных вложений в работы по поиску, оценке, разведке месторождений и добыче углеводородного сырья. Работы по освоению нефтегазоносных месторождений приводят, как правило, к существенным нарушениям естественных связей окружающей среды<sup>458</sup>. Эти факторы обуславливают необходимость государственной поддержки работ по добыче нефти и газа. Организации, осуществляющие добычу нефти и газа, являются обычно монополистами в своей области деятельности, поэтому государство оставляет за собой право определения основ ценовой политики в отношении нефти и газа. Одной из стратегических задач государственного управления нефтегазодобычей является обеспечение энергетической безопасности Российской Федерации<sup>459</sup> путём создания базы нефтегазовых месторождений, рационального и безопасного их использования.

Нормативным актом, регулирующим отношения по формированию фонда разведанных месторождений газа, его добыче, транспортировке, хранению и поставкам, является Федеральный закон «О газоснабжении в Российской Федерации»<sup>460</sup>. В соответствии с ним к объектам федерального значения относятся месторождения газа, имеющие стратегическое значение для газоснабжения<sup>461</sup>.

---

<sup>457</sup> Определение Конституционного Суда РФ № 43-О от 25.01.2005 г. «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Русанова Руслана Сергеевича на нарушение его конституционных прав частью второй статьи 191 Уголовного кодекса Российской Федерации» // КонсультантПлюс.

<sup>458</sup> Об обеспечении экологических требований при нефтегазодобыче см.: Комиссаренко В.С. Проблемы правовой охраны окружающей среды при освоении месторождений нефти и газа // Энергетическое право. 2005. № 2; *Он же*. Правовое регулирование охраны недр и окружающей среды при освоении месторождений нефти и газа: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.

<sup>459</sup> См. подробнее: *Маляр Н.А.* Государственная политика в области разработки и разведки энергетических ресурсов // Безопасность бизнеса. 2007. № 2; *Перчик А.И.* Теоретические аспекты формирования сырьевой безопасности как базовой составляющей энергетической безопасности // Энергетическое право. 2006. № 2.

<sup>460</sup> СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1667 (в ред. Федеральных законов от 30 декабря 2008 г. № 309-ФЗ, от 30 декабря 2008 г. № 313-ФЗ).

<sup>461</sup> Газоснабжение – одна из форм энергоснабжения, представляющая собой деятельность по обеспечению потребителей газом, в том числе деятельность по формированию

В целях обеспечения надёжного газоснабжения Правительством РФ определяется перечень участков недр федерального значения, которые предоставляются в пользование без проведения конкурсов и аукционов для разведки и добычи газа или для геологического изучения недр, разведки и добычи газа, осуществляемых по совмещённой лицензии, организации – собственнику Единой системы газоснабжения или организации – собственнику региональной системы газоснабжения в соответствии с горным законодательством.

До начала разработки месторождения нефти и газа недропользователь обязан получить в органах Ростехнадзора горный отвод<sup>462</sup>. При разработке месторождений нефти или газа недропользователь, наряду с выполнением обязанностей, предусмотренных для всех недропользователей, обязан:

1) осуществлять доразведку и эксплуатационную разведку, учёт состояния и движения запасов и потерь нефти или газа;

2) обеспечивать охрану разрабатываемых месторождений от затопления, обводнения, пожаров, от перетока нефти, газа или в другие пласты (горизонты) и от других факторов, снижающих качество нефти, газа или теплоэнергетических вод и промышленную ценность месторождения, осложняющих его разработку<sup>463</sup>;

3) приостанавливать работы и сообщать заинтересованным государственным органам в случае обнаружения при разработке месторождений нефти или газа редких геологических и минералогических образований, метеоритов, палеонтологических, археологических и других объектов, представляющих интерес для науки и культуры;

4) соблюдать установленный порядок по консервации и ликвидации организации по добыче нефти, газа, а также эксплуатирующей подземные хранилища газа и продуктов переработки углеводородов.

На континентальном шельфе России требования по безопасному ведению работ, связанных с нефтегазодобычей, установлены Правилами безопасности при разведке и разработке нефтяных и газовых месторож-

---

фонда разведанных месторождений газа, добыче, транспортировке, хранению и поставкам газа.

<sup>462</sup> Порядок предоставления таких отводов установлен Постановлением Госгортехнадзора РФ от 11 сентября 1996 г. № 35 «Об утверждении «Инструкции о порядке предоставления горных отводов для разработки газовых и нефтяных месторождений» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 1996. № 9 (в ред. Приказа Ростехнадзора от 13 июля 2006 г. № 684).

<sup>463</sup> Решение перечисленных задач обеспечивается соблюдением недропользователями «Правил геофизических исследований и работ в нефтяных и газовых скважинах», утверждённых Министерством природных ресурсов РФ, Приказ № 323, Министерством топлива и энергетики РФ, Приказ № 445 от 28 декабря 1999 г. // КонсультантПлюс.

дений на континентальном шельфе<sup>464</sup>. Их требования являются обязательными для всех предприятий, организаций, деятельность которых связана с разведкой и разработкой месторождений на континентальном шельфе, независимо от ведомственной подчинённости и формы собственности.

**Добыча угля** традиционно играла значительную роль в отечественной промышленности и энергетике. Большая часть электроэнергии в нашей стране производится на тепловых электростанциях, использующих в качестве топлива уголь. Становление рыночных отношений в России повлекло резкое сокращение дотаций, направляемых на поддержание угледобывающей промышленности. Перечисленные факторы, а также зависимость российской экономики от поставок угля требуют государственного регулирования отношений, возникающих при добыче и использовании угля. Основы такого регулирования заложены Федеральным законом «О государственном регулировании в области добычи и использования угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности»<sup>465</sup>.

Особенности, определяющие государственную политику в области добычи (переработки) и использования угля, заключаются в том, что:

- 1) уголь и продукция его переработки являются наиболее надёжными и социально значимыми энергоносителями;
- 2) горно-геологические условия залегания пластов угля (горючих сланцев) обуславливают особую сложность и опасность их добычи;
- 3) организации по добыче (переработке) угля характеризуются высокой капиталоемкостью, инерционностью производственного цикла, требуют периодической реконструкции; технологический процесс их добычи (переработки) требует постоянных капиталовложений;
- 4) функционирование организаций по добыче (переработке) угля, а также использование угля в качестве топлива оказывают негативное воздействие на окружающую среду;
- 5) ликвидация организаций вследствие отработки запасов угля (горючих сланцев) или неэффективности организаций приводит к высвобождению работников, не подготовленных к выполнению другой профессиональной деятельности, и обуславливает необходимость принятия особых мер по их социальной защите.

---

<sup>464</sup> Постановление Госгортехнадзора РФ от 5 июня 2003 г. № 58 «Об утверждении Правил безопасности при разведке и разработке нефтяных и газовых месторождений на континентальном шельфе» // Российская газета (специальный выпуск). 2003. от 21 июня. № 120/1.

<sup>465</sup> СЗ РФ. 1996. № 26. Ст. 3033 (в ред. Федерального закона от 30 декабря 2008 г. № 309-ФЗ).



Реструктуризация угольной промышленности осуществляется в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 24 декабря 2004 г. № 840 «О Перечне мероприятий по реструктуризации угольной промышленности и порядке их финансирования»<sup>466</sup>.

Особенности ведения горных работ, работ по добыче (переработке) угля, непрерывное перемещение рабочих мест и постоянно изменяющиеся условия на этих рабочих местах, сложность горно-геологических условий залегания пластов угля, негативное воздействие работ по добыче (переработке) угля на окружающую среду обуславливают необходимость установления таких принципов обеспечения безопасности работ, как:

- приоритет безопасности человека и окружающей среды;
- государственное регулирование безопасного ведения работ;
- создание безопасных и здоровых условий труда на каждом рабочем месте, обеспечение безопасного ведения технологических процессов по добыче (переработке) угля.

Эти принципы обеспечиваются принятием правил безопасного ведения горных работ, которые обязательны для выполнения организациями по добыче (переработке) угля, определяются техническими регламентами, принимаемыми в соответствии с федеральным законодательством. Работы ведутся при обязательном государственном горном надзоре.

**Природные лечебные ресурсы** включают в себя минеральные воды, лечебные грязи, рапу лиманов и озёр, лечебный климат, другие природные объекты и условия, используемые для лечения и профилактики заболеваний и организации отдыха. Включение в перечень природных ресурсов таких природных явлений, как климат и природные условия, представляется не очень удачным<sup>467</sup>. Приведённое нормативное определение природных лечебных ресурсов противоречит ст. 4 Федерального закона «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах», предусматривающей, в частности, что Правительство РФ устанавливает нормы и правила пользования природными лечебными ресурсами, осуществляет экспертизу разведанных запасов природных лечебных ресурсов. Говорить о нормативном правовом ре-

---

<sup>466</sup> СЗ РФ. 2004. № 52 (ч. 2). Ст. 5504 (в ред. Постановления Правительства РФ от 22 октября 2007 г. № 691).

<sup>467</sup> Федеральный закон РФ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» // СЗ РФ. 1995. № 9. Ст. 713 (в ред. Федерально-го закона от 30 декабря 2008 г. № 309-ФЗ).

гулировании правил пользования благоприятным (лечебным) климатом, иными природными условиями можно условно.

Среди природных ресурсов можно выделить две группы ресурсов, используемых для лечения, профилактики заболеваний и отдыха: 1) минеральные воды, лечебные грязи, рапа лиманов и озер и 2) природные объекты и условия. Отношения по использованию (добыче) первой группы природных лечебных ресурсов входят в предмет природоресурсного права. Отношения же по использованию природных объектов для лечения, профилактики заболеваний и организации отдыха регулируются прежде всего нормами экологического права. Среди таких объектов Закон называет в первую очередь лечебно-оздоровительные местности и курорты. Включение отношения по поводу их использования в предмет правового регулирования экологического права не вызывает сомнений<sup>468</sup>. Отношения по использованию лечебно-оздоровительных местностей, то есть территорий, обладающих природными лечебными ресурсами и пригодных для организации лечения и профилактики заболеваний, регулируются природоресурсным правом в том случае, если при этом осуществляется добыча подземных питьевых и минеральных лечебных, столовых и лечебно-столовых вод и иных полезных ископаемых, отнесённых к категории лечебных.

Природные лечебные ресурсы могут находиться в федеральной собственности или в собственности субъектов Федерации. Вопросы пользования, владения и распоряжения природными лечебными ресурсами находятся в совместном ведении Российской Федерации и её субъектов. Полномочия в области государственного регулирования отношений по использованию природных лечебных ресурсов распределяются между Правительством РФ, субъектами Федерации и органами местного самоуправления.

Отношения по использованию (добыче) минеральных вод, лечебных грязей, рапы лиманов и озер, других извлекаемых лечебных природных ресурсов должны регулироваться горным правом, поскольку Закон «О недрах» устанавливает, что им регулируются отношения, возникающие, в частности, в связи с использованием подземных вод, торфа, сапропелей и иных специфических минеральных ресурсов. Водный кодекс РФ в ст. 49 указывает, что водные объекты, содержащие природные лечебные ресурсы, используются для лечебных и оздоровительных целей в поряд-

---

<sup>468</sup> Такого мнения придерживается большинство ученых-экологов, см., например: *Бринчук М.М.* Экологическое право (право окружающей среды). М.: Юристъ, 1999; *Ерофеев Б.В.* Экологическое право. М.: Новый юрист, 1998; *Боголюбов С.А.* Экологическое право. М.: Норма-Инфра•М, 1999 и другие авторы.

ке, установленном законодательством о природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах.

В ряде случаев добыча природных лечебных ресурсов может осуществляться со дна поверхностных водоёмов (лечебные грязи и т.п.). При этом не только извлекаются сами природные лечебные ресурсы, но и используется водоём. Поэтому в таких случаях недропользователь должен руководствоваться нормами как горного, так и водного законодательства. Как указано в ст. 52 Водного кодекса РФ, использование водных объектов для разведки и добычи полезных ископаемых осуществляется в соответствии с Кодексом и законодательством о недрах.

При добыче торфа и других полезных ископаемых болота или его часть может утрачивать режим водного объекта в результате полной или частичной выработки торфа, полной или частичной замены его материалами естественного или техногенного происхождения. После окончания использования болота или его части проводится их рекультивация преимущественно путём обводнения и искусственного заболачивания.

При предоставлении участков недр для добычи питьевых и минеральных подземных вод границей горного отвода является граница зоны строгого режима санитарной охраны. Определение границ горных отводов осуществляется по согласованию с органами Ростехнадзора, а для добычи питьевых, минеральных вод и захоронения вредных веществ, отходов и сброса сточных вод в недра – с органами государственного экологического контроля и государственного санитарного надзора. Установленные границы горного отвода могут быть уточнены после составления и согласования проекта использования недр.

Инструкция Госкомитета РФ по геологии и использованию недр от 14 апреля 1994 г. по применению «Положения о порядке лицензирования пользования недрами»<sup>469</sup> к участкам недр, предоставляемым для добычи подземных вод, других полезных ископаемых, отнесённых к категории лечебных, формулирует особенности применения названного Положения при предоставлении в пользование участков недр для добычи подземных вод, а также полезных ископаемых, отнесённых к категории лечебных.

Пользователями природных лечебных ресурсов могут являться юридические и физические лица, осуществляющие их добычу на условиях лицензии для лечения и профилактики заболеваний, а также в целях отдыха. Решение о предоставлении лицензии на добычу природных лечебных ресурсов принимается совместно органом исполнительной

<sup>469</sup> Российские вести от 8 июня 1994 г.

власти субъекта Федерации и Федеральным агентством по недропользованию или его территориальным органом.

Федеральное агентство по недропользованию осуществляет лицензирование объектов, эксплуатация которых оказывает или может оказывать влияние на гидрогеологические и экологические условия двух или более субъектов Федерации; месторождений минеральных лечебных вод, а также полезных ископаемых, отнесенных к категории лечебных и являющихся сырьевой базой курортов общероссийского значения; а также объектов, пользование которыми осуществляется или планируется осуществлять предприятиями с иностранными инвестициями или иностранными юридическими лицами. Территориальные органы Агентства проводят лицензирование пользования всеми иными объектами, находящимися на соответствующих территориях.

Выдача совмещённой лицензии, включающей разрешение на пользование недрами для проведения поисково-оценочных работ, разведки и добычи минеральных лечебных вод, а также полезных ископаемых, отнесённых к категории лечебных, не допускается.

Пользование недрами для добычи природных лечебных ресурсов производится в два этапа. Лицензия на право добычи полезных ископаемых, отнесённых к категории лечебных, на неэксплуатируемых участках может быть выдана только на те из них, на которых были проведены поисковые и поисково-разведочные работы. На первом этапе владелец лицензии осуществляет разведку недр и ведет подготовку проекта их разработки, после чего проводится экспертиза запасов с их утверждением и постановкой на государственный учёт, составление и согласование проекта. Проект разработки недр в целях добычи лечебных природных ресурсов должен включать раздел с оценкой воздействия эксплуатации запасов на окружающую среду и согласовываться с органами Минприроды РФ, Ростехнадзором РФ и органами санитарно-эпидемиологического надзора и территориальными органами Минприроды России. На втором этапе после проведения экспертиз и необходимых согласований владелец лицензии вправе приступить к разработке месторождений.

Право пользования природными лечебными ресурсами может быть прекращено, приостановлено или ограничено в случае нарушения недропользователем требований горного законодательства и условий лицензии. Прекращение, приостановление и ограничение права пользования природными лечебными ресурсами не освобождает виновных лиц от ответственности. Восстановление приостановленного или ограни-

ченного права ресурсопользования осуществляется только после ликвидации допущенных нарушений.

**Правовое регулирование использования ресурсов Международного района морского дна** обусловлено, с одной стороны, имеющимися современными технологиями работы на больших глубинах и, с другой – практической значимостью сосредоточенных там минеральных ресурсов. Наибольшую ценность представляют железомарганцевые конкреции (минеральные образования округлой формы), содержащие железо, марганец, кобальт, титан, другие редкие металлы, находящиеся на морском дне.

Район глубоководного морского дна, правовой режим которого устанавливается Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г., обычно называют Районом. В соответствии с Конвенцией ни одно из государств не вправе претендовать на суверенитет или суверенные права или осуществлять их в отношении какой бы то ни было части Района или его ресурсов. Ни одно государство, физическое или юридическое лицо не может присваивать какую бы то ни было часть Района или его ресурсов. Район открыт для использования исключительно в мирных целях всеми государствами, как прибрежными, так и не имеющими выхода к морю, без дискриминации.

Права на ресурсы Района принадлежат всему человечеству, от имени которого действует особый Международный орган по морскому дну (Орган) и международное Предприятие. Кроме Предприятия, разведку и разработку глубоководных минеральных ресурсов под контролем Органа могут проводить отдельные государства или их объединения. Орган принимает меры для получения технологии и научных знаний, связанных с деятельностью в Районе, и содействия передаче развивающимся государствам такой технологии и научных знаний и поощрения её с тем, чтобы все государства-участники получали от этого выгоду. Орган регулирует распределение финансовых и других экономических выгод, получаемых от деятельности в Районе, с учётом интересов и нужд развивающихся государств и народов. Орган обеспечивает принятие и единообразное применение норм, правил и процедур, регулирующих деятельность по поиску, разведке и разработки Района по следующим вопросам: 1) размеры участка Района; 2) продолжительность работ в Районе и требования к их производству; 3) категория ресурсов; 4) отказ от проведения работ; 5) доклады о ходе работ и предоставление данных; 6) инспектирование проведения работ и наблюдение за ними; 7) защита морской среды; 8) передача прав и обязательств; 9) передача технологии

развивающимся государствам; техника безопасности; определение промышленного производства; 10) финансовые вопросы.

Орган учреждает Предприятие, осуществляющее поиск, разведку и разработку полезных ископаемых Района, а также транспортировку, переработку и сбыт добытых полезных ископаемых. Поиск, разведка и разработка минеральных ресурсов могут проводиться государством-участником Предприятия, государственным предприятием либо, при наличии поручительства государства-участника, физическими или юридическими лицами, имеющими гражданство государства-участника или находящимися под контролем такого государства или его граждан.

Для получения права на поиск, разведку и разработку минеральных ресурсов Района Предприятие, государство-участник и другие субъекты деятельности в Районе представляют в Орган необходимые заявки. Проведение поисковых работ допускается только после получения Органом письменного обязательства субъекта о том, что он будет соблюдать Конвенцию ООН по морскому праву 1982 г. и соответствующие нормы, правила и процедуры, установленные Органом, и согласен на проведение Органом проверки их соблюдения.

Поиск не предоставляет изыскателю каких-либо прав в отношении ресурсов. Разведка и разработка минеральных ресурсов Района осуществляются только на тех участках, которые указаны в планах работы, утверждённых Органом. Этот план при соблюдении норм, правил и процедур Органа предоставляет исключительное право на разведку, разработку указанных в нем категорий ресурсов на определённом участке Района.

Каждый план работы, представленный заявителем, после его утверждения Органом принимает форму контракта, который заключается между Органом и заявителем (заявителями). Финансовые условия контракта включают: уплату заявителем (контрактором) сбора в размере \$500000 на покрытие административных расходов, связанных с рассмотрением заявок на утверждение плана работы; уплату контрактором годового сбора в размере \$1 млн. после вступления контракта в силу; ежегодную уплату контрактором сбора за производство или общей суммы сбора за производство и доли чистых поступлений, то есть произведения чистых поступлений от разработки на соотношение между расходами по освоению в горно-рудном секторе и всеми расходами контрактора по освоению.

Сбор за рассмотрение заявок на утверждение плана работы, ограничивающегося одним этапом (разведки либо разработки), составляет \$250000.

Права, предоставляемые при осуществлении работ по поиску, разведке и разработке минеральных ресурсов Района, не затрагивают правового статуса вод открытого моря, покрывающих Район, воздушного пространства над этими водами, которые свободны для судоходства и полётов.





## Глава IV

# ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

## § 1. Отношения, регулируемые водным законодательством, объекты и субъекты водопользования

Термин «вода» многозначен. Прежде всего, это химическое соединение, определяемое формулой  $H_2O$ . Можно говорить о питьевой, технической, артезианской, сточной воде и т.п. Реже упоминается «тяжелая вода»<sup>470</sup>. О воде чаще говорят химики, другие технические специалисты, или же она упоминается в бытовом значении этого слова. Если же речь заходит о правовом регулировании отношений, связанных с использованием воды, её извлечением из природных объектов, обычно употребляется термин «воду»<sup>471</sup>.

Водный кодекс РФ не даёт определение вод, хотя и использует этот термин<sup>472</sup>. **Водный объект** согласно Кодексу – это природный или искусственный водоём, водоток либо иной объект, постоянное или временное сосредоточение вод в котором имеет характерные формы и признаки водного режима. Под водным режимом понимается изменение во времени уровней, расхода и объёма воды в водном объекте. В более широком смысле водный объект рассматривается как важнейшая составная часть окружающей среды, среда обитания объектов животного и растительного мира, в том числе водных биоресурсов, как природный ресурс, используемый человеком для личных и бытовых нужд, осуществления хозяйственной и иной деятельности, и одновременно как объекте права собственности и иных прав. Таким образом, законодатель отошёл от фиксации разграничения понятий «воды – водные объекты» и

---

<sup>470</sup> Тяжёлая вода имеет химическую формулу  $D_2O$ , то есть атом водорода замещён его изотопом – дейтерием. В природе тяжёлая вода встречается в незначительных количествах. В промышленных объёмах создается искусственным путем и используется преимущественно в ядерных технологиях.

<sup>471</sup> О разграничении понятий «воду» и «вода» см. также: Комментарий к Водному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Под ред. С.А. Боголюбова. М.: Юридический Дом «Юстицинформ», 1997. С. 36; Тимошенко А.С. Правовой режим природных ресурсов, разделяемых двумя или более государствами // Сов. государство и право. 1977. № 6. С. 113–118; Колбасов О.С. Экология: политика – право. М.: Наука, 1976; Правовая охрана природы в СССР: Учеб. пособие. М.: Юр. лит., 1976; Кравченко С.Н. Имущественная ответственность за причинение вреда природным объектам: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1968.

<sup>472</sup> В ранее действовавшем Водном кодексе РФ под водами понималась вся вода, находящаяся в водных объектах.

«вода», определяя лишь понятия «водный объект» и «водный ресурс» как правовые категории<sup>473</sup>.

**Водные ресурсы** – это поверхностные и подземные воды, которые находятся в водных объектах и используются или могут быть использованы. Водное законодательство, как указано в ст. 4 Кодекса, регулирует **водные отношения – отношения по использованию и охране водных объектов.**

Л.А. Тимофеев, анализируя отношения, регулируемые водным законодательством, справедливо отмечает, что в ст. 4 Кодекса «Отношения, регулируемые водным законодательством» круг водных отношений практически не очерчен. Само понятие («отношения по использованию и охране водных объектов (водные отношения)») законодатель счёл возможным изложить в ст.2 «Водного законодательства». Вместе с тем специально отмечается, что «имущественные отношения, связанные с оборотом водных объектов, определяются гражданским законодательством в той мере, в какой они не урегулированы Кодексом» (ч. 2 ст. 4), и в этом вновь проявляется тенденциозность авторских подходов при создании Водного кодекса<sup>474</sup>. Схожую позицию занимает и В. Данилов-Данильян, отмечая, что этот вариант Кодекса писали озабоченные проблемой собственности юристы, которые ни в водном законодательстве, ни в гидрологии, ни в охране водных объектов, ни в водопользовании не разбираются<sup>475</sup>.

Имущественные отношения, связанные с оборотом водных объектов, определяются гражданским законодательством в той мере, в какой они не урегулированы Кодексом. Нормы, регулирующие отношения по использованию и охране водных объектов, содержащиеся в других федеральных законах, законах субъектов Федерации, должны соответствовать Кодексу.

Эти нормативные положения влекут за собой два вывода. Во-первых, нормы Водного кодекса РФ опосредуют отношения, связанные именно с водными объектами и водами, но не с любой водой. Из сферы его правового опосредования исключаются отношения, возникающие в связи с использованием воды, находящейся вне водных объектов<sup>476</sup>.

---

<sup>473</sup> Калиниченко Т.Г. Новый водный кодекс РФ (проблемы и перспективы) // Транспортное право. 2007. № 2.

<sup>474</sup> Тимофеев Л.А. Водный кодекс: год спустя // Экологическое право. 2008. № 1.

<sup>475</sup> Данилов-Данильян В. Последняя редакция Водного кодекса не имеет смысла // Мировая энергетика. 2006. № 3.

<sup>476</sup> Между тем нет оснований не согласиться с Л.А. Тимофеевым в том, что отсутствуют принципиальные препятствия для того, чтобы водное законодательство регулировало бы отношения по поводу изъятия воды из атмосферы. Как указывает автор, атмосферная влага в хозяйственных целях используется в 40 странах мира (Тимофеев Л.А. Водное право: современность и перспективы. Экологическое право России: Сборник ма-

Во-вторых, водное законодательство включает в себя нормы не только водного права (по использованию водных объектов), но и экологического права (по их охране). Действительно, в ст. 3 Кодекса установлены такие принципы водного законодательства, как значимость водных объектов в качестве основы жизни и деятельности человека; приоритет охраны водных объектов перед их использованием; сохранение особо охраняемых водных объектов, ограничение или запрет использования которых устанавливается федеральными законами.

Такое нормативное установление порождает ряд вопросов. Если нормы водного законодательства регулируют в том числе отношения по охране вод (а нормы горного, лесного законодательства и законодательства о животном мире – отношения по охране соответственно недр, лесных ресурсов и объектов животного мира), то оказывается, что экологическое право в большей мере основано на совокупности норм, содержащихся в горном, водном, лесном законодательстве. Законодатель во многих нормативных актах говорит о самостоятельности горного, водного, лесного, других отраслей законодательства, не отождествляя их с экологическим. Поэтому правильнее было бы говорить о самостоятельности перечисленных правовых институтов в рамках природоресурсного права и о наличии в соответствующих нормативных актах норм экологического законодательства, составляющих в совокупности экологическое право.

Водное право регулирует отношения, связанные с использованием вод, находящихся только в водных объектах. Вода, добытая из водного объекта, уже не является водным ресурсом, а становится имуществом. Поэтому любые отношения по использованию воды, извлечённой из водных объектов, регулируются гражданским, санитарным и иным законодательством.

В сферу действия водного права включаются как публично-правовые, так и частноправовые отношения. По мнению Т.Г. Калининко, отношения, лежащие в сфере публично-правового регулирования, – это публично-правовые договоры водопользования, отношения, связанные с ограничением оборотоспособности прудов и обводнённых карьеров и водных ресурсов, публично-правовые основания возникновения прав на водные объекты и их водные ресурсы, а также переход прав собственности на водные объекты – пруды, обводнённые карьеры и водные ресурсы, находящиеся в государственной и муниципальной собственности, к иным субъектам, охрана вод, ведение мониторинга

водных объектов, государственный водный реестр, водный контроль и т.д.<sup>477</sup>

Гражданским, земельным и водным законодательством регулируются отношения по использованию прудов и обводнённых карьеров. Причём водное законодательство применяется к ним лишь в той мере, в какой эти отношения не урегулированы гражданским и земельным законодательством.

Л.А. Заславская, анализируя соотношение горного и водного законодательства, отмечает споры о том, каким законодательством регулируются отношения по использованию подземных вод, и указывает на необходимость разграничения горного и водного законодательства в области регулирования подземного водопользования<sup>478</sup>. Неразрывная связь подземных вод и вмещающих их недр очевидна. Правовое регулирование использования подземных вод осуществляется нормами горного права, поскольку согласно ст.ст. 5, 9, 10 Водного кодекса РФ, право пользования подземным водным объектом возникает и прекращается в соответствии с законодательством о недрах, при этом границы подземных водных объектов определяются в соответствии с горным законодательством. Поэтому ст. 11 Кодекса предусматривает, что для забора (изъятия) из подземного водного объекта водных ресурсов, в том числе водных ресурсов, содержащих полезные ископаемые, являющихся природными лечебными ресурсами, термальных вод, а также для проведения геологического изучения, геофизических, геодезических, гидрографических, водолазных работ заключения договора водопользования или принятия решения о предоставлении водного объекта в пользование не требуется.

На воды, расположенные в пределах континентального шельфа и исключительной экономической зоны России, суверенитет государства не распространяется, следовательно, отношения по использованию этих вод водным законодательством не регулируются. К ним применяются нормы российского законодательства о континентальном шельфе и исключительной экономической зоне. Правовой режим вод открытого моря устанавливается нормами международного права.

**Объекты и субъекты водных отношений.** Под объектами, подлежащих правовому регулированию общественных отношений, в теории

---

<sup>477</sup> Калининченко Т.Г. Соотношение водных и гражданско-правовых отношений после принятия Водного кодекса РФ // Бюллетень нотариальной практики. 2007. № 2.

<sup>478</sup> Заславская Л.А. Вопросы кодификации законодательства о природных ресурсах // Экологическое право России: Сб. матер. научно-практ. конф. 1995–1998 гг. М.: Зерцало, 1999. С. 365–367.

права понимаются блага, на получение (достижение) которых направлены эти отношения. В водном праве имущественные и иные интересы водопользователей удовлетворяются путём использования водных объектов.

Поверхностные и подземные водные объекты могут полностью находиться на территории России либо располагаться на территории двух и более государств. В последнем случае такие водные объекты носят название трансграничных и их правовой режим устанавливается не только Водным кодексом РФ, но и законодательством Российской Федерации о государственной границе и международными договорами. Основным международным правовым актом, регулирующим такие отношения, является Международная Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озёр 1992 г.<sup>479</sup>

В соответствии со ст. 5 Водного кодекса РФ водные объекты в зависимости от особенностей их режима, физико-географических и других особенностей подразделяются на поверхностные и подземные водные объекты. Законодатель пошёл по пути прямого указания на виды поверхностных водных объектов, которые могут находиться в частной собственности (пруды и обводнённые карьеры, находящиеся на частных земельных участках). Но определение данных водоёмов в Кодексе отсутствует, что может способствовать недобросовестному приобретению в частную собственность небольших озёр или малых водохранилищ. Кроме того, следует иметь в виду, что многие искусственные водоёмы возникают на месте естественных. Небольшое озеро, превращённое в искусственный водоём, может оказаться в частной собственности. Впрочем, согласно ст. 42 Водного кодекса РФ работы по изменению и обустройству природного водоёма и водотока проводятся при условии сохранения естественного происхождения водных объектов<sup>480</sup>.

**Поверхностные водные объекты** состоят из поверхностных вод и покрытых ими земель в пределах береговой линии. К поверхностным водным объектам относятся: 1) моря или их отдельные части (проливы, заливы, в том числе бухты, лиманы и др.); 2) водотоки (реки, ручьи, каналы); 3) водоёмы (озёра, пруды, обводнённые карьеры, водохранилища); 4) болота; 5) природные выходы подземных вод (родники, гейзеры); 6) ледники, снежники.

<sup>479</sup> Бюллетень международных договоров. 1999. № 10. С. 3–18.

<sup>480</sup> Сиваков Д.О. Водный кодекс 2006 года: новеллы и задачи применения // Журнал российского права. 2007. № 1.

Следует отметить, что в Кодексе отсутствует различие между понятиями «пруд» и «водохранилище», притом что пруды при определённых обстоятельствах могут переходить в частную собственность. Это порождает риск принятия такого рода решений относительно водохранилищ<sup>481</sup>.

В водотоках воды находятся в состоянии непрерывного движения. В основу разграничения водотоков и водоёмов положена скорость движения воды (водообмена). Если в водотоках вода движется непрерывно, то в водоёмах находится в состоянии замедленного водообмена. Ледники и снежники являются естественными скоплениями соответственно льда и снега, образовавшихся за счёт влаги атмосферного воздуха. Они находятся на земной поверхности в течение всего времени года. Если снежники в силу их физических особенностей неподвижны, то ледники обладают способностью к перемещению.

**Береговая линия (граница водного объекта)** определяется для:

- 1) моря – по постоянному уровню воды, а в случае периодического изменения уровня воды – по линии максимального отлива;
- 2) реки, ручья, канала, озера, обводнённого карьера – по среднесуточному уровню вод в период, когда они не покрыты льдом;
- 3) пруда, водохранилища – по нормальному подпорному уровню воды;
- 4) болота – по границе залежи торфа на нулевой глубине.

Правовой режим внутренних морских вод и территориального моря установлен Федеральным законом «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации». В соответствии с ним **внутренние морские воды Российской Федерации** – это воды, расположенные в сторону берега от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря России, и являющиеся составной частью территории государства. Такими исходными линиями являются линии наибольшего отлива вдоль берега, указанные на официально изданных в Российской Федерации морских картах.

Кроме того, к внутренним морским водам относятся воды: портов Российской Федерации, ограниченные линией, проходящей через наиболее удалённые в сторону моря точки гидротехнических и других постоянных сооружений портов; заливов, бухт, губ и лиманов, берега которых полностью принадлежат России, до прямой линии, проведённой от берега к берегу в месте наибольшего отлива, где со стороны моря впервые образуется один или несколько проходов, если ширина каждого из них не превышает 24 морские мили; исторически при-

---

<sup>481</sup> Вакула М.А. Новый Водный кодекс: проблемы и пробелы // Экологическое право. 2006. № 4.

надлежащих России заливов, бухт, губ, лиманов, морей и проливов с шириной входа в них более чем 24 морские мили.

**Территориальное море Российской Федерации** – примыкающий к сухопутной территории или к внутренним морским водам морской пояса шириной 12 морских миль, отмеряемых от линии наибольшего отлива вдоль берега.

Таковыми линиями также могут быть: прямая исходная линия, соединяющая наиболее удалённые в сторону моря точки островов, рифов и скал в местах, где береговая линия глубоко изрезана и извилиста или где имеется вдоль берега и в непосредственной близости к нему цепь островов; прямая линия, проводимая поперек устья реки, непосредственно впадающей в море, между точками на её берегах, максимально выступающими в море при наибольшем отливе; прямая линия, не превышающая 24 морские мили, соединяющая точки наибольшего отлива пунктов естественного входа в залив либо в пролив между островами или между островом и материком, берега которых принадлежат России; система прямых исходных линий длиной более чем 24 морские мили, соединяющих пункты естественного входа в залив либо в пролив между островами или между островом и материком, исторически принадлежавшими России.

Иная ширина территориального моря может быть установлена путём проведения делимитации территориального моря между Российской Федерацией и государствами, побережья которых противолежат побережью России или являются смежными с её побережьем. Внутренней границей территориального моря являются исходные линии, от которых отмеряется ширина территориального моря.

**К подземным водным объектам** относятся: водоносный горизонт – воды, сосредоточенные в трещинах и пустотах горных пород и находящиеся в гидравлической связи; бассейн подземных вод – совокупность водоносных горизонтов, расположенных в недрах. Границы подземных водных объектов определяются в соответствии с законодательством о недрах.

Каналы, согласно Водному кодексу РФ признаются водными объектами. Однако неясен правовой режим каналов, расположенных на территории земельных участков, принадлежащих лицам на праве частной собственности и используемых для орошения, обводнения, водоснабжения и т.д.<sup>482</sup>

Статья 6 Водного кодекса РФ устанавливает правовой режим водных объектов общего пользования (общедоступных водных объектов). К ним относятся поверхностные водные объекты, находящиеся в государственной или муниципальной собственности.

---

<sup>482</sup> *Калиниченко Т.Г.* Новый Водный кодекс РФ (проблемы и перспективы) // Транспортное право. 2007. № 2.

**Каждый гражданин вправе иметь доступ к водным объектам общего пользования** и бесплатно использовать их для личных и бытовых нужд (**право общего водопользования, или публичный водный сервитут**). Использование таких водных объектов осуществляется в соответствии с правилами охраны жизни людей на водных объектах, утверждаемыми в порядке, определяемом Правительством РФ<sup>483</sup>, а также исходя из устанавливаемых органами местного самоуправления правил использования водных объектов для личных и бытовых нужд.

Полоса земли вдоль береговой линии водного объекта общего пользования (**береговая полоса**) предназначена для общего пользования<sup>484</sup>. Ширина береговой полосы составляет 20 метров, за исключением береговой полосы каналов, а также рек и ручьёв, протяжённость которых от истока до устья не более 10 километров, для которых ширина береговой полосы составляет 5 метров. Береговая полоса болот, ледников, снежников, природных выходов подземных вод (родников, гейзеров) и иных водных объектов не определяется.

Каждый гражданин вправе пользоваться (без использования механических транспортных средств) береговой полосой водных объектов общего пользования для передвижения и пребывания около них, в том числе для осуществления любительского и спортивного рыболовства и причаливания плавучих средств.

Вода в природе находится в постоянном движении, перемещается по поверхности земли и в недрах, происходит её кругооборот в природе. Поэтому к водным объектам неприменимо во всей полноте понятие владения. Собственник в полной мере не может осуществлять в отношении водных объектов не только правомочие владения, но также пользования и распоряжения. Известная мудрость гласит, что в одну реку нельзя войти дважды.

