

**Томский государственный
университет**

И.Б. Калинин

ПРИРОДОРЕСУРСНОЕ ПРАВО

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

г. Томск

2000

Калинин И. Б. Природоресурсное право. Основные
положения. – Томск, 2000.

Ответственный редактор: профессор, доктор
юридических наук В.М. Лебедев

Рецензент: доцент, кандидат юридических наук С.
Г. Колганова

Предлагаемое учебное пособие рассчитано на
студентов юридических Вузов, изучающих
природоресурсное право. Может представлять интерес для
читателей, интересующихся вопросами правового
регулирования отношений по рациональному и
безопасному использованию природных ресурсов.

© И.Б. Калинин, 2000

*С благодарностью профессору
В.М. Лебедеву, - Учителю и*

Ученому

Введение

Исключительная важность правового регулирования отношений, связанных с поиском, разведкой и добычей природных ресурсов на современном этапе развития общества не подвергается сомнению. Это подтверждается активной законотворческой работой Федерального Собрания Российской Федерации. За несколько прошедших лет было принято свыше 25 федеральных законов, регулирующих использование природных ресурсов территории России, ее континентального шельфа и исключительной экономической зоны. Вступили в действие законы, регулирующие использование всех основных природных ресурсов: недр, вод, лесов, природных лечебных ресурсов, объектов животного мира. За это же время во исполнение природоресурсного законодательства Президентом и Правительством Российской Федерации, Федеральными Министерствами, государственными комитетами и другими органами государственного управления России было принято свыше 100 подзаконных нормативных актов, регулирующих отношения в сфере использования природных ресурсов. Приведенные цифры не учитывают значительного массива нормативных актов природоохранного законодательства и включают лишь те из них, которые регулируют отношения непосредственно по изъятию природных ресурсов из окружающей среды. Активная законотворческая работа в этом направлении ведется и в странах СНГ.

Вместе с тем, на юридических факультетах российских Вузов недостаточно внимания уделяется тенденциям и закономерностям развития правового регулирования

ресурсных отношений, вопросам изучения природоресурсного законодательства. Как и много десятилетий назад, вопросам недропользования, лесопользования, водопользования, использования объектов животного мира и природных лечебных ресурсов в учебных курсах даже ведущих юридических Вузов России уделяется едва ли более 15 – 20 процентов времени, отводимого для изучения экологического или земельного права. Природоресурсное право, в лучшем случае, рассматривается как их подотрасль, а то и как совокупность правовых институтов.

Значительность объема нормативного материала и заинтересованность российского общества в исследовании проблем правового регулирования отношений ресурсопользования представляются очевидными. Комплексный анализ отдельных групп ресурсных отношений, выявление их общих и особых черт, отыскание специфики метода, механизма правового регулирования как составных элементов правового режима ресурсопользования могут позволить за деревьями поресурсных отраслей законодательства увидеть растущий лес природоресурсного права. Изучению этих вопросов и посвящено настоящее исследование.

«Правительство надеется, что каждый подданный подвигнут будет отыскивать подземные богатства и устроить заводы. Напротив, тем, которые руды утаят и не донесут об них, или будут препятствовать другим в отыскивании их ... объявляется царский жестокий гнев, неотложное телесное наказание, смертная казнь, лишение всех имений, как презрителям Царской воли и врагам общенародной пользы»

Петр Великий

I. Взаимодействие общества и природы

Сферой взаимодействия общества и природы является биосфера. **Биосфера** - целостная геологическая оболочка Земли, заселенная жизнью и качественно преобразованная ею в направлении формирования и повышения жизнепригодных свойств¹. Учет глобального воздействия человечества на окружающую среду приводит к необходимости использования понятия **«ноосфера»**, под которой понимается оболочка Земли, населенная людьми и преобразуемая ими в целях поддержания жизни в условиях гармонизации отношений общества и окружающей природной среды.

По мере совершенствования технологических процессов воздействия человека на окружающую природную среду и

¹ Вернадский В.И. Химическое строение биосферы Земли и ее окружения. – М., 1965, с.52, 63.

увеличения объемов такого воздействия (**антропогенное воздействие**), человеческая деятельность начинает играть ведущую роль во всех изменениях, происходящих на поверхности планеты.

В истории развития общества выделяют несколько уровней воздействия человека на природу. 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 путем развития земледелия, скотоводства, вырубки лесов. 4) Глобальное изменение характеристик биосферы в связи с практически неограниченной интенсификацией хозяйства.

Принципы, на которых должны базироваться отношения общества и природы, впервые были сформулированы международным сообществом в 1987 г. в концепции устойчивого развития. **Устойчивое развитие** - такое развитие, которое удовлетворяет потребности настоящего времени, но не ставит под угрозу способность будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности. Устойчивое развитие включает в себя два понятия: 1) понятие потребностей, в частности потребностей, необходимых для существования беднейших слоев населения, которые должны быть предметом первостепенного приоритета; 2) понятие ограничений, обусловленных состоянием технологии и организацией общества, накладываемых на способность окружающей среды удовлетворять нынешние и будущие потребности².

Концепция устойчивого развития получила дальнейшее совершенствование в документах международной конференции по окружающей среде и развитию, состоявшейся в Рио-де-Жанейро в 1992 г. Конференция выработала 27 принципов устойчивого развития,

² Гирусов Э.В., Бобылев С.Н. и др. Экология и экономика природопользования. – М.: Изд-во «Закон и право», 1998, с.144.

сформулированных в Декларации. Из них к ресурсопользованию 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. Решения по этим вопросам должны приниматься компетентными национальными органами.

Задачи устойчивого развития России:

1) Стабилизация экологической ситуации. 2) Улучшение состояния окружающей среды за счет экологизации экономической деятельности. 3) Ведение хозяйственной деятельности в пределах емкости экосистем на основе массового внедрения энерго- и ресурсосберегающих технологий, целенаправленных

изменений структуры экономики, структуры личного и общественного потребления.

Основные направления перехода России к устойчивому развитию:

1) Создание правовой основы перехода к устойчивому развитию, включая совершенствование действующего законодательства, определяющего, в частности, экономические механизмы регулирования природопользования.

2) Разработка системы стимулирования хозяйственной деятельности и установление пределов ответственности за ее экологические результаты, при которых биосфера воспринимается уже не только как поставщик ресурсов, а как фундамент жизни.

3) Оценка хозяйственной емкости локальных и региональных экосистем страны, определение допустимого антропогенного воздействия на них.

Государственное управление процессом перехода Российской Федерации к устойчивому развитию предполагает разработку:

1) Государственной стратегии действий долгосрочного характера.

2) Долгосрочных и среднесрочных прогнозов, включающих в качестве составного компонента прогнозы изменений окружающей среды и отдельных экосистем в результате хозяйственной деятельности.

3) Краткосрочные прогнозы и программы отраслевого, регионального (территориального) и федерального уровней.

Критерии рационального ресурсопользования: 1) Никакая хозяйственная деятельность не может быть оправдана, если выгода от нее не превышает вызываемого ущерба. 2) Ущерб окружающей среде должен быть на столь низком уровне, какой только может быть разумно достигнут с учетом экономических и социальных факторов.

Концепции взаимодействия общества и природы различаются между собой 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. Коран, священная книга **мусульман**, также как и Библия, призывает своих последователей к подчинению природы человеку. Большинство восточных религий и, в особенности, **даосизм**, напротив, призывают к единению человека и Природы, рассматривают человека как ее неотъемлемую частицу.

Философские концепции взаимодействия общества и природы можно подразделить на натуралистические, потребительские и алармизм³. **Натуралистические концепции** были характерны для ранних периодов развития человечества. Их существо сводилось 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 с природой привели к разработке новых философских концепций, объединяемых под названием **алармизм**. Их общее содержание определяется осознанием того, что в современных условиях деятельность человека рассматривается уже как один из геологических факторов,

³ Петров В.В. Экологическое право России. – М.: Изд-во «Бек», 1995, с.28-40.

непосредственно влияющих на состояние всей биосферы Земли.

II. Предмет, метод и система природоресурсного права

В основе деления российского права на отрасли лежит неправовой критерий – предмет правового регулирования, или общественные отношения, которые подлежат регулированию нормами отрасли права. Для общественных отношений, составляющих предмет природоресурсного права, системообразующим признаком является извлечение природного ресурса из окружающей природной среды, сопровождающееся нарушением многоуровневого взаимодействия ресурса и среды. Совокупность отношений, связанных с добычей (извлечением) природных ресурсов составляют **предмет природоресурсного права**.

Центральное место среди них занимают **ресурсные отношения**. Они включают в себя **отношения по непосредственному извлечению** природных ресурсов из среды их естественного пребывания и сопутствующие им отношения по поиску, оценке, разведке природных ресурсов и проведению иных исследовательских работ. Наличие последних является обязательным, поскольку ресурсопользователю передается в пользование ресурс, количественные и качественные характеристики которого указываются в лицензии (договоре, соглашении) на ресурсопользование. Отношения по поиску, оценке и разведке природных ресурсов и по их извлечению из окружающей среды составляют в совокупности ресурсные отношения.

Отношениями по непосредственной добыче ресурса предмет природоресурсного права не исчерпывается и включает в себя также **отношения, тесно связанные с ресурсными**. Их можно разделить на 5 групп: 1)

предшествующие ресурсным; 2) отношения по безопасности и рационализации ресурсопользования; 3) отношения собственности на природные ресурсы; 4) отношения по государственному управлению ресурсопользованием; 5) отношения, связанные с привлечением субъектов природоресурсного права к ответственности и отношения по рассмотрению споров, возникающих в связи с использованием природных ресурсов и возмещению вреда, причиненного неправомерным ресурсопользованием.

Отношения, предшествующие ресурсным, включают в себя:

1) Отношения, связанные с участием субъектов природоресурсного права в конкурсах, аукционах по приобретению права ресурсопользования, заключением договоров, соглашений на использование природных ресурсов. 2) Отношения по лицензированию ресурсопользования возникают в ходе оформления, выдачи, государственной регистрации лицензий.

Отношения по безопасности и рационализации ресурсопользования делятся на протяжении всей деятельности, связанной с ресурсопользованием. Их цели: а) достижение наиболее полного извлечения ресурса, предотвращение ухудшения его качества, загрязнения мест расположения природных ресурсов и снижение потерь ресурса при его добыче; б) минимизация вредного воздействия природных факторов и технологических процессов извлечения ресурса на здоровье человека. Безопасность ресурсопользования подразумевает здоровые и безопасные условия не только для работников добывающих производств, но и для иных лиц, на которых может оказать вредное воздействие ухудшение состояния окружающей среды, вызванное добычей природных ресурсов.

Отношения собственности на природные ресурсы включают в себя отношения федеральной государственной

собственности, государственной собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной и частной собственности на природные ресурсы.

Государственное управление природными ресурсами предполагает отношения по: ведению государственного мониторинга и государственного кадастра природных ресурсов; составлению ресурсных балансов и схем комплексного использования природных ресурсов; лимитированию ресурсопользования; контролю за использованием природных ресурсов и соблюдением природоресурсного законодательства.

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

Привлечение пользователей природных ресурсов к ответственности и рассмотрение споров, связанных с ресурсопользованием, осуществляется административными органами, судами, арбитражными судами, третейскими, в том числе международными, судами. Решение любого административного органа может быть обжаловано в суд, арбитражный суд в соответствии с правилами подведомственности.

Метод правового регулирования – юридический критерий самостоятельности отрасли права обычно понимается как совокупность юридических приемов (способов) правового воздействия на общественные отношения. К особенностям метода правового

регулирования природоресурсных отношений В. М. Лебедев относит⁴:

«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 нее, на заключение договора о ресурсопользовании и неуклонное подчинение стандартам (юридическим правилам, нормам), 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, самостоятельно выбирать вид своей деятельности по использованию природного ресурса, ограничивать или расширять свою деятельность, не выходя за пределы 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

⁴ Лебедев В.М. Природоресурсное право как отрасль российского права, – в кн. «Освоение Севера: традиции и современность». – Томск, 1999, с.19.

между собой дозволений, запретов, а также позитивных обязываний, создающих особую направленность регулирования⁵. Известную роль в обособлении отрасли права может играть **механизм правового регулирования**⁶ – интегральная характеристика возможных форм воздействия на общественные отношения, включающих в себя нормы права, правоотношения, индивидуальные правовые акты. При этом метод правового регулирования является формой правового режима, а механизм правового регулирования выступает в качестве содержания правового режима.

Лицензионный характер ресурсопользования обуславливает одну из особенностей правового режима ресурсопользования – **обязательное участие государства или 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 и соглашения ресурсопользования, выступают в них, с одной стороны, как равноправный участник договора, с другой стороны – как представитель государства, являющегося собственником ресурса, предоставляемого в пользование. Это исключает возможность отнесения договоров и соглашений в сфере ресурсопользования к гражданско-правовым. Элементы публично – правового характера регулирования отношений по использованию ресурсов проявляются также в обязательном участии в них органов государственной власти и местного самоуправления тех субъектов РФ, на территориях которых проживают коренные малочисленные народности.

⁵ Алексеев С.С. Право. – М.: Изд-во «Статут», 1999, с.592.

⁶ Калинин И.Б. Правовое регулирование трудовых процессуальных отношений (теоретические вопросы): Автореф. дис. канд. юрид. наук. – Томск, 1999.

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

Одним из критериев самостоятельности отрасли права является **наличие кодификационного акта**. Использование отдельных природных ресурсов регулируется кодифицированными нормативными актами природоресурсного законодательства, существует значительное количество подзаконных нормативных актов, регулирующих отношения ресурсопользования. Это свидетельствует о высокой степени нормативной урегулированности отношений, составляющих предмет природоресурсного права.

Предпосылкой обособления отрасли права **служит заинтересованность гражданского общества в совершенствовании правового регулирования** определенной группы общественных отношений. Подтверждением этого является внушительное количество законов и подзаконных нормативных актов, принятых в области ресурсопользования в 1995-2000 г.г. Однако процесс формирования системы природоресурсного законодательства не завершен.

Совокупность правовых норм, регулирующих определенные общественные отношения, может рассматриваться как самостоятельная отрасль права только тогда, когда она обладает определенной целостностью. Общественные отношения по поиску, оценке, разведке и

добыче природных ресурсов, входя в предмет природоресурсного права, объективно взаимосвязаны. Система ресурсных и связанных с ними отношений обеспечивает поиск, оценку, разведку природных ресурсов, их добычу при соблюдении условий рациональности и безопасности в условиях государственного управления использованием и охраной природных ресурсов.

В системе природоресурсного права можно выделить **группы норм общего, особенного и единичного действия**. В основе дифференциации норм природоресурсного права лежит существование в природе интегрального ресурса, 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 и неделимой природы. Поэтому правовое регулирование, например, недропользования, водопользования, лесопользования и др., имеет в своей основе идентичные правовые принципы и подходы. Естественные свойства некоторых природных ресурсов обуславливают однотипность подходов к правовому регулированию отношений по их добыче. Поэтому законодатель регулирует такие отношения сходным образом.

Учет особенностей указанных отношений приводит к установлению в природоресурсном праве норм, распространяющих свое 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.

В систему природоресурсного права иногда ошибочно включают нормы, регулирующие отношения по охране

природных ресурсов, отождествляя их с отношениями по рациональному использованию. Между тем это взаимно исключают друг друга отношения. Рациональное использование природного ресурса предполагает наиболее полное извлечение его полезных свойств с нанесением наименьшего вреда отраслям хозяйства, базирующимся на том же ресурсе⁷. Извлечение природного ресурса изначально предполагает нанесение вреда окружающей среде, в то время как основная цель охраны природы – недопущение такого вреда.

Наличие норм, регулирующих отношения по использованию любых природных ресурсов (норм общего действия) и норм особенного и единичного действия влечет 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 актов природоресурсного 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 Особенной 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.

⁷ Реймерс Н.Ф. Природопользование. Словарь – справочник – М.: Изд-во Мысль», 1990, с.218.

Институты Общей части природоресурсного права:

- ✓ Общие положения природоресурсного права, включая нормы, определяющие предмет, сферу действия, особенности метода правового регулирования, принципы отрасли.
- ✓ Право собственности на природные ресурсы в Российской Федерации и исключительные суверенные права Российской Федерации на них.
- ✓ Ресурсопользование.
- ✓ Объекты и субъекты природоресурсных правоотношений.
- ✓ Государственное управление рациональным и безопасным использованием природных ресурсов в Российской Федерации.
- ✓ Ответственность за природоресурсные правонарушения и порядок рассмотрения природоресурсных споров.