---

<sup>483</sup> В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 14 декабря 2006 г. № 769 (СЗ РФ. 2006. № 51. Ст. 5469), «О порядке утверждения Правил охраны жизни людей на водных объектах» утверждение Правил осуществляется органом государственной власти субъекта Федерации после их согласования с территориальным органом МЧС РФ, Минприроды РФ и Минздравсоцразвития РФ, а также с соответствующими федеральными органами исполнительной власти в случае, когда водные объекты, находящиеся в федеральной собственности, предоставлены в пользование для обеспечения обороны страны и безопасности государства.

<sup>484</sup> Законодательство Российской империи (и прежний Водный кодекс РФ) закрепляло понятие бечевника – береговой полосы в 10 сажень (20 м), находящейся в общем пользовании и свободной для нужд судоходства и лесосплава. Собственник не мог мешать такой деятельности. Полоса использовалась для погрузочно-разгрузочных работ, причала и починки судов. (Сиваков Д.О. О правовом регулировании водно-земельных отношений // Журнал российского права. 2002. № 1).



Предметом водных отношений может являться как водный объект в целом, так и его часть. В отличие от этого, предметом права собственности по Водному кодексу РФ может выступать только водный объект в целом (река, водоём и т.п.).

Законодатель учёл имевшиеся в этой области наработки российской юридической науки XIX в. Так, одно из разъяснений Гражданского Кассационного Департамента Правительствующего Сената в Российской империи гласило: «Течение реки состоит в непрерывном обмене водных частиц, в естественном состоянии непрерывного движения и обмена должна рассматриваться река как объект права, и в этом смысле право владения рекой нельзя превращать в право на самую массу воды, непрерывно меняющуюся»<sup>485</sup>.

Водные объекты могут находиться в федеральной собственности, собственности субъектов Федерации, муниципальной и частной (юридических и физических лиц) собственности. Пруды и обводнённые карьеры могут находиться в федеральной собственности, собственности субъектов Федерации, муниципальной и частной собственности, если они расположены на земельных участках, принадлежащих на праве собственности соответствующим субъектам. Водное законодательство устанавливает презумпцию государственной собственности в отношении водных объектов: водные объекты, не находящиеся в частной, муниципальной собственности или собственности субъектов Федерации, находятся в федеральной собственности. Формы собственности на подземные водные объекты определяются законодательством о недрах.

Пруды и обводнённые карьеры имеют специфический правовой режим. Право собственности Российской Федерации, субъекта Федерации, муниципального образования, физического или юридического лица на пруд, обводнённый карьер прекращается одновременно с прекращением права собственности на земельный участок, в границах которого они расположены. Согласно ст. 261 Гражданского кодекса РФ право собственности на земельный участок распространяется на находящиеся в границах этого участка поверхностный (почвенный) слой и водные объекты, находящиеся на нем растения, если иное не предусмотрено законом. Поэтому пруды и обводнённые карьеры являются принадлежностью земельного участка и следуют его судьбе.

Под земельными участками, в границах которых расположены пруд, обводнённый карьер, в соответствии со ст. 7 Федерального закона «О

---

<sup>485</sup> Цит. по: Павлов П. Водное законодательство: настоящее и будущее // Российская юстиция. 1996. № 6.

введении в действие Водного кодекса Российской Федерации»<sup>486</sup> понимаются земельные участки, в состав которых входят земли, покрытые поверхностными водами, в пределах береговой линии. Такие водные объекты могут отчуждаться в соответствии с гражданским и земельным законодательством. Не допускается их отчуждение без отчуждения земельных участков, в границах которых они расположены. Данные земельные участки разделу не подлежат, если в результате такого раздела требуется раздел пруда, обводнённого карьера.

Правовой режим прудов и обводнённых карьеров совпадает со статусом общераспространённых полезных ископаемых и древесно-кустарниковой растительности, что упрощает использование данных водных объектов, расширяет права собственников и владельцев земельных участков и способствует их более активному вовлечению в гражданский и хозяйственный оборот<sup>487</sup>.

Статья 130 Гражданского кодекса РФ, помимо перечисления имущества, признаваемого недвижимым, указывает на такие признаки недвижимого имущества, как прочная связь с землёй и невозможность их перемещения без нанесения несоразмерного ущерба их назначению. Следовательно, водные объекты (поверхностные и подземные) стоило бы признать недвижимым имуществом. Однако законодатель пошёл иным путём, исключив из перечня недвижимого имущества в рассматриваемой статье водные объекты. Известное противоречие при этом заключается в том, что участки недр признаются гражданским законодательством недвижимым имуществом. Следовательно, и подземный водный объект, например воды, заключённые в участке недр, как единое целое, является недвижимым имуществом. При этом неясно, почему же не признаётся недвижимым имуществом поверхностный водный объект.

Водные объекты (кроме прудов и обводнённых карьеров, находящихся в муниципальной собственности или собственности физических или юридических лиц) находятся в федеральной государственной собственности, поэтому их оборот (продажа, залог, совершение иных сделок, направленных на их отчуждение) запрещен. Допускается только оборот прав на водные объекты.

Согласно ст. 7 Водного кодекса РФ **субъектами водных отношений** являются Российская Федерация, субъекты Федерации, муниципальные образования, физические и юридические лица. В Кодексе не

---

<sup>486</sup> СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2380 (в ред. Федерального закона от 14 июля 2008 г. № 118-ФЗ).

<sup>487</sup> Козлов Д.В. Замкнутый водоём // ЭЖ-Юрист. 2006. № 47.

отмечается национальность (принадлежность) юридических и физических лиц, однако можно предположить, что ими могут быть как российские, так и иностранные физические и юридические лица. Не видно никаких препятствий к тому, чтобы в качестве субъектов водных отношений могли выступать и лица без гражданства. От имени Российской Федерации, субъектов Федерации, муниципальных образований в водных отношениях выступают соответственно органы государственной власти России, органы государственной власти субъектов Федерации, местного самоуправления в пределах своих полномочий.

## § 2. Возникновение, переход и прекращение права водопользования

**Право водопользования** можно рассматривать в объективном смысле – как систему правых норм, регулирующих использование водных объектов, и в субъективном смысле – как совокупность прав и обязанностей субъектов водного права, возникающих в связи с использованием водных объектов.

В ст. 1 Водного кодекса РФ под водопользованием (использованием водных объектов) понимается использование различными способами водных объектов для удовлетворения потребностей Российской Федерации, субъектов Федерации, муниципальных образований, физических и юридических лиц.

Классификацию видов пользования водными объектами (видов водопользования) можно провести по основаниям возникновения права пользования водным объектом. Целесообразно выделять три режима пользования водными объектами: общее водопользование, не требующее получения решения или заключения договора водопользования; специальное водопользование, осуществляемое на основе заключения договора на использование водного объекта, и особое водопользование, для которого водопользователю необходимо получение разрешения.

**Общее водопользование** – это использование водных объектов общего пользования для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, купания, использования маломерных судов, водных мотоциклов и других технических средств, предназначенных для отдыха на водных объектах, полива садовых, огородных, дачных земельных участков, ведения личного подсобного хозяйства; осуществления разовых взлёта, посадки воздушных судов; забора водных ресурсов для пожарных нужд, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий; осуществления традиционного природопользования;

научных, учебных целей и иного использования водных объектов, не требующего разрешения на их использование или заключения договора.

На водных объектах общего пользования может быть запрещен забор водных ресурсов, а также установлены иные запреты в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации и её субъектов, прежде всего в целях обеспечения жизни и здоровья людей, государственной и общественной безопасности. Информация об ограничении водопользования на водных объектах общего пользования предоставляется гражданам органами местного самоуправления через средства массовой информации и посредством специальных информационных знаков, устанавливаемых вдоль берегов водных объектов, или иным образом. Основанием возникновения права общего водопользования является право каждого в личных целях, не направленных на извлечение прибыли, а также для ликвидации чрезвычайных ситуаций, использовать водные объекты общего пользования.

**Специальное водопользование** – использование водных объектов с применением сооружений и технических средств, осуществляемое гражданами и юридическими лицами на основании договора водопользования.

К специальному водопользованию согласно ст. 11 Водного кодекса РФ относится пользование водными объектами или их частью для: 1) забора (изъятия) водных ресурсов из поверхностных водных объектов; 2) использования акватории водных объектов, в том числе для рекреационных целей; 3) использования водных объектов без забора (изъятия) водных ресурсов для целей производства электрической энергии.

По договору водопользования одна сторона – исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления обязуется предоставить другой стороне – водопользователю водный объект или его часть в пользование за плату. К договору водопользования применяются положения об аренде, предусмотренные Гражданским кодексом РФ. Изменение и расторжение договора водопользования возможно по соглашению сторон, либо по решению суда в связи с требованием одной из сторон.

Приоритет гражданского законодательства над водным в договорных отношениях водопользования направлен на уменьшение административно-правового регулирования водных отношений. По справедливому мнению Д.О. Сивакова, применение положений Гражданского кодекса РФ позволит избежать произвольных действий административных органов в области водных отношений. Административные органы больше не смогут в одностороннем порядке, как это делалось ранее,

«своей властью» прекращать права физических и юридических лиц на использование российских водотоков и водоёмов<sup>488</sup>.

**Договором водопользования признаётся договор**, заключаемый государством, органом местного самоуправления в лице специально уполномоченного органа с водохозяйственной организацией, и устанавливающий её обязанности по забору и сбросу водных ресурсов, выполнению работ или оказанию услуг по водопользованию, которые такая организация по характеру своей деятельности должна осуществлять в отношении каждого, кто к ней обратится. При этом организация, осуществляющая забор воды из водного объекта и заключившая договор водопользования, не вправе отказать гражданину или юридическому лицу в предоставлении услуг по водопользованию на последующих этапах<sup>489</sup>. Если эта же организация выступает в роли продавца воды по договору купли-продажи воды, то такой договор не будет относиться к категории договора водопользования<sup>490</sup>.

В соответствии со ст.ст. 24, 25 Водного кодекса РФ к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Федерации в области водных отношений относится, в частности, владение, пользование, распоряжение водными объектами, находящимися соответственно в федеральной собственности, собственности субъектов Федерации. Поэтому указанным органам и предоставлено право заключать договоры водопользования.

Вместе с тем, согласно ст. 26 Кодекса Российская Федерация передаёт органам государственной власти субъектов Федерации полномочия по предоставлению водных объектов или их частей, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территориях субъектов Федерации, в пользование на основании договоров водопользования, решений о предоставлении водных объектов в пользование, за исключением предоставления в пользование водоёмов, которые полностью расположены на территориях субъектов Федерации и использование водных ресурсов которых осуществляется для обеспечения питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения двух и более субъектов Федерации.

Договор водопользования заключается на срок не более 20 лет, и признаётся заключённым с момента его государственной регистрации в

<sup>488</sup> *Сиваков Д.О.* Водный кодекс 2006 года...

<sup>489</sup> *Калиниченко Т.Г.* Договоры в водных отношениях // Экологическое право. 2006.

№ 1.

<sup>490</sup> См. подробнее: *Бочин А.А.* Основные положения договора подачи питьевой воды и оказания услуг по приёму сточных вод // Право и экономика. 2002. № 2; *Беренштейн И.В.* Формирование имущественных отношений в сфере водоснабжения и водоотведения в Российской Федерации // Предпринимательское право. 2006. № 4.

государственном водном реестре. Договор, заключённый на срок, превышающий 20 лет считается заключённым на срок, равный предельному сроку договора водопользования.

Договор водопользования должен содержать: 1) сведения о водном объекте, в том числе описание его границ или его части, в пределах которых предполагается осуществлять водопользование; 2) цель, виды и условия использования водного объекта или его части (в том числе объём допустимого забора водных ресурсов); 3) срок действия договора водопользования; 4) размер платы за пользование водным объектом или его частью, условия и сроки её внесения; 5) порядок прекращения пользования водным объектом или его частью; 6) ответственность сторон договора водопользования за нарушение его условий.

Договор водопользования наряду с перечисленными может содержать и иные условия по соглашению сторон, например график выполнения работ по укреплению берегов, очистке вод и др.<sup>491</sup> К договору должны прилагаться материалы в графической форме и пояснительная записка к ним.

Договор по использованию акватории водного объекта, в том числе для рекреационных целей, заключается по результатам аукциона, если договором предусматриваются разметка границ акватории водного объекта, размещение на ней зданий, строений, плавательных средств, других объектов и сооружений, а также в случаях, предусматривающих иное обустройство акватории водного объекта. Аукцион проводится также, если имеется несколько претендентов на право заключения договора водопользования<sup>492</sup>.

При заключении договора водопользования по результатам аукциона не допускается изменение условий аукциона на основании соглашения сторон или в одностороннем порядке. Изменение и расторжение договора водопользования, а также возложение ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по договору, осуществляются в соответствии с гражданским законодательством.

Водопользователь с согласия другой стороны договора водопользования вправе передавать свои права и обязанности по договору другому лицу, за исключением прав и обязанностей в части забора водных ресурсов из поверхностных водных объектов для питьевого и хозяйствен-

---

<sup>491</sup> Хаустов Д.В. Публично-правовые договоры в сфере использования и охраны вод // Экологическое право. 2005. № 3.

<sup>492</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 14 апреля 2007 г. № 230 «О договоре водопользования, право на заключение которого приобретает на аукционе, и о проведении аукциона» // СЗ РФ. 2007. № 17. Ст. 2046 (в ред. Постановления Правительства РФ от 12 марта 2008 г. № 165).

но-бытового водоснабжения. Отказ в даче согласия на передачу прав и обязанностей по договору может быть обжалован в судебном порядке.

Передача прав и обязанностей по договору водопользования другому лицу осуществляется в соответствии с гражданским законодательством. Права и обязанности по договору считаются переданными после регистрации передачи прав в государственном водном реестре.

Водопользователь, надлежащим образом исполнявший свои обязанности по договору водопользования, по истечении срока его действия имеет преимущественное перед другими лицами право на заключение договора водопользования на новый срок, за исключением случая, если договор водопользования был заключён по результатам аукциона. Водопользователь обязан уведомить исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления о желании заключить договор водопользования на новый срок не позднее чем за 3 месяца до окончания срока действия договора. При заключении договора водопользования на новый срок его условия могут быть изменены по соглашению сторон.

**В особое пользование** на основании решений предоставляются в пользование водные объекты, находящиеся в федеральной собственности, собственности субъектов Федерации, муниципальных образований, для целей:

- 1) обеспечения обороны страны и безопасности государства;
- 2) сброса сточных и (или) дренажных вод;
- 3) строительства причалов, судоподъёмных и судоремонтных сооружений;
- 4) создания стационарных, плавучих платформ, искусственных островов, земельных участков на землях, покрытых поверхностными водами<sup>493</sup>;
- 5) строительства гидротехнических сооружений, мостов, а также подводных и подземных переходов, трубопроводов, подводных линий связи, других линейных объектов, если такое строительство связано с изменением дна и берегов водных объектов;
- 6) разведки и добычи полезных ископаемых;
- 7) проведения дноуглубительных, взрывных, буровых и других работ, связанных с изменением дна и берегов водных объектов;
- 8) подъёма затонувших судов;

---

<sup>493</sup> О правовом статусе таких территорий см. подробнее: Тикк О.К. Проблемы правового статуса намывных территорий // Закон. 2007. № 1; Иванов Д.В., Григорьян Б.Р., Бойко В.А. и др. О правовом статусе островов водохранилищ Российской Федерации // Экологическое право. 2007. № 3.

- 9) сплава древесины в плотках и с применением кошелей;
- 10) забора (изъятия) водных ресурсов для орошения земель сельскохозяйственного назначения (в том числе лугов и пастбищ);
- 11) организованного отдыха детей, ветеранов, граждан пожилого возраста, инвалидов.

Предоставление водного объекта, находящегося в федеральной собственности, в пользование для обеспечения обороны и безопасности государства осуществляется на основании решения Правительства РФ. В иных случаях водные объекты предоставляются в пользование на основании решений исполнительных органов государственной власти или органов местного самоуправления.

Решение о предоставлении водного объекта в пользование согласно ст. 22 Водного кодекса РФ должно содержать: 1) сведения о водопользователе; 2) цель, виды и условия использования водного объекта или его части (в том числе объём допустимого забора водных ресурсов); 3) сведения о водном объекте, в том числе описание его границ или его части, в пределах которых предполагается осуществлять водопользование; 4) срок водопользования.

К решению о предоставлении водного объекта в пользование прилагаются материалы в графической форме и пояснительная записка к ним. Решение о предоставлении водного объекта в пользование в целях сброса сточных, дренажных вод дополнительно должно содержать: 1) указание места сброса вод; 2) объём допустимых сбросов; 3) требования к качеству воды в водных объектах в местах сброса сточных, дренажных вод.

Для получения водного объекта или его части, находящихся в федеральной собственности, собственности субъекта Федерации, собственности муниципального образования, в пользование на основании решения заинтересованное лицо обращается в исполнительный орган государственной власти или местного самоуправления с заявлением о предоставлении такого водного объекта или такой его части в пользование с обоснованием цели, вида и срока водопользования. Решение о предоставлении водного объекта в пользование вступает в силу с момента его регистрации в государственном водном реестре<sup>494</sup>.

Исходя из условий предоставления водных объектов в пользование, водопользование подразделяется на совместное водопользование либо обособленное водопользование. **Обособленное водопользование** мо-

---

<sup>494</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2006 г. № 844 «О порядке подготовки и принятия решения о предоставлении водного объекта в пользование» // СЗ РФ. 2007. № 1 (2 ч.). Ст. 295.



жет осуществляться на водных объектах или их частях, предоставленных для обеспечения обороны и безопасности государства, иных государственных или муниципальных нужд, которое исключает использование водных объектов или их частей другими водопользователями, а также для осуществления рыбоводства.

По способу использования водных объектов водопользование подразделяется на: 1) водопользование с забором водных ресурсов из водных объектов при условии возврата воды в водные объекты; 2) водопользование с забором водных ресурсов из водных объектов без возврата воды в водные объекты; 3) водопользование без забора водных ресурсов из водных объектов.

Не требуется заключение договора водопользования или принятие решения о предоставлении водного объекта в пользование в случае, если водный объект используется для целей общего водопользования, а также в случаях, если порядок предоставления водного объекта в пользование предусмотрен иным законодательством, например горным, лесным, фаунистическим.

Это в том числе цели:

1) судоходства (в том числе морского судоходства), плавания маломерных судов;

2) осуществления разового взлёта, разовой посадки воздушных судов;

3) забора (изъятия) из подземного водного объекта водных ресурсов, в том числе водных ресурсов, содержащих полезные ископаемые и (или) являющихся природными лечебными ресурсами, а также термальных вод;

4) забора (изъятия) водных ресурсов в целях обеспечения пожарной безопасности, а также предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий;

5) забора (изъятия) водных ресурсов для санитарных, экологических и (или) судоходных попусков (сбросов воды);

6) забора (изъятия) водных ресурсов судами в целях обеспечения работы судовых механизмов, устройств и технических средств;

7) воспроизводства водных биологических ресурсов;

8) проведения государственного мониторинга природных ресурсов;

9) проведения геологического изучения, а также геофизических, геодезических, картографических, топографических, гидрографических, водолазных работ;

10) рыболовства, рыбоводства, охоты;

11) осуществления традиционного природопользования в местах традиционного проживания коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока;

12) санитарного, карантинного и другого контроля;

13) охраны окружающей среды, в том числе водных объектов;

14) научных, учебных целей;

15) разведки и добычи полезных ископаемых, строительства трубопроводов, дорог и линий электропередачи на болотах, за исключением болот, отнесённых к водно-болотным угодьям, а также болот, расположенных в поймах рек;

16) полива садовых, огородных, дачных земельных участков, ведения личного подсобного хозяйства, а также водопоя, проведения работ по уходу за сельскохозяйственными животными;

17) купания и удовлетворения иных личных и бытовых нужд граждан;

18) проведения дноуглубительных и других работ в акватории морского или речного порта, а также работ по содержанию внутренних водных путей Российской Федерации;

19) создания искусственных земельных участков в морском или речном порту.

При использовании водных объектов, входящих в водохозяйственные системы, не допускается изменение водного режима этих водных объектов, которое может привести к нарушению прав третьих лиц. Работы по изменению или обустройству природного водоёма или водотока проводятся при условии сохранения его естественного происхождения.

**Водопользование может быть приостановлено или ограничено в случае:** 1) угрозы причинения вреда жизни или здоровью человека; 2) возникновения радиационной аварии или иных чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера; 3) причинения вреда окружающей среде; 4) в иных предусмотренных федеральными законами случаях.

Административное приостановление водопользования в случаях, предусмотренных КоАП РФ, осуществляется в судебном порядке. В иных случаях приостановление водопользования производится органами государственной власти или местного самоуправления в пределах их компетенции. Ограничение водопользования устанавливается нормативными правовыми актами органов государственной власти, местного самоуправления или решением суда.

Право пользования поверхностными водными объектами прекращается по основаниям и в порядке, которые установлены гражданским, водным законодательством, а также по основаниям, установленным законодательством о концессионных соглашениях<sup>495</sup>. Право пользования

---

<sup>495</sup> В соответствии со ст. 4 Федерального закона «О концессионных соглашениях» к объектам концессионных соглашений относятся морские и речные порты, в том числе искусственные земельные участки, предназначенные для создания, реконструкции гидротехнических сооружений портов, гидротехнические сооружения портов; объекты водоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод. Согласно ст. 11 Закона прекращение концессионного соглашения является основанием для прекращения предоставленных

подземными водными объектами прекращается по основаниям и в порядке, которые установлены законодательством о недрах.

**Основанием принудительного прекращения права пользования водным объектом** по решению суда является: 1) нецелевое использование водного объекта; 2) использование водного объекта с нарушением законодательства; 3) неиспользование водного объекта в установленные договором водопользования или решением о предоставлении водного объекта в пользование сроки.

Принудительное прекращение права пользования водными объектами в случаях возникновения необходимости их использования для государственных или муниципальных нужд осуществляется исполнительными органами государственной власти, местного самоуправления в пределах их компетенции. Предъявлению требования о прекращении права пользования водным объектом должно предшествовать вынесение предупреждения<sup>496</sup>.

При прекращении права пользования водным объектом водопользователь обязан прекратить в установленный срок его использование, а также обеспечить консервацию или ликвидацию гидротехнических и иных сооружений, расположенных на водных объектах, осуществить природоохранные мероприятия, связанные с прекращением использования водного объекта.

### § 3. Государственное управление водопользованием

Договор водопользования, решение о предоставлении водного объекта в пользование должны содержать **лимиты водопользования (водопотребления и водоотведения)** – предельно допустимые объёмы изъятия водных ресурсов или сброса сточных вод нормативного качества в водные объекты в течение определённого периода времени. Лимиты водопользования устанавливаются в схемах комплексного использования и охраны водных объектов, которые включают в себя систематизированные материалы о состоянии водных объектов, их использовании и являются основой осуществления водохозяйственных мероприятий и мероприятий по охране водных объектов.

---

концессионеру прав в отношении земельного участка, лесного участка, водного объекта, участка недр.

<sup>496</sup> Форма предупреждения утверждена Приказом МПР РФ от 7 марта 2007 г. № 49 «Об утверждении формы предупреждения о предъявлении требования о прекращении права пользования водным объектом» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 17.

**Схемы комплексного использования и охраны водных объектов** разрабатываются в целях: 1) определения допустимой антропогенной нагрузки на водные объекты; 2) определения потребностей в водных ресурсах в перспективе; 3) обеспечения охраны водных объектов; 4) определения основных направлений деятельности по предотвращению негативного воздействия вод.

Схемы комплексного использования и охраны водных объектов разрабатываются уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти, рассматриваются бассейновыми советами, утверждаются для каждого речного бассейна и являются обязательными для органов государственной власти и местного самоуправления<sup>497</sup>.

До утверждения схем комплексного использования и охраны водных объектов, но не позднее чем до 1 января 2015 г. лимиты забора (изъятия) водных ресурсов из водного объекта и лимиты сброса сточных вод, а также квоты забора (изъятия) водных ресурсов из водного объекта и сброса сточных вод для каждого субъекта Федерации устанавливаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

**Резервирование источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения** осуществляется в целях обеспечения граждан питьевой водой в случае возникновения чрезвычайной ситуации на основе защищённых от загрязнения и засорения подземных водных объектов. Для таких источников устанавливаются зоны специальной охраны, режим которых соответствует режиму зон санитарной охраны подземных источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения<sup>498</sup>. В качестве таких источников используются подземные водные объекты с запасами подземных вод, пригодность которых определяется на основании санитарно-эпидемиологических заключений. При отсутствии подземных водных объектов, пригодных для использования в качестве резервных источников питьевого водоснабжения, орган государственной власти соответствующего субъекта Федерации может обратиться в Федеральное агентство по недропользованию с просьбой о выполнении ком-

---

<sup>497</sup> Порядок разработки, утверждения и реализации схем комплексного использования и охраны водных объектов, внесения изменений в эти схемы установлен Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2006 г. № 883 «О порядке разработки, утверждения и реализации схем комплексного использования и охраны водных объектов, внесения изменений в эти схемы» // СЗ РФ. 2007. № 5. Ст. 651.

<sup>498</sup> Резервирование источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения осуществляется в порядке, определённом Постановлением Правительства РФ от 20 ноября 2006 г. № 703 «Об утверждении Правил резервирования источников питьевого водоснабжения» // СЗ РФ. 2006. № 48. Ст. 5034.

плекса работ по выявлению такого подземного водного объекта и оценке запасов подземных вод.

**Государственный водный реестр** представляет собой систематизированный свод документированных сведений о водных объектах, находящихся в федеральной собственности, собственности субъектов Федерации, муниципальных образований, физических и юридических лиц, об их использовании, о речных бассейнах, о бассейновых округах. В реестре осуществляется государственная регистрация договоров водопользования, решений о предоставлении водных объектов в пользование, перехода прав и обязанностей по договорам водопользования, а также прекращения договора водопользования. Ведение государственного водного реестра осуществляется федеральным органом исполнительной власти<sup>499</sup>. Сбор и хранение сведений о подземных водных объектах осуществляются в соответствии с законодательством о недрах.

Существует мнение, что право на природные объекты становится таковым только после государственной регистрации. Государственная регистрация прав – это государственная гарантия прав, поэтому целесообразно предусмотреть в гражданском законодательстве и законодательстве о природных ресурсах нормы о государственной регистрации прав на природные объекты, осуществляемой исключительно учреждениями юстиции. И только иная – техническая регистрация может осуществляться в других специализированных органах государственной власти<sup>500</sup>. В развитие Водного кодекса РФ необходимо принять специальный закон о государственной регистрации водных прав, определяющий в большей степени не гражданско-правовое, а водно-правовое их содержание. Это предполагает организацию специального регистрационного органа, ответственного за регистрацию прав на природные ресурсы<sup>501</sup>.

**Государственный контроль водопользования** осуществляется Российской Федерацией и её субъектами. От имени России государственный контроль осуществляет Правительство РФ, а также Федеральное агентство водных ресурсов, согласующее в необходимых случаях свои решения с иными заинтересованными федеральными органами исполнительной власти. На территории субъектов Федерации функции

---

<sup>499</sup> Порядок ведения реестра установлен Постановлением Правительством РФ от 28 апреля 2007 г. № 253 «О порядке ведения государственного водного реестра» // СЗ РФ. 2007. № 19. Ст. 2357.

<sup>500</sup> Дикусар В.М. Государственная регистрация прав на природные объекты // Законодательство и экономика. 2006. № 2. С. 80.

<sup>501</sup> См.: Калининко Т.Г. О государственной регистрации водных прав // Законодательство и экономика. 2007. № 8; Она же. Государственная регистрация водных прав (проблемы и перспективы) // Бюллетень нотариальной практики. 2007. № 4; Сидоренко В.Н. Развитие кадастров в сфере использования природных ресурсов и охраны окружающей среды на федеральном и региональном уровнях // Экологическое право. 2007. № 2.

государственного контроля выполняют органы исполнительной власти субъектов Федерации. Основной задачей государственного контроля за использованием водных объектов является обеспечение соблюдения юридическими и физическими лицами порядка, а также стандартов, нормативов и правил водопользования; режима использования территорий водоохраных зон и иных требований водного законодательства.

**Водоохранные зоны** – это территории, которые примыкают к береговой линии морей, рек, ручьёв, каналов, озёр, водохранилищ и на которых устанавливается специальный режим осуществления хозяйственной и иной деятельности в целях предотвращения загрязнения, засорения, заиления водных объектов и истощения их вод, а также сохранения среды обитания водных биоресурсов и других объектов животного и растительного мира<sup>502</sup>. В их границах устанавливаются прибрежные защитные полосы, на территориях которых вводятся дополнительные ограничения хозяйственной и иной деятельности.

За пределами городов и других населённых пунктов ширина водоохранной зоны рек, ручьёв, каналов, озёр, водохранилищ и ширина их прибрежной защитной полосы устанавливаются от береговой линии, а ширина водоохранной зоны морей и прибрежной защитной полосы – от линии максимального прилива. При наличии ливневой канализации и набережных границы прибрежных защитных полос этих водных объектов совпадают с парапетами набережных, ширина водоохранной зоны на таких территориях устанавливается от парапета набережной.

Ширина водоохранной зоны рек или ручьёв устанавливается от их истока для рек или ручьёв протяженностью: 1) до 10 километров – в размере 50 метров; 2) от 10 до 50 километров – в размере 100 метров; 3) от 50 километров и более – в размере 200 метров.

Для реки, ручья протяженностью менее 10 километров от истока до устья водоохранная зона совпадает с прибрежной защитной полосой. Радиус водоохранной зоны для истоков реки, ручья устанавливается в размере 50 метров. Ширина водоохранной зоны озера, водохранилища, за исключением озера, расположенного внутри болота, или озера, водохранилища с акваторией менее 0,5 км<sup>2</sup>, устанавливается в размере 50 метров. Ширина водоохранной зоны водохранилища, расположенно-

---

<sup>502</sup> См. подробнее: *Кичигин Н.В., Леонтьев А.Е.* Правовой режим земельных участков, расположенных в пределах водоохраных зон и прибрежных защитных полос // *Экологическое право*. 2007. № 4; *Дмитриев В.В.* Новый Водный кодекс Российской Федерации и проблемы предоставления земельных участков и лесов в водоохраных зонах // *Адвокат*. 2007. № 5; *Федоренко Н.В., Липатова В.И.* Проблемы применения законодательства по вопросам водоохранной зоны // *Вестник ВАС РФ*. 2006. № 12.

го на водотоке, устанавливается равной ширине водоохранной зоны этого водотока.

Ширина водоохранной зоны озера Байкал устанавливается Федеральным законом «Об охране озера Байкал»<sup>503</sup>. Ширина водоохранной зоны моря составляет 500 метров. Водоохранные зоны магистральных или межхозяйственных каналов совпадают по ширине с полосами отводов таких каналов. Водоохранные зоны рек, их частей, помещённых в закрытые коллекторы, не устанавливаются.

**Ширина прибрежной защитной полосы** устанавливается в зависимости от уклона берега водного объекта и составляет 30 метров для обратного или нулевого уклона, 40 метров для уклона до трёх градусов и 50 метров для уклона три и более градуса. Для расположенных в границах болот проточных и сточных озёр и соответствующих водотоков ширина прибрежной защитной полосы устанавливается в размере 50 метров. Ширина прибрежной защитной полосы озера, водохранилища, имеющих особо ценное рыбохозяйственное значение (места нереста, нагула, зимовки рыб и других водных биоресурсов), устанавливается в размере 200 метров.

**В границах водоохранных зон запрещаются:** 1) использование сточных вод для удобрения почв; 2) размещение кладбищ, скотомогильников, мест захоронения отходов производства и потребления, радиоактивных, химических, взрывчатых, токсичных, отравляющих и ядовитых веществ; 3) осуществление авиационных мер по борьбе с вредителями и болезнями растений; 4) движение и стоянка транспортных средств (кроме специальных транспортных средств), за исключением их движения по дорогам и стоянки на дорогах и в специально оборудованных местах, имеющих твёрдое покрытие.

В границах водоохранных зон допускаются проектирование, строительство, реконструкция, ввод в эксплуатацию, эксплуатация хозяйственных и иных объектов при условии оборудования таких объектов сооружениями, обеспечивающими охрану водных объектов от загрязнения, засорения и истощения вод.

**В границах прибрежных защитных полос,** кроме того, запрещаются: 1) распашка земель; 2) размещение отвалов размываемых грунтов; 3) выпас сельскохозяйственных животных и организация для них летних лагерей, ванн.

Установление на местности границ водоохранных зон и границ прибрежных защитных полос водных объектов осуществляется в том числе посредством специальных информационных знаков.

---

<sup>503</sup> СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2220 (в ред. Федерального закона от 14 июля 2008 г. № 118-ФЗ).

Важнейшим технико-правовым инструментарием государственного контроля водопользования<sup>504</sup> являются государственный мониторинг водных объектов и гидрографическое районирование территории Российской Федерации.

**Государственный мониторинг водных объектов** представляет собой систему наблюдений, оценки и прогноза изменений состояния водных объектов и включает в себя: 1) регулярные наблюдения за состоянием водных объектов, количественными и качественными показателями состояния водных ресурсов, а также за режимом использования водоохранных зон; 2) сбор, обработку и хранение полученных сведений; 3) внесение сведений, полученных в результате наблюдений, в Государственный водный реестр; 4) оценку и прогнозирование изменений состояния водных объектов, количественных и качественных показателей состояния водных ресурсов.

Государственный мониторинг водных объектов осуществляется в границах бассейновых округов с учётом особенностей режима водных объектов, их физико-географических и других особенностей<sup>505</sup>.

Для разработки схем комплексного использования и охраны водных объектов осуществляется гидрографическое районирование территории России. Гидрографическими единицами являются речной бассейн и подбассейн реки, впадающей в главную реку речного бассейна. Для разработки водохозяйственных балансов осуществляется водохозяйственное районирование территории Российской Федерации – деление гидрографических единиц на водохозяйственные участки<sup>506</sup>.

**Плата за пользование водным объектом или его частью** устанавливается договором водопользования или решением о предоставлении водного объекта в пользование и основывается на принципах стимулирования экономного использования водных ресурсов, а также охраны водных объектов; дифференциации ставок платы за пользование водными объектами в зависимости от речного бассейна; равномерности

---

<sup>504</sup> Постановление Правительства РФ от 16 июня 1997 г. № 716 «Об утверждении «Положения об осуществлении государственного контроля за использованием и охраной водных объектов» // СЗ РФ. 1997. № 25. Ст. 2938.

<sup>505</sup> Порядок осуществления государственного мониторинга водных объектов установлен Постановлением Правительства РФ от 10 апреля 2007 г. № 219 «Об утверждении Положения об осуществлении государственного мониторинга водных объектов» // СЗ РФ. 2007. № 16. Ст. 1921.

<sup>506</sup> Порядок установления границ гидрографических единиц и водохозяйственных участков утверждён Постановлением Правительства РФ от 30 ноября 2006 г. № 728 «О гидрографическом и водохозяйственном районировании территории Российской Федерации и утверждении границ бассейновых округов» // СЗ РФ. 2006. № 49 (2 ч.). Ст. 5225.



поступления платы за пользование водными объектами в течение календарного года.

Ставки платы за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности, собственности субъектов Федерации, муниципальных образований, порядок расчёта и взимания такой платы устанавливаются соответственно Правительством РФ, органами государственной власти субъектов Федерации, местного самоуправления.

Правила расчёта и взимания платы за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности<sup>507</sup>, устанавливают порядок расчёта и взимания платы за пользование поверхностными водными объектами или их частями, находящимися в федеральной собственности, предоставляемыми на основании договоров водопользования для осуществления забора (изъятия) водных ресурсов из водных объектов или их частей; использования водных объектов или их частей без забора (изъятия) водных ресурсов для целей производства электрической энергии; использования акватории водных объектов или их частей, в том числе для рекреационных целей.

В соответствии с условиями договора водопользования при уменьшении объёма забора (изъятия) водных ресурсов из водных объектов или их частей, при уменьшении (увеличении) количества произведённой электроэнергии по сравнению со значениями, установленными договором водопользования, плательщики производят перерасчёт размера платы.

Налоговый кодекс РФ сдержит гл. 25.1 «Водный налог». Согласно ст. 333.8 Кодекса налогоплательщиками водного налога признаются организации и физические лица, осуществляющие специальное, особое водопользование. Водопользователи, осуществляющие использование водных объектов на основании решений Правительства РФ, или решений органов исполнительной власти субъектов Федерации, либо лицензий на водопользование и договоров пользования водными объектами, принятых, выданных и заключённых до введения в действие нового Водного кодекса РФ, сохраняют права долгосрочного или краткосрочного пользования водными объектами на основании лицензий на водопользование и договоров пользования водными объектами до истечения срока их действия.