Отношения, возникающие в связи с добычей отдельных видов природных ресурсов, регулируются нормами, включенными в институты **Особенной части природоресурсного права:**

- ✓ Недропользование.
- ✓ Водопользование.
- ✓ Лесопользование.
- ✓ Пользование объектами животного мира.
- ✓ Пользование природными лечебными ресурсами.

III. Основные понятия природоресурсного права

Антропогенное воздействие — влияние (как положительное, так и отрицательное) результатов деятельности человека на окружающую природную среду.

Безопасное ресурсопользование — использование природных ресурсов способами, обеспечивающими

минимально возможный уровень неблагоприятного воздействия природных и антропогенных факторов, обусловленных извлечением природных ресурсов, на здоровье людей.

Внутренние морские воды – воды, находящиеся между берегом государства и прямыми исходными линиями, принятыми для отсчета ширины территориального моря РФ.

Биосфера - геологическая оболочка Земли, заселенная жизнью и качественно преобразованная ею в направлении формирования и повышения жизнепригодных свойств.

Водные ресурсы – запасы поверхностных и подземных вод, находящихся в водных объектах, которые используются или могут быть использованы человеком.

Водопользование – юридически обусловленная деятельность граждан, юридических лиц, иных субъектов природоресурсного права, связанная с использованием водных объектов.

Возобновление природных ресурсов – полное или частичное самовосстановление природных ресурсов, происходящее естественным путем или при участии человека.

Восполнение природных ресурсов - открытие новых источников и запасов природных ресурсов, осуществляемое при проведении поисково-разведочных работ.

Воспроизводство природных ресурсов - совокупность мероприятий, обеспечивающих поддержание состояния природных ресурсов на имеющемся уровне или повышение их количественных и (или) качественных характеристик.

Восстановление природных ресурсов – комплекс мероприятий, направленных на получение природных ресурсов в количествах, близких к естественным, после их полного или частичного истощения.

Государственное управление ресурсопользованием – комплекс проводимых уполномоченными государственными органами мероприятий по мониторингу

природных ресурсов, их учету и ведению кадастров, составлению и реализации программ использования, защиты и восстановления природных ресурсов, а также лицензированию и лимитированию (нормированию) ресурсопользования.

Государственный кадастр природных ресурсов – систематизированный свод данных о природных объектах и содержащихся в них ресурсах, а также сведений об использовании природных ресурсов и ресурсопользователях.

Государственный мониторинг природных ресурсов – отслеживание состояния природных ресурсов и составление на этой основе оценок их количественного и качественного состояния, динамики изменения в целях государственного управления использованием природных ресурсов.

Добыча природных ресурсов – извлечение природных ресурсов из окружающей среды с целью потребления, сопровождающееся необратимым нарушением взаимодействия материальных объектов природы.

Животный мир – совокупность живых организмов всех видов диких животных, постоянно или временно населяющих территорию РФ и находящихся в состоянии естественной свободы, а также относящихся к природным ресурсам континентального шельфа и исключительной экономической зоны РФ.

Интегральный природный ресурс – совокупность природных ресурсов, характеризующаяся такими взаимосвязями, при которых количественное или качественное изменение одного из них с неизбежностью влечет изменение характеристик других ресурсов.

Исключительная экономическая зона Российской Федерации - морской район с особым правовым режимом, находящийся за пределами территориального моря РФ и прилегающий к нему, включая все острова РФ, за исключением скал, не пригодных 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 РФ.

Комплексное ресурсопользование – использование природно-ресурсного потенциала, при котором добыча одного вида природного ресурса наносит наименьший ущерб другим природным ресурсам.

Континентальный шельф Российской Федерации – морское дно и недра подводных районов, простирающихся за пределы его территориального моря на всем протяжении естественного продолжения его сухопутной территории до внешней границы подводной окраины материка или на расстоянии 200 морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря, когда внешняя граница подводной окраины материка не простирается на такое расстояние

Если подводная окраина материка простирается более чем на 200 морских миль, допускается проведение внешней границы континентального шельфа на расстоянии 350 морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря.

Лесной фонд – все леса, за исключением лесов, расположенных на землях обороны и землях населенных пунктов, а также земли лесного фонда, не покрытые лесной растительностью (лесные земли и нелесные земли).

Лесопользование – использование лесного фонда в целях извлечения основных и второстепенных лесных ресурсов, а также для удовлетворения иных потребностей, не связанных с изъятием лесных ресурсов.

Лимиты ресурсопользования – научно обоснованные, предельно допустимые в данных условиях объемы изъятия природных ресурсов, не влекущие их истощения.

Лицензия на ресурсопользование – выданное компетентным государственным органом специальное разрешение, удостоверяющее право ее владельца на пользование природным ресурсом в определенных границах в соответствии с указанной целью в течение установленного срока при соблюдении оговоренных условий ресурсопользования.

Месторождения полезных ископаемых – естественные скопления полезных ископаемых, по количеству, качеству и условиям залегания пригодные для промышленного и иного хозяйственного использования.

Морские научные исследования на континентальном шельфе – фундаментальные или прикладные исследования и проводимые для этих целей экспериментальные работы, направленные на получение знаний по всем аспектам природных процессов, происходящих на морском дне и в его недрах.

Невозобновимые природные ресурсы – природные ресурсы, которые невозможно восстановить за время, соизмеримое со временем хозяйственной деятельности человечества.

Неживые (минеральные) ресурсы исключительной экономической зоны РФ – минеральные ресурсы вод, покрывающих морское дно, включая содержащиеся в морской воде химические элементы и их соединения.

Недра – часть земной коры, расположенной ниже почвенного слоя, а при его отсутствии - ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, простирающейся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения.

Недропользование – использование полезных свойств недр Земли для изучения, разведки и добычи полезных ископаемых, а также в целях, не связанных с их извлечением.

Объекты животного мира – организмы животного происхождения или их популяции.

Общераспространенные полезные ископаемые – полезные ископаемые, запасы которых свидетельствуют об относительной достаточности их для удовлетворения потребностей народного хозяйства на перспективу и в случае их истощения могут быть заменены однотипными полезными ископаемыми.

Особое водопользование – пользование водным объектом ограниченным кругом лиц.

Оценка природных ресурсов – мероприятия, направленные на определение технической возможности и социально – экономической целесообразности использования ресурса.

Поверхностные водные объекты – постоянное или временное сосредоточение вод на поверхности суши в формах ее рельефа, имеющее границы, объем и черты водного режима.

Подземные водные объекты – сосредоточение находящихся в гидравлической связи вод в горных породах, имеющее границы, объем и черты водного режима.

Поиск природных ресурсов – локализация проявлений природных ресурсов способами, не требующими их извлечения.

Полезные ископаемые – твердые, жидкие и газообразные природные образования земной коры, используемые или пригодные для использования во всех сферах человеческой деятельности.

Поресурсное законодательство – совокупность законов и подзаконных нормативных актов, регулирующих общественные отношения, возникающие в связи с использованием одного из видов природных ресурсов.

Природно-ресурсный потенциал территории – совокупность природных ресурсов, объектов, средообразующих факторов и условий (включая климатические, геологические, гидрологические и другие условия), которые могут быть использованы в процессе хозяйственной или иной деятельности.

Природные лечебные ресурсы – минеральные воды, лечебные грязи, рапа лиманов и озер, лечебный климат, другие природные объекты и условия, используемые для лечения и профилактики заболеваний и организации отдыха.

Природные ресурсы – локализованные в пространстве компоненты материи, способные удовлетворять потребности человека.

Природные условия – совокупность различных характеристик окружающей природной среды, отражающих ее состояние.

Природный объект – ограниченный в пространстве комплекс взаимосвязанных материальных элементов природы естественного происхождения.

Природопользование - хозяйственная и иная деятельность, в процессе которой используются природные ресурсы и оказывается воздействие на окружающую среду.

Природоресурсное право – система правовых норм, обычаев и традиций, регулирующих общественные отношения по поиску, оценке, разведке и добыче природных ресурсов, а также связанные с ними отношения.

Разведка природных ресурсов – определение пространственных координат мест нахождения природных ресурсов.

Рациональное ресурсопользование – использование природных ресурсов с получением выгоды, превышающей ущерб, наносимый окружающей среде, который должен быть на столь низком уровне, какой только можно достигнуть с учетом социальноэкономических факторов.

Ресурсопользование – использование природных ресурсов, связанное с их добычей (извлечением из окружающей среды), включающее поиск, оценку, разведку и добычу ресурса.

Ресурсные отношения – общественные отношения, возникающие в связи с поиском, оценкой, разведкой и добычей природных ресурсов.

Ресурсный баланс - расчетные данные о количестве, качестве, степени изученности и освоенности, территориальном размещении природного ресурса.

Ресурсодержатели – собственник природного ресурса, а также органы, уполномоченные Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления осуществлять функции управления использованием природных ресурсов.

Ресурсопользователи – граждане, юридические лица и иные субъекты природоресурсного права, которым в порядке, предусмотренном природоресурсным законодательством, предоставлены права пользования природным ресурсом.

Соглашение о разделе продукции – договор, в соответствии с которым РФ предоставляет, а субъект предпринимательской деятельности (инвестор) на возмездной основе и на определенный срок принимает на себя исключительные права на поиски, разведку, добычу минерального сырья на участке недр, указанном в соглашении, и на ведение связанных с этим работ на условиях раздела добытой продукции в соответствии с заключенным соглашением.

Специально уполномоченный орган управления использованием и охраной природного ресурса – федеральный орган государственной исполнительной власти, в компетенцию которого входит регулирование отношений по использованию и охране определенного вида природного ресурса.

Территориальное море Российской Федерации – прибрежные морские воды шириной 12 морских миль, отмеряемые в соответствии с нормами международного права и законодательством РФ.

Устойчивое развитие – развитие, которое удовлетворяет потребности настоящего времени, но не ставит под угрозу способность будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности.

IV. Природоресурсное право в системе отраслей российского права

Проблема разграничения и соотношения (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 годы), «земельное право в широком смысле» (40-50-е годы), «природоохранительное право», «природоресурсное право» (60-70-е годы), экологическое право (90-е годы)⁸. В настоящее время предпринимаются попытки обосновать существование «права окружающей среды»⁹.

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. В экологическое право (право окружающей среды) большинством авторов предлагается включить в качестве самостоятельных отраслей горное, лесное, воздушное и др. отрасли права, составляющие его Особенную часть. В обоснование таких подходов приводится тезис о единстве предмета правового регулирования, который должны составлять общественные отношения, возникающие в сфере охраны окружающей среды и использования природных ресурсов. Нельзя не видеть, что определяемый таким образом предмет отрасли права внутренне противоречив, поскольку вместе

⁸ Лебедев В.М. Природоресурсное право как отрасль российского права, с.17.

⁹ См., например, Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды). – М.: Изд-во «Юристъ», 1999.

объединяются две разнородные группы общественных отношений, и создается труднообъяснимая правовая конструкция – отрасль права, содержащая другие самостоятельные отрасли права. Наиболее последовательно и мотивированно разграничение между природоресурсным и экологическим правом проводит Б. В. Ерофеев¹⁰. Автор справедливо отмечает, что коренные отличия природоресурсного права от права экологического отражены в предмете, методе правового регулирования и его источниках, верно 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.

Водное, горное, лесное законодательство, законодательство РФ о животном мире и природных лечебных ресурсах ставит своими задачами регулирование отношений по рациональному использованию и охране соответствующих природных ресурсов¹¹. Необходимость уменьшения вредного воздействия на природную 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

¹⁰ Ерофеев Б.В. Экологическое право. – М.: Изд-во «Новый юрист», 1999, с.86-88,99.

¹¹ Так, статья 5 Водного кодекса РФ устанавливает, что водное законодательство регулирует отношения в области использования и охраны водных объектов. Преамбула Закона РФ «О недрах» определяет, что этим законом регулируются отношения, возникающие в связи с геологическим изучением, использованием и охраной недр территории РФ, ее континентального шельфа. Нормы аналогичного содержания существуют в Лесном кодексе РФ, ФЗ РФ «О животном мире», других нормативных актах.

ресурсов, в то время как это взаимно исключают друг друга виды деятельности.

Рациональное использование природного ресурса 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 ресурсов¹².

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, 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 объемах, не приводящих к необратимым явлениям в окружающей среде. Цели любой деятельности, направленной на извлечение природных ресурсов, находятся в прямом и непримиримом

¹² В статье 1 ФЗ РФ «О животном мире» под использованием объектов животного мира понимается получение от них пользы, а к охране животного мира относится деятельность, направленная на сохранение биологического разнообразия, обеспечение устойчивого существования животного мира. Статья 1 Водного кодекса РФ определяет использование водных объектов как получение от них различными способами пользы, а охрану – как деятельность, направленную на сохранение и восстановление водных объектов. Целями природоохранительного законодательства, как указано в ст.1 Закона РФ «Об охране окружающей природной среды», является сохранение природных богатств и естественной среды обитания человека, предотвращение экологически вредного воздействия хозяйственной и иной деятельности, оздоровление и улучшение качества окружающей природной среды.

противоречии с целями охраны природы. Следовательно, рациональное использование природных ресурсов не может являться ни составной частью охраны природы, ни охватывать ее.

Связи 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, и 2) связанные с иным воздействием человека на природу (загрязнение окружающей среды отходами промышленности, транспорта, сельского хозяйства, и т.п.). Последние являются предметом экологического права. В отличие от них отношения по безопасности и рационализации ресурсопользования в ходе поиска, оценки, разведки и добычи природных ресурсов должны составлять предмет природоресурсного права.

Большинство нормативных актов, регулирующих отношения ресурсопользования, содержат не только нормы природоресурсного права, но и нормы, посвященные охране соответствующего природного ресурса и окружающей природной среды в целом. 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. Однако приведенное обстоятельство не является основанием ни для включения отношений по охране природных ресурсов в предмет природоресурсного права, ни для поглощения природоресурсного права экологическим.

Соотношение природоресурсного и земельного права обусловлено неразрывной связью поверхностного слоя земли со многими другими природными ресурсами. Земля, в соответствии со ст.9 Конституции РФ, является одним из

природных ресурсов. На этом основании земельные отношения зачастую объединяют с другими ресурсными отношениями и включают в предмет экологического права (права окружающей среды). Между тем, отношения по использованию земель и отношения по использованию иных природных ресурсов имеют принципиальные отличия, не позволяющие устанавливать для них единый правовой режим.

Земельное право регулирует отношения, связанные с распределением, использованием и охраной земель. Причем под их использованием понимается обратимое использование земель, т.е. 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, животным миром применение норм земельного права обусловлено, как правило, неразрывной связью природных ресурсов с почвенным слоем. 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 РФ не требует нарушения почвенного слоя.

Соотношение природоресурсного и гражданского права. Нормы гражданского права регулируют две группы отношений по использованию природных ресурсов: 1) отношения по гражданскому обороту природных ресурсов, извлеченных из окружающей природной среды и 2) ряд отношений, возникающих в ходе ресурсопользования. Федеральные законы, регулирующие отношения в сфере ресурсопользования, являются специальными по отношению к ГК РФ. Нормы поресурсного законодательства устанавливают, что имущественные отношения, возникающие при использовании природных

ресурсов, регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено соответствующим 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, возникающих в процессе ресурсопользования. Однако условия и границы их применения устанавливаются природоресурсным законодательством¹³. Нормативное определение сферы применения гражданского права для регулирования природоресурсных отношений приводит к четкому разделению предметов гражданского и природоресурсного права.

Применение норм административного права для регулирования природоресурсных отношений обусловлено лицензионным порядком ресурсопользования, необходимостью его нормирования (лимитирования), ведения государственных 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.

Все виды ресурсопользования, за исключением общего ресурсопользования, являются платными. Плата устанавливается за пользование ресурсами недр, вод, лесов,

¹³ Лесной кодекс РФ в ст.31 предусматривает, что «аренда участков лесного фонда регулируется настоящим кодексом, гражданским законодательством и Положением об аренде участков лесного фонда»; ст.1 ФЗ РФ «О соглашениях о разделе продукции» устанавливает, что «права и обязанности сторон соглашения о разделе продукции, имеющие гражданско-правовой характер, определяются в соответствии с настоящим Законом и гражданским законодательством»; договоры пользования водными объектами регулируются гражданским законодательством о сделках, договорах и аренде, если иное не установлено Водным кодексом (ст.54 Водного кодекса РФ).

животного мира, континентального шельфа и исключительной экономической зоны РФ, природных лечебных ресурсов и вносятся ресурсопользователями в бюджеты различных уровней. Такие отношения составляют предмет **финансового права** и регулируются его нормами. Наряду с денежной формой платы за природные ресурсы, законом предусмотрена и натуральная форма оплаты. Платежи за недропользование, осуществляемые на условиях раздела продукции, а также налог на прибыль при этом уплачиваются ресурсопользователем (инвестором) путем передачи государству части добытых ресурсов на условиях, установленных в заключаемом между ними соглашении. Поэтому правовой институт платы за природные ресурсы включает нормы как финансового, так и природоресурсного права.

Соотношение природоресурсного и трудового права.

Поиск, оценка, разведка и добыча природных ресурсов невозможны без установления между ресурсопользователем и работником трудовых отношений. Чаще всего нормы трудового права, регулирующие трудовые отношения в сфере ресурсопользования, посвящены охране труда работников, занятых на добыче ресурса. Однако нормативные акты поресурсного законодательства содержат и иные нормы трудового права. Так, статья 7 ФЗ РФ «О соглашениях о разделе продукции» предусматривает не только обязанность инвестора по соблюдению установленных правил по безопасному ведению работ и охране труда, но и обязательное трудоустройство не менее 80% работников – граждан Российской Федерации среди общего количества всех привлеченных работников.

Природоресурсное право, имея свой предмет правового регулирования, специфичный правовой режим ресурсопользования, кодифицированную нормативную основу, формируется как самостоятельная отрасль права. В основе этого лежит необходимость системного подхода к правовому регулированию отношений, связанных с

поиском, оценкой, разведкой и добычей природных ресурсов, рациональным и безопасным ресурсопользованием.

V. История развития российского природоресурсного законодательства

В развитии русского, советского и российского природоресурсного законодательства можно выделить несколько этапов.

В допетровские времена, до 1700 г., в силу неразвитости промышленности использование ресурсов недр законами не регулировалось, и 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 веках земли вместе с населенными крестьянами деревнями передавались русскими князьями по жалованным грамотам монастырям, своим подданным. Вместе с землями к приобретателям переходило право на использование лесов, озер, рек, объектов животного и растительного мира.

Использование объектов животного мира многие сотни лет регулировалось нормами обычного права. Человек, заботясь о воспроизводстве живых природных ресурсов, извлекаемых из окружающей среды, путем длительных наблюдений за природой выработал определенные ограничения на их использование.

Петр I (1696 – 1725 г.г.), ввел ряд жестких 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 всем без исключения на расстоянии 50 верст (1 верста –

1,06668 км.) от больших и 20 верст от малых рек рубить дуб, лиственницу, клен, 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 казенной. 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 виновные ссылались на каторгу.

В 1700 г. в России впервые появились правила использования недр. Петр 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.

Петр 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»¹⁴. Для стабилизации и упрочения гражданско-правового оборота полезных ископаемых с 1762 г. «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»¹⁵.

Со времен Петра I введен запрет на звериную ловлю в окрестностях Санкт-Петербурга и Москвы. С 1714 г. лосей можно было только ловить и приводить в город, за что

¹⁴ Булгаков М.Б. Ялбулганов А.А. Российское природоохранное законодательство XI – начала XX веков. – М.: Изд-во «Легат», 1997, с.48.

¹⁵ Там же, с.21.

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 ввел запрет на отлов, отстрел зверей, птиц без разрешения, установив, тем самым, лицензионный порядок охоты. За плату выдавались «билеты для стрельбы в местах, принадлежащих казенному ведомству»¹⁶.

С 1704 г. Указом Петра I все рыбные ловли, т.е. право ловить рыбу, были переданы в казну. Право на рыбную ловлю отдавалось в содержание из платежа оброка. 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.

Реформы Екатерины II 1782 г. (1762 – 1796 г.г.) преследовали цель максимального ослабления государственного контроля за использованием природных ресурсов с передачей большинства прав на них частным лицам. В своих Указонениях она ввела новые правила использования различных 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: «право собственности обнимает не одну поверхность земли, но и самые недра ее»¹⁷. Такой режим правового регулирования ресурсопользования сохранялся в России вплоть до 1917 г.

Манифест 1782 г. отменил все ограничения на использование лесов. Межевые Инструкции 1754, 1766 г.г.

¹⁶ Неволин К.А. История российских гражданских законов. Т.4. – СПб., 1858, с.345.

¹⁷ Там же, с.326.

устанавливали, что « бортные угодья, рыбные ловли, бобровые гоны, вспуды, перевесы и всякие угодья, находящиеся на владельческих землях, отдавать в вечное содержание самим владельцам». С 1782 г. право собственности каждого в имении своем распространялось на леса и все произрастания, воды и внутренности земли.

С 1872 г. началось осуществление правового регулирования нефтедобычи, в соответствии с которым поиск месторождений дозволялся всем, а для добычи нефти устанавливался разрешительный порядок. Нефтеносные участки, не разрабатываемые, не используемые ресурсопользователем, или не оплаченные им в течение 2-х лет, отбирались. На добытую нефть устанавливался акцизный сбор¹⁸.

Советский период развития природоресурсного права с 1917 г. характеризовался правом исключительной государственной собственности на все природные ресурсы – недра, леса, воды, землю и другие ресурсы. На начальном этапе советской власти горное, водное, лесное право рассматривались как самостоятельные отрасли права. Впоследствии, в 30-е годы XX в. самостоятельность горного, водного, лесного права стала отрицаться, поскольку господствовала теория единого земельно-колхозного права. После обретения земельным правом самостоятельности в 40-е годы, горное, водное, лесное право стали включаться в земельное право в его «широком смысле»¹⁹. В конце 50-х годов 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 воздуха²⁰.

¹⁸ Победоносцев К. Курс гражданского права. Ч.1. Вотчинные права. – Спб., 1883, с.420.

¹⁹ Колбасов О.С. Экология: Политика – право. – М.: Изд-во «Наука», 1976, с.147-148.

²⁰ Якушев В.С. Методы и принципы регулирования земельных отношений // Правоведение, 1961, № 4, с.75.

В 60-е годы Н. Д. Казанцевым впервые было высказано мнение о существовании природоресурсового права как самостоятельной отрасли права²¹, впоследствии поддержанное рядом ученых-юристов. Дальнейшая разработка его вопросов привела к тому, что в середине 70-х годов природоресурсное право было включено в учебную программу по специальности «Правоведение», разработаны и изданы учебники и учебные пособия²².

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, природоохрнительное) право, поскольку исторически использование природных ресурсов началось гораздо раньше, чем возникла потребность в их охране²³. Поэтому

²¹ Казанцев Н.Д. Природоресурсовое право и его пределы как интегрированной отрасли // Вестник Московского ун-та, 1967, Серия X «Право», № 6, с.6-9.

²² См., например, Природоресурсовое право и правовая охрана окружающей среды / Под ред. В.В. Петрова. – М.: ЮЛ, 1988; Ерофеев Б.В. Советское природоресурсовое право. – М., 1983; Попов В.К., Вовк Ю.А. и др. Советское природоресурсовое право и правовая охрана окружающей среды. Общая часть. – Харьков, Изд-во Харьковского гос. ун-та, 1988; Попов В.К., Вовк Ю.А. и др. Советское природоресурсовое право. Особенная часть. – Харьков, Изд-во Харьковского гос. ун-та, 1987 и др.

²³ М.Б. Булгаков и А.А. Ялбулганов (Булгаков М.Б., Ялбулганов А.А. Российское природоохранное законодательство XI – начала XX веков. – М.: Изд-во «Легат», 1997, с.5-6) полагают, что природоохранительное законодательство берет свое начало еще в «Русской правде». В подтверждение этого приводятся нормы древнерусского права, предусматривавшие штрафы за покражу бобра в размере 12 гривен (как за убийство холопа), за пчел и бортные деревья. В приведенных авторами 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

на стадиях становления экологического права представлялось естественным включить природоохранные отношения в предмет природоресурсного права.

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 теперь уже природоресурсное право стали включать в Особую часть экологического права (права окружающей природной среды) либо как подотрасль, либо как совокупность отдельных подотраслей (горное, водное, лесное и др.).

Механическое перемещение совокупности общественных отношений по использованию природных ресурсов из 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. Поэтому вывод о самостоятельности природоресурсного права как отрасли российского права представляется очевидным. Основным критерий обособления природоресурсного права был предложен В.М. Лебедевым²⁴.

VI. Формы (источники) природоресурсного права

ответственности за кражу бобров, пчел преследовало природоохранные цели не более, чем норма от ответственности за убийство холопа охраняла права человека.

²⁴ Лебедев В.М. Природоресурсное право как отрасль российского права, с.17-18.

Известное в юридической науке положение о том, что законодательство является формой проявления права, позволяет рассматривать форму отрасли права в двух аспектах.

Внутренняя форма природоресурсного права отражает его строение как объективно обусловленную предметом отрасли систему правовых норм и институтов.

Внешняя форма позволяет отрасли права проявиться вовне и выражается через систему природоресурсного законодательства, состоящую из нормативных правовых актов, статей и других структурных элементов²⁵. Рассматривая внешнюю форму права, обычно говорят об **источниках права**, под которыми понимаются исходящие от государства или признаваемые им официально документальные способы выражения и закрепления норм права, придания им юридического, общеобязательного значения²⁶. Источники права можно рассматривать как материальную и формальную юридические категории. Источником права **в материальном смысле** является суждение российского народа о способах и методах правового регулирования тех или иных общественных отношений.

В качестве **формальных источников** природоресурсного права выступают нормативные правовые акты, которые содержат нормы, регулирующие отношения ресурсопользования. Система природоресурсного законодательства состоит из общепризнанных норм и принципов международного права и международных договоров Российской Федерации, Конституции РФ, нормативных многосторонних и двусторонних договоров, заключаемых между Российской

²⁵ 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.

²⁶ Алексеев С.С. Право, с.76.

Федерацией и органами государственной власти субъектов РФ, федеральных законов и законов субъектов РФ, подзаконных нормативных актов, включающих в себя нормативные Указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, ведомственные нормативные акты и нормативные акты органов исполнительной власти субъектов РФ и местного самоуправления.

Система законодательства должна отражать особенности предмета, метода, механизма правового регулирования общественных отношений. Следовательно, система природоресурсного законодательства должна отражать то особенное в природоресурсном праве, что выделяет его среди других отраслей российского права.

Рассматривая природные ресурсы как основу жизнедеятельности народов, законодатель логично относит вопросы владения, пользования и распоряжения к совместной компетенции Российской Федерации и тех субъектов РФ, на территории которых находится соответствующий ресурс. Для коренных малочисленных народов РФ природные ресурсы важны в гораздо большей степени, чем для иных народностей, поэтому в систему природоресурсного законодательства включаются нормы, обеспечивающие особые права малочисленных народов при осуществлении ресурсопользования.

Отдельные природные объекты, содержащие природный ресурс, являются столь специфичными, что объект соглашения по поводу его разведки и добычи определяется федеральным законом. Соглашения, связанные с использованием участков недр, расположенных на континентальном шельфе или в пределах исключительной экономической зоны РФ должны быть утверждены федеральным законом (ст.6 ФЗ РФ «О соглашениях о разделе продукции»). Никакие другие отрасли российского права подобных нормативных правовых актов в своей системе не имеют.

В соответствии со ст.15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры являются составной частью правовой системы России. Мировым сообществом приняты ряд правовых актов, регулирующих право ресурсопользования в интересах всех государств Земли. Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. устанавливает правовой режим внутренних морских вод, территориального моря и его недр; исключительной экономической зоны и континентального шельфа, а также определяет права, в том числе суверенные, прибрежного государства и иных государств в области использования живых и неживых природных ресурсов. Конвенция о биологическом разнообразии 1992 г. определяет права и обязанности подписавших ее государств в области рационального и устойчивого использования биологических ресурсов, 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. 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. К источникам международного права в сфере ресурсопользования следует отнести ряд двусторонних и многосторонних договоров, заключенных РФ со странами дальнего и ближнего зарубежья.

Конституция РФ устанавливает основы правового регулирования ресурсопользования. Статья 9 Конституции РФ определяет, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в РФ как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Исключительное важное значение имеет ст.72

Конституции РФ, определяющая сферы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. В соответствии с ней к совместному ведению РФ 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.

К источникам природоресурсного законодательства относятся **Федеративные договоры о разграничении предметов ведения и полномочий**, заключаемые между Российской Федерацией, с одной стороны, и органами государственной власти: 1) суверенных республик в составе РФ; 2) краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга РФ; 3) автономной области, автономных округов в составе РФ. Кроме перечисленных многосторонних договоров, источниками природоресурсного права являются **договоры о разграничении предметов ведения и полномочий**, заключаемые между Российской Федерацией и органами государственной власти отдельных субъектов РФ.

Федеральные законы в сфере ресурсопользования, как правило, регулируют отношения по использованию того или иного вида ресурсов (недр, вод, лесов и др.). Основным законом, регулирующим отношения недропользования, является Федеральный закон «О недрах». Особенности поиска, разведки и добычи минерального сырья, проводимых на основе соглашений о разделе продукции, устанавливаются Федеральным законом «О соглашениях о разделе продукции». Участки недр, обладающие указанными в законе особенностями, 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». Законодательство о недропользовании, кроме законов,

регулирующих отношения по использованию недр в целом, содержит и законы, посвященные порядку и условиям использования отдельных видов полезных ископаемых. Федеральный закон РФ «О животном мире» регулирует отношения в области охраны и использования объектов животного мира. Федеральный закон РФ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» регулирует отношения в сфере изучения, использования природных лечебных ресурсов.

Система природоресурсного законодательства включает в себя Водный кодекс РФ, регулирующий отношения по использованию и охране водных объектов, 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 РФ, регулируются Федеральными законами «О континентальном шельфе РФ», «Об исключительной экономической зоне РФ», «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне РФ». Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов РФ» определяет особенности использования некоторых природных ресурсов (объектов животного мира, общераспространенных полезных ископаемых, некоторых водных объектов и др.) коренными малочисленными народами Сибири, Дальнего Востока и Севера РФ.

Использование природных ресурсов осуществляется на основе принципов платности и государственного управления ресурсопользованием. Порядок реализации указанных принципов устанавливается федеральными законами.

Регулирование отношений ресурсопользования осуществляют не только федеральные законы, но и **законы**

субъектов Российской Федерации. Необходимость принятия законов на региональном уровне возникает в двух случаях: 1) Если федеральное законодательство прямо указывает на то, что порядок использования ресурса устанавливается законодательными (представительными) органами субъекта РФ, и 2) При наличии пробела в федеральном природоресурсном законодательстве.

Нормы природоресурсного права содержатся и в нормативных актах других отраслей законодательства - Гражданском кодексе РФ, Земельном кодексе РФ, других федеральных законах.

Подзаконные нормативные акты составляют значительную часть нормативных правовых актов, регулирующих отношения ресурсопользования. Высшей юридической силой среди них являются Указы Президента РФ. Основополагающее значение для рационализации ресурсопользования и обеспечения его безопасности имеют Указы Президента РФ «О концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» и «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития». Указ Президента РФ « О федеральных природных ресурсах» ставит задачу разграничения государственной собственности на природные ресурсы между Российской Федерацией и ее субъектами и определяет, какие природные ресурсы могут быть отнесены к федеральной государственной собственности.

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

Нормативные правовые акты издают и специально уполномоченные государственные органы по управлению использованием и охраной природных ресурсов, а также государственные органы, устанавливающие порядок внесения платы за пользование природными ресурсами (Министерство финансов РФ, Государственная налоговая служба РФ и др.).

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

Обычаи и традиции являются источниками природоресурсного права в силу указаний федеральных законов. Так, Гражданский кодекс РФ предусматривает в качестве источника обычаев делового оборота, ФЗ РФ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов» устанавливает правило, в соответствии с которым суд, рассматривая дело с участием, в качестве сторон, представителей малочисленных народов, вправе учитывать при вынесении решения сложившиеся обычаи и традиции этих народов.

Руководящие разъяснения Пленумов Высшего Арбитражного суда РФ и Верховного Суда РФ источниками права не являются. Их целью является разъяснение вопросов, возникающих в ходе правоприменительной деятельности судов с целью единообразного применения ими норм материального и процессуального права. Высший Арбитражный Суд, кроме этого, в ряде случаев после принятия федерального закона выносит постановления, разъясняющие судам содержание тех или иных его норм.

Постановления Конституционного суда РФ также не являются источниками природоресурсного права, поскольку

он вправе признать норму права не соответствующей Конституции РФ, 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 отмененной. Конституционный суд своим постановлением не определяет прав и обязанностей участников общественных отношений, а лишь указывает на невозможность применения неконституционного нормативного акта или нормы. К общественным отношениям, регулировавшимся неконституционной нормой, должна быть применена иная действующая норма права.

Подытоживая сказанное, можно сделать вывод о том, что **источники природоресурсного права** – это 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.