Платежи за пользование водными объектами, предусмотренные ст. 20 Водного кодекса РФ, не являются налоговыми. Об этом свидетельствуют отдельные

---

<sup>507</sup> Постановление Правительства РФ от 14 декабря 2006 г. № 764 «Об утверждении Правил расчёта и взимания платы за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности» // СЗ РФ. 2006. № 51. Ст. 5467.

элементы их юридической конструкции, а именно: установление размера платы в рамках договора водопользования, а также утверждение ставок платежей исполнителями органами государственной власти. Рассматриваемые платежи были учтены действующим бюджетным законодательством ещё до принятия нового Водного кодекса РФ<sup>508</sup>.

Лица, виновные в нарушении водного законодательства, несут административную, уголовную, гражданско-правовую, а также дисциплинарную и материальную ответственность. Привлечение к ответственности за нарушение водного законодательства не освобождает виновных лиц от обязанности устранить допущенное нарушение и возместить причинённый ими вред. Методика исчисления размера вреда, причинённого водным объектам вследствие нарушения водного законодательства<sup>509</sup>, утверждается в порядке, установленном Правительством РФ<sup>510</sup>. Нарушение пределов нормативов допустимого воздействия является негативным воздействием на окружающую среду<sup>511</sup>.

Уголовная ответственность за нарушение правил водопользования предусмотрена УК РФ<sup>512</sup>. Гражданско-правовая ответственность возникает как из причинения вреда, так и из договоров водопользования (решений о предоставлении водного объекта в пользование). Несвоевременное внесение платы за пользование водным объектом влечёт уплату пеней в размере 1/150 ставки рефинансирования Центрального банка РФ, но не более чем в размере 0,2% за каждый день просрочки. За забор водных ресурсов в объёме, превышающем установленный договором, водопользователь обязан уплатить штраф в размере пятикратной платы за пользование водным объектом.

---

<sup>508</sup> *Петрова Т.В.* Плата за пользование водными объектами в новом Водном кодексе РФ // Экологическое право. 2006. № 6. См. также: *Нестеренко Г.А.* Плата за сброс сточных вод: налоговая квалификация // Право и экономика. 2008. № 1.

<sup>509</sup> Приказ МПР РФ от 12 декабря 2007 г. № 328 «Об утверждении Методических указаний по разработке нормативов допустимого воздействия на водные объекты» // Российская газета. 2008. 22 марта.

<sup>510</sup> Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2006 г. № 881 «О порядке утверждения нормативов допустимого воздействия на водные объекты» // СЗ РФ. 2007. № 4. Ст. 514.

<sup>511</sup> *Мошкович М., Завойкина Н., Терешко Ю.* Нормы строже – вода чище // ЭЖ-Юрист. 2008. № 5.

<sup>512</sup> О практике применения судами законодательства об ответственности за совершение преступления, предусмотренного ст. 250, 252 УК РФ, см. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 5 ноября 1998 г. № 14 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1999. № 1 (в ред. Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 6 февраля 2007 г.).





## Глава V

# ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЛЕСОПОЛЬЗОВАНИЯ

### § 1. Отношения, регулируемые лесным законодательством, субъекты и объекты лесопользования

Лес в широком понимании представляет собой природный комплекс, состоящий из древесных растений одного или многих видов, растущих близко друг от друга (образующих более или менее сомкнутый древостой), и множества других организмов разных царств вместе с почвами, подпочвами, поверхностными водами и прилежащим слоем атмосферы<sup>513</sup>. В Лесном кодексе РФ лес рассматривается либо как экологическая система, либо как природный ресурс.

Лесное право, как институт Особенной части природоресурсного права, регулирует общественные отношения, складывающиеся между субъектами лесного права по поводу леса и земель, на которых он произрастает, – **лесные отношения**. Лесной кодекс РФ не содержит их определения, однако анализ ст. 5, 6, 10, 13, 15 и других, а также гл. 10 Кодекса, в которых упоминаются отношения в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, даёт основание предположить, что именно эти отношения составляют сферу действия лесного права.

Лесные отношения в первую очередь регулируются Лесным кодексом РФ – основным нормативным правовым актом лесного законодательства. Кроме этого, лесные отношения регулируются другими федеральными законами и иными правовыми актами России, а также законами и подзаконными нормативными актами субъектов Федерации. Соотношение федерального и регионального лесного законодательства установлено Конституцией РФ в ст. 72, закрепившей совместное ведение России и её субъектов в сфере лесного законодательства.

Согласно ст. 3 Кодекса имущественные отношения, связанные с оборотом лесных участков и лесных насаждений, регулируются гражданским законодательством, а также Земельным кодексом РФ, если иное не установлено Кодексом, другими федеральными законами. Это даёт основание М.Ю. Тихомирову утверждать, что лесное законодательство регулирует, помимо лесных отношений, также имущественные отношения, связанные с оборотом лесных участков и лесных насажде-

---

<sup>513</sup> Реймерс Н.Ф. Природопользование: Словарь-справочник. С. 264.

ний. При этом он справедливо обращает внимание на то, что указанные имущественные отношения регулируются прежде всего Гражданским кодексом РФ и другими актами гражданского законодательства. В части регулирования имущественных отношений, связанных с оборотом лесных участков и лесных насаждений, нормы Земельного и Лесного кодексов и других федеральных законов должны рассматриваться в качестве специальных по отношению к нормам гражданского законодательства<sup>514</sup>.

Нормативные правовые акты лесного законодательства и принимаемые в соответствии с ними подзаконные нормативные акты содержат нормы не только лесного права. К отношениям по использованию, охране, защите и воспроизводству лесов в случаях, предусмотренных лесным законодательством, применяются нормы гражданского, земельного, экологического права. В ходе лесопользования зачастую возникают различные управленческие отношения, связанные с планированием, осуществлением государственного лесного контроля и надзора, и т.п., а также финансовые отношения, обусловленные платностью лесопользования. Такие «пограничные» отношения, входящие в сферы действия смежных отраслей права, регулируются нормами лесного, финансового, административного права. Дифференциация экологического и ресурсного подхода подчёркивается и законодателем, поскольку лес в ст. 2 Лесного кодекса РФ рассматривается **как экологическая система** или **как природный ресурс**.

Оборот лесных ресурсов, извлечённых из среды своего естественно-го пребывания, регулируется гражданским и иными отраслями законодательства (финансовое, экологическое и др.), поскольку разрыв естественных связей между ресурсом и окружающей средой меняет его правовой режим. Природный ресурс перестаёт быть таковым и становится имуществом (вещью), к которому в полном объёме применяется гражданское законодательство.

Недропользование, водопользование, использование объектов животного мира зачастую связаны с необходимостью использования лесных участков. В таких случаях нормы лесного права для правового регулирования соответствующих видов природопользования используются в той мере, в какой это необходимо для обеспечения требований рационального и безопасного лесопользования, установленных лесным законодательством.

**Объекты и субъекты лесных отношений.** Сопоставление ст.ст. 6 и 7 Лесного кодекса РФ позволяет согласиться с утверждением о том, что

---

<sup>514</sup> Тихомиров М.Ю. Новый Лесной кодекс // Законы России: опыт, анализ, практика. 2007. № 3.

объектами лесных отношений являются земли, на которых располагаются леса и лесные участки<sup>515</sup>. Точнее, по смыслу лесного законодательства к объектам лесных отношений следует относить, прежде всего, лесные участки земель лесного фонда и земель иных категорий, а также древесину, живицу, недревесные и пищевые лесные ресурсы, лекарственные растения.

**Лесным участком** согласно ст. 7 Кодекса является земельный участок, границы которого определяются в соответствии с требованиями лесного законодательства. Земельный участок в соответствии с земельным законодательством – это часть поверхности земли (в том числе почвенный слой), границы которой описаны и удостоверены в установленном порядке.

С учётом этого **лесной участок** можно определить как лесопокрытую часть поверхности земли (в том числе почвенный слой): 1) прошедшую лесоустройство; 2) в отношении которой осуществлена подготовка проектной документации о её местоположении, границах, площади, иных количественных и качественных характеристиках с указанием целевого назначения и вида разрешённого использования; 3) местоположение, границы и площадь которой определены по лесным кварталам, лесотаксационным выделам, границам и площади; 4) которая отражена в государственном земельном кадастре.

Несмотря на тесную взаимосвязь лесного и земельного законодательства и на то, что земли лесного фонда являются самостоятельной категорией земель, Лесной кодекс РФ имеет специфику, отличающую его от земельного законодательства. Объектом лесных отношений является лесной участок – комплекс земли и расположенной на ней растительности одновременно, участки нелесных земель, а также участки лесных земель, не покрытых лесной растительностью. Таким образом, к лесному законодательству неприменим термин «земельный участок», так как предметом договорных отношений становится именно лесной участок<sup>516</sup>.

Границы земель лесного фонда и границы земель иных категорий, на которых располагаются леса, определяются в соответствии с земель-

---

<sup>515</sup> *Зиновьева О.А.* Понятие леса и лесного участка в новом Лесном кодексе Российской Федерации // Журнал российского права. 2007. № 4.

<sup>516</sup> *Мельникова Ю.В.* Понятие лесного участка как объекта гражданских прав // Юрист. 2008. № 1. При этом автор рассматривает лесной участок и как объект лесных отношений, и как объект гражданских прав, утверждая, что «лесной участок, как объект гражданских прав, представляет собой имущество (недвижимую вещь) в виде комплекса земли и расположенной на ней растительности одновременно, участки нелесных земель, а также участки лесных земель, не покрытых лесной растительностью, границы которого определяются в соответствии с Лесным кодексом РФ».

ным законодательством, лесным законодательством и законодательством о градостроительной деятельности.

**К землям лесного фонда**, в соответствии со ст. 101 Земельного кодекса РФ относятся **лесные земли** – земли, покрытые лесной растительностью и не покрытые ею, но предназначенные для её восстановления (вырубки, гари, редины, погибшие древостои<sup>517</sup>, прогалины и др.), и **нелесные земли** – земли, предназначенные для ведения лесного хозяйства (просеки, дороги, болота, каменистые россыпи и другие неудобные для использования земли). Определяющим признаком земель лесного фонда является их целевое предназначение<sup>518</sup>.

**К землям иных категорий** согласно ст. 7 Земельного кодекса РФ относятся земли следующих категорий: 1) сельскохозяйственного назначения; 2) поселений; 3) промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, для обеспечения космической деятельности, обороны, безопасности и земли иного специального назначения; 4) особо охраняемых территорий и объектов; 5) лесного фонда; 6) водного фонда; 7) запаса. Использование, охрана, защита и воспроизводство лесов, которые располагаются на соответствующих землях, осуществляются в соответствии с их целевым назначением.

Леса, расположенные на землях лесного фонда, по их целевому назначению и правовому режиму использования делятся на защитные, эксплуатационные и резервные леса. Леса, расположенные на землях иных категорий, могут быть отнесены к защитным лесам.

В соответствии со ст. 102 Лесного кодекса РФ к защитным лесам относятся леса, которые подлежат освоению в целях: сохранения средообразующих, водоохранных, защитных, оздоровительных и иных полезных функций лесов с одновременным использованием лесов, если это использование совместимо с целевым назначением защитных лесов и выполняемыми ими полезными функциями.

**К защитным лесам относятся:**

1) леса, расположенные на особо охраняемых природных территориях, в водоохранных зонах, выполняющие функции защиты природных и иных объектов:

---

<sup>517</sup> Древостой – совокупность деревьев, являющихся основным компонентом насаждения, любая совокупность деревьев, составляющих лес. Различают древостои чистый и смешанный (состоящий из одной породы деревьев или нескольких, простой и сложный, в которых деревья расположены соответственно в одном или нескольких ярусах – по вертикали (*Реймерс Н.Ф.* Природопользование: Словарь-справочник. С. 120).

<sup>518</sup> *Блинников Р.В.* Понятие и состав земель лесного фонда // Правовые вопросы недвижимости. 2006. № 2; *Крассов О.И.* Земельное право: Учебник. М.: Юрист, 2000. С. 457.



- леса, расположенные в первом и втором поясах зон санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения;
  - защитные полосы лесов, расположенные вдоль железнодорожных путей общего пользования, автомобильных дорог общего пользования;
  - зеленые зоны, лесопарки;
  - городские леса;
  - леса, расположенные в первой, второй и третьей зонах округов санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов;
- 2) ценные леса:
- государственные защитные лесные полосы;
  - противоэрозионные леса;
  - леса, расположенные в пустынных, полупустынных, лесостепных, лесотундровых зонах, степях, горах;
  - леса, имеющие научное или историческое значение;
  - орехово-промысловые зоны;
  - лесные плодовые насаждения;
  - ленточные боры.

В защитных, эксплуатационных и резервных лесах могут выделяться **особо защитные участки лесов**, к которым относятся:

- 1) берегозащитные, почвозащитные участки лесов, расположенных вдоль водных объектов, склонов оврагов;
- 2) опушки лесов, граничащие с безлесными пространствами;
- 3) постоянные лесосеменные участки;
- 4) заповедные лесные участки;
- 5) участки лесов с наличием реликтовых и эндемичных растений;
- 6) места обитания редких и находящихся под угрозой исчезновения диких животных;
- 7) другие особо защитные участки лесов.

В защитных лесах и на особо защитных участках лесов запрещается деятельность, несовместимая с их целевым назначением и полезными функциями. Отнесение лесов к ценным лесам и выделение особо защитных участков лесов и установление их границ осуществляются органами государственной власти, местного самоуправления в пределах их полномочий.

**Эксплуатационные леса** подлежат освоению в целях устойчивого, максимально эффективного получения высококачественной древесины и других лесных ресурсов, продуктов их переработки с обеспечением сохранения полезных функций лесов. В таких лесах допускается осу-

ществование всех видов лесопользования, предусмотренных лесным законодательством.

**Резервными являются леса**, в которых в течение 20 лет не планируется заготовка древесины и осуществляются авиационные работы по охране и защите лесов. Использование таких лесов допускается после их отнесения к эксплуатационным или защитным. Отнесение лесов к эксплуатационным и резервным лесам и установление их границ осуществляются органами государственной власти, местного самоуправления в пределах их полномочий. Для отнесения резервных лесов к эксплуатационным или защитным лесам орган государственной власти субъекта Федерации представляет в Федеральное агентство лесного хозяйства ходатайство с приложением лесоустроительной документации по проектированию лесов<sup>519</sup>.

Статья 23 Лесного кодекса РФ предусматривает, что земли лесного фонда состоят из лесничеств и лесопарков. **Лесничества и лесопарки** являются основными территориальными единицами управления в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов и располагаются на землях лесного фонда, обороны и безопасности, населённых пунктов и землях особо охраняемых природных территорий. Границы лесничеств, как правило, совмещаются с границами муниципальных образований в пределах субъекта Федерации. Лесопарки организуются обычно вокруг населённых пунктов, вблизи путей транспорта, водных объектов, в лесных массивах, наиболее посещаемых населением.

**Перевод земель лесного фонда**, занятых защитными лесами, или земельных участков в составе таких земель в земли других категорий в соответствии со ст. 11 Федерального закона «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»<sup>520</sup> разрешается в случае: 1) организации особо охраняемых природных территорий; 2) установления или изменения границ населённых пунктов; 3) размещения объектов государственного или муниципального значения при отсутствии других вариантов возможного размещения этих объектов.

Перевод земель лесного фонда, на которых расположены зелёные зоны, или земельных участков в составе таких земель в земли других категорий разрешается в случае размещения линий электропередачи, линий связи, дорог, трубопроводов и других линейных объектов, а также аэродромов.

---

<sup>519</sup> Письмо Рослесхоза от 15 ноября 2007 г. № МГ-06-27/7661 «О порядке отнесения резервных лесов к эксплуатационным или защитным» // КонсультантПлюс.

<sup>520</sup> СЗ РФ. 2004. № 52 (ч. I). Ст. 5276 (в ред. Федерального закона от 8 ноября 2007 г. № 261-ФЗ).

Перевод земель лесного фонда в земли иных категорий осуществляется Правительством РФ на основании представления Минприроды, вносимого с учётом решения территориального органа Федерального агентства лесного хозяйства об утверждении акта выбора лесного участка, и при наличии расчёта размера потерь лесного хозяйства при переводе<sup>521</sup>.

Лесные участки являются непосредственными объектами лесных отношений в случаях, когда они предоставляются в лесопользование, не связанное с извлечением лесных ресурсов, таких, например, как ведение охотничьего хозяйства и осуществление охоты; ведение сельского хозяйства; осуществление научно-исследовательской, образовательной; рекреационной деятельности и др. В случаях же, когда лесные участки предоставляются для заготовки лесных ресурсов, непосредственными объектами лесных отношений будут являться соответствующие ресурсы. Леса являются средоточием лесных ресурсов, к которым относятся следующие: 1) древесина; 2) живица; 3) недревесные лесные ресурсы – пни (пневой осмол); береста; кора и луб; хворост; веточный корм; пихтовые, сосновые, еловые лапы; ели для новогодних праздников; мох, лесная подстилка, опавшие листья, камыш, тростник; веники, ветви и кустарники для мётел и плетения; древесная зелень; 4) пищевые лесные ресурсы, включая дикорастущие плоды, орехи и ягоды, древесные соки, другие пищевые лесные ресурсы, и лекарственные растения.

Гражданское законодательство предусматривает возможность частной собственности на отдельные участки леса<sup>522</sup>. Статья 261 Гражданского кодекса РФ устанавливает правило, в соответствии с которым право собственности на земельный участок распространяется и на находящиеся в границах этого участка поверхностный (почвенный) слой, водные объекты и растения (если иное не установлено законом). На сегодня в качестве такого закона выступает Лесной кодекс РФ. Право собственности на лесные участки устанавливается ст. 8 Лесного кодекса РФ, согласно которой лесные участки в составе земель лесного фонда

<sup>521</sup> Постановление Правительства РФ от 28 января 2006 г. № 48 «О составе и порядке подготовки документации о переводе земель лесного фонда в земли иных (других) категорий» // СЗ РФ. 2006. № 6. Ст. 703 (в ред. Постановления Правительства РФ от 30 октября 2006 г. № 638).

<sup>522</sup> В России право частной собственности на лес было сформулировано и законодательно закреплено к началу XIX в. Немаловажную роль в этом процессе играло «общее состояние права», обусловленное политическим строем, экономикой и культурой Российской империи (см.: Данилов В.Ф. Формирование института лесной собственности в законодательстве Российской Империи XIX–XX веков // История государства и права. 2007. № 7). Об истории лесопользования см. также: Крассов О.И. Право собственности на леса // Экологическое право. 2006. № 2,3.

находятся в федеральной собственности. Формы собственности на лесные участки в составе земель иных категорий определяются в соответствии с земельным законодательством. Таким образом, леса, расположенные на землях, не отнесённых к землям лесного фонда, могут находиться не только в федеральной собственности, но и в собственности субъектов Федерации, муниципальной собственности, собственности физических и юридических лиц.

С учётом приведённого нормативного установления сложно поспорить с М.И. Васильевой<sup>523</sup>, которая утверждает, что, во-первых, возможна приватизация лесопокрытого земельного участка в пределах иной, кроме земель лесного фонда, категории земель, например участка городского леса на территории населённого пункта или участка особо охраняемой природной территории, за исключением заповедника и национального парка, земли которых не подлежат приватизации и изъяты из оборота, и произойти это может в порядке реализации прав собственников зданий, строений, сооружений на приватизацию соответствующего земельного участка. Во-вторых, лесной участок из состава земель лесного фонда тоже может быть приватизирован, но уже в «два шага», по мере изменения его целевого назначения и перевода в иную категорию земель, например земель населённых пунктов, земель специального назначения. В-третьих, по установленному Кодексом правилу к договору аренды лесного участка применяются положения об аренде, предусмотренные Гражданским кодексом РФ, если иное не установлено Лесным кодексом РФ. Однако, по смыслу ст. 624 Гражданского кодекса РФ при условии отсутствия в Лесном кодексе РФ запрета на выкуп арендованных лесных участков – а такого запрета нет, в договоре аренды может быть предусмотрено, что арендованное имущество (лесные участки) переходит в собственность арендатора по истечении срока аренды или до его истечения при условии внесения арендатором всей обусловленной договором выкупной цены. Подобная скрытая приватизация лесов в пределах земель лесного фонда возможна при том же условии – изменении целевого назначения участка (категории земель).

Лесным кодексом РФ не предусмотрена возможность передачи участков леса из земель лесного фонда в собственность субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Поэтому таким субъектам лесных отношений не могут принадлежать леса на землях лесного фонда<sup>524</sup>.

Анализ правового регулирования отношений собственности на леса и лесные участки позволяет сделать вывод о том, что в этой части лесное законодательство нуждается в серьёзных изменениях и дополнениях, направленных в первую очередь на обеспечение прозрачности обо-

---

<sup>523</sup> Васильева М.И. Правовое регулирование лесных отношений в новом Лесном кодексе РФ // Журнал российского права. 2007. № 1.

<sup>524</sup> Быковский В. Право собственности на леса // Законность. 2007. № 8.

рота лесных участков, исключение возможности перехода в частную собственность лесов, имеющих природоохранное значение и играющих существенную роль в обеспечении общественной и государственной безопасности. В этой связи следует согласиться с мнением Г.Е. Быстрова<sup>525</sup> о том, что, поскольку каждая форма собственности имеет свои особенности, в Лесном кодексе РФ каждой форме собственности должна быть посвящена отдельная статья. В Кодекс должны быть внесены изменения и дополнения, содержащие публично-правовые ограничения частной собственности на леса. В соответствии с требованиями ст. 129 Гражданского кодекса РФ автор предлагает, что может быть либо издан специальный Федеральный закон «Об обороте земель лесного фонда», либо установлен запрет оборота лесных участков из лесного фонда и лесных участков, расположенных на землях обороны. При этом должен быть обеспечен приоритет перед гражданским и земельным законодательством лесного законодательства, в котором должны быть сохранены базовые понятия «лесные земли», «лесной участок», закреплён принцип о регулировании, использовании, охране, защите и воспроизводстве лесов в соответствии с целевым назначением лесов, а не земель, на которых они произрастают.

**Субъекты лесного права (участники лесных отношений)** перечислены в ст. 5 Лесного кодекса РФ. Ими являются Российская Федерация и её субъекты, муниципальные образования, граждане и юридические лица. От имени Российской Федерации, её субъектов, муниципальных образований в лесных отношениях участвуют органы государственной власти, местного самоуправления в пределах своих полномочий. В предпринимательских целях использование лесов на землях лесного фонда может осуществляться только лицами, зарегистрированными в Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом РФ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»<sup>526</sup>.

Законодатель не даёт ответа на вопрос о том, могут ли быть участниками лесных отношений иностранные физические и юридические лица и лица без гражданства. По мнению М.И. Васильевой<sup>527</sup>, поскольку иностранные граждане и юридические лица, лица без гражданства не названы Кодексом в числе участников лесных отношений, постольку это не исключает того, что они могут быть

---

<sup>525</sup> Быстров Г.Е. Противоречия Лесного кодекса РФ и новая концепция регулирования лесных отношений // Экологическое право. 2007. № 5.

<sup>526</sup> СЗ РФ. 2001. № 33 (ч. 1). Ст. 3431 (в ред. Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 318-ФЗ).

<sup>527</sup> Васильева М.И. Правовое регулирование лесных отношений в новом Лесном кодексе РФ.

субъектами лесных отношений, так как в их адрес прямо не сформулирован какой-либо запрет. Свою позицию автор обосновывает тем, что согласно ч. 3 ст. 62 Конституции РФ иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами РФ, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации. Автор полагает, что особенности их правового статуса должны быть названы прямо в тексте Кодекса, в противном случае эти лица будут пользоваться всеми правами российских граждан.

В этой связи следует указать на определённые ограничения, наложенные федеральным законодательством на участие иностранных физических и юридических лиц в лесных отношениях. Согласно п. 3 ст. 15 Земельного кодекса РФ иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками, находящимися на приграничных территориях, перечень которых устанавливается Президентом РФ в соответствии с законодательством о Государственной границе Российской Федерации<sup>528</sup>, и на иных территориях Российской Федерации в соответствии с федеральными законами<sup>529</sup>. С другой стороны, согласно ст. 8 Лесного кодекса РФ формы собственности на лесные участки в составе земель иных категорий (в том числе земель сельскохозяйственного назначения) определяются в соответствии с земельным законодательством. Следовательно, поскольку существуют установленные федеральным законодательством ограничения права собственности иностранных физических и юридических лиц, лиц без гражданства на определённые, в том числе, лесопокрытые земельные участки, постольку можно утверждать, что рассматриваемые субъекты могут быть собственниками лесных участков, за определёнными исключениями. Видимо, они могут быть собственниками лесных участков, расположенных на землях, например, транспорта, поселений и др., поскольку это прямо не запрещено законом. Иначе говоря, иностранные граждане и лица без гражданства, иностранные юридические лица могут являться участниками лесных отношений с ограничениями, установленными федеральным законом.

## § 2. Право лесопользования и его виды

**Лесопользование** – использование лесных участков земель лесного фонда и земель иных категорий в соответствии с принципами лесного

---

<sup>528</sup> Закон РФ «О государственной границе Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 17. Ст. 594 (в ред. Федерального закона от 14 июля 2008 г. № 118-ФЗ).

<sup>529</sup> Так, согласно Федеральному закону РФ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3018 (в ред. Федерального закона от 13 мая 2008 г. № 66-ФЗ) иностранные граждане и юридические лица, лица без гражданства, а также юридические лица, в уставном (складочном) капитале которых доля иностранных граждан, юридических лиц, лиц без гражданства составляет более чем 50%, могут обладать земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения только на праве аренды.

законодательства. Право лесопользования можно рассматривать двояко – как правовой институт лесного права (объективное право лесопользования) и как субъективное право субъектов лесных правоотношений на использование лесов и лесных ресурсов.

Следует различать общее и специальное лесопользование. **Общее лесопользование** находит своё юридическое опосредование в Лесном кодексе РФ через **публичный лесной сервитут**. В соответствии со ст. 11 Кодекса граждане имеют право свободно и бесплатно пребывать в лесах и осуществлять для собственных нужд заготовку и сбор дикорастущих плодов, ягод, орехов, грибов, других пищевых лесных ресурсов, а также недревесных лесных ресурсов при условии соблюдения правил пожарной безопасности<sup>530</sup>, санитарной безопасности<sup>531</sup>, лесовосстановления и ухода за лесами<sup>532</sup>. Это право лесопользования следует относить к ограниченному вещному праву<sup>533</sup>, как и права недропользования и водопользования.

Лица, которым предоставлены лесные участки, не вправе препятствовать доступу на них граждан, а также осуществлению заготовки и сбору пищевых и недревесных лесных ресурсов. Лесные участки могут быть огорожены только при ограничении или запрете права общего лесопользования<sup>534</sup>.

Запрещено или ограничено право общего лесопользования может быть в лесах, которые расположены на землях обороны и безопасности, землях особо охраняемых природных территорий, иных землях, доступ граждан на которые запрещён или ограничен в соответствии с федеральными законами.

Право общего лесопользования может быть ограничено в целях обеспечения пожарной и санитарной безопасности в лесах, либо обеспечения безопасности граждан при выполнении работ. Запрещение или

---

<sup>530</sup> Постановление Правительства РФ от 30 июня 2007 г. № 417 «Об утверждении Правил пожарной безопасности в лесах» // СЗ РФ. 2007. № 28. Ст. 3432.

<sup>531</sup> Постановление Правительства РФ от 29 июня 2007 г. № 414 «Об утверждении Правил санитарной безопасности в лесах» // СЗ РФ. 2007. № 28. Ст. 3431.

<sup>532</sup> Приказ МПР РФ от 16 июля 2007 г. № 183 «Об утверждении Правил лесовосстановления» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 40; Приказ МПР РФ от 16 июля 2007 г. № 185 «Об утверждении Правил ухода за лесами» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 42.

<sup>533</sup> *Ахмадгазизов И.С.* Вещные права на лесные участки по новому Лесному кодексу РФ // Бюллетень нотариальной практики. 2007. № 5.

<sup>534</sup> Так, например, в соответствии с п. 3.1 ст. 105 Лесного кодекса РФ допускается возведение ограждений территорий лесопарков в целях их охраны.

ограничение пребывания граждан в лесах по любым иным основаниям не допускается.

Право специального лесопользования осуществляется физическими и юридическими лицами на предоставленном им в пользование лесных участках по основаниям, предусмотренным Лесным кодексом РФ. **Специальное лесопользование** осуществляется с предоставлением или без предоставления лесных участков, с изъятием или без изъятия лесных ресурсов в целях, предусмотренных ст. 25 Лесного кодекса РФ:

- 1) заготовка древесины, живицы, недревесных лесных ресурсов;
- 2) заготовка пищевых лесных ресурсов и сбор лекарственных растений;
- 3) осуществление видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства;
- 4) ведение сельского хозяйства;
- 5) осуществление научно-исследовательской, образовательной, осуществление рекреационной деятельности;
- 6) создание лесных плантаций и их эксплуатация;
- 7) выращивание лесных плодовых, ягодных, декоративных растений, лекарственных растений;
- 8) выполнение работ по геологическому изучению недр, разработка месторождений полезных ископаемых;
- 9) строительство и эксплуатация водохранилищ и иных искусственных водных объектов, а также гидротехнических сооружений и специализированных портов; линий электропередачи, линий связи, дорог, трубопроводов и других линейных объектов;
- 10) переработка древесины и иных лесных ресурсов;
- 11) осуществление религиозной деятельности.

Лесные участки могут предоставляться в пользование как для одной, так и для нескольких из приведённых целей лесопользования, как одному, так и нескольким лесопользователям.

**Заготовка древесины** является ведущим видом использования (извлечения) лесных ресурсов, представляет собой предпринимательскую деятельность, связанную с рубкой лесных насаждений, их трелёвкой, частичной переработкой, хранением и вывозом древесины из леса. Заготовка древесины осуществляется прежде всего в эксплуатационных и защитных лесах. Для этого предоставляются в первую очередь погибшие, повреждённые и перестойные лесные насаждения. Различают



сплошные и выборочные рубки, а также рубки ухода за лесами, санитарные и прочие рубки<sup>535</sup>.

**К выборочным рубкам** относятся рубки, при которых вырубается часть деревьев и кустарников определённого возраста, размера, качества и состояния. Интенсивность выборочных рубок ухода за лесами не должна превышать 50% от общего запаса древесины на лесосеке, а интенсивность выборочных санитарных рубок определяется в зависимости от степени повреждения лесных насаждений и не должна превышать 70%. При необходимости вырубки лесных насаждений более 70% назначаются сплошные санитарные рубки.

**Сплошные рубки** – это рубки, при которых вырубаются лесные насаждения с сохранением для воспроизводства лесов отдельных деревьев и кустарников или групп деревьев и кустарников. Сплошные рубки на лесных участках, предоставленных для заготовки древесины, допускаются только при условии воспроизводства лесов. Лесовосстановление на таких участках должно быть начато не позднее двух лет с момента окончания рубок.

Сплошные рубки запрещены в лесах, расположенных на территории национальных и природных парков и государственных природных заказников; в лесах, расположенных в водоохранных зонах; выполняющих функции защиты природных и иных объектов; в ценных лесах; на особо защитных участках лесов.

Сплошные рубки в таких случаях допускаются, если выборочные рубки не обеспечивают замену лесных насаждений, утрачивающих свои средообразующие, водоохранные и иные полезные функции, на лесные насаждения, обеспечивающие сохранение целевого назначения защитных лесов и выполняемых ими полезных функций.

В лесах на территориях государственных природных заповедников запрещается проведение рубок лесных насаждений на лесных участках, на которых исключается любое вмешательство человека в природные процессы.

**Рубки ухода за лесами** (осветления, прочистки, прореживания, проходные рубки, рубки обновления, ландшафтные рубки, иные виды рубок ухода за лесами), направленные на улучшение породного состава и качества древостоев, повышение полезных функций лесов, осуществляются в форме выборочных рубок. Параметры и назначение рубок

---

<sup>535</sup> Требования к проведению рубок лесных насаждений см.: Приказ МПР РФ от 16 июля 2007 г. № 184 «Об утверждении Правил заготовки древесины» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 48.

ухода за лесами определяются в соответствии с Правилами ухода за лесами<sup>536</sup>.

**Санитарные рубки** – это рубки средневозрастных, приспевающих, спелых, перестойных лесных насаждений при вырубке погибших и поврежденных лесных насаждений.

**Прочие рубки** – это рубки лесных насаждений любого возраста на лесных участках, предназначенных для строительства, реконструкции и эксплуатации объектов лесной, лесоперерабатывающей инфраструктур, и в иных случаях, в том числе для раз рубки, расчистки просек, строительства, ремонта, эксплуатации лесохозяйственных и противопожарных дорог, противопожарных разрывов и т.п.

**Заготовка живицы**<sup>537</sup> представляет собой предпринимательскую деятельность граждан и юридических лиц, которые осуществляют её на основании договоров аренды лесного участка, связанную с подсочкой хвойных лесных насаждений, хранением живицы и вывозом её из леса. Подсочкой лесных насаждений является процесс нанесения на стволы деревьев надрезов, а также процесс сбора живицы, древесных соков. Заготовка живицы осуществляется в лесах, которые предназначены для заготовки древесины.

В подсочку отводятся спелые и перестойные сосновые, еловые, лиственничные, а также средневозрастные, приспевающие и спелые пихтовые насаждения, предназначенные для заготовки древесины<sup>538</sup>. Порядок проведения подсочки определяется Правилами заготовки живицы, а также Правилами заготовки пищевых лесных ресурсов и Правилами сбора лекарственных растений<sup>539</sup>.

**Заготовка и сбор недревесных лесных ресурсов** согласно ст. 23 Лесного кодекса РФ представляют собой предпринимательскую деятельность, связанную с изъятием, хранением и вывозом из леса соответ-

---

<sup>536</sup> Приказ МПР РФ от 16 июля 2007 г. № 185 «Об утверждении «Правил ухода за лесами» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 42.

<sup>537</sup> Живица – сиропообразное смолистое вещество цвета светлого янтаря, выделяющееся при поранении хвойных деревьев – сосны, ели, пихты, кедра, лиственницы, состоящее на 62–65% из нелетучих твердых смоляных кислот – живичная канифоль, и на 35–38% из жидких терпеновых углеводов – живичный скипидар (Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации / Под ред. С.А. Боголюбова. М., 1997. С. 271).

<sup>538</sup> Приказ МПР РФ от 21 июня 2007 г. № 156 «Об утверждении Правил заготовки живицы» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 32.

<sup>539</sup> Приказ МПР РФ от 10 апреля 2007 г. № 83 «Об утверждении Правил заготовки пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 27.

ствующих лесных ресурсов, в ходе которой могут возводиться навесы и другие временные постройки на предоставленных им лесных участках. Заготовка и сбор недревесных лесных ресурсов осуществляются на основании договоров аренды лесных участков.

Запрещается использовать для заготовки и сбора недревесных лесных ресурсов виды растений и грибов, занесенные в Красную книгу России<sup>540</sup>, красные книги субъектов Федерации, признаваемые наркотическими средствами<sup>541</sup>, а также включённые в перечень видов (пород) деревьев и кустарников, заготовка древесины которых не допускается<sup>542</sup>.

Правила заготовки отдельных видов недревесных лесных ресурсов, права и обязанности лесопользователей при этом устанавливаются Минприроды России<sup>543</sup>. Заготовка и сбор недревесных ресурсов могут быть ограничены или запрещены в районах, загрязнённых радиоактивными веществами<sup>544</sup>.

Аналогичным образом регулируются отношения, возникающие в связи с использованием лесных участков для выращивания лесных плодовых, ягодных, декоративных растений, лекарственных растений.

**Заготовка пищевых лесных ресурсов и сбор лекарственных растений** в соответствии со ст. 34 Лесного кодекса РФ представляют собой предпринимательскую деятельность, связанную с их изъятием, хранением и вывозом, осуществляемую на основании договоров аренды лесных участков. Заготовители вправе размещать на предоставленных им лесных участках сушилки, грибоварни, склады и другие временные постройки. В районах, загрязнённых радиоактивными веществами, заготовка пищевых лесных ресурсов и сбор лекарственных растений могут быть ограничены или запрещены.

---

<sup>540</sup> Приказ МПР РФ от 25 октября 2005 г. № 289 «Об утверждении Перечней (списков) объектов растительного мира, занесённых в Красную книгу Российской Федерации и исключённых из Красной книги Российской Федерации (по состоянию на 1 июня 2005 г.)» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2005. № 50.

<sup>541</sup> Перечень наркотических средств определяется в соответствии с Федеральным законом РФ «О наркотических средствах и психотропных веществах» // СЗ РФ. 1998. № 2. Ст. 219 (в ред. Федерального закона от 22 июля 2008 г. № 136-ФЗ).