VII. Ресурсопользование в Российской Федерации

Законодательство о природных ресурсах содержит понятия «природопользование»²⁷ и «использование природных ресурсов»²⁸ (ресурсопользование). Природопользование и ресурсопользование предполагает использование природных объектов и ресурсов, однако, между ними имеется существенное различие. Не случайно ст. 72 Конституции РФ ставит в один ряд такие понятия, как природопользование; охрана окружающей среды и

²⁷ Статьи 18 и 19 Закона РФ «Об охране окружающей природной среды» названы, соответственно, «Договор и лицензия на комплексное природопользование» и «Лимиты на природопользование».

²⁸ См., например, Водный и Лесной кодексы РФ, ФЗ РФ «О недрах» и др.

обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории, и отдельно выделяет вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами.

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 ресурсы²⁹.

Право специального природопользования предполагает разрешительный порядок использования

²⁹ 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 права, - дееспособности (Правовая охрана природы / Под ред. В.В. Петрова, с.69). М.М. Бринчук, напротив, считает, что право общего природопользования возникает непосредственно из законов или иных нормативных актов (Бринчук М. М. Экологическое право. – М.: Изд-во «Юрист», 1999, с.200.) Можно предположить, что каждая из приведенных точек зрения имеет под собой основание. Несомненно, право человека на благоприятную природную среду, на пользование атмосферным воздухом, солнечной радиацией, ловлю рыбы (не отнесенной к ценным породам) для личного потребления и другие аналогичные виды прав обусловлены естественным правом и не требуют законодательного опосредования. С другой стороны, действующее законодательство регулирует такие виды права общего природопользования, как право общего водопользования (ст.86 Водного кодекса РФ), право общего землепользования (ст.76 Земельного кодекса РСФСР), право общего лесопользования (ст.ст.21, 86 Лесного кодекса РФ), право добычи общераспространенных полезных ископаемых собственниками и владельцами земельных участков (ст.19 Закона РФ «О недрах») и др. Это позволяет утверждать, что право общего природопользования может основываться как на естественном, так и на позитивном (объективном) праве.

природных ресурсов и выделение в натуре определенной части природного ресурса (участок недр, лесного фонда, водный объект и т.п.). Разрешительный порядок установлен и для **особого природопользования**. Особое водопользование предусмотрено ст.87 Водного кодекса РФ. На водных объектах, предоставленных в особое пользование, общее водопользование допускается на условиях, установленных водопользователем по согласованию со специально уполномоченным государственным органом управления использованием и охраной водного фонда, и при необходимости может быть запрещено водопользователем.

Право природопользования как объективное право - это система норм, регулирующих общественные отношения, возникающие при использовании природных богатств³⁰.

Право природопользования как субъективное право, включает в себя правомочия ресурсопользователя по использованию природных ресурсов. Виды, объем прав и корреспондирующих им обязанностей ресурсопользователей, основания их возникновения, изменения и прекращения, а также пределы реализации прав устанавливаются нормативными актами природоресурсного законодательства. Детальный анализ прав природопользования и ресурсопользования дают возможность предположить, что они обладают многими признаками, присущими ограниченным вещным правам.

Природоресурсное законодательство РФ 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 путем установления сервитутов. Лесной

³⁰ Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды), с.195.

кодекс РФ в ст. 21 предусматривает сервитуты, возникающие на основе договоров, актов органов государственного управления или местного самоуправления, либо в силу судебного решения. Аналогичным образом статьями 41, 43, 44 Водного кодекса РФ регулируются водные сервитуты. Лица, в пользу которых законом, договором или иным актом устанавливаются водные или лесные сервитуты, приобретают определенные права на пользование соответствующими природными ресурсами и, тем самым, становятся ресурсопользователями, потребляющими полезные свойства водных и лесных ресурсов без их извлечения.

Приведенные нормативные установления свидетельствуют о том, что многие виды прав природопользования, не связанные с извлечением ресурсов, могут существовать в форме сервитутов, то есть, являются вещными правами, закрепленными 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 определенную вещь, обладают « правом следования » и производны, зависимы от права собственности как основного вещного права³¹. Иногда к перечисленным признакам добавляют такие, как бессрочный характер вещных прав и преимущественное удовлетворение вещно-правовых требований перед обязательственными, с чем не всегда можно согласиться³². Позиция законодателя, далеко не

³¹ Маттеи У., Суханов Е.А. Основные положения права собственности. – М.: Изд-во «Юрист», 1999, с. 308-309, 318.

³² Гражданское право. Учебник. Часть 1 / Под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. – М.: Изд-во «Проспект», 1997, с. 315.

бесспорная, сводится к тому, что особенностями вещных прав признаются право следования и абсолютный характер их защиты. Эти положения закреплены в ст.216 ГК РФ. В указанной статье 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 исчерпывающим³³. О том, что законодатель допускает существование иных видов вещных прав, свидетельствует оговорка «в частности», предваряющая в ст.216 ГК РФ перечисление видов вещных прав.

Закон РФ «О недрах» не дает определения права недропользования, ограничиваясь в статье 6 перечислением видов пользования недрами. Статья 7 указанного Закона устанавливает, что пользователь недр, получивший горный отвод (геометризированный участок недр), имеет исключительное право осуществлять в его границах пользование недрами. Любая иная деятельность в пределах этого участка недр может осуществляться только с согласия недропользователя. Аналогичное положение установлено статьей 2 ФЗ РФ «О соглашениях о разделе продукции», предусматривающей, что субъекту предпринимательской деятельности (инвестору) в отношении участка недр, передаваемого в его пользование, предоставляются исключительные права на поиск, разведку, добычу минерального сырья и проведение связанных с этим работ.

Приведенные нормы позволяют утверждать, что праву недропользователя на поиск, разведку и разработку предоставленного в пользование участка недр корреспондирует пассивная обязанность неопределенного

³³ Маттеи У., Суханов Е.А. Основные положения права собственности, с. 319.

круга любых других субъектов воздерживаться от нарушений прав недропользователя, то есть правоотношения недропользования являются абсолютными. Право на использование недр недропользователь может реализовать только своими активными действиями в отношении вещи (соответствующего участка недр). Очевидно, что управомоченное лицо (недропользователь) не может удовлетворить свой интерес за счет действий лиц обязанных. Обязанность государства предоставить недропользователю участок недр в соответствии с условиями административного акта или соглашения еще не удовлетворяет потребность пользователя недр в природных ресурсах, а только создает 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. Косвенным образом это подтверждается ст. ст. 2 и 23 ФЗ РФ «О соглашениях о разделе продукции». В соответствии с ними соглашение о разделе продукции является договором, заключаемым между государством и недропользователем об условиях предоставления прав на пользование недрами, в котором может предусматриваться отказ государства от судебного иммунитета. Тем самым подразумевается возможность возникновения 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 определенные вещи, как движимые, так и недвижимые. Не вызывает сомнений, что к

индивидуально определенным недвижимым вещам относятся и участки недр. Статья 7 Закона РФ «О недрах» указывает, 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 определенных, юридически незаменимых. Большинство неживых природных ресурсов – участки недр, обособленные водные объекты, леса, являются недвижимостью в силу прямого указания ст.130 ГК РФ.

Приведенные 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.

Определенные вопросы могут возникнуть при рассмотрении применительно к праву недропользования такого признака, как право следования. Действительно, право недропользования не предполагает права следования. Однако это не вытекает из природы права недропользования и обусловлено лишь тем, что переход права собственности на участки недр природоресурсным законодательством не предусмотрен. Сопоставление законодательства о недрах с Водным кодексом РФ позволяет сделать заключение о том, что если право собственности на участки недр могло бы принадлежать, наряду с Российской Федерацией, субъектам РФ, то переход права собственности на участки недр от Российской Федерации к ее субъектам и наоборот, не являлся бы основанием для прекращения права недропользования.

Такой вывод вытекает из предположения о стремлении законодателя регулировать аналогичные отношения сходным образом.

Таким же образом можно обосновать вещный характер права водопользования и права лесопользования. Применительно к ним отчетливо проявляется такой признак вещных прав, как право следования. Водные объекты могут находиться в собственности Российской Федерации, субъектов Федерации, муниципальных образований, юридических лиц и граждан (ст. 35 Водного кодекса РФ). При этом среди оснований перехода, ограничения и прекращения права водопользования не указывается такое основание, как смена собственника водного объекта. В соответствии со ст. 19 Лесного кодекса РФ лесной фонд находится в федеральной собственности, а его части могут передаваться в собственность субъектов Российской Федерации. Также как и водное, лесное законодательство не предусматривает возможности ограничения, приостановления, перехода или прекращения права лесопользования при смене собственника участка лесного фонда. Следовательно, переход права собственности на водные объекты и участки лесного фонда не влечет за собой прекращение прав ресурсопользователя 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 ресурсопользователя устанавливаются соответствующим природоресурсным, экологическим и иным законодательством, а не договором с собственником ресурса. В ряде случаев основанием возникновения прав ресурсопользователя является федеральный закон. Так, ст. 6 ФЗ РФ «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 РФ, утверждаются отдельными федеральными законами. Приведенные доводы позволяют сделать предположение о том, что такие виды ресурсопользования, как недропользование, водопользование, лесопользование обладают признаками, необходимыми для признания их вещными правами.

Природопользование включает в себя различные виды пользования природными объектами: **ресурсопользование** и **компенсационное природопользование**, заключающееся в воспроизводстве природных ресурсов. В основе приведенного деления лежит цель использования природных ресурсов.

Отношения по воспроизводству природных ресурсов подразделяются на отношения по а) восстановлению и б) возобновлению природных ресурсов и объектов.

В ресурсопользовании выделяются две группы отношений: 1) связанные с изъятием природного ресурса из окружающей среды, нарушением системы существовавших связей ресурса со средой – **техногенное ресурсопользование**; 2) отношения, в процессе которых используются непотребляемые полезные свойства объекта или самой природной среды – **эксплуатационное ресурсопользование**. Если первая группа отношений составляет предмет природоресурсного права, то вторая – экологического, земельного и смежных с ними отраслей.

Нормативные акты природоресурсного законодательства устанавливают такие **виды эксплуатационного использования природных ресурсов**, как а) их эксплуатацию в качестве транспортных коммуникаций и мест прокладки технологических коммуникаций, б) захоронение отходов и создание мест захоронения; в) рекреационное использование; г) создание искусственных инженерных и иных объектов; д) иное, не

связанное с изъятием природных ресурсов, использование (научно-исследовательское, культурно - просветительское и др.).

Техногенное ресурсопользование включает в себя следующие виды использования природных ресурсов: 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 ресурса из природной среды. 3) сопутствующее ресурсопользование - возникает при необходимости извлечения из природного ресурса его дополнительных полезных свойств (вторичных природных ресурсов).

Перечисленные виды природопользования и ресурсопользования могут быть, кроме того, **классифицированы по видам** природных ресурсов. Основными из них являются недропользование, водопользование, лесопользование, использование объектов животного мира, природных лечебных ресурсов. Самостоятельным видом ресурсопользования является использование неживых (минеральных) ресурсов исключительной экономической зоны РФ.

Русские цивилисты конца XIX века различали **полное и неполное право пользования**, в зависимости от объема правомочий пользователя³⁴. В основу деления права пользования (и права ресурсопользования) на полное и неполное можно положить объем правомочий пользователя по сравнению с правомочиями собственника природного ресурса как ресурсопользователя. Право на использование природного ресурса уполномоченным лицом в том же объеме, который принадлежит и его собственнику, следует рассматривать как **полное право ресурсопользования**. В

³⁴ Победоносцев К. Курс гражданского права. Ч.1. Вотчинные права, с.207-208.

отличие от этого **право ограниченного ресурсопользования** будет принадлежать ресурсопользователю в том случае, если он по условиям лицензии (договора) обладает лишь одним или несколькими, но не всеми правомочиями, которые принадлежат собственнику ресурса. Представляется, что для природоресурсного права такая классификация ресурсопользования может иметь определенное значение, поскольку ресурсопользователи, в соответствии с поресурсным законодательством, действительно, могут обладать правом либо полного, либо ограниченного использования природных ресурсов.

Возможна **классификация ресурсопользования по субъектам**. Субъектами ресурсопользования могут быть государство (в лице уполномоченных им органов), юридические лица, физические лица – граждане РФ и иностранные граждане, а также объединения юридических лиц, не имеющие статуса юридического лица и действующие на основании договора о совместной деятельности.

Специфический правовой режим установлен для **традиционного ресурсопользования**, под которым следует понимать исторически сложившиеся способы использования природных ресурсов исконной среды обитания коренных малочисленных народов, обеспечивающие неистощительное природопользование. К природным ресурсам традиционного ресурсопользования относятся общераспространенные полезные ископаемые, объекты животного и растительного мира, поверхностные водоемы.

Практически невозможно использовать один природный ресурс без оказания прямого или опосредованного воздействия на другой (другие) природные ресурсы. Это обуславливает **необходимость комплексного использования природных ресурсов**. Комплексное ресурсопользование предполагает рациональное

использование не только одного (основного) природного ресурса, но и иных, непосредственно связанных с ним ресурсов. Возможность заключения договоров на комплексное природопользование предусмотрена экологическим законодательством РФ. Тем самым, законодатель побуждает ресурсопользователя к рациональному использованию природных ресурсов, т.е. к их наиболее полному извлечению и минимизации потерь (например, добыча не только нефти, но и сопутствующего природного газа).

В основе деления природных ресурсов на **возобновимые и невозобновимые** лежит способность природы по поддержанию их в первоначальном количественном и качественном составе. Природные ресурсы могут восстанавливаться как при содействии человека (лесовосстановление, рыборазведение и др.), так и в ходе естественного кругооборота веществ в природе. Критерием отнесения ресурсов к невозобновимым является невозможность их восстановления за время, соизмеримое со временем хозяйственной деятельности человека (например, минеральные ресурсы).

Одним из способов, позволяющих замедлить темпы изъятия природного ресурса или совсем прекратить его добычу, является их **возмещение**, т.е. замена одного используемого в экономике ресурса другим. В первую очередь это относится к топливно-энергетическим ресурсам (замена угля, газа, используемых на тепловых электростанциях, на уран для атомных электростанций, использование других альтернативных источников энергии).

Возможность замены одного ресурса другим лежит в основе их деления на **восполнимые и невосполнимые природные ресурсы**, а также на **заменимые и незаменимые природные ресурсы**. Такие природные ресурсы, как воздух, вода, виды животных не могут быть заменены никакими другими.

Правовое регулирование использования природных ресурсов основывается не только на общеправовых принципах, но и на основополагающих правовых идеях, закрепленных в природоресурсном законодательстве – **принципах природоресурсного права**. Их можно разделить на две группы: относящиеся к а) природным ресурсам и б) ресурсопользованию.

Статус природных ресурсов основывается на следующих принципах:

- ✓ государственная собственность на природные ресурсы. Недра, воды, лесной фонд, животный мир, природные лечебные ресурсы, минеральные ресурсы исключительной экономической зоны являются государственной собственностью;

- ✓ исключение природных ресурсов из гражданско-правового оборота является следствием государственной собственности на природные ресурсы, которые могут передаваться лишь во владение и пользование;

- ✓ ограниченность природных ресурсов предполагает, что в природе не существует неисчерпаемых (неистощимых) природных ресурсов. Принцип конечности природных ресурсов вытекает из пространственной ограниченности планеты (часть не может быть больше целого);

- ✓ падение природоресурсного потенциала – увеличение энергетических и трудовых затрат на добычу природных ресурсов в пределах существующих на определенном временном этапе технологий – требует установления экономических и иных льгот ресурсопользователям, осуществляющим использование природных ресурсов в труднодоступных местностях и истощенных природных ресурсов;

- ✓ государственный учет природных ресурсов. Уполномоченные государственные органы проводят работы по мониторингу природных ресурсов, их учету и ведению кадастров, составляют программы использования, защиты и

восстановления природных ресурсов и организуют их исполнение;

✓ сохранение видового разнообразия природных ресурсов направлено на недопущение исчезновения отдельных их видов в результате ресурсопользования, приводящего к истощению природных ресурсов.

Принципы ресурсопользования:

✓ рациональность ресурсопользования предполагает наиболее полное извлечение полезных свойств основного и вторичных (сопутствующих) природных ресурсов, предотвращение ухудшения качества ресурса, загрязнения площадей (объемов) расположения природных ресурсов, а также снижение потерь ресурса при его добыче;

✓ устойчивость ресурсопользования обеспечивает удовлетворение потребностей людей при одновременном улучшении качества жизни ныне живущих и будущих поколений;

✓ безопасность ресурсопользования достигается выбором технологий добычи природных ресурсов, минимизирующих вредное воздействие как природных факторов, возникающих в процессе вмешательства человека в природную среду, так и самих технологических процессов использования ресурсов на здоровье человека;

✓ целевое использование природных ресурсов выражается в предоставлении ресурсопользователю права на использование ресурса в строгом соответствии с его назначением и условиями лицензии. Использование природного ресурса не по целевому назначению является безусловным основанием для принудительного прекращения права ресурсопользования;

✓ платность ресурсопользования обусловлена необходимостью возмещения государству понесенных им затрат на поиск, оценку, разведку, охрану, восстановление природных ресурсов и компенсации вредного воздействия ресурсопользования на окружающую среду. Платными

являются все виды использования природных ресурсов, за исключением общего природопользования и случаев, прямо указанных в законе;

- ✓ срочность ресурсопользования заключается в предоставлении права пользования природными ресурсами на строго определенный срок. Длительность использования отдельных видов природных ресурсов не может превышать предельных сроков, указанных в природоресурсном законодательстве;

- ✓ комплексность (интегральность) ресурсопользования является следствием всеобщих взаимосвязей различных природных ресурсов и предполагает необходимость учета негативного воздействия на природные ресурсы, связанные с добываемым ресурсом;

- ✓ учет интересов народов, проживающих на территориях ресурсопользования. Недропользование на территориях проживания коренных малочисленных народов допускается с разрешения субъекта РФ, на территории которого расположен участок недр, принятого с учетом интересов коренных малочисленных народов, а также соответствующего органа местного самоуправления. Добыча общераспространенных полезных ископаемых осуществляется под контролем малочисленных народов. Законодательство о животном мире устанавливает право на приоритетное пользование животным миром и право на применение традиционных методов добывания объектов животного мира и продуктов их жизнедеятельности коренными малочисленными народами.

В целях обеспечения устойчивости ресурсопользования необходимо введение государственных ограничений на объемы извлечения природных ресурсов. Такое ограничение осуществляется путем **нормирования (лимитирования) изъятия природного ресурса**, осуществляемого в отношении всех видов природных ресурсов (минеральных, лесов, вод, объектов животного мира и др.) на основе научно обоснованных критериев.

Лимиты (нормы) изъятия природных ресурсов устанавливают такие объемы 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 РФ, его органами, специально уполномоченными государственными органами по управлению использованием и охраной природных ресурсов.

Лимиты использования природных ресурсов устанавливаются на определенный срок по каждому виду используемых (изымаемых) природных ресурсов и могут пересматриваться с учетом развития техники, усовершенствования технологических процессов, изменения потребности в данном виде ресурса и его состояния, а также других факторов. В соответствии с нормативами ресурсопользователям выдается разрешение на использование (изъятие) природных ресурсов

За некоторыми исключениями, указанными в природоресурсном законодательстве, **ресурсопользование осуществляется на платной основе**. Плата за ресурсопользование включает в себя следующие составляющие.

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 ресурса³⁵. Для отдельных видов природных ресурсов рента имеет различное название. В горном законодательстве это платежи за пользование недрами, в лесном законодательстве – лесные подати за

³⁵ Голуб А.А., Струкова Е.Б. Экономика природных ресурсов. – М.: Изд-во «Аспект – Пресс», 1998, с.13.

краткосрочное пользование участками лесного фонда и арендная плата – при их аренде, водный налог – в водном законодательстве.

2) Отчисления на воспроизводство, восстановление и охрану природных ресурсов. Водный кодекс РФ предусматривает отчисления на восстановление и охрану водных объектов, ФЗ РФ «О недрах» – отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы.

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

4) Иные платежи, связанные с ресурсопользованием, отражают специфику реализации принципа платности ресурсопользования в отношении отдельных природных ресурсов. Так, горное законодательство предусматривает в качестве платежей сбор за участие в конкурсе (аукционе) и выдачу лицензий, акцизы, плату за землю или акваторию и участок дна территориального моря, плату за геологическую информацию о недрах, Водный кодекс РФ – сбор за выдачу лицензий на водопользование.

Плата за ресурсопользование распределяется между бюджетом РФ и бюджетами субъектов РФ, на территории которых осуществляется использование природных ресурсов. В случаях, установленных законодательством РФ и субъектов РФ, размер платы за ресурсопользование может снижаться, ресурсопользователи могут быть освобождены от платы за использование ресурсов. Освобождение от платы за ресурсопользование и установление льгот производится с учетом правового положения субъекта ресурсопользования, а также с учетом местонахождения ресурса, его особенностей и иных факторов³⁶.

³⁶ Так, от платежей за пользование лесным фондом для собственных нужд, в соответствии со ст.107 Лесного кодекса РФ, освобождаются участники Великой отечественной войны и приравненные к ним лица, инвалиды I и II групп, другие лица, нуждающиеся в повышенной социальной защите. От платежей за пользование недрами для собственных нужд освобождаются собственники, владельцы земельных

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 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 ресурсами³⁷.

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 РФ. Отдельные природные ресурсы могут находиться в собственности муниципальных образований, юридических и физических

участков, осуществляющих на них добычу общераспространенных полезных ископаемых и подземных вод. Ряд льгот в оплате использования природных ресурсов предусмотрен для коренных малочисленных народов РФ.

³⁷ Ср.: Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды), с.170-171.

лиц.

Государственная форма собственности установлена природоресурсным законодательством на недра, водные объекты (за исключением обособленных), лесной фонд и леса, расположенные на землях обороны, животный мир, природные лечебные ресурсы. Необходимость установления государственной собственности на природные ресурсы определяется тем, что природные ресурсы являются основой жизни и деятельности народов России. Вопросы владения, пользования и распоряжения природными ресурсами, находящимися в государственной собственности, отнесены к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, в том числе, вопросы передачи природных ресурсов в собственность субъектов РФ. Целесообразность разграничения права собственности на природные ресурсы на собственность Российской Федерации и ее субъектов отмечалась в Указе Президента РФ «О федеральных природных ресурсах» от 16.12.93г.³⁸

Отнесение тех или иных ресурсов к собственности субъектов Федерации должно определяться федеральным

³⁸ Закон Республики Беларусь «Об объектах, находящихся только в собственности государства» к природным ресурсам, находящимся в государственной собственности, относит воздушное пространство республики. С такой формулировкой белорусского законодателя сложно согласиться. К воздушному пространству, равно как и к воде, термин «собственность» в полной мере неприменим. Правильнее было бы, вероятно использовать понятие «суверенитет». Кроме воздушного пространства, в исключительной собственности Белоруссии находятся такие природные ресурсы, как земли сельскохозяйственного назначения, а также другие земли, не подлежащие в соответствии с законами РБ передаче в частную собственность; недра; воды; леса; особо охраняемые природные территории и объекты (заповедники, национальные парки, заказники и памятники природы) и их имущество; дикие животные, обитающие в состоянии свободы и включенные в Красную книгу РБ; редкие и находящиеся под угрозой исчезновения виды растений, включенные в Красную книгу РБ; радиочастотный ресурс (Ведомости Национального Собрания РБ, 1999 г., № 22, ст.407).

законом³⁹. Между тем, в настоящее время только Водный кодекс РФ указывает, какие водные объекты находятся в федеральной собственности, а какие – в собственности субъектов РФ. Право собственности субъектов РФ на недра, леса, объекты животного мира, природные лечебные ресурсы пока не определено.

Исключительно в федеральной собственности находятся: месторождения полезных ископаемых федерального значения; лесной фонд и леса, расположенные на землях обороны; водные объекты, расположенные на территории двух и более субъектов РФ, а также необходимые для обеспечения государственных нужд; внутренние морские воды и территориальное море РФ, ряд других особо охраняемых водных объектов. Федеральные законы РФ «О континентальном шельфе», «Об исключительной экономической зоне РФ», «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации», определяют особенности правового режима перечисленных 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 Российская Федерация не производит разведку или не разрабатывает минеральные или живые ресурсы, никто не может делать это без согласия РФ.

В государственной собственности субъектов

³⁹ См. подробнее: Быстров Г.Е. О разграничении государственной собственности на природные ресурсы и полномочий Российской Федерации в сфере природоресурсового законодательства / Правовые проблемы охраны окружающей среды, аграрного и земельного права. – Екатеринбург, 1997, с.3-12.

Российской Федерации находятся водные объекты, акватории и бассейны которых полностью находятся на территории субъекта. На основании федерального закона в собственность субъектов РФ могут передаваться части лесного фонда. Природные лечебные ресурсы могут находиться как в федеральной собственности, так и в собственности субъектов Федерации.

Частная и муниципальная формы собственности на природные ресурсы в настоящее время не находят широкого закрепления в природоресурсном законодательстве. В муниципальной собственности, собственности граждан и юридических лиц могут находиться лишь обособленные водные объекты, древесно-кустарниковая растительность, расположенная на земельном участке, принадлежащем лицу на праве собственности. В собственности органов местного самоуправления могут находиться леса. Для этого необходимо, чтобы участок леса предварительно был передан в собственность субъекта РФ. Муниципальная и частная формы собственности на ресурсы 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-определенной вещи, право пользования ресурсом является имущественным правом. Природные ресурсы, находящиеся в государственной собственности, исключены из гражданского оборота. Оборот прав на них (например, уступка права ресурсопользования) осуществляется в пределах, установленных природоресурсным законодательством.

VIII. Субъекты и объекты природоресурсного 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, т.е. приобретают природоресурсную правосубъектность.

Субъектом природопользования может являться любое физическое и юридическое лицо, а также Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования. Это определяется правом общего природопользования, включающим в себя, в частности, водные и лесные сервитуты, а также другие права на использование полезных свойств окружающей природной среды, реализация которых не требует получения специального разрешения. **Субъектами ресурсопользования**, напротив, могут являться только лица, отвечающие требованиям, которые устанавливаются природоресурсным законодательством. Право общего природопользования определяет общую природоресурсную правосубъектность лица, т.е. его способность иметь и осуществлять права по использованию природных ресурсов без специального разрешения. Обычно такое использование ресурса не связано с его добычей. **Общей природоресурсной правосубъектностью** наделены все юридические лица, а также физические лица вне зависимости от их возраста. **Специальная природоресурсная правосубъектность**, т.е. способность иметь права и обязанности ресурсопользователя обусловлена тем, что поиск, разведка, добыча природных ресурсов могут осуществляться лицом лишь при наличии у него лицензии. Право на получение

лицензии возникает у гражданина с момента возникновения дееспособности в полном объеме, у юридического лица – с момента его государственной регистрации.

Участники природоресурсных отношений, выступающие на стороне ресурсодержателя, наделены государственно-властными полномочиями. От имени Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований в природоресурсных отношениях участвуют их органы в пределах своей компетенции. Поэтому в природоресурсной правосубъектности можно выделить активную и пассивную правосубъектность. **Активная правосубъектность** – правосубъектность, которой наделены органы, осуществляющие властные полномочия в сфере ресурсопользования, органы государственной власти и управления. **Пассивная правосубъектность** – правосубъектность субъектов подчинения - ресурсопользователей⁴⁰. Органы, в компетенцию которых входит управление использованием природных ресурсов, их собственники, наделены нормами природоресурсного права активной правосубъектностью. Пассивная правосубъектность принадлежит иным субъектам, осуществляющим использование природных ресурсов.

Законодатель выделяет две группы субъектов, участвующих в использовании природных ресурсов: участники природоресурсных отношений, в число которых входят Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальные образования, граждане и юридические лица, и ресурсопользователи. **Ресурсопользователи** - это граждане и юридические лица, которым предоставлены права пользования природным ресурсом. Права ресурсопользователю должны быть предоставлены в порядке, установленном природоресурсным законодательством, т.е. на основании лицензии, договора, соглашения, иных правовых актов.

⁴⁰ Алексеев С.С. Проблемы теории права. Т.1. – Свердловск, 1972, с.283.

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 ресурсопользователями (пользователями недр на условиях соглашений о разделе продукции) могут являться объединения юридических лиц, не имеющие статуса юридического лица при условии, что участники такого объединения несут солидарную ответственность по обязательствам, вытекающим из соглашений о разделе продукции.

Права пользования природными ресурсами могут быть предоставлены лицам непосредственно в силу закона (право общего природопользования, право собственников и владельцев земельных участков на добычу в их границах общераспространенных полезных ископаемых). В большинстве же случаев право ресурсопользования предоставляется на основании административного акта (лицензия, Постановление Правительства РФ) или сложного юридического состава (соглашение, договор и лицензия и др.).

Природоресурсное законодательство выделяет только два вида субъектов природоресурсных отношений. Однако существуют и иные участвующие в них лица, которых невозможно отнести ни к одной из перечисленных групп. Их существование обусловлено наличием отношений, связанных с ресурсными. Такие субъекты не относятся ни к участникам природоресурсных отношений, поскольку не осуществляют функций управления использованием природных ресурсов, ни к ресурсопользователями, так как права пользования природными ресурсами им еще не предоставлены.

Субъекты природоресурсного права для того, чтобы стать ресурсопользователями, вступают в отношения по получению лицензий на ресурсопользование, заключению договоров и соглашений и др. Представительные органы субъектов Российской 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. При этом они не осуществляют функций ресурсодержателя или ресурсопользователя, но их интересы могут быть затронуты использованием природных ресурсов. Таким образом, **участники природоресурсных отношений** – это субъекты природоресурсного права, в число которых входят: 1) собственники природных ресурсов и лица, осуществляющие предоставленные им права по управлению использованием природных ресурсов; 2) лица, права и интересы которых могут быть затронуты ресурсопользованием; 3) иные субъекты природоресурсного права, не являющиеся ресурсопользователями.

Право на использование отдельных видов природных ресурсов может быть предоставлено только **специальному субъекту** природоресурсного права. Так, ст.9 ФЗ РФ «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. В соответствии со ст.4 ФЗ РФ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» в организациях, занимающихся добычей алмазов, большинство голосов, учитываемых при принятии решений органами управления организации, должно принадлежать Российской Федерации, ее субъектам, а также организациям, созданным без прямого или косвенного

участия иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц.

Российская Федерация, как субъект природоресурсного права, обладает наибольшим объемом прав в отношении природных ресурсов. К основным полномочиям РФ в области использования природных ресурсов следует отнести:

- ✓ определение государственной политики в области использования природных ресурсов;
- ✓ владение, пользование и распоряжение, совместно с субъектами Российской Федерации, природными ресурсами, находящимися в государственной собственности, кроме природных ресурсов, находящихся в исключительном ведении РФ;
- ✓ разработку и совершенствование законодательства о природных ресурсах, контроль за его соблюдением;
- ✓ определение единой инвестиционной политики в области использования природных ресурсов;
- ✓ установление порядка определения платы за использование природных ресурсов;
- ✓ распоряжение природными ресурсами континентального шельфа и исключительной экономической зоны РФ;
- ✓ осуществление международного сотрудничества в области использования природных ресурсов.

Субъекты Российской Федерации наделены природоресурсным законодательством следующими правами в области использования природных ресурсов:

- ✓ разработка, утверждение и реализация территориальных программ использования природных ресурсов;
- ✓ разработка и принятие законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ;
- ✓ участие в осуществлении прав владения, пользования и распоряжения природными ресурсами, находящимися в государственной собственности;

✓ владение, пользование и распоряжение природными ресурсами, находящимися в государственной собственности субъектов РФ;

✓ охрана исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов при использовании природных ресурсов;

✓ лицензирование видов деятельности, связанных с использованием региональных и местных природных ресурсов;

✓ определение форм и установление размеров платы за использование региональных и местных природных ресурсов;

✓ участие в реализации соглашений о разделе продукции.

Правительство Российской Федерации и иные органы исполнительной власти РФ обладают следующими полномочиями в области использования природных ресурсов:

✓ установление общего порядка пользования природными ресурсами, разработка соответствующих федеральных стандартов (норм, правил);

✓ организация и определение порядка деятельности специально уполномоченных государственных органов управления использованием и охраной природных ресурсов;

✓ определение порядка и организация ведения государственных балансов, государственных кадастров природных ресурсов и мониторинга природных ресурсов;

✓ государственный контроль за изучением и использованием природных ресурсов;

✓ установление порядка выдачи, оформления и регистрации лицензий, выдача лицензий на использование природных ресурсов;

✓ установление порядка ведения государственной статистической отчетности в области использования природных ресурсов.

Полномочия органов местного самоуправления устанавливаются законодательством Российской Федерации и ее субъектов. Органы местного самоуправления не являются государственными органами, поэтому государственные полномочия могут передаваться им федеральными законами, субъектами РФ. Вместе с передачей государственных полномочий органы местного самоуправления должны наделяться материальными и финансовыми средствами, необходимыми для их реализации. При этом контроль за реализацией переданных полномочий осуществляется государством.