<sup>542</sup> Постановление Правительства РФ от 15 марта 2007 г. № 162 «Об утверждении перечня видов (пород) деревьев и кустарников, заготовка древесины которых не допускается» // СЗ РФ. 2007. № 13. Ст. 1580.

<sup>543</sup> Приказ МПР РФ от 10 апреля 2007 г. № 84 «Об утверждении Правил заготовки и сбора недревесных лесных ресурсов» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 24.

<sup>544</sup> Постановление Правительства РФ от 25 декабря 1992 г. № 1008 «О режиме территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» // СЗ РФ. 1996. № 13. Ст. 1365.

Правила заготовки пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений, требования к заготовке отдельных видов пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений, права и обязанности лесопользователей при таком виде лесопользования устанавливаются Минприроды России<sup>545</sup>.

Использование гражданами лесов для осуществления любительской охоты и спортивной охоты осуществляется без предоставления лесных участков в соответствии со ст.11 Лесного кодекса РФ, предусматривающее право граждан на общее лесопользование. Ограничение использования гражданами лесов для осуществления любительской охоты и спортивной охоты может устанавливаться в соответствии с требованиями Лесного кодекса РФ.

Правила использования лесов для ведения охотничьего хозяйства устанавливаются законами субъектов Федерации.

Так, например, согласно ст. 3 Закона Томской области «Об установлении Правил использования лесов для ведения охотничьего хозяйства на территории Томской области»<sup>546</sup> предоставление лесных участков, находящихся в собственности Российской Федерации и в собственности Томской области, для ведения охотничьего хозяйства, производится исполнительным органом государственной власти Томской области, осуществляющим полномочия в области лесных отношений. Предоставление лесных участков, находящихся в муниципальной собственности, осуществляют органы местного самоуправления.

**Для ведения сельского хозяйства** леса могут использоваться в целях сенокосения, выпаса сельскохозяйственных животных, пчеловодства, оленеводства, выращивания сельскохозяйственных культур и иной сельскохозяйственной деятельности. На лесных участках, предоставленных для таких целей, допускается размещение ульев и пасек, возведение изгородей, навесов и других временных построек. Использование лесных участков для ведения сельского хозяйства осуществляется в соответствии с лесным планом субъекта Федерации и лесохозяйственным регламентом лесничества.

Для ведения сельского хозяйства лесные участки предоставляются гражданам, юридическим лицам на правах постоянного (бессрочного) пользования, аренды, безвозмездного срочного пользования, а также ограниченного пользования чужими лесными участками (сервитут). Следует иметь в виду, что запрещается ведение сельского хозяйства в зелёных зонах и лесопарках, а использование лесных участков для веде-

---

<sup>545</sup> Приказ МПР РФ от 10 апреля 2007 г. № 83 «Об утверждении правил заготовки пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных средств» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 27.

<sup>546</sup> Собрание законодательства Томской области. 2008. № 5(34).

ния сельского хозяйства не должно препятствовать праву граждан свободно и бесплатно пребывать в лесах<sup>547</sup>.

От ведения сельского хозяйства следует отличать ведение садоводства и огородничества и иной связанной и смежной с ними деятельности. Статьей 9 Федерального закона «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации»<sup>548</sup> на землях лесного фонда запрещаются размещение садоводческих, огороднических и дачных объединений граждан, предоставление лесных участков гражданам для ведения дачного хозяйства, садоводства, огородничества, индивидуального гаражного или индивидуального жилищного строительства.

Статья 39 Лесного кодекса РФ регулирует **отношения, возникающие при выращивании лесных плодовых, ягодных, декоративных, лекарственных растений**, которое представляет собой предпринимательскую деятельность, связанную с получением плодов, ягод, декоративных растений, лекарственных растений и подобных лесных ресурсов. Такое лесопользование осуществляется на основании договоров аренды лесных участков.

Правила использования лесов для выращивания лесных плодовых, ягодных, декоративных растений, лекарственных растений, включая права и обязанности лиц, осуществляющих такое лесопользование, а также требования к использованию лесов устанавливаются Минприроды России<sup>549</sup>.

**Использование лесов для осуществления научно-исследовательской и образовательной деятельности** научными и образовательными организациями, предусмотренное ст. 40 Лесного кодекса РФ, включает в себя экспериментальную или теоретическую деятельность, направленную на получение знаний об экологической системе леса, проведение прикладных научных исследований, нацеленных преимущественно на решение задач в области лесных отношений.

К использованию лесов для образовательной деятельности относится создание и использование на лесных участках объектов учебно-

---

<sup>547</sup> Приказ МПР РФ от 10 мая 2007 г. № 124 «Об утверждении Правил использования лесов для ведения сельского хозяйства» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 26.

<sup>548</sup> СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5279 (в ред. Федерального закона от 22 июля 2008 г. № 143-ФЗ).

<sup>549</sup> Приказ МПР РФ от 10 апреля 2007 г. № 85 «Об утверждении Правил использования лесов для выращивания лесных плодовых, ягодных, декоративных растений, лекарственных растений» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 27.

практической базы<sup>550</sup> в области изучения лесных отношений, объектов лесной инфраструктуры<sup>551</sup>. Для научно-исследовательской и образовательной деятельности лесные участки предоставляются государственным и муниципальным учреждениям в постоянное (бессрочное) пользование, другим научным организациям, образовательным организациям – в аренду<sup>552</sup>.

**Использование лесов для рекреационной деятельности** в соответствии со ст. 41 Лесного кодекса РФ направлено на организацию отдыха, туризма, физкультурно-оздоровительной и спортивной деятельности. В этих целях лесопользователи могут организовывать туристические станции, туристические тропы и трассы, культурно-массовые мероприятия, пешеходные, велосипедные, конные и лыжные прогулки, экскурсии, спортивные соревнования и фестивали, тренировочные сборы, другие виды рекреационной деятельности.

При этом допускается возведение временных построек на лесных участках и их благоустройство. Для рекреационной деятельности лесные участки предоставляются государственным и муниципальным учреждениям в постоянное (бессрочное) пользование, другим лицам – в аренду. Возведение физкультурно-оздоровительных, спортивных и спортивно-технических сооружений на лесных участках допускается, если в плане освоения лесов на территории субъекта Федерации определены зоны освоения лесов для рекреационной деятельности. Природные ландшафты, объекты животного мира, растительного мира, водные объекты при осуществлении рекреационной деятельности подлежат сохранению<sup>553</sup>.

**Использование лесов для переработки древесины и иных лесных ресурсов** представляет собой предпринимательскую деятельность,

---

<sup>550</sup> К ним относятся полигоны, опытные площадки для изучения леса, обучения методам таксации леса, проведения рубок лесных насаждений, работ по лесовосстановлению, охране, защите, воспроизводству лесов и других мероприятий.

<sup>551</sup> Согласно ст. 13 Лесного кодекса РФ под лесной инфраструктурой понимаются лесные дороги, лесные склады и другие объекты, создаваемые в целях использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов. Объекты лесной инфраструктуры подлежат сносу, а земли, на которых они располагались, – рекультивации после того, как исчезнет необходимость в их использовании.

<sup>552</sup> Приказ МПР РФ от 28 мая 2007 г. № 137 «Об утверждении Правил использования лесов для осуществления научно-исследовательской деятельности, образовательной деятельности» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 29.

<sup>553</sup> Приказ МПР РФ от 24 апреля 2007 г. № 108 «Об утверждении Правил использования лесов для осуществления рекреационной деятельности» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 27.

связанную с производством лесоматериалов и иной продукции такой переработки на основе аренды лесных участков. При использовании лесов в этих целях допускается строительство, реконструкция и эксплуатация объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры в соответствии с проектом освоения лесов.

На лесных участках, предоставленных в аренду для переработки древесины и иных лесных ресурсов, создается лесоперерабатывающая инфраструктура (объекты переработки заготовленной древесины, биоэнергетические объекты и др.). Для этих целей используются, прежде всего, нелесные земли, а при их отсутствии – участки невозобновившихся вырубок, гарей, пустошей, прогалины, а также площади с наименее ценными лесными насаждениями. Использование иных лесных участков для указанных целей допускается при отсутствии других вариантов. Не допускается размещение объектов лесоперерабатывающей инфраструктуры в защитных лесах и на особо защитных участках лесов<sup>554</sup>.

**Создание лесных плантаций и их эксплуатация**, предусмотренные ст. 42 Лесного кодекса РФ, представляют собой предпринимательскую деятельность, связанную с выращиванием лесных насаждений определённых пород – лесных насаждений искусственного происхождения, обеспечивающих получение древесины с заранее заданными характеристиками. Лесные плантации могут создаваться на землях лесного фонда и землях иных категорий. Правовое регулирование предоставления лесных участков в таких случаях осуществляется лесным и земельным законодательством. На лесных плантациях проведение рубок и осуществление подсадки лесных насаждений допускаются без ограничений. Создание лесных плантаций в лесах, расположенных в водоохранных зонах, лесах, выполняющих функции защиты природных и иных объектов, ценных лесах и лесах, расположенных на особо защитных участках лесов, запрещено<sup>555</sup>.

**Для выполнения работ по геологическому изучению недр, для разработки месторождений полезных ископаемых** в соответствии со

---

<sup>554</sup> Приказ МПР РФ от 10 мая 2007 г. № 123 «Об утверждении Правил использования лесов для переработки древесины и иных лесных ресурсов» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 24.

<sup>555</sup> Приказ МПР РФ от 22 января 2008 г. № 13 «Об утверждении особенностей использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных в водоохранных зонах, лесов, выполняющих функции защиты природных и иных объектов, ценных лесов, а также лесов, расположенных на особо защитных участках лесов» // Российская газета. 2008 г. 1 марта.

ст. 43 Лесного кодекса лесные участки предоставляются в аренду<sup>556</sup>, за исключением случаев, когда такие работы не влекут за собой рубки лесных насаждений. В таких случаях указанные работы осуществляются на основании разрешений органов государственной власти, местного самоуправления в пределах их полномочий, без предоставления лесного участка.

Использование лесов для вырубki деревьев, кустарников и лиан без предоставления лесных участков может допускаться в целях обеспечения безопасности граждан и создания необходимых условий для эксплуатации объектов, связанных с выполнением работ по геологическому изучению недр и разработкой месторождений полезных ископаемых, в том числе в охранных зонах указанных объектов.

**В целях размещения объектов, связанных с выполнением работ по геологическому изучению недр, разработкой месторождений полезных ископаемых,** используются, прежде всего, нелесные земли, а при отсутствии таких земель – участки невозобновившихся вырубok, гарей, пустошей, прогалины, а также площади, на которых произрастают наименее ценные лесные насаждения. Использование иных лесных участков допускается при отсутствии других вариантов возможного размещения объектов.

Лесопользователи должны обеспечивать очистку лесов, водотоков от захламления строительными, промышленными и иными отходами; восстановление нарушенных дорог, гидромелиоративных сооружений, элементов благоустройства лесов; консервацию или ликвидацию объектов, связанных с выполнением работ по геологическому изучению недр, разработкой месторождений полезных ископаемых, по истечении сроков их выполнения и рекультивацию земель<sup>557</sup>.

Статьей 44 Лесного кодекса РФ предусмотрено, что при **использовании лесов для строительства и эксплуатации водохранилищ, иных искусственных водных объектов, гидротехнических сооружений и портов, а также для строительства, реконструкции и эксплуатации линий электропередачи, линий связи, дорог, трубопроводов и других линейных объектов,** лесные участки могут предоставляться

---

<sup>556</sup> Постановление Правительства РФ от 24 февраля 2009 г. № 161 «Об утверждении Положения о предоставлении в аренду без проведения аукциона лесного участка, в том числе, расположенного в резервных лесах, для выполнения изыскательских работ» // СЗ РФ. 2009. № 9. Ст. 1125.

<sup>557</sup> Приказ МПР РФ от 24 апреля 2007 г. № 109 «Об утверждении Порядка использования лесов для выполнения работ по геологическому изучению недр, для разработки месторождений полезных ископаемых» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 24.



гражданам, юридическим лицам на праве постоянного (бессрочного) пользования, ограниченного пользования (сервитут), аренды, безвозмездного срочного пользования.

В этих целях должны использоваться, прежде всего, нелесные земли, а при их отсутствии – участки невозобновившихся вырубок, гарей, пустошей, прогалины, а также площади, на которых произрастают наименее ценные лесные насаждения. Использование иных лесных участков для указанных целей допускается при отсутствии других вариантов<sup>558</sup>.

В целях обеспечения безопасности граждан и создания необходимых условий для эксплуатации линейных объектов, в том числе в их охранных зонах, использование лесов для вырубки деревьев, кустарников и лиан осуществляется без предоставления лесных участков в соответствии с режимом указанных зон, по согласованию с органами государственной власти или местного самоуправления, предоставившими в пользование лесной участок.

Максимальный объём древесины, подлежащей заготовке лицом или группой лиц (в значении Федерального закона «О защите конкуренции»<sup>559</sup>), в лесах, расположенных в границах субъекта Федерации, должен составлять не более 35% от суммы всех утверждённых расчетных лесосек в отношении лесов, расположенных в границах всех лесничеств и лесопарков на территории субъекта Федерации<sup>560</sup>. Превышение этого объёма заготовки древесины рассматривается как нарушение требований антимонопольного законодательства.

**Порядок использования лесов и лесных ресурсов гражданами для собственных нужд** установлен ст.ст. 30, 33, 35, 37 Лесного кодекса РФ. Заготовка древесины гражданами для отопления, возведения строений и иных собственных нужд осуществляется на основании договоров купли-продажи лесных насаждений. Древесина может заготавливаться не только в эксплуатационных и защитных лесах, как это предусмотрено для заготовки древесины в предпринимательских целях, но и в иных лесах. При этом граждане не вправе осуществлять трелёвку, частичную

---

<sup>558</sup> Приказ МПР РФ от 17 мая 2007 г. № 99 «Об утверждении Правил использования лесов для строительства, реконструкции, эксплуатации линий электропередачи, линий связи, дорог, трубопроводов и других линейных объектов» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 22.

<sup>559</sup> СЗ РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3434 (в ред. Федерального закона от 30 июня 2008 г. № 108-ФЗ).

<sup>560</sup> Постановление Правительства РФ от 22 июня 2007 г. № 395 «Об установлении максимального объёма древесины, подлежащей заготовке лицом, группой лиц» // СЗ РФ. 2007. № 27. Ст. 3283.

переработку, хранение древесины, строительство лесных дорог, складов, других строений и сооружений на лесных участках.

В местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности лиц, относящихся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и ведущих традиционный образ жизни, эти лица имеют право бесплатно осуществлять заготовку древесины.

**Заготовка и сбор гражданами недревесных лесных ресурсов** (за исключением елей и деревьев других хвойных пород для новогодних праздников), пищевых лесных ресурсов и лекарственных растений, а также использование гражданами лесов для осуществления любительской и спортивной охоты осуществляются без предоставления им лесных участков в соответствии с правилами, установленными для общего лесопользования.

При заготовке и сборе недревесных лесных ресурсов, пищевых лесных ресурсов и лекарственных растений граждане не вправе хранить их в лесах, а также возводить навесы, сушилки, грибоварни, склады и другие временные постройки. Порядок и нормативы заготовки и сбора гражданами древесины, недревесных лесных ресурсов, пищевых лесных ресурсов и лекарственных растений устанавливаются законами субъектов Федерации<sup>561</sup>.

### **§ 3. Возникновение, переход и прекращение права лесопользования**

В соответствии со ст. 9 Лесного кодекса РФ лесопользование может осуществляться гражданами и юридическими лицами на следующих правах:

- 1) право постоянного (бессрочного) пользования лесными участками;
- 2) право ограниченного пользования чужими лесными участками (сервитут);
- 3) право аренды лесных участков;

---

<sup>561</sup> См., например: Закон Томской области от 14 сентября 2007 г. № 204-ОЗ «Об установлении порядка заготовки и сбора недревесных лесных ресурсов для собственных нужд на территории Томской области» // Собрание законодательства Томской области. 2007. № 9(26); Закон Томской области от 14 сентября 2007 г. № 205-ОЗ «Об установлении порядка заготовки пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений гражданами для собственных нужд на территории Томской области» // Собрание законодательства Томской области. 2007. № 9(26); Закон Томской области от 12 мая 2008 г. № 69-ОЗ «Об установлении Правил использования лесов для ведения охотничьего хозяйства на территории Томской области» // Собрание законодательства Томской области. 2008. № 5(34).

- 4) право пользования лесными ресурсами на основе договора купли-продажи лесных насаждений;
- 5) право безвозмездного срочного пользования лесными участками;
- 6) право общего лесопользования.

Перечисленные права возникают и прекращаются по основаниям и в порядке, которые предусмотрены гражданским и земельным законодательством, законодательством о концессионных соглашениях, если иное не предусмотрено Лесным кодексом РФ.

Право собственности и другие вещные права на лесные участки, ограничения (обременения) этих прав, их возникновение, переход и прекращение подлежат государственной регистрации в соответствии с Федеральным законом «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»<sup>562</sup> и Методическими рекомендациями об особенностях государственной регистрации прав, ограничений (обременений) прав на лесные участки и сделок с ними<sup>563</sup>.

**На праве постоянного (бессрочного) пользования** согласно ст. 71 Лесного кодекса РФ лесные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются юридическим лицам в порядке, предусмотренном земельным законодательством. В соответствии со ст. 20 Земельного кодекса РФ в постоянное (бессрочное) пользование земельные участки предоставляются только государственным и муниципальным учреждениям, казённым предприятиям (в том числе муниципальным), центрам исторического наследия президентов Российской Федерации, прекративших исполнение своих полномочий, а также органам государственной власти и местного самоуправления. Право постоянного (бессрочного) пользования сохраняется у тех граждан и юридических лиц, которые получили его в соответствии с ранее действовавшим Лесным кодексом РФ.

Основаниями возникновения права постоянного (бессрочного) пользования лесными участками являются решения органов государственной власти, местного самоуправления, обладающих правом предоставления таких участков. Определяющим фактором в разграничении компетенции федеральных, региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления в рассматриваемой области правового регулирования являются правомочия пользования, владения

---

<sup>562</sup> СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3594 (в ред. Федерального закона от 30 июня 2008 г. № 108-ФЗ).

<sup>563</sup> Приказ Росрегистрации от 19 ноября 2007 г. № 255 «Об утверждении Методических рекомендаций об особенностях государственной регистрации прав, ограничений (обременений) прав на лесные участки и сделок с ними» // Бюллетень Минюста РФ. 2007. № 12; 2008. № 1 (Методические рекомендации).

и распоряжения лесными участками, расположенными на землях лесного фонда и землях иных категорий.

**Право ограниченного пользования чужими лесными участками (сервитут)**, как указано в ст. 9 Лесного кодекса РФ, возникает и прекращается по основаниям и в порядке, которые предусмотрены гражданским законодательством, законодательством Российской Федерации о концессионных соглашениях и земельным законодательством, если иное не предусмотрено Кодексом. Кроме названной статьи Кодекса, понятие сервитута в Кодексе больше не встречается, порядок и условия его установления и прекращения не устанавливаются. Следовательно, основания, порядок и условия установления и прекращения права ограниченного пользования лесными участками (лесных сервитутов) в полном объёме регулируются гражданским и земельным законодательством.

Статья 274 Гражданского кодекса РФ предусматривает, что собственник недвижимого имущества (земельного участка, другой недвижимости) вправе требовать от собственника соседнего земельного участка, а в необходимых случаях и от собственника другого земельного (соседнего) участка предоставления права ограниченного пользования соседним участком (сервитута). Сервитуты могут устанавливаться для обеспечения прохода и проезда через соседний земельный участок, прокладки и эксплуатации линий электропередачи, связи и трубопроводов, обеспечения водоснабжения и мелиорации, других нужд собственника недвижимого имущества, которые не могут быть обеспечены без установления сервитута.

Сервитут устанавливается по соглашению между лицом, требующим установления сервитута, и собственником соседнего участка и подлежит регистрации в порядке, установленном для регистрации прав на недвижимое имущество. Обременение земельного участка сервитутом не лишает собственника участка прав владения, пользования и распоряжения этим участком, и он вправе требовать от лиц, в интересах которых установлен сервитут, соразмерную плату за пользование участком.

Отличительный признак понятия сервитута по гражданскому праву, отмечает В.К. Быковский, состоит в том, что его сторонами являются собственники недвижимости, поэтому, с его точки зрения, данное определение не подходит для характеристики лесных сервитутов, которые имеют специфическую природу. Далее на основе того, что частный лесной сервитут не закреплён в земельном и гражданском законодательстве, цитируемый автор делает вывод о том, что данный вопрос следует признать неурегулированным, что является упущением законодателя<sup>564</sup>. Такая позиция представляется малоубедительной. Лесные участки, как

---

<sup>564</sup> Быковский В.К. Лесные сервитуты в новом Лесном кодексе РФ // Юрист. 2007. № 2.

отмечалось, могут находиться не только в федеральной собственности, но и в собственности субъектов Федерации, муниципальной и частной собственности. Поэтому вполне возможна ситуация, при которой у одного собственника лесного участка возникнет необходимость ограниченного пользования смежным или иным лесным участком, принадлежащим на праве собственности другому субъекту права собственности.

Вместе с тем нельзя не отметить, что законодатель, говоря о праве ограниченного пользования чужими лесными участками (сервитуте), вполне обоснованно, как представляется, не называет его «лесным сервитутом». Действительно, во-первых, с формально-юридической точки зрения было бы достаточно странно, если бы лесной сервитут не регулировался бы нормами лесного права, и основания, условия, порядок его установления и прекращения опосредовались бы нормами только гражданского и земельного права. Во-вторых, при установлении права ограниченного пользования чужими лесными участками у лица, в пользу которого такой сервитут установлен, имеется необходимость ограниченного пользования именно земельным участком, пусть даже и лесопокрытым, а не лесными ресурсами. Такому лицу не важно, земли ли это лесного, водного фонда, сельскохозяйственного или иного назначения, важен сам земельный участок как базис для ведения той или иной деятельности.

Основанием возникновения частного сервитута, в том числе и права ограниченного пользования чужими лесными участками, согласно ст. 274 Гражданского кодекса РФ и лесному законодательству является соглашение между лицом, требующим установления сервитута, и собственником соседнего лесного участка. Основанием возникновения публичного сервитута в соответствии со ст. 23 Земельного кодекса РФ могут являться закон или иной нормативный правовой акт Российской Федерации, субъекта Федерации, нормативный правовой акт органа местного самоуправления в случаях, если это необходимо для обеспечения интересов государства, местного самоуправления или местного населения, без изъятия земельных, в том числе лесопокрытых, участков.

Как частные, так и публичные сервитуты в соответствии с Федеральным законом «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» подлежат государственной регистрации. Государственная регистрация сервитутов согласно ст. 27 Закона проводится в Едином государственном реестре прав на основании заявления собственника недвижимого имущества или лица, в пользу которого установлен сервитут, при наличии у последнего соглашения о сервиту-

те. Сервитут вступает в силу после его регистрации в Едином государственном реестре прав.

Право лесопользования может возникать также на основании заключения двух видов лесных договоров: **договора аренды лесного участка** и **договора купли-продажи лесных насаждений**. Оба эти договора характеризует то, что одной из сторон выступает орган государственной власти Российской Федерации, субъекта Федерации, местного самоуправления, обладающие государственно-властными полномочиями. Поэтому в таких договорах всегда присутствует элемент публично-правовых отношений.

К обоим видам договоров согласно Лесному кодексу РФ применяются положения Гражданского кодекса РФ о договорах соответственно аренды и купли-продажи, если иные правила не предусмотрены Лесным кодексом РФ. Исключения из общих правил, опосредующих заключение и исполнение договоров, предусмотренных лесным законодательством, отражают наличие в них публично-правовых начал<sup>565</sup>. Это свидетельствует о необходимости применения норм гражданского, земельного и в известной степени административного права в регулировании лесных отношений, притом что ведущая роль в регулировании лесных отношений принадлежит лесному законодательству.

Договоры, заключаемые с участием государственных и муниципальных образований по сравнению с гражданско-правовыми договорами, имеют следующие особенности:

- для возникновения, развития и прекращения данных правоотношений требуется специальное указание в законе;
- основные условия возникновения, развития и прекращения таких правоотношений определены специальными нормативными правовыми актами и в меньшей степени зависят от волеизъявления сторон, чем при заключении сделок между гражданами и юридическими лицами;
- цена сделки для возмездных договоров определяется по методикам расчётов, установленным специальными нормативными правовыми актами;
- присутствует элемент наделения одного из субъектов таких правоотношений властными полномочиями по отношению к другой стороне сделки;
- законодательно определены сроки принятия решения о заключении таких сделок<sup>566</sup>.

Основным договором в сфере лесопользования является **договор аренды лесного участка**, находящегося в государственной или муниципальной собственности и прошедшего государственной кадастровый

---

<sup>565</sup> См. подробнее: Хаустов Д.В. Публично-правовые договоры в сфере использования и охраны лесов // Экологическое право. 2005. № 5.

<sup>566</sup> Мельникова Ю.В. Виды сделок с лесными участками // Нотариус. 2008. № 1.

учет. По этому договору арендодатель предоставляет арендатору лесной участок для одного или нескольких видов лесопользования, предусмотренных Лесным кодексом РФ.

Договор аренды лесного участка заключается по результатам аукциона по продаже права на заключение договора, за исключением случаев:

- 1) лесопользования, не связанного с извлечением лесных ресурсов:
  - выполнение работ по геологическому изучению недр, для разработки месторождений полезных ископаемых;
  - строительство и эксплуатация водохранилищ, иных искусственных водных объектов, а также гидротехнических сооружений, специализированных портов;
  - строительство, реконструкция, эксплуатация линий электропередачи, линий связи, дорог, трубопроводов и других линейных объектов;
- 2) реализации приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов;
- 3) заготовки древесины при выполнении работ, целью которых не является заготовка лесных ресурсов:
  - геологическое изучение недр, разработка месторождений полезных ископаемых;
  - строительство и эксплуатация водохранилищ, иных искусственных водных объектов, а также гидротехнических сооружений, специализированных портов;
  - строительство, реконструкция, эксплуатация линий электропередачи, линий связи, дорог, трубопроводов и других линейных объектов;
  - переработка древесины и иных лесных ресурсов.

Предоставление лесных участков, расположенных на землях особо охраняемых природных территорий и землях обороны и безопасности, осуществляется в порядке, установленном законодательством Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях и земельным законодательством.

**Существенными условиями договора аренды лесного участка** являются: а) сведения о лесном участке, позволяющие его однозначно идентифицировать; б) срок договора; в) виды использования лесов, расположенных на лесном участке, предоставляемом в аренду; г) размер арендной платы, условия и сроки её внесения; д) объёмы рубок лесных насаждений и изъятия других лесных ресурсов.

В договоре также указываются следующие условия: а) права и обязанности сторон по договору, в том числе обязанности по охране, защите и воспроизводству лесов; б) ответственность за нарушение условий договора, в том

числе неустойки (штрафы, пени); в) основания и порядок расторжения и изменения договора; г) сведения об обременении, ограничении использования лесного участка.

**На срок от 10 до 49 лет** заключается договор аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности.

**На срок до 49 лет** договор аренды лесного участка заключается в следующих случаях:

1) использование лесов для выполнения работ по геологическому изучению недр, для разработки месторождений полезных ископаемых;

2) использование лесов для строительства, реконструкции, эксплуатации линий электропередачи, связи, дорог, трубопроводов, других линейных объектов;

3) заготовка древесины на лесных участках, предоставленных юридическим лицам или индивидуальным предпринимателям без проведения конкурса, для использования лесов в целях:

– выполнения работ по геологическому изучению недр, для разработки месторождений полезных ископаемых;

– строительства и эксплуатации водохранилищ, иных искусственных водных объектов, гидротехнических сооружений, специализированных портов;

– строительства, реконструкции, эксплуатации линий электропередачи, линий связи, дорог, трубопроводов и других линейных объектов;

– переработки древесины и иных лесных ресурсов.

**На срок от 1 года до 49 лет** договор аренды лесного участка заключается в целях использования лесов для:

1) строительства и эксплуатации водохранилищ, искусственных водных объектов, а также гидротехнических сооружений, специализированных портов;

2) переработки древесины и иных лесных ресурсов.

Срок договора аренды лесного участка определяется в соответствии со сроком разрешённого использования лесов, предусмотренным лесохозяйственным регламентом.

Подготовка и заключение договоров аренды лесных участков, находящихся в федеральной собственности, собственности субъектов Федерации и муниципальных образований, осуществляются органами государственной власти субъектов Федерации, местного самоуправления.

Федеральным агентством лесного хозяйства подготовка и заключение договоров аренды осуществляются в случаях, если органам государственной власти субъектов Федерации не переданы полномочия по



предоставлению в аренду лесных участков в пределах земель лесного фонда на территории субъектов Федерации, а также полномочий по организации и проведению аукционов. В эти же органы лицо, заинтересованное в получении права аренды, подаёт заявление, если законом предусмотрено заключение договора без проведения аукциона<sup>567</sup>.

При заключении договора аренды лесного участка по результатам аукциона изменение его условий по соглашению сторон или по требованию одной из них не допускается. Арендатор, надлежащим образом исполнивший договор, по истечении его срока имеет преимущественное право на заключение договора аренды на новый срок.

По договору аренды лесопользователь уплачивает арендную плату, размер которой устанавливается в договоре. Размер арендной платы определяется на основе минимального размера арендной платы, который устанавливается отдельно для лесопользования, как связанного с изъятием лесных ресурсов, так и не связанного с их изъятием.

Ставки платы за единицу объёма лесных ресурсов и ставки платы за единицу площади лесного участка устанавливаются Правительством РФ<sup>568</sup>, органами государственной власти субъектов Федерации, местного самоуправления<sup>569</sup> в зависимости от того, в чьей собственности находится лесной участок, предоставляемый в пользование.

**Договор купли-продажи лесных насаждений** заключается в целях продажи лесных насаждений, расположенных на землях, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления в пользование лесного участка. К договору купли-продажи лесных насаждений применяются положения о договорах купли-продажи, предусмотренные Гражданским кодексом РФ, за исключениями, установленными Лесным кодексом РФ.

---

<sup>567</sup> Постановление Правительства РФ от 28 мая 2007 г. № 324 «О договоре аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности» (вместе с «Правилами подготовки и заключения договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности») // СЗ РФ. 2007. № 23. Ст. 2793 (в ред. Постановления Правительства РФ от 17 ноября 2007 г. № 782).

<sup>568</sup> Постановление Правительства РФ от 22 мая 2007 г. № 310 «О ставках платы за единицу объёма лесных ресурсов и ставки платы за единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности» // СЗ РФ. 2007. № 23. Ст. 2787 (в ред. Постановления Правительства РФ от 6 мая 2008 г. № 363).

<sup>569</sup> См., например: Решение Думы г. Томска от 17 июня 2008 г. № 909 «О ставках платы за единицу объёма лесных ресурсов и ставки платы за единицу площади лесного участка, находящегося на территории муниципального образования «Город Томск» // Сборник официальных материалов муниципального образования «Город Томск». 2008. Вып. № 27.2.

Существенными условиями договора являются местоположение лесных насаждений (лесной квартал и (или) лесотаксационный выдел) и объём подлежащей заготовке древесины. Срок действия договора купли-продажи лесных насаждений не может превышать 1 год.

Подготовку договора, а также заключение договора по результатам аукциона по продаже права на заключение договора или без проведения такого аукциона осуществляют:

1) органы государственной власти субъектов Федерации – в отношении лесных насаждений, расположенных: на землях, находящихся в собственности субъектов Федерации; на землях лесного фонда, в отношении которых осуществление полномочий на заключение договоров купли-продажи и проведение аукционов передано органам государственной власти субъектов Федерации;

2) органы местного самоуправления – в отношении лесных насаждений, расположенных на землях, находящихся в собственности муниципальных образований;

3) Федеральное агентство лесного хозяйства – по лесным насаждениям, расположенным на землях лесного фонда, в отношении которых осуществление полномочий на заключение договоров купли-продажи и проведение аукционов не передавалось органам государственной власти субъектов Федерации;

4) Федеральная служба по надзору в сфере природопользования – в отношении лесных насаждений, расположенных на землях особо охраняемых территорий федерального значения;

5) федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные в области обороны, безопасности, – в отношении лесных насаждений, расположенных на землях обороны и безопасности, находящихся в федеральной собственности.

Договор заключается по результатам аукциона, за исключением случаев размещения заказа на выполнение работ по охране, защите и воспроизводству лесов с одновременной продажей лесных насаждений для заготовки древесины, или заготовки древесины гражданами для собственных нужд. Подготовка и заключение договора осуществляются по форме примерного договора купли-продажи лесных насаждений<sup>570</sup>,

---

<sup>570</sup> Постановление Правительства РФ от 26 июня 2007 г. № 406 «О договоре купли-продажи лесных насаждений, расположенных на землях, находящихся в государственной или муниципальной собственности» (вместе с «Правилами подготовки и заключения договора купли-продажи лесных насаждений, расположенных на землях, находящихся в государственной или муниципальной собственности») // СЗ РФ. 2007. № 27. Ст. 3293.

который заключается в письменной форме путём составления одного документа, подписанного сторонами.

Исключительные случаи заготовки древесины на основании договора купли-продажи лесных насаждений устанавливаются законами субъектов Федерации. К таким исключительным случаям, например, в Томской области относятся: 1) заготовка древесины для собственных нужд бюджетных учреждений, сельскохозяйственных организаций и предприятий, крестьянских (фермерских) хозяйств; 2) рубка лесных насаждений, повреждённых в результате событий чрезвычайного характера (бурелом, ветровал, пожар и другие стихийные бедствия), негативного воздействия вредных организмов; 3) рубка на землях населённых пунктов лесных насаждений, представляющих опасность<sup>571</sup>.

Порядок заключения договоров купли-продажи лесных насаждений гражданам для собственных нужд, размеры платы за заготавливаемую древесину, а также нормативы заготовки гражданами древесины устанавливаются органами государственной власти субъектов Федерации<sup>572</sup>.

Название платы по договору купли-продажи ранее определялось по-разному. В литературе, как отечественной, так и зарубежной, применительно к древесному ресурсу встречаются различные термины, включая «цена древесины на корню», «попенная плата» («Stumpage price»), «лесные таксы». В Лесном кодексе РФ 1997 г. использовался термин «лесная податъ»<sup>573</sup>. Ставки платы за единицу объёма древесины, заготавливаемой на землях, находящихся в федеральной собственности, собственности субъектов Федерации, муниципальной собственности, устанавливаются соответственно Правительством РФ, органами государственной власти субъектов Федерации, местного самоуправления. Плата по договору купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд определяется по ставкам, устанавливаемым органами государственной власти субъектов Федерации.

И арендная плата, и плата по договору купли-продажи являются по правовой природе гражданско-правовыми. Государство, как собственник леса, выступает стороной частноправового договора и предоставляет в пользование данный природный ресурс. Тот факт, что Лесной кодекс РФ специально указывает на применение к возникающим отношениям положений о договорах аренды или

---

<sup>571</sup> См., например: Закон Томской области от 9 августа 2007 г. № 166-ОЗ «Об установлении исключительных случаев заготовки древесины на основании договора купли-продажи лесных насаждений» // *Собрание законодательства Томской области*. 2007. № 8(25) (в ред. Закона Томской области от 8 ноября 2007 г. № 245-ОЗ).

<sup>572</sup> См., например: Закон Томской области от 9 августа 2007 г. № 165-ОЗ «Об установлении порядка и нормативов заготовки гражданами древесины для собственных нужд» // *Собрание законодательства Томской области*. 2007. № 8(25) (в ред. Закона Томской области от 11 июля 2008 г. № 143-ОЗ).

<sup>573</sup> *Мусеев Н.А.* Экономика лесного хозяйства: Учеб. пособие. М.: ГОУ ВПО МГУЛ, 2006. С. 348.

купи-продажи, свидетельствует о гражданско-правовой форме данных платежей<sup>574</sup>.

**Право безвозмездного срочного пользования лесным участком** предоставляется только гражданам, возникает и прекращается в порядке, установленном гражданским и земельным законодательством с учётом требований Лесного кодекса РФ. Порядок предоставления права безвозмездного срочного пользования лесным участком регламентируется ст. 24 Земельного кодекса РФ. В безвозмездное срочное пользование лесные участки могут предоставляться, например, для ведения сельского хозяйства, осуществления религиозной деятельности.

**Ограничение использования лесов** в соответствии со ст. 27 Лесного кодекса РФ допускается только в случаях и в порядке, которые предусмотрены Кодексом, другими федеральными законами. Лесным кодексом РФ установлены следующие ограничения использования лесов: 1) запрет на осуществление одного или нескольких видов лесопользования, предусмотренных лесным законодательством; 2) запрет на проведение рубок; 3) иные установленные Кодексом, другими федеральными законами ограничения использования лесов.