Коренные малочисленные народы, являясь субъектами природоресурсного права, могут выступать в двух качествах: как субъекты традиционного ресурсопользования и как народы, охраняемые законом права и интересы которых могут быть нарушены при осуществлении ресурсопользования другими лицами. Основные права коренных малочисленных народов как ресурсопользователей:

- ✓ безвозмездно владеть и пользоваться в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности общераспространенными полезными ископаемыми в порядке, установленном законодательством РФ и ее субъектов;

- ✓ участвовать в осуществлении контроля за использованием общераспространенных полезных ископаемых;

- ✓ участвовать в осуществлении контроля за соблюдением законодательства об охране окружающей природной среды при использовании природных ресурсов;

- ✓ участвовать в проведении экологических и этнологических экспертиз при разработке государственных программ освоения природных ресурсов в местах их традиционного проживания.

Лица, относящиеся к коренным малочисленным народам, имеют право безвозмездно владеть и пользоваться

в местах традиционного проживания общераспространенными полезными ископаемыми. Они пользуются правом на приоритетное использование объектов животного мира, которое включает в себя:

- ✓ предоставление первоочередного права выбора промысловых угодий;
- ✓ льготы в отношении сроков и районов добычи объектов животного мира, состава и количества добываемых объектов животного мира;
- ✓ исключительное право на добывание определенных объектов животного мира;
- ✓ иные виды пользования животным миром.

Переуступка права приоритетного пользования животным миром лицам, не относящимся к коренным малочисленным народам, запрещена.

Необходимость защиты прав коренных малочисленных народов при осуществлении ресурсопользования обуславливает определенные особенности как порядка приобретения права ресурсопользования, так и непосредственного использования природных ресурсов. Для выделения в пользование участка недр, расположенного на территории проживания коренных малочисленных народов, требуется решение представительного органа субъекта РФ, на территории которого расположен такой участок, а также соответствующего органа местного самоуправления. Кроме этого, установлены дополнительные обязанности ресурсопользователя (инвестора) по принятию мер защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов.

Объекты природоресурсных отношений - это те блага, на получение которых направлены действия ресурсопользователя. В природоресурсном праве объектами отношений может являться не только определенный 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 и др.) характеризуются совокупностью различных характеристик окружающей природной среды, отражают ее состояние. Поэтому они не могут быть извлечены, отделены от окружающей среды и, следовательно, отношения по использованию природных условий не включаются в предмет природоресурсного права. **Природные ресурсы** представляют собой совокупность природных объектов, содержащих вещества, полезные свойства которых используются или могут быть использованы человеком. **Природный объект** – ограниченный в пространстве комплекс взаимосвязанных материальных элементов природы естественного происхождения.

Следует подчеркнуть, что объектами природоресурсных отношений могут являться только **объекты естественного (эволюционного) происхождения, находящиеся в естественной природной среде**. Естественное происхождение объектов не исключает возможности участия человека, видоизменяющего природные объекты.

Интересы ресурсопользователя направлены на извлечение определенного природного ресурса и могут быть удовлетворены за счет их добычи из самых разных природных объектов (месторождения, водоема, лесосеки и т.п.). Поэтому можно говорить о том, что **общим объектом** природоресурсных отношений является определенный природный ресурс. Вместе с тем, в пользование всегда предоставляется не абстрактный ресурс, а указанный в лицензии, договоре, соглашении конкретный природный объект, интересующий ресурсопользователя. Таким образом, **непосредственным объектом** природоресурсных отношений является локализованный в пространстве

природный ресурс, заключенный в определенном природном объекте.

И непосредственный и общий объекты природоресурсных отношений являются, чаще всего, **материальными объектами**, поскольку свои интересы ресурсопользователь удовлетворяет путем непосредственной переработки или потребления соответствующего о вещественного предмета материального мира. Но определенные интересы ресурсопользователя могут удовлетворяться путем 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. Возможность отнесения информации о природных ресурсах к объектам природоресурсных отношений вытекает из содержания ст.6 ФЗ РФ « 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 определенным образом материализована, имеет свой материальный носитель – бумага, магнитные ленты, диски и т.п. Но из-за этого информация не становится материальным объектом, поскольку важно само содержание ресурсной 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 законодательством. Природоресурсное законодательство устанавливает особенности возникновения права собственности на информацию о природных ресурсах. В соответствии со ст.27 ФЗ РФ «О недрах» геологическая и иная информация, полученная пользователем недр за счет собственных средств, является его собственностью. При недропользовании, осуществляемом на условиях раздела продукции, напротив, вся геологическая, геофизическая, геохимическая и иная информация, данные по ее интерпретации и производные данные, полученные инвестором в результате выполнения работ по соглашению, принадлежат ему на праве собственности государству (ст.11 ФЗ РФ «О соглашениях о разделе продукции»). Даже в том случае, когда информация о недрах является собственностью недропользователя, на него возлагается обязанность представлять ее по установленной форме в уполномоченные государственные органы с определением условий ее использования, в том числе и в коммерческих целях (ст.27 ФЗ РФ «О недрах»). Нормы, устанавливающие обязанности ресурсопользователей по предоставлению информации о состоянии соответствующих природных ресурсов и объектов, предусмотрены также Водным кодексом РФ (ст.92), Лесным кодексом РФ (ст.83).

Объекты природоресурсных отношений целесообразно классифицировать по видам природных ресурсов. Общим **объектом водных отношений** являются воды, а в качестве непосредственных объектов выступают водные объекты. В зависимости от природных особенностей водных объектов они подразделяются на поверхностные водные объекты (поверхностные водотоки и водохранилища на них, поверхностные водоемы, ледники и снежники); внутренние морские воды; территориальное море РФ и подземные водные объекты.

Горное законодательство в качестве непосредственных **объектов горных отношений** называет участки недр, которые предоставляются в пользование. Общими объектами горных отношений будут являться соответствующие минеральные ресурсы (нефть, газ, уголь и др.). ФЗ РФ «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 прямо указаны в Лесном кодексе РФ. К ним относятся лесной фонд РФ, участки лесного фонда, леса, не входящие в лесной фонд, древесно – кустарниковая растительность. Общим объектом лесных отношений является лесной фонд. Непосредственными объектами – участки леса входящие и не входящие в лесной фонд и древесно-кустарниковая растительность.

Природные ресурсы животного мира, как живые организмы, различаются по самим своим природным (естественным) особенностям, обусловленным как их строением, так и средой обитания. ФЗ РФ «О животном мире» в качестве объектов животного мира рассматривает организмы животного происхождения или их популяции, находящиеся в состоянии естественной свободы на территории РФ, а также относящиеся к природным ресурсам континентального шельфа и исключительной экономической зоны РФ. К объектам отношений по использованию животного мира следует отнести 1) сухопутных животных и птиц; 2) продукты жизнедеятельности объектов животного мира почвообразователей, естественных санитаров окружающей среды, опылителей растений, биофильтраторов (ст.34 ФЗ РФ «О животном мире»); 3) живые организмы, относящиеся к «сидячим видам», то есть организмы, которые находятся в неподвижном состоянии на морском дне или под ним, либо не способны передвигаться иначе, как находясь в постоянном контакте с морским дном или его недрами (ст.4

ФЗ РФ « О континентальном шельфе РФ»); 4) рыб, обитающих в реках, озерах и иных водоемах, расположенных на территории РФ, а также во внутренних морских водах, водах исключительной экономической зоны РФ, включая водных беспозвоночных и морских млекопитающих; 5) продукты жизнедеятельности объектов животного мира. Приведенная классификация объектов отношений по использованию живых ресурсов обусловлена особенностями правового регулирования использования (добычи, промысла) каждого из названных видов.

Статьи 4, 15 ФЗ РФ « Об исключительной экономической зоне РФ» устанавливают особенности правового регулирования добычи отдельных видов живых ресурсов. К ним Закон относит:

- ✓ анадромные виды рыб - виды рыб, образующихся в реках, озерах и других водоемах РФ, совершающих затем миграции в море для нагула и возвращающихся для нереста в места своего образования;
- ✓ катадромные виды рыб - виды рыб, проводящих большую часть своего жизненного цикла в водах РФ, в том числе во внутренних водах и в территориальном море;
- ✓ трансграничные виды рыб - виды рыб, моллюсков и ракообразных, за исключением живых организмов «сидячих видов», а также другие живые ресурсы, встречающиеся как в исключительной экономической зоне, так и в находящемся за ее пределами и прилегающем к ней районе, которые являются единым ареалом обитания этих видов живых ресурсов;
- ✓ трансзональные виды рыб - виды рыб, встречающихся в исключительной экономической зоне и в прилегающих к ней исключительных экономических зонах иностранных государств, которые являются единым ареалом обитания этих видов живых ресурсов;
- ✓ далеко мигрирующие виды - виды рыб и китообразных, способных совершать миграции на большие расстояния и

встречающихся в промысловых скоплениях как в исключительной экономической зоне, так и за ее пределами.

Объектами природоресурсных отношений являются **природные лечебные ресурсы**, порядок использования которых установлен ФЗ РФ «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 содержания ст.4 ФЗ РФ «Об исключительной экономической зоне РФ» 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 природных 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 ее химической формулой H_2O и свойствами, а не содержащимися в воде примесями, которые, напротив, ухудшают ее потребительские качества.

В юридической литературе можно встретить утверждения о том, что самостоятельным объектом природоресурсных отношений являются **ресурсы**

растительного мира вне лесов⁴¹. В настоящее время правовых норм, регулирующих отношения по использованию и охране ресурсов растительного мира вне лесов, крайне мало, и в большинстве своем они посвящены вопросам их охраны, а не использования. Однако дальнейшее совершенствование природоресурсного законодательства и его кодификация могут привести к тому, что выделение указанного объекта в качестве самостоятельного может приобрести актуальность.

В экологическом праве (праве окружающей среды) в качестве одного из видов природопользования зачастую называется **использование ресурсов атмосферного воздуха**. Действительно, в современной промышленности элементы атмосферного воздуха используются транспортом, промышленностью, криогенной техникой в больших объемах. Между тем следует признать, что законодательство Российской Федерации в настоящее время регулирует лишь отношения по охране атмосферного воздуха. Отношения же по использованию атмосферного воздуха и его отдельных компонентов до настоящего времени законодателем практически не урегулированы.

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. То же относится и к кинетической энергии воздушных потоков. Использование геотермальных ресурсов регулируется природоресурсным

⁴¹ Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды), с.196, 546; Искоян А.Б. Правовое регулирование охраны и использования растительного мира. – Ереван, 1987, с.18, 116-117.

правом лишь в случаях, когда термальные воды используются в качестве горячей, но все же воды, либо если они используются как природные лечебные ресурсы.

Использование рассмотренных энергетических ресурсов не регулируется природоресурсным правом в силу того, что определенный вид энергии не извлекается, а преобразуется в иной. В отличие от этого отношения по добыче нефти, газа, торфа, других природных энергоносителей составляют предмет природоресурсного права не потому, что из окружающей среды извлекается энергия. В действительности она не извлекается. При этом добывается то или иное вещество, изменение состояния которого сопровождается выделением тепловой, ядерной или иной энергии.

Земля, в соответствии с Конституцией РФ, является одним из природных ресурсов. Однако в ходе землепользования земля не изымается из окружающей среды, сложившиеся естественные природные связи не нарушаются, лишь используются полезные качества почвенного слоя. Использование земельных ресурсов осуществляется естественным образом, по законам и правилам, установленным Природой до появления человека на Земле. Поэтому земельные отношения регулируются земельным законодательством РФ.

IX. Природоресурсные правоотношения

В работах различных юристов, посвященных вопросам использования и охраны природных ресурсов, обычно рассматривается право природопользования, характеризующееся трояко: как объективное право, как субъективное право и как правоотношение⁴².

⁴² См., например, Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды), с.195; Экологическое право России / Под ред. В.Д. Ермакова, А.Я. Сухарева. – М.: Изд-во «ИМП», 1997, с.63 и др.

Природоресурсное правоотношение следует понимать как урегулированное нормами природоресурсного права общественное отношение по использованию природных ресурсов, участники которого наделены субъективными правами и юридическими обязанностями. В теории права принято считать, что элементами правоотношения являются субъекты, объекты и содержание правоотношения⁴³. Юридическое содержание составляют права и обязанности субъектов, а фактическое содержание – их действия.

При осуществлении права ресурсопользования субъекты природоресурсного права вступают между собой в самые разнообразные правоотношения, которые устанавливают права и обязанности ресурсопользователей и участников природоресурсных отношений. Содержание и объем прав и обязанностей может существенно различаться в зависимости от этапов использования природных ресурсов и их видов. Совокупность природоресурсных правоотношений не является их простой суммой, а представляет определенную многоуровневую систему. Системность 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 - ресурсопользователей, всегда направленные на добычу, извлечение соответствующего природного ресурса.

Правовая регламентация отношений ресурсопользования включает несколько этапов: 1) предоставление прав на использование природного ресурса; 2) отыскание и исследование конкретного объекта ресурсопользования; 3) добыча природного ресурса; 4) ограничение, приостановление или прекращение права использования природного ресурса; 5) привлечение

⁴³ Алексеев С.С. Проблемы теории права. Т.1, с.264.

ресурсопользователей и иных субъектов природоресурсного права к юридической ответственности и рассмотрение споров, связанных с использованием природных ресурсов.

Установление прав и обязанностей ресурсопользователей на каждом из рассмотренных этапов в рамках правоотношений является одной из стадий правового регулирования ресурсопользования. Следовательно, можно говорить о соответствующих группах природоресурсных правоотношений.

Правоотношения по предоставлению права ресурсопользования (правоотношения, предшествующие ресурсным) с необходимостью предваряют ресурсные правоотношения (правоотношения по поиску, оценке, разведке и добыче природного ресурса). В них можно выделить две группы правоотношений: 1) Правоотношения, связанные с участием субъектов природоресурсного права в конкурсах, аукционах по заключению договоров, соглашений на использование природных ресурсов. Порядок проведения таких конкурсов и аукционов устанавливается Правительством РФ. 2) Правоотношения по лицензированию ресурсопользования возникают в ходе оформления, выдачи, государственной регистрации лицензий. Лицензия на ресурсопользование конкретизирует права и обязанности ресурсопользователя по объемам добычи (потребления), рациональному и безопасному использованию природных ресурсов, платежам за природный ресурс, устанавливает природный объект, подлежащий использованию. В ней указываются данные о ресурсопользователе и органе, выдавшем лицензию.

Правоотношения по предоставлению прав на ресурсопользование возникают в результате опосредования нормами природоресурсного права общественных отношений, одним из субъектов которых является специально уполномоченный государственный орган по управлению использованием и охраной природных

ресурсов, осуществляющий государственно-властные полномочия. Поэтому рассматриваемые отношения регулируются нормами не только природоресурсного, но и административного права. Правовой институт, регулирующий отношения по предоставлению прав на ресурсопользование является комплексным, включающим нормы природоресурсного, административного, гражданского права. Нормами гражданского права регулируются, в частности, некоторые отношения по установлению порядка проведения конкурсов, аукционов, заключению договоров на ресурсопользование, определяются общие требования к форме, содержанию, регистрации договоров.

Правоотношения по поиску, оценке и разведке конкретного объекта ресурсопользования могут возникать только после получения ресурсопользователем лицензии на осуществление соответствующих видов деятельности. Указанные правоотношения не возникают, если ресурсопользователю предоставляется уже изученный объект для добычи ресурса. Однако в системе природоресурсных правоотношений эти правоотношения всегда присутствуют, поскольку до предоставления в пользование в целях извлечения ресурса соответствующий природный объект должен быть найден, оценен и разведан, т.е. определены его количественные и качественные параметры.

Правоотношения по добыче природных ресурсов являются центральными в системе природоресурсных правоотношений и предопределяют существование всех иных правоотношений. Правоотношения по поиску, оценке, разведке и добыче природных ресурсов составляют в совокупности **ресурсные правоотношения**. Среди ресурсных правоотношений особое место занимают **правоотношения по разделу продукции**, выделяющиеся специфическим субъектным составом. От иных ресурсных правоотношений они отличаются тем, что на стороне

ресурсопользователя выступает инвестор, которым может являться объединение юридических лиц, не пользующееся правами юридического лица. На стороне ресурсодержателя совместно выступают Российская Федерация в лице Правительства РФ и орган исполнительной власти субъекта РФ, на территории которого планируется ресурсопользование. Другой особенностью рассматриваемых правоотношений является обязанность передачи инвестором части добытых ресурсов государству, которая впоследствии распределяется между Российской Федерацией и ее субъектом. Правоотношения по разделу продукции устанавливают, в частности, обязанности инвестора по передаче части добытой продукции государству, которая должна быть учтена в государственных бюджетах различных уровней. Следовательно, в этой части отношения по разделу продукции регулируются нормами финансового права, а правовой институт, включающий такие нормы и нормы природоресурсного права, является комплексным.