Например, земли заповедников и леса, расположенные на указанных землях, имеют ограниченный режим использования. Так, ст. 103 Лесного кодекса РФ прямо запрещает в них проведение рубок лесных насаждений<sup>575</sup>.

**Приостановление использования лесов** в случаях, предусмотренных КоАП РФ, осуществляется в судебном порядке. Статья 8.12 КоАП РФ, например, предусматривает возможность административного приостановления деятельности в случае нарушения порядка предоставления гражданам, юридическим лицам земельных участков, лесов в водоохранных зонах и режима их использования. В иных случаях приостановление использования лесов осуществляется органами исполнительной власти, местного самоуправления.

**Прекращение права лесопользования** (постоянного (бессрочного) пользования лесными участками, ограниченного пользования чужими лесными участками (сервитут), аренды лесных участков, а также безвозмездного срочного пользования лесными участками) допускается по основаниям и в порядке, которые предусмотрены гражданским законодательством, законодательством о концессионных соглашениях и зе-

---

<sup>574</sup> Правовое регулирование природоресурсных платежей / Под ред. А.А. Ялбулганова. М.: ЗАО «Юстицинформ», 2007.

<sup>575</sup> Пуряева А.Ю. Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации. М.: ЗАО «Юстицинформ», 2007.

мельным законодательством. Дополнительным основанием прекращения права лесопользования и расторжения договора аренды лесного участка может являться невыполнение гражданами, юридическими лицами, осуществляющими использование лесов, лесохозяйственного регламента и проекта освоения лесов в части их охраны и защиты.

#### § 4. Государственное управление лесопользованием

Государственное управление в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов основывается на принципах устойчивого управления лесами; сохранения их полезных функций; использования лесов с учётом их экологического значения; обеспечения рационального использования лесов и их воспроизводства, охраны и защиты; недопустимости использования лесов органами государственной власти, местного самоуправления; платности лесопользования.

Субъектами, осуществляющими управляющее воздействие в области лесопользования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, являются Российская Федерация и её субъекты, органы местного самоуправления, компетенция которых определяется в ст.ст. 81–84 Лесного кодекса РФ.

**Лесоустройство** – система мероприятий, обеспечивающих рациональное использование, защиту, охрану и воспроизводство лесов, являющихся необходимым условием устойчивого лесопользования<sup>576</sup>. Лесоустройство проводится на землях лесного фонда, обороны и безопасности, населённых пунктов, а также на землях особо охраняемых природных территорий.

Лесоустройство осуществляется по заказам органов государственной власти или местного самоуправления на выполнение работ в порядке, установленном Федеральным законом «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Размещение заказа осуществляется путём

---

<sup>576</sup> А.И. Новосельцева к условиям организации рационального лесопользования относит необходимость учёта конъюнктуры рынка сбыта лесных ресурсов (Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации / Под ред. С.А. Боголюбова. М., 1997. С. 121). Такие требования относятся, скорее, к организации сбыта лесных ресурсов, правовое регулирование которого осуществляется нормами гражданского права. Рациональное использование лесных ресурсов следует рассматривать в рамках природоресурсного, но не гражданского права.

проведения торгов<sup>577</sup>. Выполнение работ, оказание услуг по лесоустройству регулируются нормами гражданского права.

Лесоустройство проводится в соответствии с Правилами проведения лесоустройства<sup>578</sup> и лесоустроительной инструкцией<sup>579</sup>, в которой отражаются особенности проведения лесоустройства на землях обороны и безопасности и на других категориях земель. Проведение геодезических и картографических работ регулируется Федеральным законом «О геодезии и картографии»<sup>580</sup>.

В ходе лесоустройства осуществляются:

1) проектирование эксплуатационных, защитных, резервных лесов, особо защитных участков лесов; лесничеств и лесопарков, лесных участков;

2) закрепление на местности местоположения границ лесничеств, лесопарков, эксплуатационных лесов, защитных лесов, резервных лесов, особо защитных участков лесов и лесных участков;

3) таксация лесов (выявление, учёт, оценка качественных и количественных характеристик лесных ресурсов);

4) проектирование мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов.

Материалы лесоустройства являются основанием для разработки лесных планов субъектов Федерации, лесохозяйственных регламентов, проектов освоения лесов и внесения в них изменений, а также для ведения Государственного лесного реестра и осуществления государственной инвентаризации лесов.

**Лесной план субъекта Российской Федерации** является документом лесного планирования, в котором определяются цели и задачи лесного планирования, мероприятия по освоению лесов, расположенных в границах лесничеств и лесопарков, и зоны такого освоения<sup>581</sup>. Лесной

---

<sup>577</sup> Постановление Правительства РФ от 30 июня 2007 г. № 418 «Об утверждении Положения об особенностях размещения заказа на выполнение работ по охране, защите, воспроизводству лесов и заключения договоров» // СЗ РФ. 2007. № 28. Ст. 3433.

<sup>578</sup> Постановление Правительства РФ от 18 июня 2007 г. № 377 «О Правилах проведения лесоустройства» // СЗ РФ. 2007. № 26. Ст. 3182.

<sup>579</sup> Приказ МПР РФ от 6 февраля 2008 г. № 31 «Об утверждении лесоустроительной инструкции» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 28.

<sup>580</sup> СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 2 (в ред. Федерального закона от 18 декабря 2006 г. № 231-ФЗ).

<sup>581</sup> Постановление Правительства РФ от 24 апреля 2007 г. № 246 «Об утверждении Положения о подготовке лесного плана субъекта Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 18. Ст. 2235 (в ред. Постановления Правительства РФ от 17 ноября 2007 г. № 782); Приказ МПР РФ от 16 июля 2007 г. № 182 «Об утверждении типовой формы лесного

план составляется на 10 лет органами государственной власти субъектов Федерации и подготавливается на основе материалов лесоустройства, государственной инвентаризации лесов, Государственного лесного реестра, отчетных данных об использовании, охране, защите и воспроизводстве лесов, планов социально-экономического развития и документов территориального планирования субъекта Федерации.

**Лесохозяйственный регламент** лесничества, лесопарка является основой осуществления использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных в границах лесничества, лесопарка<sup>582</sup>. Лесохозяйственный регламент составляется на срок до 10 лет, и в нём устанавливаются: 1) виды разрешённого использования лесов; 2) возрасты рубок, расчётная лесосека, сроки использования лесов и другие параметры их разрешённого использования; 3) ограничение использования лесов; 4) требования к охране, защите, воспроизводству лесов.

Лесохозяйственные регламенты обязательны для исполнения гражданами, юридическими лицами, осуществляющими использование, охрану, защиту, воспроизводство лесов в границах лесничества, лесопарка.

**Проект освоения лесов** составляется лицами, которым лесные участки предоставлены в постоянное (бессрочное) пользование или в аренду, и содержит сведения о разрешённых видах и проектируемых объёмах использования лесов, мероприятиях по охране, защите и воспроизводству лесов, по созданию объектов лесной и лесоперерабатывающей инфраструктуры, по охране объектов животного мира и водных объектов, а также о мероприятиях по строительству и эксплуатации объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры<sup>583</sup>.

**Государственный лесной реестр** представляет собой систематизированный свод документированной информации о лесах, их использовании, охране, защите, воспроизводстве, о лесничествах и лесопарках, в котором содержится информация: 1) о составе земель, на которых расположены леса; 2) о лесничествах, лесопарках, их лесных кварталах и лесотаксационных выделах; 3) о защитных лесах, их категориях, эксплуатационных и резервных лесах; 4) об особо защитных участках ле-

---

плана субъекта Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 41.

<sup>582</sup> Приказ РФ от 19 апреля 2007 г. № 106 «Об утверждении состава лесохозяйственных регламентов, порядка их разработки, сроков их действия и порядка внесения в них изменений» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 28.

<sup>583</sup> Приказ МПР РФ от 6 апреля 2007 г. № 77 «Об утверждении состава проекта освоения лесов и порядка его разработки» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 26.

сов, зонах с особыми условиями использования территорий; 5) о лесных участках; 6) о количественных, качественных, экономических характеристиках лесов и лесных ресурсов; 7) об использовании, охране, защите, воспроизводстве лесов; 8) о предоставлении лесов гражданам, юридическим лицам<sup>584</sup>.

Информация, содержащаяся в Государственном лесном реестре, является общедоступной, за исключением той, доступ к которой ограничен федеральными законами. Реестр формируется за счёт информации, представляемой лесопользователями, а также органами государственной власти, осуществляющими управление в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов<sup>585</sup>. Ведение Государственного лесного реестра<sup>586</sup> осуществляется органами государственной власти, местного самоуправления.

**Государственная инвентаризация лесов** представляет собой мероприятие по проверке состояния лесов, их количественных и качественных характеристик и проводится Рослесхозом России<sup>587</sup> наземными и аэрокосмическими способами в целях: 1) выявления и прогнозирования развития процессов, оказывающих негативное воздействие на леса; 2) оценки эффективности мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов; 3) информационного обеспечения управления в области лесопользования, в области государственного лесного контроля и надзора. Государственный кадастровый учёт лесных участков осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О государственном кадастре недвижимости».

**Государственный лесной контроль и надзор** осуществляется в лесах в целях обеспечения лесопользователями, гражданами, другими субъектами лесного права соблюдения лесного законодательства<sup>588</sup>. Долж-

---

<sup>584</sup> Приказ МПР РФ от 20 июля 2007 г. № 187 «Об утверждении формы Государственного лесного реестра» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 40.

<sup>585</sup> Перечень видов информации, предоставляемой в обязательном порядке, и условия её предоставления устанавливаются Минприроды РФ (Приказ МПР РФ от 20 июля 2007 г. № 190 «Об утверждении перечня видов информации, предоставляемой в обязательном порядке заинтересованными лицами, и условий её предоставления») // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 37.

<sup>586</sup> Постановление Правительства РФ от 24 мая 2007 г. № 318 «О государственном лесном реестре» (вместе с «Положением о ведении Государственного лесного реестра») // СЗ РФ. 2007. № 22. Ст. 2650.

<sup>587</sup> Постановление Правительства РФ от 26 июня 2007 г. № 407 «О проведении государственной инвентаризации лесов» // СЗ РФ. 2007. № 27. Ст. 3294.

<sup>588</sup> См. подробнее: Постановление Правительства РФ от 22 июня 2007 г. № 394 «Об утверждении Положения об осуществлении государственного лесного контроля и надзора» // СЗ РФ. 2007. № 27. Ст. 3282.



ностным лицам, осуществляющим функции по государственному лесному контролю и надзору (инспектору, лесничему), выдаются служебные удостоверения и форменное обмундирование. Решения органов исполнительной власти, осуществляющих государственный лесной контроль и надзор, являются обязательными для исполнения всеми участниками лесных отношений, но могут быть обжалованы в судебном порядке.

**Охрана лесов** включает в себя их охрану от пожаров, незаконных рубок, нарушений установленного порядка лесопользования и других действий, причиняющих вред лесам. Мероприятия по охране, защите, воспроизводству лесов осуществляются органами государственной власти, местного самоуправления и лесопользователями. Если осуществление таких мероприятий не возложено на лесопользователей, органы государственной власти, местного самоуправления размещают заказы на выполнение работ по охране, защите, воспроизводству лесов. При размещении заказа одновременно осуществляется продажа лесных насаждений для заготовки древесины. В этих целях заключается договор, в котором содержатся элементы государственного или муниципального контракта на выполнение работ по охране, защите, воспроизводству лесов и договора купли-продажи лесных насаждений. Если договор не заключен, заказ на выполнение работ по охране, защите, воспроизводству лесов размещается без продажи лесных насаждений для заготовки древесины.

**Охрана лесов от пожаров** осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О пожарной безопасности»<sup>589</sup>. В целях обеспечения пожарной безопасности в лесах осуществляются: 1) противопожарное обустройство лесов, в том числе строительство, реконструкция и содержание дорог противопожарного назначения, посадочных площадок для самолётов, вертолётов, используемых для проведения работ по охране и защите лесов, прокладка просек, противопожарных разрывов; 2) создание систем, средств предупреждения и тушения лесных пожаров (пожарные техника и оборудование, пожарное снаряжение), их содержание, а также формирование запасов горюче-смазочных материалов на период высокой пожарной опасности; 3) мониторинг пожарной опасности в лесах; 4) разработка планов тушения лесных пожаров; 5) тушение лесных пожаров.

---

<sup>589</sup> СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3649 (в ред. Федерального закона от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ).

Меры пожарной безопасности на лесных участках, предоставленных в аренду, осуществляются арендаторами на основании проекта освоения лесов<sup>590</sup>.

**Защита лесов** направлена на выявление в лесах вредных организмов (растений, животных, болезнетворных организмов, способных нанести вред лесам) и предупреждение их распространения, а в случае возникновения очагов вредных организмов, отнесённых к карантинным объектам, – на их локализацию и ликвидацию в соответствии с Федеральным законом «О карантине растений»<sup>591</sup>.

Для обеспечения санитарной безопасности в лесах осуществляются: 1) лесозащитное районирование (определение зон слабой, средней и сильной лесопатологической угрозы); 2) лесопатологические обследования и лесопатологический мониторинг; 3) работы по локализации и ликвидации очагов вредных организмов; 4) санитарно-оздоровительные мероприятия (вырубка погибших и повреждённых лесных насаждений, очистка лесов от захламления и загрязнения); 5) установление санитарных требований к использованию лесов.

Меры санитарной безопасности на лесных участках, предоставленных в аренду, осуществляются их арендаторами на основании проекта освоения лесов в соответствии с Правилами санитарной безопасности в лесах<sup>592</sup>.

**Лесопатологический мониторинг** – совокупность действий, направленных на анализ и использование информации о лесопатологическом состоянии лесов, в том числе об очагах вредных организмов, отнесённых к карантинным объектам, который проводится Рослесхозом и является одной из главных задач государственного управления лесным хозяйством<sup>593</sup>. В ходе лесопатологического мониторинга выявляются: 1) лесопатологическое состояние лесов; 2) эффективность профилактических, санитарно-оздоровительных мероприятий, работ по локализации и ликвидации очагов вредных организмов; 3) тенденции развития патологических процессов и явлений, а также оценка их возможных последствий.

---

<sup>590</sup> Постановление Правительства РФ от 30 июня 2007 г. № 417 «Об утверждении Правил пожарной безопасности в лесах» // СЗ РФ. 2007. № 28. Ст. 3432.

<sup>591</sup> СЗ РФ. 2000. № 29. Ст. 3008 (в ред. Федерального закона от 30 декабря 2006 г. № 266-ФЗ).

<sup>592</sup> Постановление Правительства РФ от 29 июня 2007 г. № 414 «Об утверждении Правил санитарной безопасности в лесах» // СЗ РФ. 2007. № 28. Ст. 3431.

<sup>593</sup> «Положение о лесопатологическом мониторинге» утверждено Приказом МПР РФ от 9 июля 2007 г. № 174 // КонсультантПлюс.

При лесопатологическом мониторинге проводятся подготовка, обработка и хранение информации о состоянии лесов, рекомендаций по обеспечению санитарной безопасности в лесах; направление информации о необходимости проведения мероприятий по защите лесов.

В целях охраны и защиты<sup>594</sup> лесов осуществляются авиационные работы, а также их радиационное обследование и устанавливаются зоны радиоактивного загрязнения<sup>595</sup>. В целях сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов деревьев, кустарников, лиан, иных лесных растений, занесенных в Красную книгу России или красные книги субъектов Федерации, может запрещаться или ограничиваться деятельность, негативное воздействие которой приведёт или может привести к сокращению численности таких растений, ухудшению среды их обитания.

Отчёт об охране и защите лесов представляется гражданами, юридическими лицами, осуществляющими лесопользование, в органы государственной власти, местного самоуправления<sup>596</sup>.

**Воспроизводство лесов** осуществляется в отношении вырубленных, погибших, повреждённых лесов путём лесовосстановления и ухода за лесами органами государственной власти и местного самоуправления.

**Лесовосстановление** проводится путём естественного, искусственного или комбинированного восстановления лесов. На лесных участках, предоставленных в аренду для заготовки древесины, лесовосстановление осуществляется их арендаторами в соответствии с Правилами лесовосстановления<sup>597</sup>.

**Лесоразведение** осуществляется для предотвращения водной, ветровой и иной эрозии почв, создания защитных лесов и иных целей, свя-

---

<sup>594</sup> Постановление Правительства РФ от 19 июня 2007 г. № 385 «Об утверждении Правил организации и осуществления авиационных работ по охране и защите лесов» // СЗ РФ. 2007. № 26. Ст. 3189.

<sup>595</sup> Приказ МПР РФ от 17 апреля 2007 г. № 101 «Об утверждении особенностей охраны лесов, разработки и осуществления профилактических и реабилитационных мероприятий в зонах радиоактивного загрязнения лесов» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 22.

<sup>596</sup> Приказ МПР РФ от 9 июля 2007 г. № 175 «Об установлении форм отчётов об использовании, охране, защите, воспроизводстве лесов, лесоразведении и порядка их представления» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 40.

<sup>597</sup> Приказ МПР РФ от 16 июля 2007 г. № 183 «Об утверждении Правил лесовосстановления» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 40.

занных с повышением потенциала лесов, в соответствии с Правилами лесоразведения<sup>598</sup>.

**Уход за лесами** – мероприятия, направленные на повышение продуктивности лесов, сохранение их полезных функций (вырубка части деревьев, кустарников, агролесомелиоративные и иные мероприятия), которые осуществляются лицами, использующими леса, на основании проекта освоения лесов в соответствии с Правилами ухода за лесами.

Отчёты о воспроизводстве лесов и лесоразведении представляются лесопользователями в органы государственной власти, местного самоуправления в пределах их полномочий<sup>599</sup>.

**Лесная декларация** – заявление об использовании лесов в соответствии с проектом освоения лесов, подаётся ежегодно в органы государственной власти, местного самоуправления лицами, которым лесные участки предоставлены в постоянное (бессрочное) пользование или в аренду, и должна содержать сведения обо всех видах использования лесов<sup>600</sup>. Отчёт об использовании лесов (об объеме изъятых лесных ресурсов, их товарной структуре) представляется гражданами, юридическими лицами, осуществляющими использование лесов, в органы государственной власти, местного самоуправления ежеквартально.

**Юридическая ответственность за нарушение лесного законодательства** рассматривается как установленная государством и предусмотренная санкцией юридической нормы мера принуждения, применяемая к лицу, совершившему лесонарушение. Под лесонарушением понимается противоправное, как правило, виновное, деяние, причиняющее или несущее реальную угрозу причинения вреда лесам, нарушающее правила лесопользования, охраны и воспроизводства лесов<sup>601</sup>. В зависимости от того, нормами какой отрасли права, предусматривающими юридическую ответственность за конкретное деяние, охраняется нарушенное лесное отношение, деяние может квалифицироваться как граж-

---

<sup>598</sup> Приказ МПР РФ от 8 июня 2007 г. № 149 «Об утверждении Правил лесоразведения» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 29.

<sup>599</sup> Приказ МПР РФ от 9 июля 2007 г. № 175 «Об установлении форм отчётов об использовании, охране, защите, воспроизводстве лесов, лесоразведении и порядка их представления» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 40.

<sup>600</sup> Приказ МПР РФ от 2 апреля 2007 г. № 74 «Об утверждении формы лесной декларации и порядка заполнения и подачи лесной декларации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 19.

<sup>601</sup> Зиновьева О.А. Ответственность за нарушение лесного законодательства: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 7.

данское, административное, дисциплинарное или уголовное правонарушение (преступление)<sup>602</sup>.

---

<sup>602</sup> О юридической ответственности в сфере лесопользования см. подробнее: Комментарий к новому Лесному кодексу Российской Федерации / Под ред. М.Ю. Тихомирова. М.: Издательство Тихомирова М.Ю., 2007; *Гордиенков А.Д., Колодина Н.В.* Проблемы объективной стороны незаконной порубки деревьев и кустарников (внесение изменений в действующую редакцию статьи 260 Уголовного кодекса Российской Федерации) // Экологическое право. 2005. № 6; *Они же.* Незаконная порубка деревьев и кустарников: причины и проблемы привлечения к уголовной ответственности // Экологическое право. 2006. № 1; *Травина И.Г.* Объект и предмет состава преступления ст. 260 УК РФ «Незаконная порубка деревьев и кустарников» // Российский следователь. 2006. № 12; *Зубкова В., Соколов Н.* Проблемы применения законодательства о незаконной порубке лесных насаждений по УК РФ // Уголовное право. 2007. № 2; *Чураков Д.* Новеллы в регулировании лесопользования // Законность. 2007. № 8; *Блинников Р.В.* Ответственность в сфере землепользования и лесопользования на землях лесного фонда // Безопасность бизнеса. 2007. № 3; *Семёнов С.Н.* Практика применения правовых норм об административной ответственности в сфере лесосбережения нуждается в серьёзной корректировке (по материалам судебной практики Амурской области) // Российский судья. 2007. № 10; Постановление Правительства РФ от 8 мая 2007 г. № 273 «Об исчислении размера вреда, причинённого лесам вследствие нарушения лесного законодательства» (вместе с «Методикой исчисления размера вреда, причинённого лесам, в том числе, лесным насаждениям, или не отнесённым к лесным насаждениям деревьям, кустарникам и лианам вследствие нарушения лесного законодательства») // СЗ РФ. 2007. № 20. Ст. 2437 (в ред. Постановления Правительства РФ от 26 ноября 2007 г. № 806).





## Глава VI

# ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ОБЪЕКТОВ ЖИВОТНОГО МИРА

### § 1. Отношения, регулируемые фаунистическим законодательством, объекты и субъекты права пользования животным миром

**Животный мир** Российской Федерации в соответствии со ст. 1 Федерального закона «О животном мире» – это совокупность живых организмов всех видов диких животных, постоянно или временно населяющих территорию Российской Федерации и находящихся в состоянии естественной свободы, а также относящихся к природным ресурсам континентального шельфа и исключительной экономической зоны России. Животный мир является неотъемлемой частью окружающей природной среды. Он играет важную роль в обеспечении жизнедеятельности природных экосистем, служит источником пищевых, технических и иных материальных ценностей. К объектам животного мира относятся организмы животного происхождения – млекопитающие, птицы, пресмыкающиеся, земноводные, рыбы, насекомые, ракообразные, моллюски и другие организмы, которых насчитывается свыше 10000 видов.

Приведённое легальное определение животного мира вызывает определённые возражения у ряда специалистов, которые отмечают, что, во-первых, животный мир – это совокупность животных, населяющих не только Российскую Федерацию, и, во-вторых, это определение не охватывает всех животных, а выделяет лишь находящихся в состоянии естественной свободы. Иными словами, под определение подходит лишь дикая фауна, что неравнозначно животному миру в целом<sup>603</sup>. Соглашаясь в целом с приведённым широким пониманием животного мира, всё же необходимо уточнить, что его узкое понимание, изложенное в фаунистическом законодательстве, более подходит для целей правового регулирования отношений, регулируемых фаунистическим правом.

**Объектами животного мира**, правовое регулирование использования которых осуществляется нормами фаунистического права<sup>604</sup>, явля-

---

<sup>603</sup> Ведин Н.Н. Животный мир: проблемы охраны и использования // Журнал российского права. 2002. № 12.

<sup>604</sup> Фауна (от лат. Fauna – богиня лесов и полей в древнеримской мифологии) – животный мир, все виды животных, свойственных данной области или геологической эпохе. Толковый словарь русского языка: В 4 т. / Под ред. Д.Н. Ушакова. М.: Гос. ин-т «Сов. энцикл.»; ОГИЗ; Гос. изд-во иностр. и нац. слов, 1935–1940.



ются только дикие животные, пребывающие в состоянии естественной свободы.

Особенность правового режима объектов животного мира подчёркивали ещё древние юристы. В германском праве считалось, что «вольная птица и вольный зверь в вольном лесу, не вскормленный рукой человека, есть дар Божий всякому человеку и не состоит ни в чьей собственности»<sup>605</sup>. Схожую позицию занимают и современные юристы. Объектом права собственности, как указано в п. 1 ст. 209 Гражданского кодекса РФ, является имущество. Речь идет об имуществе, которое может быть индивидуализировано и присвоено собственником с исключением всех других лиц от обладания им. Поэтому сложно относить к объектам права государственной собственности животный мир как совокупность живых организмов всех видов, постоянно или временно населяющих территорию России и находящихся в состоянии естественной свободы. Объекты права собственности не могут выходить из владения собственника помимо его воли, за исключением случаев, прямо указанных в законе. Это необходимое условие отсутствия в части многих диких животных, которые свободно могут мигрировать из одной страны в другую. Дикие животные могут быть объектом права собственности в случаях, когда они обитают в закрытых природных территориях, охраняемых государством (заповедниках и т.п.), или когда они изъят из естественной среды обитания<sup>606</sup>.

По мнению Д.В. Бугаева, сомнительно наличие у государства в полной мере правомочий собственника – прав владения, пользования и распоряжения объектами собственности. Данная позиция заключается в установлении государственного суверенитета, в обязанности и праве государства на охрану объектов животного мира, которые с точки зрения гражданского права являются бесхозяйными вещами<sup>607</sup>.

Исключаются из числа объектов животного мира сельскохозяйственные и другие одомашненные животные, а также дикие животные, содержащиеся в неволе. Отношения, возникающие в связи с их использованием, регулируются нормами гражданского, экологического и иных отраслей российского права. К отношениям в области использования животных, содержащихся в полувольных условиях, искусственно созданной среде обитания в целях сохранения ресурса и генетического фонда объектов животного мира, в научных и воспитательных целях, применяются нормы как законодательства о животном мире, так и других отраслей российского права. Имущественные отношения в области

---

<sup>605</sup> Победоносцев К. Курс гражданского права. Ч. 1: Вотчинные права. СПб., 1883. С. 402.

<sup>606</sup> Комментарий к Гражданскому кодексу РФ. Часть первая / Под ред. Т.Е. Абовой и А.Ю. Кабалкина. М.: Юрайт-Издат, 2004.

<sup>607</sup> Бугаев Д.В. Гражданско-правовое регулирование использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты: Дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2006. С. 23.

охраны и использования животного мира регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено фаунистическим законодательством.

Специфика правового режима животных как объекта гражданских прав заключается в следующем. Во-первых, не допускается жестокое обращение с животными, противоречащее принципам гуманности. Это положение не распространяется на диких животных, находящихся в состоянии естественной свободы, подпадающих под действие экологического и фаунистического законодательства, а относится либо к домашним животным, либо к животным, пребывающим в цирке, зоопарке и т.д. Вне зависимости от принадлежности животного к диким или домашним УК РФ (ст. 245) предусматривает уголовную ответственность за жестокое обращение с животными.

Во-вторых, после перехода животных в собственность другого лица прежний собственник вправе при наличии обстоятельств, свидетельствующих о сохранении к нему привязанности со стороны этих животных или о жестоком либо ином ненадлежащем обращении с ними нового собственника, потребовать их возврата на условиях, определяемых по соглашению с новым собственником, а при недостижении согласия – через суд (п. 2 ст. 231 Гражданского кодекса РФ). Закон связывает определённые правовые последствия (основания приобретения и прекращения права собственности) с действиями или поведением животного – объекта гражданских прав.

В-третьих, когда собственник домашних животных обращается с ними в явном противоречии с установленными на основании закона правилами и принятыми в обществе нормами гуманного отношения к животным, животные могут быть изъяты у собственника путём их выкупа лицом, предъявившим соответствующее требование в суд (ст. 241 Гражданского кодекса РФ)<sup>608</sup>.

Приведённые особенности гражданско-правового регулирования использования животных, как видно, применимы только к животным, не относящимся к объектам животного мира, отношения по использованию которых регулируются фаунистическим законодательством. Любых животных традиционно относят к вещам особого рода или одушевленным вещам. Такой вывод прямо следует из ст. 137 Гражданского кодекса РФ, предусматривающей, что к животным применяются общие правила об имуществе постольку, поскольку законом или иными право-

---

<sup>608</sup> Анисимов А.П., Мохов А.А., Копылов Д.Э. Правовой режим животных как объекта гражданских и иных правоотношений // Современное право. 2007. № 4.

выми актами не установлено иное<sup>609</sup>. К объектам животного мира нормы гражданского права, касающиеся имущества, в том числе продажи, залога и других сделок, применяются в той мере, в какой это предусмотрено фаунистическим законодательством.

Особый правовой режим предусмотрен для экспериментальных животных, которые не могут быть непосредственно отнесены ни к диким, ни к домашним животным. Среди лабораторных могут оказаться животные как традиционно относящиеся к диким, так и относящиеся к домашним. Поэтому по отношению к этим животным понятие «состояние естественной свободы» не подпадает под действие фаунистического законодательства. Но особый порядок их использования не регламентируется и нормами гражданского права. Действует специальное законодательство, которое только формируется<sup>610</sup>.

В Российской Федерации установлена государственная собственность в отношении животного мира в пределах её территории: федеральная государственная собственность и государственная собственность субъектов Федерации. Пользование, владение и распоряжение животным миром находятся в совместном ведении Российской Федерации и её субъектов. В соответствии со ст. 4 Федерального закона «О животном мире» к федеральной собственности могут быть отнесены следующие объекты животного мира: 1) редкие и находящиеся под угрозой исчезновения, а также занесенные в Красную книгу России; 2) обитающие на особо охраняемых природных территориях федерального значения; 3) населяющие территориальное море, континентальный шельф и исключительную экономическую зону России; 4) подпадающие под действие международных договоров России; 5) отнесённые к особо охраняемым, ценным в хозяйственном отношении.

Следует отметить, что в отношении перечисленных объектов животного мира Российская Федерация не обладает правом собственности, оно лишь может быть установлено. Приведённая норма внутренне противоречива. С одной стороны, признаётся, что Российская Федерация обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне России в отношении объектов животного мира в порядке, определяемом Федеральным законом «О животном мире», другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормами международного права. С другой стороны, указывается на возможность отнесения живых ресурсов континентального шельфа и исключи-

---

<sup>609</sup> *Мохов А.А., Копылов Д.Э.* Псовые как объект гражданских прав // Юрический мир. 2006. № 12.

<sup>610</sup> *Анисимов А.П., Мохов А.А., Копылов Д.Э.* Правовой режим животных как объекта гражданских и иных правоотношений.

тельной экономической зоны к федеральной собственности. Между тем в соответствии с международными договорами Российской Федерации и общепризнанными принципами международного права прибрежное государство не может являться собственником любых природных ресурсов за пределами территориального моря. В этой связи необходимо согласиться с предложением Н.Д. Кузнецовой о том, что следовало бы из ч. 5 ст. 4 Закона о животном мире исключить объекты, населяющие континентальный шельф и исключительную экономическую зону<sup>611</sup>.

Необходимость отнесения отдельных объектов животного мира (в отличие, например, от участков недр, лесного фонда) к федеральной собственности вызывает определённые возражения. И, видимо, поэтому до настоящего времени нет нормативных правовых актов, устанавливающих право федеральной собственности на объекты животного мира. В этой связи сложно согласиться с мнением К.Д. Гасникова о том, что иными (кроме права собственности) вещными правами на животных (диких, домашних или сельскохозяйственных) являются права хозяйственного ведения и оперативного управления. Он полагает, что никто не запрещает собственнику – Российской Федерации, её субъекту или муниципальному образованию – передать принадлежащих ему на праве собственности животных в хозяйственное ведение или оперативное управление государственному или муниципальному приюту, специально созданному для целей надлежащего содержания животных и их охраны<sup>612</sup>. Во-первых, государственная собственность на объекты животного мира не разграничена. Во-вторых, фаунистическое законодательство не предусматривает права муниципальной собственности на объекты животного мира, а только на животных, изъятых из среды их обитания.

Преамбула Федерального закона «О животном мире» устанавливает, что животный мир является достоянием народов Российской Федерации, неотъемлемым элементом природной среды и биологического разнообразия Земли, возобладающим природным ресурсом, важным регулирующим и стабилизирующим компонентом биосферы, всемерно охраняемым и рационально используемым для удовлетворения духовных и материальных потребностей граждан России. С учётом этого можно утверждать, что фаунистическое право регулирует отношения по неистощительному использованию объектов животного мира. В сферу действия фаунистического права, помимо этого, включаются отношения

---

<sup>611</sup> Кузнецова Н.Д. О праве собственности на водные биологические ресурсы // Законодательство и экономика. 2005. № 1.

<sup>612</sup> Гасников К.Д. Животные как объект гражданских прав // Законодательство и экономика. 2002. № 12.

по охране и возобновлению объектов животного мира, а также отношения по содержанию животных в полувольных условиях.

**Принципы фаунистического права** во многом обусловлены тем, что объекты животного мира, в первую очередь – это биологические объекты, требующие особо бережного отношения к ним в процессе их использования. К основным принципам фаунистического права относятся:

- 1) обеспечение устойчивого существования и устойчивого использования животного мира<sup>613</sup>;
- 2) поддержка деятельности, направленной на охрану животного мира и среды его обитания;
- 3) осуществление пользования животным миром способами, не допускающими жестокого обращения с животными, в соответствии с общими принципами гуманности;
- 4) недопустимость совмещения деятельности по осуществлению государственного контроля за использованием и охраной животного мира и среды его обитания с деятельностью по использованию объектов животного мира;
- 5) привлечение граждан и общественных объединений к решению задач в области охраны, воспроизводства и устойчивого использования объектов животного мира;
- 6) отделение права пользования животным миром от права пользования другими природными ресурсами;
- 7) платность пользования животным миром;
- 8) приоритет международного права в области использования и охраны животного мира, охраны и восстановления среды его обитания.

## § 2. Право пользования животным миром и его виды

Право пользования животным миром в объективном смысле – система правовых норм международного права, федеральных законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих отношения, возникающие в процессе использования объектов животного мира. Право пользования животным миром в субъективном смысле – совокупность

---

<sup>613</sup> Согласно ст. 1 Федерального закона РФ «О животном мире» устойчивое существование животного мира – существование объектов животного мира в течение неопределённо длительного времени; устойчивое использование объектов животного мира – использование объектов животного мира, которое не приводит в долгосрочной перспективе к истощению биологического разнообразия животного мира и при котором сохраняется способность животного мира к воспроизводству и устойчивому существованию.

субъективных прав лиц, осуществляющих пользование объектами животного мира. Следует различать понятия «пользование животным миром» и «использование объектов животного мира».

**Пользование животным миром** – юридически обусловленная деятельность граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц по использованию объектов животного мира. Нормативная урегулированность отношений пользования животным миром отличает её от использования объектов животного мира, которое может осуществляться гражданами и юридическими лицами свободно, без специального разрешения и без взимания платы.

**Использование объектов животного мира** – более широкое по сравнению с пользованием понятие, включающее в себя изучение, добывание объектов животного мира или получение иными способами пользы от указанных объектов для удовлетворения материальных или духовных потребностей человека с изъятием их из среды обитания или без такового. Согласно ст. 1 Федерального закона «О животном мире» **объект животного мира** – это организм животного происхождения (дикое животное) или их популяции.

Такое легальное определение не всегда встречает одобрение в научных кругах. Заслуживает внимания, хотя и небесспорная, позиция Н.Н. Веденина. Он полагает, что научная несостоятельность определения объектов животного мира вполне очевидна и не требует каких-либо дополнительных аргументов. Он указывает, что не должна происходить подмена одних понятий другими: одно, более широкое понятие (животный мир) было заменено другим, более узким (дикая фауна). Уточнение самого понятия животного мира и включение в него животных, не находящихся в состоянии естественной свободы, полагает автор, вовсе не означают, что правовое регулирование охраны и использования дикой фауны должно быть исключено из него. Такие отношения должны регулироваться как в общем основополагающем Федеральном законе «О животном мире», так и в специальных законах, посвящённых правовому регулированию охраны и использования тех или иных разновидностей животного мира – рыбных ресурсов, охотничье-промысловых животных и др.<sup>614</sup>

Фаунистическое право призвано регулировать отношения, связанные прежде всего с теми животными, которые находятся в состоянии естественной свободы в среде их обитания, и в этом позиция законодателя представляется вполне оправданной. Правовой режим животных, не находящихся в состоянии естественной свободы, должен быть совсем иным. Невозможно равным образом регулировать отношения, связанные, например, с охотой на волков, и отношения, возникающие в

---

<sup>614</sup> Веденин Н.Н. Животный мир: проблемы охраны и использования.

связи с уходом за домашней собакой. В последнем случае такого рода отношения должны быть опосредованы нормами только гражданского права.