Ресурсным правоотношениям сопутствуют **правоотношения по безопасности и рационализации ресурсопользования**. Их содержание составляют права и обязанности субъектов ресурсных правоотношений по достижению наиболее полного извлечения ресурса, предотвращению ухудшения его качества, снижению потерь ресурса при его добыче, а также по минимизации вредных последствий ресурсопользования на здоровье человека.

Природные ресурсы являются достоянием народов Российской Федерации и основой их жизни и деятельности. Этим обусловлена необходимость управления использованием природных ресурсов, которое осуществляется специально уполномоченными государственными органами по управлению использованием и охраной природных ресурсов. При осуществлении ими своих полномочий субъекты

природоресурсного права наделяются правами и обязанностями, составляющими содержание **правоотношений по государственному управлению использованием природных ресурсов**. В таких правоотношениях один из субъектов наделен властными полномочиями и осуществляет управленческие функции по отношению к иным субъектам – ресурсопользователям. Налицо отношения власти и подчинения, что обуславливает регулирование указанных отношений нормами, преимущественно, административного права.

Правоотношения по ограничению, приостановлению или прекращению права ресурсопользования возникают по основаниям, предусмотренным природоресурсным законодательством. Они устанавливают права и обязанности субъектов правоотношений при нарушении ресурсопользователями природоресурсного законодательства, требований, установленных лицензией, договором, соглашением на ресурсопользование.

Правоотношения по привлечению ресурсопользователей к юридической ответственности и рассмотрению споров, связанных с использованием природных ресурсов, возникают в случае нарушения субъектами ресурсопользования прав и обязанностей, предусмотренных природоресурсным законодательством, лицензией, договором на ресурсопользование, соглашением о разделе продукции и возбуждении по этим основаниям спора заинтересованным лицом. Кроме этого, рассматриваемые отношения возникают в случае оспаривания ресурсопользователем ограничения, приостановления или прекращения его прав ресурсодержателем в одностороннем порядке.

Споры в сфере ресурсопользования могут рассматриваться судом, арбитражным судом, третейским судом и международным арбитражем, а также в административном порядке вышестоящим, в порядке подчиненности, органами. Возникающие при этом

правоотношения являются процессуальными правоотношениями.

Особенностью природоресурсных правоотношений является участие **государства в качестве обязательного субъекта природоресурсных правоотношений**. Государство может выступать в лице Правительства Российской Федерации, уполномоченного государственного (федерального или субъекта РФ) органа, осуществляющего управление использованием природных ресурсов, представительного или исполнительного органа субъекта РФ. Впервые на особую роль государства в природоресурсных отношениях обратил внимание Н.Д. Казанцев⁴⁴ еще в 1967 г., однако это утверждение справедливо и в наше время.

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 опосредуются государством, поскольку передача права ресурсопользования возможна лишь лицу, имеющему лицензию на такой вид ресурсопользования, а в ряде случаев – только с согласия государства.

Обязательное участие государства в природоресурсных правоотношениях не должно приводить к выводу об их административном характере. Государство, предоставляя ресурсопользователю право на использование ресурса, реализует свои полномочия собственника. Вступать в отношения с ресурсопользователями государство может только через свои органы, путем принятия правовых актов, заключения договоров. Однако такие акты не являются административными, поскольку в них государство реализует не свои властные полномочия, а полномочия

⁴⁴ Казанцев Н.Д. Природоресурсовое право и его пределы как интегрированной отрасли, с.4.

собственника природного ресурса. По этим же основаниям договоры, заключаемые ресурсопользователем с государственными органами, не являются нормативными⁴⁵. 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 объектов⁴⁶.

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 ресурсопользованием 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 совокупными фондами государственных природных ресурсов.

Права и обязанности субъектов природоресурсных правоотношений определяются нормами природоресурсного права. Для того, чтобы возникло конкретное правоотношение, необходимо еще наличие определенных обстоятельств, с которыми закон связывает возникновение правоотношения. К ним относят юридические факты, индивидуальные правовые акты, а также их сочетание – сложный юридический состав.

Юридические факты в природоресурсном праве – конкретные обстоятельства, с которыми нормы права связывают возникновение, изменение или прекращение

⁴⁵ Приведенная мотивировка использовалась Н.Т. Осиповым для разграничения земельного и административного права (см. Осипов Н.Т. Теоретические проблемы советского земельного права. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1972, с.119).

⁴⁶ Козлов Ю.М. Предмет советского административного права. – М., 1967, с.103; Ерофеев Б.В. Советское земельное право. – М., 1965, с.103.

природоресурсных правоотношений. **Индивидуальные правовые акты** в природоресурсном праве – юридические значимые, формализованные акты реализации права специально уполномоченными государственными органами по управлению использованием природных ресурсов и (или) ресурсопользователями.

Различным группам природоресурсных правоотношений свойственны специфичные обстоятельства, порождающие их возникновение. В основе возникновения правоотношений по участию в аукционах, конкурсах, заключению соглашений, получению лицензий на ресурсопользование лежат, как правило, фактические действия субъектов, необходимые для их возникновения (подача заявлений, внесение задатка для участия в конкурсе и т.п.).

Основания возникновения ресурсных правоотношений устанавливаются поресурсным законодательством. По общему правилу, основанием возникновения права пользования любым природным ресурсом в Российской Федерации является лицензия, выдаваемая специально уполномоченным государственным органом управления использованием и охраной природного ресурса. Для отдельных видов ресурсопользования лицензия на ресурсопользование может сочетаться с иными индивидуальными правовыми актами.

Основаниями предоставления **права водопользования** являются лицензия на водопользование и заключенный в соответствии с ней договор пользования водным объектом. А при установлении особого водопользования, кроме того, решения Правительства РФ, органов исполнительной власти субъектов РФ.

Правоотношения недропользования возникают также на основании:

✓ совместного решения федерального органа управления государственным фондом недр или его

территориального подразделения и органа исполнительной власти субъекта РФ по результатам конкурса или аукциона;

✓ решения Правительства РФ по результатам конкурса или аукциона для пользования недрами континентального шельфа РФ;

✓ решения федерального органа управления государственным фондом недр или его территориального подразделения, согласованного с органами исполнительной власти субъектов РФ, для целей геологического изучения недр;

✓ на основании соглашения о разделе продукции. В случаях, предусмотренных ст.6 ФЗ РФ «О соглашениях о разделе продукции», право недропользования может предоставляться инвестору без проведения конкурсов и аукционов, только на основании лицензии на недропользование.

Участки недр, содержащие месторождения общераспространенных полезных ископаемых или имеющие местное значение, предоставляются в порядке, установленном органами представительной власти субъектов РФ.

Особенности возникновения правоотношений недропользования при пользовании недрами на основе соглашений о разделе продукции, в отличие от правоотношений по использованию иных ресурсов заключаются в следующем. 1) Заключение соглашения предшествует получению инвестором лицензии на недропользование, в то время как в других случаях ресурсопользователь сначала должен получить лицензию, и только затем, на ее основе, заключить договор на ресурсопользование. 2) Соглашения, связанные с использованием участков недр, расположенных на континентальном шельфе и (или) в пределах исключительной экономической зоны РФ утверждаются отдельными федеральными законами.

Правоотношения лесопользования возникают на основании актов государственных органов (органов исполнительной власти и лесного хозяйства), договоров, судебных решений при наличии лицензии на лесопользование. Наиболее часто право лесопользования предоставляется на основании заключенных и прошедших государственную регистрацию договоров: аренды участка лесного фонда; безвозмездного пользования участком лесного фонда; концессии участка лесного фонда, а также протокола о результатах лесного аукциона; получения лесорубочного билета, ордера, лесного билета.

Правоотношения по использованию объектов животного мира и природных лечебных ресурсов возникают на основании лицензии. Если на одну и ту же территорию обитания объектов животного мира претендуют несколько ресурсопользователей, то между ними проводится конкурс, по итогам которого победителю выдается лицензия.

Момент возникновения прав и обязанностей ресурсопользователя в ресурсных правоотношениях определяется датой выдачей лицензии. Права и обязанности ресурсопользователя при предоставлении прав недропользования на условиях раздела продукции возникают с момента подписания соглашения, права лесопользователей возникают с момента государственной регистрации договоров лесопользования или подписания протокола о результатах лесного аукциона, получения лесорубочного билета, ордера, лесного билета.

Правоотношения ресурсопользования могут прекращаться при условии исполнения его субъектами всех принятых на себя обязательств по договору (соглашению), лицензии на ресурсопользование и завершении извлечения природного ресурса, а также по иным основаниям. Среди них можно выделить основания прекращения правоотношений ресурсопользования при наличии и в отсутствие вины ресурсопользователя. Без вины

ресурсопользователя право ресурсопользования прекращается в случаях:

- ✓ истечения срока действия лицензии на ресурсопользование;
- ✓ отказа владельца лицензии от права использования ресурса;
- ✓ смерти ресурсопользователя – гражданина;
- ✓ прекращения ресурсопользователя – юридического лица;
- ✓ перехода прав ресурсопользования в порядке, предусмотренном природоресурсным законодательством;
- ✓ возникновения чрезвычайных ситуаций (стихийных бедствий, аварий, военных действия и т.п.).

Принудительное прекращение и приостановление права ресурсопользования (при наличии вины ресурсопользователя) допускается природоресурсным законодательством при:

- ✓ систематическом нарушении природоресурсного законодательства;
- ✓ неиспользовании природного ресурса в течение определенного срока;
- ✓ нарушении условий ресурсопользования, установленных в лицензии (договоре) на ресурсопользование.

Поресурсное законодательство устанавливает и иные основания прекращения прав ресурсопользования, специфичные для отдельных видов природных ресурсов (исчезновение водного объекта, изъятие участка лесного фонда для государственных нужд, возникновение угрозы жизни и здоровью людей, проживающих в зоне недропользования и др.). Лесное законодательство, кроме этого, предусматривает возможность **ограничения и приостановления права лесопользования** в случаях нарушения лесного законодательства, невыполнения лесопользователем требований лесорубочного билета.

Устранение указанных нарушений лесопользователем влечет за собой восстановление его прав в полном объеме.

К ограничениям прав ресурсопользования следует отнести **частные лесные и водные сервитуты**, в соответствии с которыми права ресурсопользователей могут быть ограничены в пользу иных заинтересованных лиц на основании договоров, актов государственных органов и органов местного самоуправления, а также судебных решений. Права недропользователя могут быть ограничены, если недропользование может создать угрозу интересам национальной безопасности, жизни и здоровью людей, а также нанести ущерб окружающей природной среде, хозяйственным объектам.

Условия, на которых определенному ресурсопользователю предоставляется право исследования природных ресурсов и их добычи, устанавливаются лицензией, договором, соглашением на ресурсопользование. Природоресурсное законодательство устанавливает исчерпывающий перечень обстоятельств и условий, при которых допускается **переход права ресурсопользования** (изменение природоресурсных правоотношений). Для приобретателя права ресурсопользования необходима лицензия на ресурсопользование.

Юридическое содержание природоресурсных правоотношений составляют субъективные права и юридические обязанности субъектов природоресурсного права. Ресурсные правоотношения имеют сложный субъектный состав, поскольку права ресурсопользования являются вещными правами. Ресурсопользователь находится в юридической связи не только с ресурсодержателем, но и с неограниченным кругом субъектов природоресурсного права. Праву ресурсопользователя на использование ресурса корреспондирует обязанность всех иных лиц не препятствовать ему в осуществлении этого права. В тоже

время на ресурсопользователе лежит обязанность допускать, в известных пределах, ограничения своих прав, связанные с обременением используемого ресурса частными и публичными сервитутами.

Права и обязанности ресурсопользователей в ресурсных правоотношениях можно разделить на две группы. 1) Общие права и обязанности, присущие всем ресурсопользователям независимо от вида используемого ресурса и 2) Права и обязанности, специфичные для отдельных видов ресурсопользования.

Общие права ресурсопользователей:

- ✓ право на использование предоставленного ресурса в соответствии с требованиями природоресурсного законодательства, с соблюдением условий, установленных лицензией, договором на ресурсопользование;

- ✓ право собственности на добытые природные ресурсы, устанавливаемое законом и соглашением о разделе продукции;

- ✓ право на получение информации о состоянии природных объектов, предоставленных в пользование;

- ✓ право на пересмотр условий лицензии на ресурсопользование при возникновении обстоятельств, существенно отличающихся от тех, при которых лицензия была предоставлена;

- ✓ право возводить на участке, предоставленном для ресурсопользования, здания и сооружения, необходимые для осуществления пользования ресурсом на срок действия лицензии, договора, соглашения.

Общие обязанности ресурсопользователей:

- ✓ соблюдать требования природоресурсного законодательства, лицензии, договора, соглашения, а также установленные технологические и природоохранные нормы и правила проведения работ по ресурсопользованию;

- ✓ не допускать нецелевого использования природных ресурсов;

✓ вести учет извлекаемых природных ресурсов и их компонентов, наблюдать за природными объектами и представлять указанную информацию в специально уполномоченный государственный орган управления использованием и охраной природных ресурсов;

✓ не допускать нарушений законных прав других ресурсопользователей;

✓ не допускать нанесения вреда окружающей природной среде, жизни и здоровью людей в процессе ресурсопользования, осуществлять мероприятия по предупреждению возникновения чрезвычайных техногенных ситуаций;

✓ вносить, в установленном порядке и сроки, платежи за пользование природными ресурсами;

✓ соблюдать требования антимонопольного законодательства;

✓ по окончании ресурсопользования приводить природные объекты и соответствующие земельные участки в состояние, пригодное для их дальнейшего использования.

Многие ресурсопользователи, особенно в сфере нефти, - газодобычи, занимают доминирующее положение, являются монополистами в области использования природных ресурсов. Органы государственной власти могут принимать правовые акты, ведущие к дискриминации отдельных ресурсопользователей. Поэтому природоресурсное законодательство содержит нормы, направленные на обеспечение равноправного положения субъектов природоресурсного права на рынке природных ресурсов. Антимонопольные требования распространяются на участников природоресурсных отношений и на ресурсопользователей.

Запрещаются действия ресурсопользователей, нарушающие права и законные интересы других ресурсопользователей, а также иных граждан и юридических лиц. Органам государственной власти запрещается принимать решения и (или) совершать

действия, способствующие монополизации водопользования и создающие дискриминационные или благоприятные условия для деятельности отдельных водопользователей, если такие действия имеют или могут иметь своим результатом нарушение прав и законных интересов других водопользователей.

Лицензии и договоры на ресурсопользование признаются недействительными, если могут привести к монополизации использования природных ресурсов, влекущей существенное нарушение прав и законных интересов других водопользователей.

Антимонопольные требования природоресурсного законодательства нарушают действия, направленные на:

- ✓ ограничение, вопреки условиям конкурса или аукциона, доступа к участию в них юридических лиц и граждан, желающих приобрести право ресурсопользования;
- ✓ уклонение от предоставления лицензий победителям в конкурсе либо на аукционе, а также от предоставления лицензий на ресурсопользование;
- ✓ замену конкурсов и аукционов прямыми переговорами, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами;
- ✓ дискриминацию пользователей природных ресурсов, создающих структуры, конкурирующие с ресурсопользователями, занимающими доминирующее положение в ресурсопользовании;
- ✓ дискриминацию ресурсопользователей в предоставлении доступа к объектам транспорта и инфраструктуры.

Х. Государственное регулирование и государственное управление ресурсопользованием

Устойчивое развитие общества возможно только при условии регулирования ресурсопользования со стороны государства. Государство является собственником

природных ресурсов. Однако его функции по регулированию и управлению в сфере ресурсопользования основаны не только на праве государственной собственности. Управление природными ресурсами осуществлялось и осуществляется всеми государствами, независимо от того, кто является собственником ресурса. Функции государства по управлению ресурсопользованием, как и другие управленческие функции, основываются также и на его властных полномочиях как политического суверена⁴⁷.

Управляющее воздействие на субъектов природоресурсного права может осуществляться двумя способами: 1) путем реализации уполномоченными органами своих государственно-властных полномочий по управлению использованием природных ресурсов, и 2) через создание системы экономических стимулов рационального ресурсопользования.

Экономическое стимулирование рационального и безопасного ресурсопользования осуществляется путем 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 ресурсопользования. По смыслу природоресурсного законодательства **содержанием государственного регулирования** является:

✓ формирование и проведение на территории РФ единой государственной политики в области использования природных ресурсов;

⁴⁷ О значении права собственности на землю и политического суверенитета государства в обосновании государственного управления землепользованием см. Иконичкая И.А. Земельное право Российской Федерации: Теория и тенденции развития, с.102-104.