**Субъекты фаунистического права** – лица, использующие объекты животного мира. Ими являются собственники объектов животного мира – Российская Федерация и субъекты Федерации, уполномоченные ими органы, муниципальные образования, пользователи объектов животного мира и лица, использующие объекты животного мира. В качестве пользователей животного мира могут выступать российские и иностранные физические и юридические лица, иностранные граждане и лица без гражданства. Юридические лица, использующие объекты животного мира, могут выступать в двух качествах: как пользователи, осуществляющие деятельность, подлежащую лицензированию, и как субъекты, которые сами выдают физическим лицам именные разовые лицензии на право пользования объектами животного мира в пределах установленных им лимитов.

Российские физические и юридические лица имеют **приоритет в использовании объектов животного мира** перед иностранными физическими и юридическими лицами и лицами без гражданства. Среди российских физических и юридических лиц приоритет, в свою очередь, отдаётся: 1) субъектам, ранее осуществлявшим отдельные виды пользования животным миром на данной территории, акватории; 2) собственникам земель, землевладельцам, располагающим соответствующими средствами и специалистами; 3) коренным малочисленным народам и этническим общностям, самобытная культура и образ жизни которых включают традиционные методы охраны и использования объектов животного мира, гражданам, принадлежащим к этим группам населения, и их объединениям, – на территориях их традиционного расселения и хозяйственной деятельности.

Если первая и вторая группы пользователей имеют преимущество в получении права пользования объектами животного мира перед иностранными и иными российскими пользователями, то коренные малочисленные народы имеют приоритетное право пользования объектами животного мира перед всеми другими пользователями.

В соответствии со ст. 49 Федерального закона «О животном мире» **право на приоритетное пользование животным миром коренными малочисленными народами** включает в себя: 1) предоставление первоочередного выбора промысловых угодий гражданам, принадлежащим к группам населения, указанным в части первой настоящей статьи, и их объединениям; 2) льготы в отношении сроков и районов добывания

объектов животного мира, полового, возрастного состава и количества добываемых объектов животного мира, а также продуктов их жизнедеятельности; 3) исключительное право на добывание определённых объектов животного мира и продуктов их жизнедеятельности; 4) иные виды пользования животным миром, согласованные со специально уполномоченными государственными органами Российской Федерации по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания.

Переуступка права на приоритетное пользование животным миром гражданам и юридическим лицам, не принадлежащим к коренным малочисленным народам и этническим общностям, не допускается.

**Право краткосрочного пользования** объектами животного мира предоставляется только гражданам по именной разовой лицензии.

Пользование объектами животного мира может осуществляться субъектами фаунистического права с изъятием или без изъятия их из среды обитания. Физические и юридические лица согласно ст. 34 Федерального закона «О животном мире» вправе осуществлять следующие виды пользования объектами животного мира:

1) охоту и рыболовство, включая добычу водных беспозвоночных и морских млекопитающих;

4) добычу объектов животного мира, не отнесённых к объектам охоты и рыболовства;

3) извлечение и иное использование полезных свойств жизнедеятельности объектов животного мира – почвообразователей, естественных санитаров окружающей среды, опылителей растений, биофильтраторов и др.;

4) использование животного мира в научных, культурно-просветительных, воспитательных, рекреационных, эстетических целях без изъятия их из среды обитания;

5) получение продуктов жизнедеятельности объектов животного мира.

Изъятие объектов животного мира из среды их обитания может осуществляться на основании лицензии либо без лицензии. Перечень объектов животного мира, изъятие которых из среды их обитания без лицензии запрещено, определяется специально уполномоченными государственными органами по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания.

Министерство сельского хозяйства РФ (Минсельхоз РФ) принимает нормативные правовые акты, регулирующие правила использования и охраны объектов животного мира, отнесённых к объектам охоты; поря-



док исчисления размера взысканий за ущерб, причиненный незаконной добычей или уничтожением объектов животного мира, отнесённых к объектам охоты.

В праве пользования объектами животного мира можно выделить право общего и право специального пользования объектами животного мира. Критерием разграничения этих видов будет служить основание возникновения права пользования животным миром.

**Право общего пользования объектами животного мира** не требует от пользователя получения лицензии, заключения договора либо иных юридических фактов, с которыми фаунистическое право связывает возникновение прав и обязанностей пользователя животного мира. Такое пользование совпадает по своему содержанию с использованием объектов животного мира. Право общего пользования объектами животного мира не является неограниченным, сфера его действия во многом определяется правом специального пользования объектами животного мира и устанавливается методом исключения.

**Право специального пользования объектами животного мира** обусловлено необходимостью регулирования объёмов (лимитов), порядка и условий их добычи, осуществляемого компетентными государственными органами. В основе возникновения права специального пользования объектами животного мира могут лежать: а) административный акт – лицензия (решение, разрешение), либо б) сложный юридический факт – лицензия и заключаемый на её основе договор о пользовании объектами животного мира.

**Долгосрочная лицензия** – специальное разрешение на осуществление хозяйственной и иной деятельности, связанной с использованием и охраной объектов животного мира, выдаваемая юридическим лицам. Порядок выдачи долгосрочных лицензий установлен ст. 37 Федерального закона «О животном мире» и Министерством сельского хозяйства РФ<sup>615</sup>.

Заявки на получение объектов животного мира в пользование подаются в высший исполнительный орган государственной власти субъекта Федерации, который на основании заключения специально уполномоченного государственного органа субъекта Федерации по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания принимает решение о предоставлении территории или

---

<sup>615</sup> Приказ Минсельхоза РФ от 26 июня 2000 г. № 569 «Об утверждении Положения о порядке выдачи долгосрочных лицензий» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2000. № 34 (в ред. Приказа Минсельхоза РФ от 29 декабря 2007 г. № 678).

акватории, необходимых для осуществления пользования животным миром. Решение согласовывается с собственниками земель, землевладельцами, владельцами лесного фонда, с уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти. Результаты согласования вносятся в долгосрочную лицензию.

На основании согласования специально уполномоченный государственный орган субъекта Федерации по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания и пользователь животным миром заключают договор о предоставлении в пользование территории или акватории, необходимых для осуществления пользования животным миром, в соответствии с гражданским, земельным, водным и лесным законодательством.

При наличии нескольких равных по приоритету претендентов на одну и ту же территорию или акваторию животный мир предоставляется в пользование на основании конкурса с соблюдением антимонопольных требований. Предоставление в пользование животного мира и территорий или акваторий, необходимых для осуществления пользования животным миром, должно проходить гласно с учетом интересов местного населения.

**Именные разовые лицензии** на использование объектов животного мира выдаются гражданам специально уполномоченным органом по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания по заявкам граждан, а также пользователями животным миром<sup>616</sup> в пределах установленных им лимитов. Правила, сроки и перечни орудий и способов добывания объектов животного мира, разрешённых к применению, утверждаются Правительством РФ.

Принцип, требующий осуществления пользования животным миром способами, не допускающими жестокого обращения с животными, как указывает С.А. Боголюбов, в соответствии с общими принципами гуманности относительно новый для российского фаунистического законодательства. Эти требования соответствуют нормам международных актов.

Совет Европейского экономического сообщества 4 ноября 1991 г. принял регламент № 3254/91 «Запрет на использование ногозахватывающих капканов и ввоз в страны Сообщества шкур и готовых изделий из определенных видов диких пушных зверей из стран, в которых производится их отлов с помощью ногозахватывающих и других видов капканов, не отвечающих международным

---

<sup>616</sup> К пользователям животным миром относятся граждане, индивидуальные предприниматели и юридические лица, которым законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Федерации предоставлена возможность пользоваться животным миром.

стандартам гуманного отлова». Регламентом<sup>617</sup> предусмотрено, что с 1 января 1995 г. ввоз в страны ЕЭС шкурок пушных зверей разрешён только из тех стран, в которых имеются адекватные административные и законодательные положения по запрету использования ногозахватывающих капканов или используются отвечающие международным стандартам методы гуманного отлова капканами диких пушных зверей.

Признано негуманным применение ногозахватывающих капканов, так как попавшемуся в капкан зверьку наносятся травмы и он длительное время остаётся живым. Новые типы капканов лишены такого недостатка, как отлов других неохотничьих видов животных, которых попадает иногда в два раза больше, чем тех животных, на которых были поставлены капканы. Гуманными признаются капканы и другие способы добычи животных, которые в соответствии с установленными параметрами быстро приводят к умерщвлению зверьков<sup>618</sup>.

Постановлением Правительства РФ<sup>619</sup> признано Соглашение о международных стандартах на гуманный отлов диких животных, предусматривающее введение сертификации ловушек для отлова диких животных, являющихся объектами пушного промысла. В соответствии с ним должно быть запрещено использование ногозахватывающих удерживающих капканов со стальными дугами для отлова волка, бобра, выдры, рыси, соболя, лесной куницы, барсука, горностая, енотовидной собаки, ондатры, енота-полоскуна. Оговорки, сделанные для России, допускают использование традиционных деревянных ловушек, применяемых охотниками коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока для отлова соболя и горностая.

**Ограничение, приостановление или запрет права пользования** объектами животного миром допускаются в целях их сохранения и воспроизводства на определённых территориях и акваториях либо на определённые сроки решением федерального органа исполнительной власти или высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации по представлению специально уполномоченного государственного органа по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания.

Сохранение объектов животного мира может быть достигнуто путём изменения вида пользования животным миром с запрещением изъятия объектов животного мира из среды обитания и организации исполь-

---

<sup>617</sup> Соболев: Состояние ресурсов и перспективы пушного промысла // Материалы науч.-практ. конф. Санкт-Петербург, июнь 1998. Киров, 1998. С. 174–178.

<sup>618</sup> Комментарий к Федеральному закону РФ «О животном мире» (постатейный) // Под ред. С.А. Боголюбова. М.: Юстицинформ, 2002.

<sup>619</sup> Постановление Правительства РФ от 26 февраля 1998 г. № 253 «О заключении Правительством Российской Федерации с Европейским сообществом и Правительством Канады Соглашения о международных стандартах на гуманный отлов диких животных» (вместе с «Заявлениями Правительства РФ» и «Совместным заявлением Правительства РФ и Европейского сообщества») // СЗ РФ. 1998. № 9. Ст. 1132.

зования этих объектов без изъятия в культурно-просветительных, рекреационных и эстетических целях, включая организацию экологического туризма.

**Прекращение права пользования объектами животного мира** возможно в случаях: 1) отказа от пользования; 2) истечения установленного срока пользования; 3) нарушения законодательства об охране окружающей природной среды и условий пользования животным миром, оговоренных в лицензии на пользование животным миром; 4) возникновения необходимости в изъятии из пользования объектов животного мира в целях их охраны; 5) использования территории, акватории для государственных нужд, исключающих пользование животным миром; 6) ликвидации предприятия, учреждения, организации – пользователей животным миром.

Право пользования животным миром прекращается путём аннулирования лицензий, которое может быть обжаловано в суд<sup>620</sup>.

### § 3. Правовое регулирование охоты

Охотничьи угодья России занимают площадь 15 000 тыс. км<sup>2</sup>. Россия является одной из ведущих охотничьих держав. На её территории обитает около 245 видов млекопитающих и 700 видов птиц, из которых соответственно 60 и 70 отнесены к объектам охоты. Наибольшее экономическое значение имеют дикие копытные животные, бурый медведь и 20 видов пушных зверей. Их промысел дает мясо, кожевенное и пушное сырье, другие продукты животного происхождения.

Одна из основных групп млекопитающих, отнесённых к объектам охоты и являющихся объектом охоты, – дикие копытные животные. Наиболее многочисленной группой птиц, отнесённых к объектам охоты, являются водоплавающие птицы. Общий объём их легальной добычи составляет порядка 5,7 млн. особей.

В предпринимательских целях ведётся отлов певчих птиц (в массовом количестве около 19 видов) и дневных хищных птиц (около 6 видов изымаются на уровне нескольких десятков особей) для их использования в качестве ловчих. Изъятие из природной среды остальных видов проводится в культурных, научных, просветительских целях и для иных потребностей.

Правовое регулирование охоты осуществляется в соответствии с Федеральным законом «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и

---

<sup>620</sup> См. подробнее: Краев Н.В. Основания и порядок прекращения права пользования животным миром // КонсультантПлюс.

о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>621</sup>.

**Охотой** признаётся деятельность, связанная с поиском, выслеживанием, преследованием охотничьих ресурсов, их добычей, первичной переработкой и транспортировкой. Для целей привлечения лиц к юридической ответственности, к охоте приравнивается нахождение в охотничьих угодьях с оружием, собаками, ловчими птицами, капканами и другими орудиями охоты либо с добытой продукцией охоты. Охота, как юридически обусловленная деятельность, влекущая установление прав и обязанностей охотников, предполагает добычу (включая выслеживание и преследование) не любых объектов животного мира, а только тех, которые отнесены к объектам охоты.

**Охота осуществляется в отношении охотничьих ресурсов**, то есть объектов животного мира, которые в соответствии с Федеральным законом «Об охоте», законами субъектов Федерации используются или могут быть использованы в целях охоты.

Результатом охоты является **продукция охоты** – отловленные или отстреленные дикие животные, их мясо, пушнина и иная продукция, определяемая в соответствии с Общероссийским классификатором продукции<sup>622</sup>.

**Охотничьи ресурсы**, согласно ст.11 Федерального закона «Об охоте», включают в себя млекопитающих: копытных животных<sup>623</sup>; медведей; пушных животных<sup>624</sup>; а также птиц<sup>625</sup>.

---

<sup>621</sup> СЗ РФ. 2009. №30. Ст. 3735. В дальнейшем - Федеральный закон «Об охоте».

<sup>622</sup> Общероссийский классификатор продукции ОК 005-93, утв. Постановлением Госстандарта РФ от 30 декабря 1993 г. №301 (коды 52 0000 - 98 9934). М., ИПК Издательство стандартов, 1994 (в ред. от 27 марта 2007 г.)

<sup>623</sup> кабан, кабарга, дикий северный олень, косули, лось, благородный олень, пятнистый олень, лань, овцебык, муфлон, сайгак, серна, сибирский горный козел, туры, снежный баран, гибриды зубра с бизоном, домашним скотом.

<sup>624</sup> волк, шакал, лисица, корсак, песец, енотовидная собака, енот-полоскун, рысь, росомаха, барсук, куницы, соболь, харза, дикие кошки, ласка, горностай, солонгой, колонок, хори, норки, выдра, зайцы, дикий кролик, бобры, сурки, суслики, кроты, бурундуки, летяга, белки, хомяки, ондатра, водяная полевка.

<sup>625</sup> гуси, казарки, утки, глухари, тетерев, рябчик, куропатки, перепела, кеклик, фазаны, улары, пастушок, обыкновенный погоньш, коростель, камышница, лысуха, чибис, тулес, хрустан, камнешарка, турухтан, травник, улиты, мородунка, веретенники, кроншнепы, бекасы, дупеля, гаршнеп, вальдшнеп, саджа, голуби, горлицы. Для обеспечения ведения традиционных образцов жизни и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, к охотничьим ресурсам также относятся гагары, бакланы, поморники, чайки, крачки, чистиковые.

Законами субъектов Федерации допускается отнесение к охотничьим ресурсам млекопитающих, птиц, не перечисленных ранее.

Запрещается добыча млекопитающих и птиц, занесённых в Красную книгу России, красные книги субъектов Федерации, за исключением отлова млекопитающих и птиц в целях осуществления научно-исследовательской и образовательной деятельности, а также для их акклиматизации, переселения и гибридизации.

**Охота может проводиться только в пределах охотничьих угодий**, которые могут использоваться для осуществления одного или нескольких видов охоты. В границы охотничьих угодий включаются земли, правовой режим которых допускает осуществление видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства.

Охотничьи угодья подразделяются на:

1) охотничьи угодья, которые используются юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями (закреплённые охотничьи угодья);

2) охотничьи угодья, в которых физические лица имеют право свободно пребывать в целях охоты (общедоступные охотничьи угодья). Общедоступные охотничьи угодья должны составлять не менее чем 20% от общей площади охотничьих угодий субъекта Федерации.

**Охота может осуществляться только охотниками.** Согласно ст. 20 Федерального закона «Об охоте», охотником признается физическое лицо, сведения о котором содержатся в государственном охотхозяйственном реестре, или иностранный гражданин, временно пребывающий в России и заключивший договор об оказании услуг в сфере охотничьего хозяйства.

К охотнику приравнивается работник юридического лица или индивидуального предпринимателя, выполняющий обязанности, связанные с охотой и сохранением охотничьих ресурсов, на основании трудового или гражданско-правового договора.

**Охотники должны иметь:**

1) охотничий билет, за исключением иностранных граждан, временно пребывающих в Российской Федерации и заключивших договоры об оказании услуг в сфере охотничьего хозяйства.

2) разрешение на хранение и ношение охотничьего оружия, выданное в порядке, предусмотренном Федеральным законом «Об оружии», кроме случаев охоты с применением орудий, не относящихся к охотничьему оружию.

Могут осуществляться следующие **виды охоты**:

1) промысловая охота; 2) любительская и спортивная охота; 3) охота в целях осуществления научно-исследовательской, образовательной деятельности; 4) охота в целях:

- регулирования численности охотничьих ресурсов;
- акклиматизации, переселения и гибридизации охотничьих ресурсов;
- содержания и разведения охотничьих ресурсов в полувольных условиях или искусственно созданной среде обитания;
- ведения традиционных образа жизни и хозяйственной деятельности.

**Промысловая охота** осуществляется в закреплённых охотничьих угодьях и общедоступных охотничьих угодьях юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями. Наряду с этим они вправе осуществлять деятельность по заготовке охотничьих ресурсов и иную деятельность в сфере охотничьего хозяйства. Охотничьи ресурсы, на которые допускается промысловая охота, устанавливаются законами субъектов Федерации.

Для ведения промысловой охоты охотниками необходимы:

- 1) в закреплённых охотничьих угодьях – охотхозяйственное соглашение или путёвка, а также разрешение на добычу охотничьих ресурсов<sup>626</sup>;
- 2) разрешение на добычу охотничьих ресурсов – в общедоступных охотничьих угодьях.

**Любительская и спортивная охота** проводится охотниками в закреплённых и общедоступных охотничьих угодьях. На особо охраняемых природных территориях такая охота осуществляется в соответствии с Федеральным законом «Об охоте» и законодательством об особо охраняемых природных территориях.

Продукция охоты в случае, если она не используется для личного потребления физическими лицами, осуществляющими любительскую и спортивную охоту, реализуется ими организациям, осуществляющим деятельность по закупке продукции охоты.

Правом охоты с охотничьим огнестрельным оружием пользуются достигшие 18-летнего возраста граждане России<sup>627</sup>. Возраст, по достижении которого граждане России могут получить разрешения на хранение и ношение охотничьего огнестрельного гладкоствольного оружия, может быть снижен не более чем на 2 года представительными органами субъектов Федерации.

---

<sup>626</sup> Содержание разрешений на добычу различных видов охотничьих ресурсов, а также порядок их выдачи предусмотрен главой 5 Федерального закона «Об охоте».

<sup>627</sup> О праве на хранение и ношение огнестрельного, в том числе, охотничьего гладкоствольного, нарезного оружия гражданами Российской Федерации и иностранными гражданами см. подробнее: Федеральный закон РФ «Об оружии» // СЗ РФ. 1996. № 51. Ст. 5681 (в ред. Федерального закона от 24 июля 2009 г. №209-ФЗ).

**Охотхозяйственное соглашение** – договор, заключаемый в целях привлечения инвестиций в охотничье хозяйство с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями на срок от 20 до 49 лет, согласно которому одна сторона (юридическое лицо или индивидуальный предприниматель) обязуется обеспечить проведение мероприятий по сохранению охотничьих ресурсов и среды их обитания и создание охотничьей инфраструктуры, а другая сторона (орган исполнительной власти субъекта Федерации) обязуется предоставить в аренду на указанный срок земельные участки и лесные участки, находящиеся в государственной собственности и не предоставленные физическим или юридическим лицам, и право на добычу охотничьих ресурсов в границах охотничьих угодий<sup>628</sup>.

**Правила охоты**, согласно ст. 23 Федерального закона «Об охоте», утверждаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. На их основе высшее должностное лицо субъекта Федерации определяет виды разрешённой охоты и её параметры.

Добыча отдельных видов охотничьих ресурсов лимитируется. Их перечень, за исключением некоторых видов<sup>629</sup>, утверждается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. Объем добычи охотничьих ресурсов, определяется в соответствии с лимитом добычи охотничьих ресурсов. Лимит добычи охотничьих ресурсов утверждается по субъектам Федерации высшим должностным лицом субъекта Федерации.

**Ограничения охоты** могут устанавливаться в целях сохранения охотничьих ресурсов и их рационального использования. К ним, в соответствии со ст. 22 Федерального закона «Об охоте», относятся: 1) запрет охоты в определённых охотничьих угодьях; в отношении отдельных видов охотничьих ресурсов, их пола и возраста; 2) установление допустимых орудий охоты, способов охоты, транспортных средств, собак охотничьих пород и ловчих птиц; 3) определение сроков охоты.

Особые ограничения на пользование охотничьими ресурсами установлены в отношении тех из них, которые занесены в Красную книгу

---

<sup>628</sup> Условия охотхозяйственного соглашения, основания его прекращения, а также порядок организации и проведения аукциона на право заключения таких соглашений детально регламентированы главой 4 Федерального закона «Об охоте».

<sup>629</sup> По согласованию с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти утверждается лимит добычи кабарги, дикого северного оленя, благородного оленя, косулей, лося, овцебыка, серны, сибирского горного козла, тура, снежного барана, рыси, соболя.



России<sup>630</sup>, ведущуюся Федеральной службой по надзору в сфере природопользования. Издание Красной книги России осуществляется не реже одного раза в 10 лет. Решения о занесении в Красную книгу РФ и об исключении из неё объектов животного и растительного мира, определение порядка и мер их охраны принимаются в порядке, предусмотренном фаунистическим законодательством<sup>631</sup>.

**Управление в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов** осуществляется путём ведения государственного мониторинга охотничьих ресурсов и среды их обитания, государственного охотхозяйственного реестра, нормирования в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов, а также осуществления территориального и внутривладельческого охотустройства.

**Государственный мониторинг охотничьих ресурсов и среды их обитания** представляет собой систему регулярных наблюдений за численностью и распространением охотничьих ресурсов, размещением их в среде обитания; состоянием охотничьих ресурсов и динамикой их изменения по видам; а также состоянием среды обитания охотничьих ресурсов и охотничьих угодий.

Государственный мониторинг охотничьих ресурсов и среды их обитания является частью государственного мониторинга окружающей среды и осуществляется органами государственной власти в пределах их полномочий.

**Государственный охотхозяйственный реестр** представляет собой систематизированный свод документированной информации об охотничьих ресурсах, их использовании и сохранении, охотничьих угодьях, об охотниках, о юридических лицах и индивидуальных предпринимателях, осуществляющих деятельность в сфере охотничьего хозяйства.

В государственном охотхозяйственном реестре содержится документированная информация:

- 1) о количественных, качественных и экономических характеристиках охотничьих ресурсов;
- 2) о видах, местоположении, границах, принадлежности и состоянии охотничьих угодий;
- 3) о юридических лицах и индивидуальных предпринимателях, осуществляющих деятельность в сфере охотничьего хозяйства, а также об организациях, осуществляющих деятельность по закупке, производству и продаже продукции охоты;
- 4) об использовании и сохранении охотничьих ресурсов;
- 5) об оказываемых услугах в сфере охотничьего хозяйства;

---

<sup>630</sup> Постановление Правительства РФ «О Красной книге Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 9. Ст. 808.

<sup>631</sup> Приказ Госкомэкологии РФ от 3 октября 1997 г. № 419-а «Об утверждении порядка ведения Красной книги Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 1998. № 2.

б) об охотниках.

Ведение государственного охотхозяйственного реестра осуществляется органом исполнительной власти субъекта Федерации.

**Нормирование в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов** проводится в целях поддержания охотничьих ресурсов в состоянии, позволяющем сохранить их численность в пределах, необходимых для их расширенного воспроизводства, обеспечивается путём разработки, установления и соблюдения нормативов и норм в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов.

К нормативам в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов относятся нормативы допустимого изъятия охотничьих ресурсов, а также нормативы численности охотничьих ресурсов в охотничьих угодьях и нормативы биотехнических мероприятий и разрабатываются и утверждаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

К нормам в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов относятся нормы допустимой добычи охотничьих ресурсов и нормы пропускной способности охотничьих угодий и разрабатываются и утверждаются органом исполнительной власти субъекта Федерации.

**Территориальное и внутривоздейственное охотустройство** осуществляется в целях планирования в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов.

**Территориальное охотустройство** имеет своей целью обеспечение рационального использования и сохранения охотничьих ресурсов и осуществления деятельности в сфере охотничьего хозяйства на территории субъекта Федерации. Документом территориального охотустройства является схема размещения, использования и охраны охотничьих угодий на территории субъекта Федерации, в которой определяются мероприятия по организации рационального использования охотничьих угодий и охотничьих ресурсов.

**Внутривоздейственное охотустройство** направлено на обеспечение осуществления физическими и юридическими лицами деятельности в сфере охотничьего хозяйства и проводится лицами, заключившими охотхозяйственные соглашения, за счёт собственных средств.

Документом внутривоздейственного охотустройства является схема использования и охраны охотничьего угодья, в которой определяются мероприятия по сохранению охотничьих ресурсов и среды их обитания и созданию охотничьей инфраструктуры.

**Контроль и надзор за соблюдением законодательства в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов** осуществляется путём ве-

дения государственного охотничьего контроля и надзора, и производственного охотничьего контроля.

**Государственный охотничий контроль и надзор** осуществляется с целью обеспечения соблюдения требований в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов и проводятся органами государственной власти в пределах их полномочий.

Государственные охотничьи инспектора имеют право:

1) проверять соблюдение правил охоты, лимита добычи охотничьих ресурсов и квоты их добычи, нормативов и норм в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов, а также проведения биотехнических и иных мероприятий по сохранению охотничьих ресурсов и среды их обитания;

2) посещать охотничьи угодья и объекты охотничьей инфраструктуры, проводить на них необходимые проверки;

3) предъявлять требования и выдавать предписания об устранении выявленных нарушений;

4) предотвращать и пресекать преступления, административные правонарушения в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов;

5) предъявлять иски в суд, арбитражный суд;

6) привлекать к административной ответственности лиц, совершивших административные правонарушения в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов.

**Производственный охотничий контроль** осуществляется юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, заключившими охотхозяйственные соглашения.

**Сохранение охотничьих ресурсов и среды их обитания** обеспечивается путём проведения ряда мероприятий.

1) К ветеринарно-профилактическим и противоэпизоотическим относятся проведение учёта и изъятие особей диких животных, инфицированных заразными болезнями, использование ветеринарных препаратов, в том числе посредством их добавления в корм диким животным. Такие мероприятия в закрепленных охотничьих угодьях проводятся юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, заключившими охотхозяйственные соглашения.

2) Сельскохозяйственная и иная деятельность, строительство объектов, эксплуатация транспортных средств, внедрение новых технологических процессов, применение ядохимикатов должны обеспечивать требования о предотвращении гибели охотничьих ресурсов. Мероприятия по сохранению охотничьих ресурсов при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера проводятся в соответствии с Федеральным законом «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

3) Воспроизводство охотничьих ресурсов осуществляется в целях поддержания или увеличения их численности, их содержания и разведения в полувольных условиях и искусственно созданной среде обита-

ния, а также для акклиматизации, переселения, гибридизации охотничьих ресурсов. Их воспроизводство осуществляется путем естественного, искусственного или комбинированного воспроизводства.

4) К биотехническим мероприятиям относятся меры по поддержанию и увеличению численности охотничьих ресурсов. Их проведение в закрепленных охотничьих угодьях обеспечивается юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, заключившими охотхозяйственные соглашения.

5) Регулирование численности охотничьих ресурсов осуществляется в целях поддержания их численности, предотвращения возникновения и распространения болезней охотничьих ресурсов, нанесения ущерба здоровью граждан, объектам животного мира и среде их обитания. Регулирование осуществляется на основании решений органов государственной власти. В них содержатся сведения о видах, поле, возрасте охотничьих ресурсов, численность которых регулируется, сроках и способах такого регулирования, об орудиях охоты, применяемых при регулировании численности охотничьих ресурсов. Решения принимаются на основе данных о численности охотничьих ресурсов, об их размещении в охотничьих угодьях, о динамике их состояния. Мероприятий по регулированию численности охотничьих ресурсов в закрепленных охотничьих угодьях обеспечиваются юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, заключившими охотхозяйственные соглашения.

6) Содержание и разведение охотничьих ресурсов в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания осуществляются в целях размещения охотничьих ресурсов в среде их обитания или для их реализации в соответствии с гражданским законодательством, и проводится юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями на основании охотхозяйственных соглашений при наличии разрешений на осуществление такой деятельности, которые выдаются на срок действия охотхозяйственных соглашений.

7) Акклиматизация, переселение, гибридизация охотничьих ресурсов проводятся в целях их расселения в новой для них среде обитания и обеспечения сохранения их видового разнообразия и осуществляются юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями при наличии разрешений на проведение соответствующих мероприятий, которые выдаются на срок не менее чем один год.

8) В целях сохранения охотничьих ресурсов в соответствии с Лесным кодексом РФ и Федеральным законом «Об особо охраняемых природных территориях» создаются особо защитные участки лесов и дру-

гие зоны охраны охотничьих ресурсов, в которых их использование ограничивается.

**Отношения в области создания охотничьей инфраструктуры и оказания услуг в сфере охотничьего хозяйства** регулируются законодательством о животном мире и гражданским законодательством.

Охотничья инфраструктура включает в себя охотничьи базы, дома охотника, питомники диких животных и собак охотничьих пород, стрелковые вышки, подкормочные сооружения, прокосы, просеки, другие временные постройки, сооружения и объекты благоустройства, предназначенные для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства. К охотничьей инфраструктуре также относятся лесные дороги и другие линейные объекты, необходимые для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства.

Содержание охотничьей инфраструктуры в закреплённых охотничьих угодьях обеспечивается юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, заключившими охотхозяйственные соглашения.

Услуги в сфере охотничьего хозяйства оказываются на основании договоров возмездного оказания услуг в соответствии с гражданским законодательством. Туристская деятельность (в том числе туризм въездной), при осуществлении которой в туристский продукт включаются услуги в сфере охотничьего хозяйства, осуществляется в соответствии с федеральными законами «Об охоте» и «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации».

**Ответственность за нарушение правил охоты.** Лица, допустившие нарушение правил охоты, привлекаются к гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности.

Для определения вреда, причинённого незаконной охотой, установлен таксовый метод. При нанесении ущерба с нарушителя взыскиваются денежные суммы, кратные минимальному размеру оплаты труда по видам объектов охоты<sup>632</sup>. По различным видам эти суммы составляют от 50 (лось, олень и др.) до 0,1 (суслики, бурундуки, волки и др.) минимального размера оплаты труда.

При причинении ущерба объектам животного мира на территории государственных заповедников ущерб исчисляется в двойном размере.

---

<sup>632</sup> Приказ Минсельхозпрода РФ от 25 мая 1999 г. № 399 «Об утверждении такс для исчисления размера взыскания за ущерб, причинённый юридическими и физическими лицами незаконным добыванием или уничтожением объектов животного мира, отнесённых к объектам охоты» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 1999. № 29 (в ред. Приказа МПР РФ от 28 апреля 2008 г. № 107).

Ущерб, причинённый незаконной добычей видов животных, занесённых в Красную книгу России, исчисляется по специальным методикам<sup>633</sup>.

#### § 4. Правовое регулирование рыболовства

Добыча водных живых ресурсов ведётся во внутренних водоёмах России и за пределами её территории – в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе России. Рыбное хозяйство в Российской Федерации является комплексным сектором экономики, включающим в себя широкий спектр видов деятельности – от прогнозирования сырьевой базы отрасли до организации торговли рыбной продукцией в стране и за рубежом.

Основными объектами промысла морей Дальнего Востока являются минтай, сельдь, треска, камбала, сайра, лососевые и др., а также промысловые морские беспозвоночные: крабы, креветки, моллюски, иглокожие. Здесь идет активная добыча морского котика и тюленей. Основные объекты промысла в северо-восточной части Атлантики (Баренцево море) – треска, пикша, камбала и др. В Балтийском море промысловыми являются салака, шпрот, треска и лосось. Использование запасов основных промысловых рыб в этих морях регулируется Международными комиссиями по рыболовству. В Каспийском море основными промысловыми видами являются килька, осетровые рыбы. В Азовском море промысловыми рыбами являются осетровые, хамса, тюлька, судак, лещ, тарань.

Живые ресурсы, обитающие в водных объектах, разнообразны и не сводятся только к рыбам. Всех их можно объединить под одним понятием **«водные биологические ресурсы»** – запасы рыбы, водных беспозвоночных, водных млекопитающих, водорослей, других водных растений и животных, находящихся во внутренних водах, в территориальном море, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне России.

Важнейшим видом водных биоресурсов являются рыбы. **Анадромные** виды рыб воспроизводятся в пресной воде водных объектов, совершают миграции в море для нагула и возвращаются для нереста в места своего воспроизведения; **катадромные** виды рыб воспроизводятся в море и проводят большую часть своего жизненного цикла во внутренних водах и территориальном море России; **трансграничные** виды рыб и других водных животных воспроизводятся и проводят большую часть своего жизненного цикла в исключительной экономиче-

---

<sup>633</sup> Приказ МПР РФ от 28 апреля 2008 г. № 107 «Об утверждении Методики исчисления размера вреда, причинённого объектам животного мира, занесённым в Красную книгу Российской Федерации, а также иным объектам животного мира, не относящимся к объектам охоты и рыболовства и среде их обитания» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 26.

ской зоне России и могут временно мигрировать за пределы такой зоны и в прилегающий район открытого моря; **трансзональные** виды рыб и других водных животных обитают в исключительной экономической зоне России и в прилегающих к ней исключительных экономических зонах иностранных государств; **далеко мигрирующие** виды рыб и других водных животных большую часть своего жизненного цикла проводят в открытом море и могут временно мигрировать в исключительную экономическую зону России.

Водные биоресурсы находятся в федеральной собственности, за исключением биоресурсов, обитающих в прудах, обводнённых карьерах, которые могут находиться также в собственности субъектов Федерации, муниципальной и частной собственности. Лица, осуществляющие рыболовство, приобретают право собственности на добытые водные биоресурсы в соответствии с гражданским законодательством. Перечень видов водных биоресурсов, отнесённых к объектам рыболовства, утверждается Федеральным агентством по рыболовству<sup>634</sup>.

В Федеральном законе «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» дано широкое понятие рыболовства – это деятельность по добыче (вылову) водных биоресурсов и в предусмотренных Законом случаях по приёмке, обработке, перегрузке, транспортировке, хранению и выгрузке уловов водных биоресурсов, производству рыбной и иной продукции из водных биоресурсов. Отношения по приёмке, обработке, перегрузке, транспортировке, хранению и выгрузке биоресурсов регулируются прежде всего нормами гражданского права.

Различают следующие **виды рыболовства**: 1) промышленное рыболовство; 2) прибрежное рыболовство; 3) рыболовство в научно-исследовательских и контрольных целях; 4) рыболовство в учебных и культурно-просветительских целях; 5) рыболовство в целях рыбоводства, воспроизводства и акклиматизации водных биоресурсов; 6) любительское и спортивное рыболовство; 7) рыболовство в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока России. Водные биоресурсы могут использоваться для осуществления одного или нескольких видов рыболовства.

**Промышленное рыболовство** представляет собой предпринимательскую деятельность, осуществляемую юридическими лицами и ин-

---

<sup>634</sup> В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 28 июля 2008 г. № 577 «О согласовании перечня видов водных биологических ресурсов, отнесённых к объектам рыболовства» (СЗ РФ. 2008. № 31. Ст. 3747) Федеральное агентство по рыболовству разрабатывает перечень видов водных биологических ресурсов, отнесённых к объектам рыболовства, и утверждает его после согласования с Министерством природных ресурсов и экологии РФ.

дивидуальными предпринимателями без использования и с использованием судов рыбопромыслового флота. Для промышленного рыболовства используются суда, которым предоставлено право плавания под Государственным флагом России и которые оснащены техническими средствами контроля для автоматической передачи информации о местоположении судна и другими техническими средствами контроля, которые устанавливаются на рыболовецкие суда с главным двигателем мощностью более 55 кВт и вместимостью более 80 тонн.

При промышленном рыболовстве – вылове водных биоресурсов, в отношении которых устанавливается их общий допустимый улов, водные биоресурсы предоставляются в пользование на основании **договора о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биоресурсов**. По договору одна сторона – орган государственной власти обязуется предоставить право на добычу (вылов) водных биоресурсов другой стороне – юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю. Существенными условиями договора являются предмет договора, срок его действия, вид рыболовства<sup>635</sup>. Договор может заключаться по результатам аукциона.

Для осуществления промышленного рыболовства в отношении видов водных биоресурсов, общий допустимый улов которых не устанавливается, указанные водные биоресурсы предоставляются в пользование на основании решений органов государственной власти или договора о предоставлении рыбопромыслового участка, договора пользования водными биоресурсами.

**На основании решения** водные биоресурсы, отнесённые к объектам рыболовства, предоставляются в пользование для осуществления:

- 1) рыболовства в научно-исследовательских и контрольных целях;
- 2) рыболовства в учебных и культурно-просветительских целях;
- 3) рыболовства в целях рыбоводства, воспроизводства и акклиматизации водных биоресурсов;
- 4) рыболовства в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока России.

В решении о предоставлении водных биоресурсов в пользование должны содержаться сведения о лице, которому предоставляется право на вылов водных биоресурсов, виде рыболовства, сроке и условиях использования водных биоресурсов.

---

<sup>635</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 15 августа 2008 г. № 612 «О подготовке и заключении договора о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов» // СЗ РФ. 2008. № 34. Ст. 3921.



**По договору о предоставлении рыбопромыслового участка** одна сторона – орган государственной власти обязуется предоставить другой стороне – юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю право на добычу водных биоресурсов на рыбопромысловом участке. В договоре о предоставлении рыбопромыслового участка указываются его стороны, предмет договора, срок его действия, вид рыболовства. Договор о предоставлении рыбопромыслового участка, который состоит из акватории водного объекта рыбохозяйственного значения, для вылова анадромных видов рыб заключается на срок от 10 до 25 лет с указанием условий вылова. Договор о предоставлении рыбопромыслового участка заключается по результатам конкурса<sup>636</sup>.

В законодательстве в рассматриваемой сфере следовало бы предусмотреть детализацию условий договоров между уполномоченными органами и пользователями. Условия договоров должны различаться в зависимости от направления деятельности (рыболовство, рыбоводство) и характера водного объекта (от малой реки до моря). Договорные условия должны быть благоприятными для лиц, осваивающих «проблемные» рыбопромысловые участки, в которых нарушены нерестилища, загрязнены донные отложения и т.д. Поскольку хозяйствующий субъект преодолевает названные препятствия для рыболовства и рыбоводства в водных объектах, то его целесообразно поощрять и поддерживать<sup>637</sup>.

**Договор пользования водными биоресурсами**, отнесёнными к объектам рыболовства, заключается в целях осуществления рыболовства в отношении водных биоресурсов, общий допустимый улов которых не устанавливается. По договору пользования водными биоресурсами одна сторона – орган государственной власти обязуется предоставить другой стороне – юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю право на добычу водных биоресурсов. В договоре указываются его стороны, предмет договора, срок его действия, вид рыболовства<sup>638</sup>. Договор пользования водными биоресурсами может заключаться по результатам аукциона.

---

<sup>636</sup> Постановление Правительства РФ от 14 апреля 2008 г. № 264 «О проведении конкурса на право заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка для осуществления промышленного рыболовства и заключении такого договора» (вместе с «Правилами организации и проведения конкурса на право заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка для осуществления промышленного рыболовства» и «Правилами подготовки и заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка для осуществления промышленного рыболовства // СЗ РФ. 2008. № 16. Ст. 1693 (в ред. Постановления Правительства РФ от 11 июня 2008 г. № 444).

<sup>637</sup> *Сиваков Д.О.* Проблемы правового регулирования рыбного хозяйства в России // Журнал российского права. 2008. № 2.

<sup>638</sup> Постановление Правительства РФ от 25 августа 2008 г. № 643 «О подготовке и заключении договора пользования водными биологическими ресурсами, которые отнесены

**Прибрежное рыболовство** осуществляется юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями с использованием или без использования судов рыбопромыслового флота. Для прибрежного рыболовства используются суда, которым предоставлено право плавания под Государственным флагом России и которые оснащены техническими средствами контроля для автоматической передачи информации о местоположении судна и другими техническими средствами контроля, которые устанавливаются на рыболовецкие суда с главным двигателем мощностью более 55 кВт и вместимостью более 80 тонн.

Прибрежное рыболовство допускается с предоставлением рыбопромыслового участка во внутренних морских водах, территориальном море России, а также без предоставления рыбопромыслового участка в определённых Правительством РФ районах континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации<sup>639</sup>. Типы судов, орудия и способы добычи (вылова) водных биоресурсов для осуществления прибрежного рыболовства определяются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти<sup>640</sup> по отдельным рыбохозяйственным бассейнам<sup>641</sup>.

**Рыболовство в научно-исследовательских и контрольных целях** осуществляется научными организациями для изучения и сохранения водных биоресурсов, а также среды их обитания на основании ежегодного плана проведения ресурсных исследований водных биоресурсов в объеме, необходимом для проведения научных исследований. Добытые при этом водные биоресурсы используются только для проведения работ в указанных целях. Такие водные биоресурсы подлежат возвращению в среду обитания после проведения этих работ. В случае если физическое состояние водных биоресурсов не позволяет вернуть их в среду обитания, они подлежат уничтожению.

---

к объектам рыболовства и общий допустимый улов которых не устанавливается» (вместе с «Правилами подготовки и заключения договора пользования водными биологическими ресурсами, которые отнесены к объектам рыболовства и общий допустимый улов которых не устанавливается» // СЗ РФ. 2008. № 35. Ст. 4039.

<sup>639</sup> Прибрежное рыболовство отличается от промышленного тем, что при прибрежном рыболовстве не осуществляется перегрузка водных биоресурсов и производство на судах рыбопромыслового флота из них рыбной и иной продукции.

<sup>640</sup> Приказ Росрыболовства от 17 июня 2008 г. № 2 «Об утверждении типов судов, орудий и способов добычи (вылова) водных биоресурсов для осуществления прибрежного рыболовства» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 30.

<sup>641</sup> Рыбохозяйственные бассейны включают в себя моря и озера с бассейнами впадающих в них рек, а также иные водные объекты рыбохозяйственного значения.

На судах, используемых для осуществления рыболовства в научно-исследовательских и контрольных целях, производство рыбной и иной продукции из водных биоресурсов запрещается. Порядок рыболовства в научно-исследовательских и контрольных целях устанавливается Правительством РФ.

**Рыболовство в учебных и культурно-просветительских целях, в целях рыбоводства, воспроизводства и акклиматизации водных биоресурсов** осуществляется гражданами и юридическими лицами в порядке, определенном уполномоченным федеральным органом исполнительной власти<sup>642</sup>.

Граждане вправе осуществлять **любительское и спортивное рыболовство** на водных объектах общего пользования свободно и бесплатно. Любительское и спортивное рыболовство может осуществляться как с условием возвращения добытых (выловленных) водных биоресурсов в среду их обитания, так и без этого условия. Любительское и спортивное рыболовство в прудах, обводнённых карьерах, находящихся в собственности граждан или юридических лиц, осуществляется с согласия их собственников, а на рыбопромысловых участках – с согласия их пользователей.

Водные биоресурсы, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются в пользование юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям для предпринимательской деятельности, связанной с оказанием услуг гражданам, осуществляющим любительское и спортивное рыболовство (организации любительского и спортивного рыболовства), на основании договоров о предоставлении рыбопромыслового участка.

---

<sup>642</sup> Постановление Правительства РФ от 27 октября 2005 г. № 644 «Об утверждении Положения о распределении научных квот, квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов для осуществления рыболовства в целях рыбоводства, воспроизводства и акклиматизации водных биологических ресурсов и квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов для осуществления рыболовства в учебных и культурно-просветительских целях между пользователями водными биологическими ресурсами» // СЗ РФ. 2005. № 44. Ст. 4567; Постановление Правительства РФ от 14 февраля 2009 г. № 136 «О проведении конкурса на право заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка для осуществления товарного рыбоводства и заключении такого договора» // СЗ РФ. 2009. № 9. Ст. 1105; Приказ Минсельхоза РФ от 30 января 2007 г. № 56 «Об утверждении Порядка осуществления рыболовства в учебных и культурно-просветительских целях» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 11; Приказ Минсельхоза РФ от 25 апреля 2006 г. № 125 «Об утверждении Порядка осуществления рыболовства в целях рыбоводства, воспроизводства и акклиматизации водных биоресурсов» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2006. № 30.

**Рыболовство в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока** России осуществляется этими народам и их общинами с предоставлением рыбопромыслового участка или без его предоставления. Без предоставления рыбопромыслового участка рыболовство осуществляется без разрешения на добычу водных биоресурсов, за исключением добычи редких и находящихся под угрозой исчезновения видов водных биоресурсов. Добыча таких видов водных биоресурсов в целях обеспечения традиционного рыболовства допускается только на основании разрешений на добычу водных биоресурсов<sup>643</sup>.

При традиционном рыболовстве малочисленные народы и их общины вправе применять традиционные методы добычи водных биоресурсов, если они не ведут к снижению биологического разнообразия, не сокращают численность, устойчивое воспроизводство объектов животного мира, не нарушают среду их обитания и не представляют опасности для человека. Традиционное рыболовство осуществляется в соответствии с правилами рыболовства отдельных рыбохозяйственных бассейнов<sup>644</sup> в пределах квот добычи водных биоресурсов, выделенных субъектам Федерации для обеспечения традиционного рыболовства и распределяются между пользователями органами исполнительной власти субъектов Федерации<sup>645</sup>.

**Рыболовство** в соответствии со ст. 26 Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биоресурсов» **может быть ограничено** федеральным органом исполнительной власти в области рыболовства в целях обеспечения сохранения водных биоресурсов и их рационального использования путём следующих ограничений:

1) запрет рыболовства в определённых районах и в отношении отдельных видов водных биоресурсов;

---

<sup>643</sup> Постановление Правительства РФ от 6 января 1997 г. № 13 «Об утверждении Правил добывания объектов животного мира, принадлежащих к видам, занесённым в Красную книгу Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 3. Ст. 385 (в ред. Постановления Правительства РФ от 26 апреля 2008 г. № 314).

<sup>644</sup> См., например: Приказ Госкомрыболовства РФ от 1 апреля 2008 г. № 277 «Об утверждении правил рыболовства для Дальневосточного рыбохозяйственного бассейна» // Российская газета. 2008. 30 апреля (в ред. Приказа Госкомрыболовства РФ от 7 мая 2008 г. № 395.).

<sup>645</sup> Приказ Госкомрыболовства РФ от 11 апреля 2008 г. № 315 «Об утверждении Порядка осуществления рыболовства в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // Российская газета. 2008. 24 мая.

- 2) закрытие рыболовства в определённых районах и в отношении отдельных видов водных биоресурсов;
- 3) минимальные размер и вес добываемых водных биоресурсов;
- 4) виды и количество разрешаемых орудий и способов добычи водных биоресурсов;
- 5) размер ячеи, размер и конструкция орудий добычи водных биоресурсов;
- 6) распределение районов добычи водных биоресурсов между группами судов, различающихся по орудиям добычи водных биоресурсов, типам и размерам;
- 7) периоды добычи водных биоресурсов для групп судов, различающихся орудиями добычи водных биоресурсов, типами и размерами;
- 8) количество и типы судов, которые могут осуществлять промышленное рыболовство и прибрежное рыболовство одновременно в одном районе добычи водных биоресурсов;
- 9) минимальный объём добычи водных биоресурсов на одно судно;
- 10) время выхода в море судов для осуществления промышленного рыболовства и прибрежного рыболовства;
- 11) периоды рыболовства в водных объектах рыбохозяйственного значения.

В целях сохранения водных биоресурсов и среды их обитания запрещается ввоз на территорию России рыболовных сетей из синтетических материалов, электроловильных систем. При обнаружении таких орудий добычи российские таможенные органы осуществляют их изъятие.

**Приостановление рыболовства** в случаях, предусмотренных КоАП РФ, осуществляется в судебном порядке. В иных случаях приостановление осуществляется федеральным органом исполнительной власти в области рыболовства.

**Переход права на добычу водных биоресурсов** от одного лица к другому лицу может осуществляться в порядке универсального правопреемства – в соответствии с гражданским законодательством или путём отчуждения – на основании договора, заключаемого по результатам аукциона<sup>646</sup>.

**Общий допустимый улов водных биоресурсов** и виды водных биоресурсов, в отношении которых он устанавливается, утверждаются

---

<sup>646</sup> Распоряжение Правительства РФ от 21 июля 2008 г. № 1029-р «Об утверждении примерной формы договора, на основании которого осуществляется переход права на добычу (вылов) водных биоресурсов от одного лица к другому лицу» // СЗ РФ. 2008. № 30 (ч. 2). Ст. 3654.

уполномоченным федеральным органом исполнительной власти для каждого рыбохозяйственного бассейна. Общий допустимый улов водных биоресурсов в целях установления квоты добычи водных биоресурсов, предоставляемой России, определяется в соответствии с международными договорами. Порядок определения и утверждения общего допустимого улова водных биоресурсов и его изменения устанавливается Правительством РФ<sup>647</sup>.

Общие допустимые уловы водных биоресурсов во внутренних водах, в том числе во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне России, в Азовском и Каспийском морях, а также квоты добычи (вылова) водных биоресурсов, предоставленные России в соответствии с международными договорами, ежегодно распределяются и утверждаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Существуют следующие виды квот:

1) добычи для промышленного рыболовства (кроме прибрежного рыболовства) на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне России (промышленные квоты);

2) добычи для прибрежного рыболовства во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне России (прибрежные квоты);

3) добычи для рыболовства в научно-исследовательских и контрольных целях (научные квоты);

4) добычи для рыболовства в учебных и культурно-просветительских целях;

5) добычи для рыболовства в целях рыбоводства, воспроизводства и акклиматизации водных биоресурсов;

6) добычи для организации любительского и спортивного рыболовства;

7) добычи в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока России;

8) добычи для России в районах действия международных договоров;

9) добычи в исключительной экономической зоне России для иностранных государств, устанавливаемые в соответствии с международными договорами;

10) добычи для промышленного рыболовства во внутренних водах, за исключением внутренних морских вод России (промышленные квоты пресноводных водных объектов).

---

<sup>647</sup> Постановление Правительства РФ от 26 сентября 2005 г. № 583 «Об определении и утверждении общих допустимых уловов водных биологических ресурсов, а также о внесении в них изменений» // СЗ РФ. 2005. № 40. Ст. 4036; см., также: Постановление Правительства РФ от 20 мая 2005 г. № 316 «Об организации промысла тихоокеанских лососей» // СЗ РФ. 2005. № 22. Ст. 2123 (в ред. Постановления Правительства РФ от 27 марта 2007 г. № 186).

Прибрежные квоты во внутренних морских водах и в территориальном море Российской Федерации распределяются между прибрежными субъектами Федерации<sup>648</sup>. Промышленные квоты пресноводных водных объектов распределяются между субъектами Федерации в порядке, устанавливаемом уполномоченным федеральным органом<sup>649</sup>.

Промышленные квоты и прибрежные квоты, а также квоты добычи водных биоресурсов для Российской Федерации в районах действия международных договоров<sup>650</sup> распределяются путём заключения с ними договоров о закреплении долей квоты добычи водных биоресурсов на 10 лет на основании данных рыбохозяйственного реестра<sup>651</sup> об объёме добытых такими лицами водных биоресурсов за 4 года, предшествующие расчётному.

Научные квоты, квоты добычи водных биоресурсов для осуществления рыболовства в целях рыбоводства, воспроизводства и акклиматизации водных биоресурсов, квоты добычи водных биоресурсов для осуществления рыболовства в учебных и культурно-просветительских целях распределяются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в порядке, установленном Правительством РФ.

Квоты добычи водных биоресурсов для организации любительского и спортивного, традиционного, а также пресноводного рыболовства распределяются органами исполнительной власти субъектов Федерации.

**Разрешение на добычу водных биоресурсов** удостоверяет право на их вылов при осуществлении:

- 1) промышленного, в том числе прибрежного, рыболовства;

---

<sup>648</sup> Постановление Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 640 «О распределении квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов для осуществления прибрежного рыболовства во внутренних морских водах Российской Федерации и в территориальном море Российской Федерации между прибрежными субъектами Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 44. Ст. 4564 (в ред. Постановления Правительства РФ от 14 апреля 2007 г. № 231); Постановление Правительства РФ от 15 декабря 2005 г. № 768 «Об утверждении Положения о распределении общих допустимых уловов водных биологических ресурсов применительно к видам квот их добычи (вылова)» // СЗ РФ. 2005. № 52 (3 ч.). Ст. 5734.

<sup>649</sup> Приказ Госкомрыболовства РФ от 21 апреля 2008 № 325 «Об утверждении Порядка распределения промышленных квот пресноводных водных объектов между субъектами Российской Федерации» // Российская газета. 2008. 28 мая.

<sup>650</sup> Постановление Правительства РФ от 12 августа 2008 г. № 604 «Об утверждении Правил распределения квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов для Российской Федерации в районах действия международных договоров Российской Федерации в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов» // СЗ РФ. 2008. № 33. Ст. 3866.

<sup>651</sup> Порядок ведения реестра установлен Постановлением Правительства РФ от 12 августа 2008 г. № 601 «О государственном рыбохозяйственном реестре» // СЗ РФ. 2008. № 33. Ст. 3863.

2) рыболовства в научно-исследовательских и контрольных, учебных и культурно-просветительских целях, в целях рыболовства для рыбоводства, воспроизводства и акклиматизации водных биоресурсов.

Разрешение на добычу водных биоресурсов, отнесённых к объектам рыболовства, выдаётся в отношении каждого судна, осуществляющего рыболовство. Действие разрешения может быть приостановлено или аннулировано до истечения установленного срока его действия уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в соответствии с основаниями прекращения права на добычу водных биоресурсов. Оформление, выдача, регистрация разрешений осуществляются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области рыболовства. Порядок оформления, выдачи, регистрации разрешений, внесения в них изменений, приостановления и аннулирования разрешений устанавливается Правительством РФ<sup>652</sup>.

Промышленные квоты добычи водных биоресурсов и их доли для осуществления промышленного рыболовства могут быть проданы на аукционах. На аукционы выставляются промышленные квоты добычи и доли квот в случаях:

1) прекращения права рыболовства по соглашению между сторонами договора; в случае отказа лица от права на рыболовство; при ликвидации юридического лица или смерти гражданина, которым водные биоресурсы были предоставлены, а также в случаях принудительного прекращения права рыболовства;

2) добычи видов водных биоресурсов, которые ранее не были отнесены к объектам рыболовства, или водных биоресурсов в новых районах их добычи;

3) перехода права на добычу водных биоресурсов от одного лица к другому лицу путем отчуждения.

Организатором аукционов выступает уполномоченный орган исполнительной власти или на основании договора с ним – специализированная организация<sup>653</sup>.

---

<sup>652</sup> Постановление Правительства РФ от 22 октября 2008 г. № 775 «Об утверждении Правил оформления, выдачи, регистрации, приостановления действия и аннулирования разрешений на добычу (вылов) водных биологических ресурсов, а также внесения в них изменений» // СЗ РФ. 2008. № 43. Ст. 4953.

<sup>653</sup> Постановление Правительства РФ от 12 августа 2008 г. № 602 «Об утверждении Правил проведения аукционов по продаже промышленных квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов и долей в общем объеме квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов для осуществления промышленного рыболовства» // СЗ РФ. 2008. № 33. Ст. 3864.



К живым ресурсам исключительной экономической зоны России относятся все виды рыб, морских млекопитающих, моллюсков, ракообразных, а также другие водные биологические ресурсы, за исключением живых организмов «сидячих видов» морского дна и его недр. Живыми ресурсами континентального шельфа являются живые организмы, относящиеся к «сидячим видам», то есть организмы, которые в период, когда возможен их промысел, находятся в неподвижном состоянии на морском дне или под ним либо не способны передвигаться иначе, как находясь в постоянном физическом контакте с морским дном или его недрами<sup>654</sup>.

### **§ 5. Государственное управление использованием объектов животного мира**

Государственное управление в области рационального использования животного мира входит в компетенцию исполнительных органов государственной власти, Президента и Правительства РФ, органов исполнительной власти субъектов Федерации, а также специально уполномоченных государственных органов по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания.

В целях обеспечения охраны и использования животного мира, сохранения и восстановления среды его обитания осуществляется государственный учёт объектов животного мира и их использования, ведётся Государственный кадастр и государственный мониторинг объектов животного мира, проводится государственный контроль в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания. Государственный учёт, государственный кадастр объектов и государственный мониторинг объектов животного мира, обитающих на территории России, а также в пределах континентального шельфа и исключительной экономической зоны России, ведутся по

---

<sup>654</sup> В соответствии с Приказом Госкомитета РФ по рыболовству от 10 сентября 1996 г. № 169 «Об утверждении Перечня видов живых организмов, являющихся живыми ресурсами континентального шельфа Российской Федерации» перечень видов живых организмов, являющихся живыми ресурсами континентального шельфа РФ, включает в себя следующие виды: Ракообразные; Иглокожие; Губки; Красные водоросли; Бурые водоросли; Зеленые водоросли; Высшие растения; Морские травы и виды промысловых ракообразных, моллюсков, иглокожих и других беспозвоночных животных, а также водорослей, морских трав и другой морской растительности, которые: а) впоследствии окажутся промысловыми; б) будут описаны как новые для фауны (флоры); в) вселятся, будут акклиматизированы или искусственно созданы в пределах континентального шельфа России и в надлежащий с промысловой точки зрения период своего развития будут либо прикреплены ко дну или под ним, либо смогут передвигаться только по дну или в его недрах.

единым правилам<sup>655</sup> федеральными органами исполнительной власти совместно с органами исполнительной власти субъектов Федерации и Российской академией наук.

Обязанности по организации и ведению государственного учета, кадастра и мониторинга объектов животного мира возложены на различные федеральные органы: по объектам животного мира, отнесённым к объектам охоты, по объектам животного мира, принадлежащим к видам, занесённым в специальные перечни вредителей домашних животных и вредителей растений (кроме вредителей леса), – на Министерство сельского хозяйства РФ; по объектам животного мира, отнесённым к объектам рыболовства, – на Федеральное агентство по рыболовству; по объектам животного мира, не отнесённым к объектам охоты и рыболовства, занесённым в красные книги России и субъектов Федерации, – на Министерство природных ресурсов и экологии РФ; по объектам животного мира, принадлежащим к видам, занесённым в специальный перечень вредителей леса, – на Федеральное агентство лесного хозяйства; по объектам животного мира, принадлежащим к видам, занесённым в специальный перечень видов (групп видов) животных, представляющих опасность для здоровья человека, – на Министерство здравоохранения и социального развития РФ.

**Государственный кадастр** объектов животного мира содержит совокупность сведений о географическом распространении объектов животного мира, их численности, а также характеристику среды обитания, информацию об их хозяйственном использовании и другие необходимые данные.

**Государственный учёт и прогнозирование** состояния животного мира осуществляют специально уполномоченные государственные органы по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания в соответствии с разграничением их полномочий.

**Государственный мониторинг** объектов животного мира представляет собой систему регулярных наблюдений за распространением, численностью, физическим состоянием объектов животного мира, структурой, качеством и площадью среды их обитания и проводится в целях сохранения биологического разнообразия, обеспечения устойчи-

---

<sup>655</sup> Постановление Правительства РФ от 10 ноября 1996 г. № 1342 «О порядке ведения государственного учёта, государственного кадастра и государственного мониторинга объектов животного мира» // СЗ РФ. 1996. № 47. Ст. 5335.

вого состояния объектов животного мира и научно обоснованного их использования<sup>656</sup>.

**Государственный контроль** в области охраны, использования и воспроизводства объектов животного мира и среды их обитания осуществляется в целях обеспечения соблюдения юридическими лицами и гражданами требований законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Федерации об охране и использовании объектов животного мира.

Сбор информации о состоянии животного мира и его объектов организуется не только государственными органами. На пользователей животного мира возлагается обязанность ежегодно проводить учёт используемых ими объектов животного мира и объёмов их изъятия и предоставлять полученные данные в специально уполномоченный государственный орган по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания.

## § 6. Плата за пользование объектами животного мира

Пользователи объектами животного мира, имеющие лицензию (разрешение) или договор на пользование объектами животного мира на территории Российской, в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе России, уплачивают сборы за пользование объектами животного мира в размерах и порядке, которые установлены гл. 25.1 Налогового кодекса РФ. Законодательством о животном мире и налоговым законодательством установлены следующие виды платежей: 1) сборы за пользование объектами животного мира; 2) платежи при продаже промышленных квот добычи водных биоресурсов и долей квот для осуществления промышленного рыболовства на аукционах; 3) государственная пошлина за рассмотрение заявлений о предоставлении лицензий на пользование объектами животного мира, и за предоставление указанных лицензий.

Плательщиками сбора за пользование объектами животного мира, за исключением объектов животного мира, относящихся к водным биоресурсам, признаются организации и физические лица, получившие ли-

---

<sup>656</sup> Порядок ведения мониторинга водных биоресурсов установлен Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 1999 г. № 226 «О создании отраслевой системы мониторинга водных биологических ресурсов, наблюдения и контроля за деятельностью промысловых судов» // СЗ РФ. 1999. № 10. Ст. 1243 (в ред. Постановления Правительства РФ от 14 декабря 2006 г. № 767).

цензию (разрешение) на пользование объектами животного мира на территории России.

Плательщиками сбора за пользование объектами водных биоресурсов являются организации и физические лица, получившие разрешение на добычу водных биоресурсов во внутренних водах, в территориальном море, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне России, в Азовском, Каспийском, Баренцевом морях и в районе архипелага Шпицберген. Ставки сбора по водам биологических ресурсов устанавливаются в рублях за 1 тонну водных биоресурсов, по объектам животного мира – за каждый объект животного мира.

Сбор за пользование объектами животного мира не уплачивается, если такое пользование осуществляется: 1) в ходе традиционного природопользования представителями коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока России и лицами, не относящимися к коренным малочисленным народам, но постоянно проживающими в местах их традиционного проживания и хозяйственной деятельности, для которых охота и рыболовство являются основной деятельностью; 2) в целях охраны здоровья населения, устранения угрозы для жизни человека, предотвращения заболеваний сельскохозяйственных и домашних животных, регулирования видового состава объектов животного мира, предотвращения нанесения ущерба экономике, животному миру и среде его обитания, а также в целях воспроизводства объектов животного мира; 3) в целях изучения запасов и промышленной экспертизы объектов животного мира, а также в научных целях.

**Нарушение правил пользования объектами животного мира** влечёт уголовную<sup>657</sup>, административную<sup>658</sup>, гражданско-правовую ответственность в случаях, предусмотренных Уголовным кодексом РФ, КоАП РФ, законодательством о животном мире и гражданским законодательством.

Нормы Гражданского кодекса РФ предусматривают основания и условия возложения обязанности возмещения вреда, а природоохранное законодательство участвует в этом своими нормами и правилами,

---

<sup>657</sup> См., подробнее: *Неудахина О.М.* Водные животные и растения как предмет преступления, предусмотренного ст. 256 УК РФ // Экологическое право. 2006. № 3.

<sup>658</sup> Приказ Госкомрыболовства РФ от 20 декабря 2007 г. № 87 «О реализации отдельных положений КоАП РФ в сфере рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 5.

предусматривающими соответствующие методики и таксы исчисления ущерба (убытков)<sup>659</sup>.

За незаконное пользование водными биоресурсами таксы установлены в твёрдой денежной сумме (рублях)<sup>660</sup>. Порядок реализации и уничтожения безвозмездно изъятых или конфискованных водных биоресурсов, продуктов их переработки, а также перечень водных биоресурсов, подлежащих уничтожению, устанавливается Правительством РФ<sup>661</sup>.

Безвозмездно изъятые или конфискованные суда подлежат продаже на аукционах в порядке, установленном гражданским законодательством. В случае, если указанные суда не были проданы на аукционах, они подлежат уничтожению.

---

<sup>659</sup> Романов В.И. Гражданско-правовая ответственность за вред, причинённый объектам животного мира и среде их обитания // Юрист. 2003. № 6.

<sup>660</sup> Постановление Правительства РФ от 25 мая 1994 г. № 515 «Об утверждении таксы для исчисления размера взыскания за ущерб, причинённый уничтожением, незаконным выловом или добычей водных биологических ресурсов» // СЗ РФ. 1994. № 6. Ст. 604 (в ред. Постановления Правительства РФ от 26 сентября 2000 г. № 724).

<sup>661</sup> Постановление Правительства РФ от 31 мая 2007 г. № 367 «О мерах по реализации статьи 54 Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (вместе с «Правилами реализации и уничтожения безвозмездно изъятых или конфискованных водных биологических ресурсов и продуктов их переработки» и «Перечнем безвозмездно изъятых или конфискованных водных биологических ресурсов, которые в случае, если их физическое состояние не позволяет вернуть их в среду обитания, подлежат незамедлительному уничтожению» // СЗ РФ. 2007. № 25. Ст. 3031; Постановление Правительства РФ от 28 мая 2003 г. № 304 «Об утверждении Правил использования конфискованных диких животных и растений, их частей или дериватов, подпадающих под действие Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, от 3 марта 1973 г.» // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2168.





## СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Алиев О.К.* Конституционные основы охраны окружающей природной среды и природопользования: характеристика, проблемы, тенденции // Юрист. 2007. №4.
2. *Ананидзе Ф.Р.* Некоторые проблемы определения понятия «коренной народ» // Юрист-международник. 2006. №2.
3. *Андрюхина Э.П.* Административно-процедурная деятельность в области недропользования // Административное право и процесс. 2007. №2.
4. *Анисимов А.П., Мохов А.А., Копылов Д.Э.* Правовой режим животных как объекта гражданских и иных правоотношений // Современное право. 2007. №4.
5. *Арбатов А.А.* Минеральные ресурсы – элемент системы «природа-общество» / Системные исследования. Методологические проблемы: Ежегодник. 1985. М.: Наука, 1986.
6. *Арский Ю.М., Данилов-Данильян В.И., Залиханов М.Ч. и др.* Экологические проблемы: что происходит, кто виноват и что делать? М.: МНЭПУ, 1997.
7. *Афанасьев В.Г.* Системность и общество. М., 1980.
8. *Ахмадгазизов И.С.* Вещные права на лесные участки по новому Лесному кодексу РФ // Бюллетень нотариальной практики. 2007. №5.
9. *Бажутов С.* Борьба с незаконной добычей водных биологических ресурсов // Законность. 2006. №12.
10. *Бандорин Л.Е.* Проблемы охраны исконной среды обитания, окружающей среды и экологических прав коренных малочисленных народов // Экологическое право. 2007. №5.
11. *Баранов В.М.* Гражданско-правовое регулирование оборота природных ресурсов: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.
12. *Баранов В.М.* Отношения собственности на природные ресурсы в Российской Федерации // Юрист. 2006. №12.
13. *Баранов В.М., Поленина С.В.* Система права, система и систематизация законодательства в правовой системе России: Учеб. пособие. Н. Новгород, 2002.
14. *Бару М.И.* Правовые и иные социальные нормы, регулирующие трудовые отношения: Конспект лекции. Харьков, 1965.
15. *Басин Ю.Г., Сулейменов М.К., Осипов Е.Б., Ченцова О.И.* Контракты на недропользование: проблемы юридической квалификации и систематизации // Энергетическое право. 2007. №2.
16. *Басов А.В.* Правовые аспекты режима раздела продукции в Российской Федерации // Законодательство и экономика. 2001. №10.
17. *Беззенко Р.С.* Пользование недрами без лицензии: публичный и частноправовой аспект // Российская юстиция. 2002. №4.
18. *Белов В.А.* Типичные недостатки диссертаций по гражданскому праву // Вестник гражданского права. 2007. №1.
19. *Беренштейн И.В.* Формирование имущественных отношений в сфере водоснабжения и водоотведения в Российской Федерации // Предпринимательское право. 2006. №4.
20. *Благовещенская М.С.* Участие пользователя недр в социально-экономическом развитии соответствующей территории как одно из условий лицензионного соглашения // Экологическое право. 2004. №1.
21. *Благосклонов К.Н., Благосклонов К.Н., Иноземцев А.А., Тихомиров В.Н.* Охрана природы. М.: Высш. шк., 1967.
22. *Блинников Р.В.* Ответственность в сфере землепользования и лесопользования на землях лесного фонда // Безопасность бизнеса. 2007. №3.
23. *Блинников Р.В.* Понятие и состав земель лесного фонда // Правовые вопросы недвижимости. 2006. №2.



24. *Бобин П.Н.* Участие государства в отношениях природопользования // Юрист. 2006. №2.
25. *Боголюбов С.А.* Земельное право. М.: Норма-Инфра•М, 1998.
26. *Боголюбов С.А.* Проблемы реализации права собственности на природные ресурсы // Журнал российского права. 2006. №12.
27. *Боголюбов С.А.* Современные проблемы Экологического кодекса // Экологическое право. 2005. №6.
28. *Боголюбов С.А.* Экологическое право. М.: Норма-Инфра•М, 1999.
29. *Боголюбов С.А.* Экологическое право. М.: Юристь, 2004.
30. *Боголюбов С.А., Бабкина К.А., Горкина И.Д. и др.* Комментарий Федерального закона «О недрах». М., 2001.
31. *Боркаев Б.С.* Консорциум как субъект недропользования // Безопасность бизнеса. 2007. №4.
32. *Бочин А.А.* Основные положения договора подачи питьевой воды и оказания услуг по приёму сточных вод // Право и экономика. 2002. №2.
33. *Боярко Г.Ю.* Основы горного права России. Томск: Изд-во Том. ун-та, 2000.
34. *Боярко Г.Ю.* Экономика минерального сырья. Томск: Аудит-информ, 2000.
35. *Боярко Г.Ю., Калинин И.Б.* Правовое регулирование доступа к участку недр // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 2001. №1.
36. *Бринчук М.М.* Экологическое право. М.: Юристь, 1999.
37. *Бринчук М.М.* Государственное управление как эколого-правовая категория // Экологическое право. 2006. №1.
38. *Бринчук М.М.* О комплексном природопользовании // Экологическое право. 2002. №5.
39. *Бринчук М.М.* Экологическое право (право окружающей среды). М., 1998.
40. *Бринчук М.М.* Экологическое право (право окружающей среды). М.: Юристь, 1999.
41. *Бринчук М.М.* Экологическое право. М.: Юристь, 2004.
42. *Брославский Л.И.* Правовая охрана природы в США // Журнал российского права. 2005. №6.
43. *Бугаев Д.В.* Гражданско-правовое регулирование использования объектов животного мира, отнесённого к объектам охоты: Дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2006.
44. *Булгаков М.Б., Ялбулганов А.А.* Российское природоохранное законодательство XI – начала XX веков. М.: Легат, 1997.
45. *Быковский В.* Право собственности на леса // Законность. 2007. №8.
46. *Быковский В.К.* Лесные сервитуты в новом Лесном кодексе РФ // Юрист. 2007. №2.
47. *Быстров Г.Е.* О праве государственной собственности на недра Российской Федерации и субъектов Российской Федерации / Правовые проблемы нефтегазового комплекса. Тюмень, 2002.
48. *Быстров Г.Е.* Противоречия Лесного кодекса РФ и новая концепция регулирования лесных отношений // Экологическое право. 2007. №5.
49. *Быстров Г.Е., Краснова И.О.* Лицензирование пользования недрами // Закон. 1994. №6.
50. *Вакула М.А.* Новый Водный кодекс: проблемы и пробелы // Экологическое право. 2006. №4.
51. *Васильевская Д.В.* Нормативное закрепление права собственности на недра: опыт и тенденции // Журнал российского права. 2007. №8.
52. *Васильева М.И.* Правовое регулирование лесных отношений в новом Лесном кодексе РФ // Журнал российского права. 2007. №1.

53. *Васильева М.И.* Публичные интересы в экологическом праве: теория и практика правового регулирования: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2003.
54. *Веденин Н.Н.* Животный мир: проблемы охраны и использования // Журнал российского права. 2002. №12.
55. *Ведяшкин С.В.* Экологическое право России: Курс лекций. Томск, 2008. Вып. 1.
56. *Вернадский В.И.* Биосфера и ноосфера. М.: Наука, 1989.
57. *Вернадский В.И.* Научная мысль как планетное явление. М.: Наука, 1991.
58. *Вернадский В.И.* Химическое строение биосферы Земли и её окружения. М., 1965.
59. *Воробьев С.Д.* Охрана природных ресурсов как принцип конституционного строя России // Конституционное и муниципальное право. 2008. №2.
60. *Вылегжанин А.* Права на морские природные ресурсы // Хозяйство и право. 1997. №5.
61. *Габитов Р.Х.* Теоретические проблемы правовой охраны атмосферы земли в современных условиях: Дис. ... д-ра юрид. наук. Уфа, 2000.
62. *Галимов Д.И.* Совершенствование законодательства об ответственности за незаконную добычу водных животных и растений // Безопасность бизнеса. 2007. №4.
63. *Гасников К.Д.* Животные как объект гражданских прав // Законодательство и экономика. 2002. №12.
64. *Геологический словарь.* М.: Недра, 1985.
65. *Гирусов Э.В., Бобылев С.Н. и др.* Экология и экономика природопользования. М.: Закон и право, 1998.
66. *Голыченко А.К.* Охрана окружающей природной среды, обеспечение экологической безопасности, обеспечение рационального использования природных ресурсов: термины, содержание, соотношение // Экологическое право: Сб. материалов науч.-практ. конф. 1995–1998 гг. М.: Изд-во Зерцало, 1999.
67. *Голыченко А.К.* Экологический кодекс Российской Федерации: концепция проекта XXI века (основные подходы и положения) // Государство и право на рубеже веков: Материалы Всерос. конф. М., 2001.
68. *Голыченко А.К.* Эколого-правовой словарь // Экологическое право. 2003. № 3–6; 2004. № 1, 2, 3, 4, 6; 2005. №1–4.
69. *Голуб А.А., Струкова Е.Б.* Экономика природных ресурсов. М.: Аспект – Пресс, 1998.
70. *Гордиенков А.Д., Колодина Н.В.* Незаконная порубка деревьев и кустарников: причины и проблемы привлечения к уголовной ответственности // Экологическое право. 2006. №1.
71. *Гордиенков А.Д., Колодина Н.В.* Проблемы объективной стороны незаконной порубки деревьев и кустарников (внесение изменений в действующую редакцию статьи 260 Уголовного кодекса Российской Федерации) // Экологическое право. 2005. №6.
72. *Горшков В.Г., Кондратьев К.Я., Данилов-Данильян В.И., Лосев К.С.* Окружающая среда: от новых технологий к новому мышлению. М., 1994.
73. *Гофман К.Г.* Экономический механизм природопользования в условиях перехода к рыночной экономике. Экономика природопользования (из научного наследия). М.: Эдиториал УРСС, 1998.
74. *Гражданское право: Учебник.* / Под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. М.: Проспект, 1997. Ч. 1.
75. *Гумерова А.Р.* Экологизация отраслей российского законодательства // Журнал российского права. 2004. №12.
76. *Данилов В.Ф.* Формирование института лесной собственности в законодательстве Российской Империи XIX – XX веков // История государства и права. 2007. №7.
77. *Данилова Н.В.* Проблемы защиты прав коренных малочисленных народов на традиционное природопользование // Социальное и пенсионное право. 2007. №4.

78. Данилов-Данильян В. Последняя редакция Водного кодекса не имеет смысла // Мировая энергетика. 2006. №3.

79. Данилов-Данильян В.И., Горшков В.Г., Арский Ю.М., Лосев К.С. Окружающая среда между прошлым и будущим: мир и Россия (опыт эколого-экономического анализа). М.: ВИНТИ, 1994.

80. Данилов-Данильян В.И., Лосев К.С. Экологический вызов и устойчивое развитие. М.: Прогресс-Традиция, 2000.

81. Данилов-Данильян В.И., Рывкин А.Л. К системному анализу долгосрочных процессов природопользования / Системные исследования. Методологические проблемы: Ежегодник. 1985. М.: Наука, 1986.

82. Дмитриев В.В. Новый Водный кодекс Российской Федерации и проблемы предоставления земельных участков и лесов в водоохранных зонах // Адвокат. 2007. №5.

83. Дмитриева Т.Н. Топонимия бассейна реки Казым как источник сведений о традиционных промыслах ханты (охотничий промысел) / Изв. Урал. гос. ун-та. 2005. №39. Гуманитарные науки. Выпуск 10.

84. Дрейер О.К., Лось В.А. Экология и устойчивое развитие. М.: Изд-во УРАО, 1997.

85. Дроздов И.А. О развитии правового регулирования недропользования // Вест. ВАС РФ. 2007. №8.

86. Дубовик О.Л. Введение в экологическое право. М.: Проспект, 2003.

87. Дубовик О.Л. Механизм действия права в охране окружающей среды. М., 1984.

88. Дубовик О.Л. Экологическое право: Учебник. М.: Проспект, 2003.

89. Дубовик О.Л., Жалинский А.Э. Причины экологических преступлений. М., 1988.

90. Дудиков М.В. О пользовании недрами иностранными юридическими лицами // Юридический мир. 2006. №7.

91. Дудиков М.В. Особенности договора подряда на выполнение работ, связанных с пользованием недрами // Юридический мир. 2007. №1.

92. Дудиков М.В. Правовое регулирование прекращения права пользования недрами по вине недропользователя (требования законодательства о принудительном прекращении права пользования при наличии вины пользователя недр) // Энергетическое право. 2005. №2.

93. Дудиков М.В. Правовые аспекты предоставления лицензий на пользование участками недр, имеющими сложную структуру // Экологическое право. 2007. №2.

94. Дудиков М.В. Проблемы правового регулирования прекращения права пользования недрами по обстоятельствам, не связанным с использованием недрами // Юрист. 2008. №2.

95. Ермолина М.А. Отношения в области использования природных ресурсов как предмет диссертационных исследований // Юридическое образование и наука. 2006. №4.

96. Ерофеев Б.В. Советское земельное право. М., 1965.

97. Ерофеев Б.В. Советское природоресурсовое право. М., 1983.

98. Ерофеев Б.В. Экологическое право. М.: Новый юрист, 1998.

99. Ерофеев Б.В. Экологическое право. М.: Новый юрист, 1999.

100. Ефимичев С., Ефимичев П. Конституция РФ и её толкование Конституционным Судом РФ // Уголовное право. 1999. №3.

101. Жариков Ю.Г. О праве владельцев земельных участков пользоваться общераспространёнными полезными ископаемыми // Право и экономика. 1999. №9.

102. Жильцов С.С., Зонн И.С. Битва за воду. Центральная Азия на пороге водных конфликтов // Независимая газета от 8 апреля 2008 г.

103. Заславская Л.А. Вопросы кодификации законодательства о природных ресурсах // Экологическое право России: Сб. материалов науч.-практ. конф. 1995–1998 гг. М.: Зерцало, 1999.

104. *Земцов Р.Г.* «Особенности становления и функционирования малых и средних нефтедобывающих компаний в России: Автореф. дис. ... канд. экон. наук. Новосибирск, 2004.
105. *Зиновьева О.А.* Юридическая ответственность за нарушение лесного законодательства: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001.
106. *Зиновьева О.А.* Понятие леса и лесного участка в новом Лесном кодексе Российской Федерации // Журнал российского права. 2007. №4.
107. *Зиновьева О.А.* Приостановление, ограничение, прекращение природопользования и деятельности, осуществляемой с нарушениями законодательства об охране окружающей среды // Экологическое право. 2004. №3.
108. *Злотникова Т.В.* Правотворческая деятельность в Государственной Думе Российской Федерации // Экологическое право России: Сб. материалов науч.-практ. конф. Выпуск второй. 1999–2000 / Под ред. А.К. Голиченкова; Сост.: А.К. Голиченков, И.А. Игнатьева. М.: ПОЛТЕКС, 2001.
109. *Зубкова В., Соколов Н.* Проблемы применения законодательства о незаконной порубке лесных насаждений по УК РФ // Уголовное право. 2007. №2.
110. *Иванов Д.В., Григорьян Б.Р., Бойко В.А. и др.* О правовом статусе островов водохранилищ Российской Федерации // Экологическое право. 2007. №3.
111. *Игнатьева И.А.* Кодификация экологического законодательства: современные проблемы и условия применения // Экологическое право. 2008. №1.
112. *Игнатьева И.А.* Систематизация экологического законодательства и экологизация иных отраслей российского законодательства // Экологическое право. 2007. №1.
113. *Игнатьева И.А.* Систематизация экологического законодательства: современные проблемы и практические подходы // Журнал российского права. 2003. №12.
114. *Ильинская О.А., Чергинская С.В.* Международная научно-практическая конференция на тему: «Право собственности на природные ресурсы и эффективность природопользования» // Экологическое право. 2006. №4.
115. *Илюмжинов В.Н., Перчик А.И.* Теоретические основания правомерности и обязательности государственного контроля освоения нефтегазовых ресурсов // Проблемы горного и экологического права в нефтегазовом комплексе. М.: ГУП Издательство «Нефть и газ», РГУ нефти и газа им. И.М. Губкина. 2001. Вып. 1.
116. *Имре Сабо.* Основы теории права. М.: Прогресс, 1974.
117. *Искоян А.Б.* Правовое регулирование охраны и использования растительного мира. Ереван, 1987.
118. *Казанцев Н.Д.* Из истории науки советского земельного и природоохранительного права // Экологическое право. 2006. №2.
119. *Казанцев Н.Д.* Природоресурсовое право и его пределы как интегрированной отрасли // Вест. Моск. ун-та. 1967. Сер. X «Право». № 6.
120. *Какулия Р.А.* Соглашение о разделе продукции: юридическая природа, проблемы и перспективы // Право и политика. 2007. №3.
121. *Калиниченко Т.Г.* Государственная регистрация водных прав (проблемы и перспективы) // Бюллетень нотариальной практики. 2007. №4.
122. *Калиниченко Т.Г.* Договоры в водных отношениях // Экологическое право. 2006. №1.
123. *Калиниченко Т.Г.* Новый Водный кодекс РФ (проблемы и перспективы) // Транспортное право. 2007. №2.
124. *Калиниченко Т.Г.* О государственной регистрации водных прав // Законодательство и экономика. 2007. №8.
125. *Калиниченко Т.Г.* Соотношение водных и гражданско-правовых отношений после принятия Водного кодекса РФ // Бюллетень нотариальной практики. 2007. №2.

126. *Карташова Е.Р., Олескин А.* Биоцентризм и устойчивое развитие // Вестник Российского философского общества. 2005. №4 (36).
127. *Китанина Е.Е.* Соглашения о разделе продукции: проблемы правоприменения в связи с порядком заключения соглашений // Законодательство и экономика. 2007. №11.
128. *Кичигин Н.В., Леонтьев А.Е.* Правовой режим земельных участков, расположенных в пределах водоохраных зон и прибрежных защитных полос // Экологическое право. 2007. №4.
129. *Клир Дж.* Системология. М.: Радио и связь, 1990.
130. *Клюкин Б.Д.* Законодательная база горного права РФ: современные проблемы и пути совершенствования // Экологическое право. 2002. №3.
131. *Клюкин Б.Д.* Формирование горного законодательства России // Дело и право. 1994. №12.
132. *Клюкин Б.Д.* Формирование нового горного права России // Журнал российского права. 2001. №3.
133. *Козлов Д.В.* Замкнутый водоём // ЭЖ-Юрист. 2006. №47.
134. *Колбасов О.С.* Окружающая среда и право // Правовая охрана окружающей среды при социализме. М.: Институт государства и права АН СССР, 1984.
135. *Колбасов О.С.* Советское законодательство об охране природы за 40 лет // Экологическое право. 2006. №5.
136. *Колбасов О.С.* Теоретические основы права пользования водами. М.: Наука, 1972.
137. *Колбасов О.С.* Экология: политика – право. М.: Наука, 1976.
138. *Колдаев С.В.* Договорной порядок пользования недрами как альтернатива разрешительному порядку // Современное право. 2005. №1.
139. *Комиссаренко В.С.* Правовое регулирование охраны недр и окружающей среды при освоении месторождений нефти и газа: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.
140. *Комиссаренко В.С.* Проблемы правовой охраны окружающей среды при освоении месторождений нефти и газа // Энергетическое право. 2005. №2.
141. Комментарий к Водному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Под ред. С.А. Боголюбова. М.: Юридический Дом «Юстицинформ», 1997.
142. Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации / Под ред. С.А. Боголюбова. М., 1997.
143. Комментарий к новому Лесному кодексу Российской Федерации / Под ред. М.Ю. Тихомирова. М.: Издательство Тихомирова М.Ю., 2007.
144. Комментарий к Федеральному закону «О животном мире» (постатейный, под ред. С.А. Боголюбова). М.: Юридический Дом «Юстицинформ», 2002.
145. *Кондратьев К.Я., Романюк Л.П.* Устойчивое развитие: концептуальные аспекты // Изв. РГО. 1996. №6.
146. *Кравченко С.Н.* Имущественная ответственность за причинение вреда природным объектам: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1968.
147. *Краев Н.В.* Основания и порядок прекращения права пользования животным миром // КонсультантПлюс. 2005.
148. *Краев Н.В.* Порядок предоставления объектов животного мира в долгосрочное пользование // КонсультантПлюс. 2003.
149. *Краев Н.В.* Современная практика регламентации весенней охоты // Экологическое право. 2005. №4.
150. *Краснов Н.И.* Некоторые вопросы развития современной науки земельного права // Развитие гражданско-правовых наук. М., 1980.
151. *Краснов Н.И.* Право землепользования в СССР. М., 1964.
152. *Краснов Н.И., Аксёнок Г.А. и др.* Право природопользования в СССР. М., 1990.

153. *Крассов О.И.* Земельное право: Учебник. М.: Юрист, 2000.
154. *Крассов О.И.* Право собственности на леса // Экологическое право. 2006. № 2, 3.
155. *Крассов О.И.* Экологическое право. Учебник для вузов. М.: Норма, 2004.
156. *Крюков В., Севастьянова А., Токарев А., Шмат В.* Эволюционный подход к формированию системы государственного регулирования нефтегазового сектора. Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2002.
157. *Кузнецова Н.Д.* О праве собственности на водные биологические ресурсы // Законодательство и экономика. 2005. №1.
158. *Кузьмич А.* Россия и рынок (В свете советского и международного права) // Воскресенье. 1990. №4.
159. *Куриков В.М.* Природопользование и охрана северных территорий в условиях рынка. Томск: Изд-во Том. ун-та, 1998.
160. *Лебедев В.М.* Природоресурсное право как отрасль российского права, - в кн. «Освоение Севера: традиции и современность». Томск, 1999.
161. *Лебедев В.М.* Трудовое право. Проблемы Общей части. Томск, 1998.
162. *Лебедева И.П.* Японские корпорации: стратегия развития (финансово-организационные аспекты). М., 1995.
163. *Лола А.М.* Россия страна урбосистем // Экосинформ. 1996. №1–2.
164. *Львов Д.С.* Экономический манифест // Свободная мысль. 1998. №6.
165. *Любичанковский В.А.* Эволюция взаимоотношений общества и природы // CREDO NEW. Теоретический журнал. 2007. №1.
166. *Мазаев В.Д.* Публичная собственность в России: конституционные основы. М.: Городец, 2004.
167. *Малая Т.Н.* Проблемы законодательства о животном мире. Экологическое право России: Сб. материалов науч.-практ. конф. 1995–1998 гг. М.: Зерцало, 1998.
168. *Мальцев А.В.* Право как нормативно-деятельностная система // Правоведение. 2003. №2 (247).
169. *Маляр Н.А.* Государственная политика в области разработки и разведки энергетических ресурсов // Безопасность бизнеса. 2007. №2.
170. *Мельгунов В.Д.* О некоторых вопросах права собственности на недра // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 2002. №6.
171. *Мельникова Ю.В.* Виды сделок с лесными участками // Нотариус. 2008. №1.
172. *Мельникова Ю.В.* Понятие лесного участка как объекта гражданских прав // Юрист. 2008. №1.
173. *Мечетный Б.С.* К вопросу о конституционности правового механизма снабжения населения природными ресурсами в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. №5.
174. *Милютин А.Г., Порцевский А.К., Калинин И.С.* Охрана недр и рациональное недропользование при горных, горно-разведочных и буровых работах. М., 2005.
175. *Миргазизова Р.Н.* Правовое регулирование отношений собственности в сфере поиска, разведки и добычи минерального сырья в Российской Федерации. Новосибирск, 2000.
176. *Мовчан А.П.* Морское международное право. М., 1997.
177. *Моисеев Н.А.* Экономика лесного хозяйства: Учеб. пособие. М.: ГОУ ВПО МГУЛ, 2006.
178. *Моисеев Н.Н.* Модели экологии и эволюции. М., 1993.
179. *Моисеев Н.Н.* Человек и ноосфера. М., 1990.
180. *Моисеев Н.Н.* Экология и ноосфера // Экология и жизнь. 1999. №3 (11).
181. *Моисеев Н.П.* Модели экологии и эволюции. М., 1983.
182. *Молодцов С.В.* Международно-правовой режим открытого моря и континентального шельфа. М., 1960.

183. *Мохов А.А., Копылов Д.Э.* Псовые как объект гражданских прав // Юридический мир. 2006. №12.
184. *Мошкович М., Завойкина Н., Терешко Ю.* Нормы строже – вода чище // ЭЖ-Юрист. 2008. №5.
185. *Мунтян В.Л.* Правовые проблемы рационального природопользования: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Харьков, 1975.
186. *Мухитдинов Н.Б.* Основы горного права. Алма-Ата, 1983.
187. *Навасардова Э.С.* Теоретические проблемы регулирования экологического управления на региональном уровне: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2002.
188. *Налетов К.И.* Ещё раз о правовой природе концессионного соглашения в сфере недропользования // Законодательство и экономика. 2005. №10.
189. *Налетов К.И.* Лицензия на пользование недрами: правовые коллизии // Современное право. 2008. №2.
190. *Неволин К.А.* История российских гражданских законов: В 4 т. СПб., 1858. Т. 4.
191. *Нерсисянц В.С.* Право как необходимая форма равенства, свободы и справедливости // Социс. 2001. №10.
192. *Нестеренко Г.А.* Плата за сброс сточных вод: налоговая квалификация // Право и экономика. 2008. №1.
193. *Неудахина О.М.* Водные животные и растения как предмет преступления, предусмотренного ст. 256 УК РФ // Экологическое право. 2006. №3.
194. *Новикова Е.В.* Частное право и экологическое законодательство. Влияние и соотношение. М.: Юристъ, 1999.
195. *Овлащенко А.В.* Притязания государств на пространства мирового океана: историко-правовые вопросы // Транспортное право. 2004. №4; 2005. №2.
196. *Овсянко Д.М.* Административное право: Учеб. пособие. М.: Юристъ, 2000.
197. *Огородов Д.В., Чельшев М.Ю.* К вопросу о видах смешанных договоров в частном праве // Законодательство и экономика. 2006. №2.
198. *Осипов Н.Т.* Теоретические проблемы советского земельного права. Л.: Изд-во ЛГУ, 1975.
199. *Основы современной философии* / Отв. ред. М.Н. Росенко. СПб., 1997.
200. *Осокин Н.Н.* Правовые основы собственности на природные ресурсы // Экологическое право России: Сб. материалов науч.-практ. конф. 1995–1998 гг. М.: Зерцало, 1999.
201. *Павлов И.И.* Геологическое изучение недр на нефть и газ в системе видов пользования недрами: проблемы правового регулирования // Экологическое право. 2007. №4.
202. *Павлов П.* Водное законодательство: настоящее и будущее // Российская юстиция. 1996. №6.
203. *Пакутин В.Д.* Уголовно-правовая охрана внешней среды и природных ресурсов. Уфа, 1977.
204. *Панкратов И.Ф.* Водные кодексы (законы) стран СНГ (сравнительный анализ) // Право и экономика. 2000. №7.
205. *Певзнер М.Е.* Горное право. М.: Изд-во Моск. гос. горн. ун-та, 1997.
206. *Певзнер М.Е., Костовецкий В.П.* Экология горного производства. М.: Недра, 1990.
207. *Перчик А.* Закон о недрах: работа над ошибками // Нефтегазовая вертикаль. 2007. №5.
208. *Перчик А.И.* Горное право: Учебник. М., 2002.
209. *Перчик А.И.* Основы горного права. М.: Недра. 1996.
210. *Перчик А.И.* Теоретические аспекты формирования сырьевой безопасности как базовой составляющей энергетической безопасности // Энергетическое право. 2006. №2.

211. *Петров В.В.* О предмете преподавания учебных дисциплин аграрно-правового цикла // Вопросы теории советского земельного права и методики преподавания аграрно-правовых дисциплин. М., 1975.
212. *Петров В.В.* Объект и предмет правовой охраны // Советское государство и право. 1976. №4.
213. *Петров В.В.* Экологическое право России. М.: Бек, 1995.
214. *Петров В.В.* Экология и право. М.: Юрид. лит., 1981.
215. *Петрова Т.В.* Плата за пользование водными объектами в новом Водном кодексе РФ // Экологическое право. 2006. №6.
216. *Поздняков А.В.* Собственность и её роль в самоорганизации социально-экономических систем. Проблемы собственности на природные ресурсы. Новосибирск: Изд-во СО РАН, 1999.
217. *Поздняков А.В.* Стратегия российских реформ. Томск: Спектр, 1998.
218. *Поленина С.В.* Субсидиарное применение норм гражданского законодательства к отношениям смежных отраслей // Советское государство и право. 1967. №4.
219. *Политика США* в отношении естественных ресурсов дна и недр континентального шельфа. (Presidential Proclamation. №2667, 2668 of 28 Sept. 1945).
220. *Полянская Г.Н.* К вопросу о понятии закона об охране природы Советского Союза // Проблемы взаимодействия общества и природы: Тезисы докладов к теоретической конференции. М., 1974.
221. *Попов В.К., Вовк Ю.А. и др.* Советское природоресурсовое право и правовая охрана окружающей среды. Общая часть. Харьков: Изд-во Харьк. гос. ун-та, 1988.
222. *Попов В.К., Вовк Ю.А. и др.* Советское природоресурсовое право. Особенная часть. Харьков: Изд-во Харьк. гос. ун-та, 1987.
223. *Потапова Т.* Лесные пожары в России // В мире науки. 2003. №3.
224. *Право природопользования в СССР* / Отв. ред. И.А. Иконникая. М.: Наука, 1990.
225. *Правовая охрана природы* / Под ред. В.В. Петрова. М.: Изд-во МГУ, 1980.
226. *Правовая охрана природы в СССР*: Учебное пособие. М.: Юрид. лит., 1976.
227. *Правовое регулирование природоресурсных платежей* / Под ред. А.А. Ялбулганова. М.: ЗАО «Юстицинформ», 2007.
228. *Правовой режим минеральных ресурсов*: Словарь-справочник / Под ред. В.Ж. Аренса, А.Н. Вылегжанина. Томск: Том. гос. ун-т, 2002.
229. *Природа и общество*. Сб. статей. М., 1968.
230. *Природоресурсовое право и правовая охрана окружающей среды* / Под ред. В.В. Петрова. М.: Юрид. лит., 1988.
231. *Пуряева А.Ю.* Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации. М.: ЗАО «Юстицинформ», 2007.
232. *Путин В.В.* Стратегическое планирование воспроизводства минерально-сырьевой базы региона в условиях формирования рыночных отношений: Автореф. дис. ... канд. эконом. наук. СПб., 1997.
233. *Разовский Ю.В.* Горная рента. Экономика и законодательство. М.: Экономика», 2000.
234. *Разумовский О.С.* Бихевиоральные системы. Новосибирск: Наука, 1993.
235. *Реймерс Н.Ф.* Охрана природы и окружающей человека среды: Словарь-справочник. М.: Просвещение, 1992.
236. *Реймерс Н.Ф.* Природопользование: Словарь-справочник. М.: Мысль, 1990.
237. *Рикардо Д.* Начало политической экономии и налогового обложения. Соч. М.: Госкомлитиздат, 1955. Т. 1.
238. *Розовский Б.Г.* XXV съезд КПСС и развитие правовых исследований в области охраны окружающей среды // Советское государство и право. 1977. №5.



239. *Розовский Б.Г.* Правовое стимулирование рационального природопользования. Киев: Наукова Думка, 1981.
240. *Роль и место минерально-сырьевого комплекса в социально-экономическом развитии регионов России по недропользованию: Доклад заместителя руководителя Роснедр В.Н. Бавлова (круглый стол, ВСЕГЕИ, СПб., 15.06.2006 г.)*
241. *Романов В.И.* Гражданско-правовая ответственность за вред, причинённый объектам животного мира и среде их обитания // Юрист. 2003. №6.
242. *Салиева Р.Н.* Правовое обеспечение развития предпринимательства в нефтегазовом секторе экономики. Новосибирск, 2001.
243. *Салиева Р.Н., Нигматуллина Л.М.* Специфика недр и ресурсов недр как объектов права собственности. Тюмень, 2001.
244. *Семёнов С.Н.* Практика применения правовых норм об административной ответственности в сфере лесосбережения нуждается в серьёзной корректировке (по материалам судебной практики Амурской области) // Российский судья. 2007. №10.
245. *Семенча О.Ю.* К вопросу о правовой природе природоресурсных платежей // Финансовое право. 2007. №4.
246. *Сиваков Д.О.* Водный кодекс 2006 года: новеллы и задачи применения // Журнал российского права. 2007. №1.
247. *Сиваков Д.О.* Ещё раз о собственности на природные ресурсы // Законодательство и экономика. 2006. №6.
248. *Сиваков Д.О.* О правовом регулировании водно-земельных отношений // Журнал российского права. 2002. №1.
249. *Сиваков Д.О.* Проблемы правового регулирования рыбного хозяйства в России // Журнал российского права. 2008. №2.
250. *Сидоренко В.Н.* Развитие кадастров в сфере использования природных ресурсов и охраны окружающей среды на федеральном и региональном уровнях // Экологическое право. 2007. №2.
251. *Соболь.* Состояние ресурсов и перспективы пушного промысла // Матер. науч.-практ. конф. (Санкт-Петербург, июнь 1998 г.). Киров, 1998.
252. *Сосна С.А.* Комментарий к Федеральному закону «О соглашениях о разделе продукции». М.: Юристъ, 1997.
253. *Сосна С.А.* Концессионное соглашение – новый вид договора в российском праве // Журнал российского права. 2003. №2.
254. *Стругов А.Ф.* О горном имуществе и имущественных отношениях при прекращении пользования недрами // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 1997. №3.
255. *Судейманов А.* Уголовно-правовые проблемы незаконной порубки деревьев и кустарников // Уголовное право. 2003. №1.
256. *Тангиев Б.Б.* История развития российского законодательства в области охраны окружающей среды (дореволюционный период) // История государства и права. 2006. №10.
257. *Теплов О.М.* Лицензирование пользования недрами / Новый Гражданский кодекс России и отраслевое законодательство. М., 1995.
258. *Теплов О.М.* Основания возникновения права пользования участками недр // Журнал российского права. 2005. №3.
259. *Тикк О.К.* Проблемы правового статуса намывных территорий // Закон. 2007. №1.
260. *Тимофеев Л.А.* Водное право: современность и перспективы. Экологическое право России: Сб. материалов науч.-практ. конф. 1995–1998 гг. М.: Зерцало, 1999.
261. *Тимофеев Л.А.* Водный кодекс: год спустя // Экологическое право. 2008. №1.

262. Тимошенко А.С. Правовой режим природных ресурсов, разделяемых двумя или более государствами // Советское государство и право. 1977. №6.
263. Тихомиров М.Ю. Новый Лесной кодекс // Законы России: опыт, анализ, практика. 2007. №3.
264. Толстых Н.И. Правовое регулирование организации и проведения конкурсов (аукционов) на право пользования недрами // Право и экономика. 2000. № 3, 5.
265. Топливный сектор Республики Коми: направления и методы регулирования развития / Отв. ред. В.Н. Лаженцев. Сыктывкар, 2002.
266. Травина И.Г. Объект и предмет состава преступления ст. 260 УК РФ «Незаконная порубка деревьев и кустарников» // Российский следователь. 2006. №12.
267. Трунцевский Ю.В., Саввич Н.Е. Экологическое право: Учеб. пособие. М.: Центр ЮрИнфоР, 2001.
268. Трутнев Ю. Вместе с добычей природных ресурсов должна развиваться их переработка // Лесная газета 2007 г. 12 ноября. №43 (225).
269. Туктаров Ю. Частная сущность права недропользования // ЭЖ-Юрист. 2005. №14.
270. Удинцев В.А. Русское горноземельное право. Киев, 1909.
271. Фалеев Н.И. Лесное право. М., 1912.
272. Фархутдинов И.З. Иностранные инвестиции в России и международное право. Уфа, 2001.
273. Федоренко Н.В., Липатова В.И. Проблемы применения законодательства по вопросам водоохранной зоны // Вест. ВАС РФ. 2006. №12.
274. Харючи С.Н. Развитие законодательства о защите прав коренных малочисленных народов в Российской Федерации // Журнал российского права. 2006. №7.
275. Хасанов Д.Г. Природопользование и негативное воздействие на окружающую природную среду: проблема соотношения понятий // Юрист. 2007. №6.
276. Хаскельберг Б.Л., Ровный В.В. Индивидуальное и родовое в гражданском праве. М., 2004.
277. Хаустов Д.В. О природоресурсном лицензировании // Материалы Всерос. науч.-практ. конф. «Правовое регулирование горных отношений в Российской Федерации: история, современность, перспективы развития». М., 2006.
278. Хаустов Д.В. Проблемы соотношения водного законодательства и законодательства о недрах при регулировании добычи подземных вод // Экологическое право. 2005. №1.
279. Хаустов Д.В. Публично-правовые договоры в сфере использования и охраны вод // Экологическое право. 2005. №3.
280. Хаустов Д.В. Публично-правовые договоры как особый инструмент государственного регулирования природопользования: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.
281. Царепкина Ю.Е. Земля и право собственности на природные ресурсы. Обзор науч.-практ. конф. // Журнал российского права. 2006. №6.
282. Чайковский Ю.В. Элементы эволюционной диатропики. М., 1990.
283. Черданцев А.Ф. Теория государства и права: Учебник. М., 1999.
284. Чубуков Г.В. Экологическое право – развивающаяся отрасль отечественного законодательства // Журнал российского права. 2001. №7.
285. Чураков Д. Новеллы в регулировании лесопользования // Законность. 2007. №8.
286. Шебанов А.Ф. Система советского социалистического права. М., 1961.
287. Шемшученко Ю.С. Организационно-правовые вопросы охраны окружающей среды: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Киев, 1979.
288. Шемшученко Ю.С., Мунтян В.Л., Розовский Б.Г. Юридическая ответственность в области охраны окружающей среды. Киев, 1978.

289. *Щербаков В.П.* О концепции изменений гражданско-правовых аспектов недропользования // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 2000. №2.
290. *Экологическое право России* / Под ред. В.Д. Ермакова, А.Я. Сухарева. М.: ИМП, 1997.
291. *Экологическое право России. Сборник нормативных правовых актов и документов* / Под ред. А.К. Голиченкова. М.: Городец, 2004.
292. *Якушев В.С.* Методы и принципы регулирования земельных отношений // Правоведение. 1961. №4.
293. *Ялбулганов А.А.* Неналоговые доходы в Российской Федерации: вопросы правового регулирования // Финансовое право. 2007. №5.
294. *Ялбулганов А.А.* Правовое регулирование платежей при пользовании недрами // КонсультантПлюс.

## О Г Л А В Л Е Н И Е

ВВЕДЕНИЕ .....	3
INTRODUCTION .....	6
ОБЩАЯ ЧАСТЬ .....	8
ГЛАВА I. КОНЦЕПЦИЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ КАК БАЗИС СТАНОВЛЕНИЯ ПРИРОДОРЕСУРСНОГО ПРАВА .....	8
§ 1. Системность взаимодействия общества и природы как основа самостоятельности природоресурсного права .....	8
§ 2. Системология природоресурсного права .....	16
ГЛАВА II. ПРИРОДОРЕСУРСНОЕ ПРАВО КАК ОТРАСЛЬ РОССИЙСКОГО ПРАВА .....	28
§ 1. Предмет, метод, система и функции природоресурсного права .....	28
§ 2. Природоресурсное право в системе отраслей российского права .....	56
§ 3. История развития российского природоресурсного права .....	75
§ 4. Формы (источники) природоресурсного права .....	83
§ 5. Природопользование в Российской Федерации .....	91
§ 6. Объекты и субъекты природоресурсного права .....	105
§ 7. Природоресурсные правоотношения .....	115
§ 8. Государственное регулирование природопользования .....	122
§ 9. Юридическая ответственность в сфере природопользования .....	131
ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ .....	143
ГЛАВА III. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ .....	143
§ 1. Отношения, регулируемые горным законодательством, объекты и субъекты недропользования .....	143
§ 2. Возникновение, переход и прекращение права недропользования .....	158
§ 3. Недропользование на условиях соглашений о разделе продукции .....	180
§ 4. Государственное управление недропользованием .....	190
§ 5. Пользование участками недр континентального шельфа и исключительной экономической зоны России .....	201
§ 6. Правовое регулирование добычи отдельных видов минеральных ресурсов .....	215
ГЛАВА IV. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВОДОПОЛЬЗОВАНИЯ .....	230
§ 1. Отношения, регулируемые водным законодательством, объекты и субъекты водопользования .....	230
§ 2. Возникновение, переход и прекращение права водопользования .....	240
§ 3. Государственное управление водопользованием .....	248
ГЛАВА V. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЛЕСОПОЛЬЗОВАНИЯ .....	256
§ 1. Отношения, регулируемые лесным законодательством, субъекты и объекты лесопользования .....	256
§ 2. Право лесопользования и его виды .....	265
§ 3. Возникновение, переход и прекращение права лесопользования .....	277
§ 4. Государственное управление лесопользованием .....	288

---

ГЛАВА VI. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ОБЪЕКТОВ ЖИВОТНОГО МИРА .....	297
§ 1. Отношения, регулируемые фаунистическим законодательством, объекты и субъекты права пользования животным миром .....	297
§ 2. Право пользования животным миром и его виды .....	302
§ 3. Правовое регулирование охоты .....	309
§ 4. Правовое регулирование рыболовства .....	319
§ 5. Государственное управление использованием объектов животного мира	330
§ 6. Плата за пользование объектами животного мира .....	332
СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ .....	335



## CONTENTS

INTRODUCTION .....	
GENERAL PART .....	
CHAPTER I. THE CONCEPT OF STABLE DEVELOPMENT AS BASIS OF FORMATION OF NATURAL SOURCES LAW .....	
§1. Systematization of interaction between society and nature as the basis of self- dependence of Natural Resources Law .....	
§2. Systemology of Natural Resources Law .....	
CHAPTER II. NATURAL RESOURCES LAW THE BRANCH OF RUSSIAN LAW	
§1. Subject, method, system and functions of Natural Resources Law .....	
§2. Natural Resources Law in the system of branches of Russian Law .....	
§3. The history of development of Russian Natural Resources Law .....	
§4. Forums (sources) of Natural Resources Law .....	
§5. Usage of nature in the Russian Federation .....	
§6. Objects and subjects of Natural Resources Law .....	
§7. Legal relations in the sphere of natural resources .....	
§8. State regulation of nature usage .....	
§9. Legal liability in the sphere of nature usage .....	
SPECIAL PART .....	
CHAPTER III. LEGAL REGULATION OF NATURE USAGE .....	
§1. Relations regulated by mining, legislation, objects, and subjects of mineral reso urces usage .....	
§2. Origin transfer and termination of rights to mineral resources usage .....	
§3. Mineral resources usage on the conditions of products sharing agreements .....	
§4. State regulation of mineral resources usage .....	
§5. The usage of mineral resources areas of continental shelf and exclusive economic zone of Russia .....	
§6. Legal regulation of mining of particular types of mineral resources .....	
CHAPTER IV. LEGAL REGULATION OF WATER USAGE .....	
§1. Relations, regulated by water legislation, objects and subjects of water usage .....	
§2. Origin transfer and termination of rights to water usage .....	
§3. State regulation of water usage .....	
CHAPTER V. LEGAL REGULATION OF FOREST USAGE .....	
§1. Relations, regulated by forest legislation, subjects and objects of forest usage .....	
§2. The right to forest usage and its types .....	
§3. Origin transfer and termination of rights to forest usage .....	
§4. State regulation of forest usage .....	
CHAPTER VI. LEGAL REGULATION OF THE USE OF OBJECTS OF ANIMAL WORLD .....	
§1. Relations regulated by fauna legislation, objects and subjects of the right to use animals .....	
§2. The right to use animals and its types .....	
§3. Legal regulation of hunting .....	
§4. Legal regulation of fishing .....	
§5. State regulation of the use of objects of animal world .....	
§6. Payment for the use of the objects of animal world .....	
THE LIST OF RECOMMENDED LITERATURE .....	

Научное издание

КАЛИНИН Игорь Борисович

## ПРИРОДОРЕСУРСНОЕ ПРАВО

*Учебное пособие*

Редактор *Е.В. Лукина*  
Компьютерная верстка *Г.П. Орлова*

---

Лицензия ИД № 04617 от 24.05.2009 г. Подписано в печать 3.06.2009 г.  
Формат 60x84<sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Бумага офсетная №1. Печать офсетная. Гарнитура «Таймс».  
Печ. л. ; уч.-изд. л. ; усл. печ.л. . Тираж 500 экз. Заказ №

---

ОАО «Издательство ТГУ», 634029, г. Томск, ул. Никитина, 4  
ООО «Издательство «Иван Федоров», 634003, г. Томск, Октябрьский взвоз, 1