- ✓ установление стандартов (норм, правил) в области изучения и использования природных ресурсов, безопасного ведения работ, а также рационального использования природных ресурсов;
- ✓ определение объемов добычи основных видов природных ресурсов на текущий период и на перспективу по РФ в целом и по регионам;
- ✓ обеспечение развития ресурсной базы и подготовки резерва природных ресурсов;
- ✓ обеспечение изучения природных ресурсов;
- ✓ установление платежей за ресурсопользование;
- ✓ установление и применение мер юридической ответственности за нарушения природоресурсного законодательства.

Следовательно, **государственное регулирование ресурсопользования** – комплекс мер, предпринимаемых всеми ветвями государственной власти Российской Федерации, направленных на рациональное и безопасное использование природных ресурсов в интересах нынешнего и будущих поколений России. **К субъектам государственного регулирования** относятся органы государственного управления природными ресурсами, представительные (законодательные) органы Российской Федерации и ее субъектов, а также органы правосудия РФ (суды, мировые судьи, арбитражные суды).

Государственное регулирование отношений ресурсопользования представляет собой более широкое понятие, включающее в себя и государственное управление. Разграничение функций государственного регулирования и государственного управления можно провести по лицам и функциям регулятивного воздействия в природоресурсных отношениях. **Субъектами государственного управления**, в соответствии с природоресурсным законодательством, являются Президент РФ, Правительство РФ, органы исполнительной власти субъектов РФ, специально уполномоченные государственные органы управления

использованием и охраной природных ресурсов, иначе говоря – государственные органы исполнительной власти РФ.

Такой подход законодателя к формированию субъектного состава государственного управления ресурсопользованием в известной степени обуславливает содержание управления. Поэтому **государственное управление в сфере ресурсопользования** можно определить как организационную деятельность государственных органов исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов, направленную на создание условий для рационального и безопасного ресурсопользования и контроль за ним.

Функции государственного управления традиционно понимаются в юридической литературе как специализированные виды организационной деятельности⁴⁸, постоянные направления деятельности⁴⁹ соответствующих органов. С учетом этого **к функциям государственного управления** ресурсопользованием следует отнести⁵⁰:

- ✓ прогнозирование и планирование изучения, разведки и добычи природных ресурсов;
- ✓ подзаконное нормативное регулирование отношений ресурсопользования;
- ✓ финансовое, материально-техническое и иное обеспечение деятельности специально уполномоченных

⁴⁸ Бахрах Д.Н. Административное право. – М.: Изд-во «Бек», 1996, с.73.

⁴⁹ Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды), с.221.

⁵⁰ 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 (учет, контроль и др.), - см. подробнее: Бахрах Д.Н. Административное право, с. 74-75.

государственных органов управления использованием и охраной природных ресурсов;

- ✓ ведение поресурсных кадастров, балансов и мониторинга природных ресурсов;

- ✓ учет использования природных ресурсов и контроль за соблюдением природоресурсного законодательства;

- ✓ нормирование и лицензирование ресурсопользования;

- ✓ ограничение и прекращение прав ресурсопользования при возникновении угрозы интересам национальной безопасности, жизни и здоровью людей, причинения ущерба хозяйственным объектам и окружающей среде, и по иным основаниям, предусмотренным законодательством.

В зависимости от компетенции⁵¹, которой наделен тот или иной орган государственного управления, они подразделяются на **органы общей (межотраслевой) и специальной (ведомственной) компетенции**. Систему органов государственного управления ресурсопользованием можно рассматривать в горизонтальной и вертикальной плоскостях. По вертикали расположены федеральные органы, органы субъектов РФ и местного самоуправления. В горизонтальной плоскости рассматриваются 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 свое действие на всех физических и юридических лиц,

⁵¹ Компетенция – круг властных прав и связанных с ними обязанностей, которыми обладает государственный орган в целях выполнения возложенных на него задач государственного управления (Алексеев С.С. Проблемы теории права. Т.1, с.295).

находящихся в пределах территории их юрисдикции (территория Российской Федерации, ее субъекта, муниципального образования). К органам общей компетенции относятся Президент и Правительство РФ, органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления. Органы местного самоуправления хотя и не относятся к органам государственной власти, но могут наделяться ими определенными государственными полномочиями.

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 РФ; 2) вносить в Государственную Думу РФ законопроекты и подписывать федеральные законы; 3) приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам, международным обязательствам РФ.

Общие **полномочия Правительства РФ** закреплены в Федеральном конституционном законе РФ «О Правительстве Российской Федерации». 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 ресурсопользования определяется тем, что оно выступает в них от лица Российской Федерации и совместно с субъектами РФ решает вопросы пользования, владения и распоряжения природными ресурсами, находящимися в государственной собственности. В соответствии со ст. 114 Конституции Российской Федерации Правительство РФ осуществляет управление природными ресурсами, находящимися в федеральной собственности. Помимо этого, Правительство РФ непосредственно руководит работой и контролирует деятельность

федеральных органов исполнительной власти, отнесенных к органам специальной компетенции по управлению ресурсопользованием.

Полномочия субъектов РФ в сфере управления ресурсопользованием делятся на две группы: находящиеся в исключительном ведении субъектов РФ, и в совместном ведении субъекта РФ и Российской Федерации. Все вопросы в сфере ресурсопользования, не отнесенные к компетенции Российской Федерации и органов местного самоуправления, относятся к ведению субъектов РФ.

Полномочия органов местного самоуправления по управлению ресурсопользованием невелики. Нормы водного, лесного законодательства и законодательства о животном мире носят отсылочный характер. ФЗ РФ «О недрах» к полномочиям органов местного самоуправления относит:

- ✓ участие в решении вопросов, связанных с соблюдением социально - экономических и экологических интересов населения территории при предоставлении недр в пользование и отводе земельных участков;
- ✓ развитие минерально-сырьевой базы для предприятий местной промышленности;
- ✓ предоставление разрешений на разработку месторождений общераспространенных полезных ископаемых, строительство подземных сооружений местного значения и контроль за этой деятельностью;
- ✓ введение ограничений на пользование участками недр на территориях населенных пунктов, пригородных зон, объектов промышленности, транспорта и связи в случаях, если оно может создать угрозу жизни и здоровью людей, нанести ущерб хозяйственным объектам или окружающей природной среде.

Федеральный закон Российской Федерации «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» дополняет перечисленные полномочия правом осуществления контроля за

рациональным использованием и охраной природных лечебных ресурсов (ст.6 Закона).

Органы специальной компетенции по управлению ресурсопользованием, 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, государственного мониторинга и балансов природных ресурсов, составлением схем комплексного использования природных ресурсов. К таким органам относятся:

1. Министерство природных ресурсов РФ - является федеральным органом исполнительной власти, проводящим государственную политику в сфере изучения, воспроизводства, использования природных ресурсов и координирующим деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти; государственным органом управления государственным фондом недр, специально уполномоченным государственным органом управления использованием и охраной водного фонда.

Осуществляет исполнительные, контрольные, разрешительные и другие функции в области использования лесного фонда, воспроизводства лесов и ведения лесного хозяйства; является федеральным органом управления лесным хозяйством и специально уполномоченным государственным органом в области государственного управления использованием лесного фонда и воспроизводства лесов, контроля и регулирования использования объектов животного мира и среды их обитания (ранее эти функции принадлежали Федеральной

службе лесного хозяйства РФ, упраздненной Указом Президента РФ №.867 от 17 мая 2000 года).

2. Министерство сельского хозяйства РФ и его территориальные (бассейновые) органы являются: специально уполномоченными государственными органами по контролю и регулированию использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, и среды их обитания; контролю и регулированию использования объектов животного мира, отнесенных к водным биологическим ресурсам; специально уполномоченным государственным органом в области использования участков лесного фонда и воспроизводства лесов, переданных в безвозмездное пользование сельскохозяйственным организациям (совместно с Министерством природных ресурсов России).

Министерство сельского хозяйства РФ осуществляет государственное управление и контроль воспроизводства и использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, рационального использования, исследования, сохранения и воспроизводства водных биологических ресурсов во внутренних водных объектах, территориальном море, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне РФ.

3. Федеральный горный и промышленный надзор России (Госгортехнадзор России) – орган федеральной исполнительной власти, осуществляющий государственное нормативное регулирование обеспечения промышленной безопасности на территории Российской Федерации, а также специальные разрешительные, надзорные и контрольные функции. Выполняя возложенные на него задачи, Госгортехнадзор РФ:

✓ разрабатывает, утверждает федеральные требования (правила и нормы) по рациональному использованию недр, включая нормативы потерь полезных ископаемых и их компонентов при добыче и переработке, контролирует их исполнение;

- ✓ выдает лицензии на отдельные виды деятельности, связанные обеспечением безопасности недропользования, согласовывает условия лицензий на пользование недрами;
- ✓ контролирует выполнение требований рационального и безопасного недропользования, разработки минеральных и иных неживых ресурсов континентального шельфа и внутренних водоемов РФ;
- ✓ определяет, совместно с субъектами Российской Федерации и органами Комитета РФ по геологии и использованию недр, перечни полезных ископаемых, относимых к общераспространенным.

4. Государственный комитет Российской Федерации по рыболовству (Роскомрыболовство) – федеральный органом исполнительной власти, осуществляющий государственное управление и государственный контроль в области использования и воспроизводства водных биологических ресурсов (рыб и других водных животных, водных растений).

К **иным государственным органам**, осуществляющим управление ресурсопользованием относятся: Министерство экономического развития и торговли РФ, другие органы исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов. Необходимость ведения работ по мониторингу, составлению кадастров и балансов природных ресурсов, а также платность ресурсопользования обуславливают участие в государственном управлении ресурсопользованием таких органов специальной компетенции как Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды РФ, Министерство финансов РФ, Министерство по налогам и сборам РФ.

Государственное управление использованием природных ресурсов основывается на принципах, закрепленных в природоресурсном законодательстве. **Принципы государственного управления** использованием природных ресурсов представляют собой

основополагающие правовые установления, начала, в соответствии с требованиями которых построен институт государственного управления ресурсопользованием. К ним относятся: 1) Обеспечение устойчивого развития общества. 2) Обеспечение комплексного, безопасного и рационального ресурсопользования. 3) Приоритет международного права в сфере ресурсопользования. 4) Платность ресурсопользования. 5) Разграничение функций государственного управления ресурсопользованием и функций хозяйственного использования природных ресурсов.

Важнейшими направлениями государственного управления ресурсопользованием являются **учет и контроль природных ресурсов** и их использования. Учет и контроль необходимы для разработки и реализации федеральных и региональных комплексных программ использования и охраны природных ресурсов, а также для 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** – отслеживания в реальном времени объектов, явлений и процессов, происходящих в окружающей среде. Мониторинг по отдельным видам природных ресурсов ведется государственным органом по управлению ресурсопользованием. К участию в работах привлекаются специально уполномоченные государственные органы в области охраны окружающей среды, гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды, а также в области управления использованием ресурсами, находящимися в связи с мониторируемым ресурсом.

Другим, кроме мониторинга, источником получения информации о состоянии природных ресурсов и их использовании, для государства является информация, предоставляемая ресурсопользователями.

Данные о состоянии природных ресурсов, концентрирующиеся в государственных органах, находят отражение в ресурсных балансах и ресурсных кадастрах. **Государственные балансы природных ресурсов** – расчетные данные о количестве, качестве, степени изученности и освоенности, территориальном размещении природных ресурсов. В государственных балансах эти данные сопоставляются с совокупной потребностью всех ресурсопользователей в соответствующем природном ресурсе.

Важным источником природоресурсной информации являются **государственные ресурсные кадастры**, ведущиеся по каждому виду природных ресурсов. Законодательством предусмотрено ведение Государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых, Государственного лесного кадастра, Государственного водного кадастра, Государственного кадастра объектов животного мира и Государственного кадастра особо охраняемых природных территорий (по учету природных лечебных ресурсов). Статья 28 ФЗ РФ «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.

Кроме поресурсных кадастров, природные ресурсы, как объекты федеральной государственной собственности, подлежат учету в **Реестре федерального имущества**. В нем учитываются участки леса, недр, водные объекты и другие природные объекты (ресурсы), находящиеся в федеральной собственности. Данными об объектах учета являются сведения, характеризующие эти объекты (место нахождения, стоимость, обременения и т.п.) и включающие в себя описание объекта с указанием индивидуальных

особенностей, позволяющих однозначно отличить его от других объектов.

Все государственные природные кадастры ведутся по единым для Российской Федерации 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 ресурсопользователями установленного порядка использования ресурсов, законодательства и стандартов (норм, правил) в области изучения, использования и охраны природных ресурсов, правил ведения государственного учета и отчетности. Государственный контроль осуществляется органами Министерства природных ресурсов РФ и другими специально уполномоченными органами управления использованием и охраной природных ресурсов во взаимодействии с природоохранными и иными контрольными органами.

Основными направлениями государственного контроля за рациональным и безопасным ресурсопользованием является обеспечение соблюдения:

- ✓ требований законодательства РФ о природных ресурсах и иных нормативных правовых актов при проведении всех видов работ, связанных с использованием природных ресурсов, в том числе на континентальном шельфе Российской Федерации;

- ✓ установленного порядка предоставления лицензий на ресурсопользование;
- ✓ ресурсопользователями условий, определенных в лицензии;
- ✓ порядка ведения работ по изучению и добыче ресурсов методами и способами, исключающими необоснованные потери ресурсов и снижение их качества;
- ✓ сохранности объектов, из которых добывался ресурс, ресурсной и технической документации, образцов природных ресурсов, могущих быть использованными при дальнейшем изучении и использовании природных ресурсов;
- ✓ государственной регистрации и учета запасов ресурсов и работ по их изучению;
- ✓ ликвидации объектов ресурсопользования, не подлежащих дальнейшему использованию;
- ✓ порядка и условий использования информации о ресурсах, полученной за счет средств федерального бюджета;
- ✓ предотвращения самовольного пользования природными ресурсами.

XI. Юридическая ответственность и порядок рассмотрения споров в сфере ресурсопользования

Юридическая ответственность в теории права понимается как обязанность лица претерпевать меры государственно-принудительного воздействия (санкций) за совершенное правонарушение⁵², применение санкций,

⁵² Алексеев С.С. Проблемы теории права. Т. 2, с.371. Позже автор говорит о том, что юридическая ответственность есть применение мер принуждения, - Алексеев С.С. Право, с.74.

влекущих для правонарушителя лишения личного, имущественного, организационного характера⁵³.

В содержание юридической ответственности, действительно, входит и обязанность лица подвергнуться мерам государственного принуждения и само применение таких мер. **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 ресурсопользователями и иными субъектами природоресурсного права правил, условий, сроков ресурсопользования, возмещение вреда, причиненного природным ресурсам.

Ответственность в сфере использования природных ресурсов и, в особенности, в землепользовании, многими учеными рассматривается как самостоятельный (специальный) вид юридической ответственности⁵⁴. В обоснование 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 природного объекта, содержащего ресурс, предусматривает такие

⁵³ Теория государства и права / Под ред. В.М. Корельского, В.Д. Перевалова. – М.: Изд-во «Норма-Инфра•М», 1999, с.418.

⁵⁴ Впервые этот тезис был обоснован Н.И. Красновым (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.: Изд-во «Норма-Инфра•М», 1998, с.172, Ерофеев Б.В. Экологическое право, с.343-345. Б.В Ерофеев к особенностям «эколого-правовой» ответственности относит даже такой ее признак, как отсутствие определенных лишений в результате применения такой ответственности, а в отдельных случаях даже «облегчение жизни» правонарушителя.

негативные для ресурсопользователя последствия нарушений права ресурсопользования, как ограничение и приостановление права ресурсопользования.

В рассматриваемых случаях сторонники самостоятельности земельной, экологической ответственности отождествляют 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 (например, двусторонняя 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 ресурсопользования государство восстанавливает таким образом свое право на рациональное и безопасное ресурсопользование как собственник ресурса и как суверен. Не случайно ст.ст.27,28 Лесного кодекса РФ устанавливают, что право лесопользования, приостановленное или ограниченное в установленном порядке, может быть восстановлено при устранении лесопользователем обстоятельств, послуживших основанием к его приостановлению или ограничению. Меры ответственности, применяемые государством, 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 ресурсопользования.

Для привлечения лица к ответственности необходимо наличие следующих **предпосылок**. 1) Норм,

предусматривающих условия, порядок привлечения к юридической ответственности и ее меры. 2) Правонарушение как основание привлечения лица к ответственности. 3) Процессуальный или процедурный акт применения норм права.

I) Нормы, устанавливающие ответственность по природоресурсному праву, содержатся как в природоресурсном законодательстве, так и отраслевом законодательстве, предусматривающем отдельные виды ответственности – гражданском, уголовном, административном, трудовом. Нормы природоресурсного законодательства об ответственности носят отсылочный характер и устанавливают, преимущественно, виды правонарушений, за совершение которых устанавливается юридическая ответственность.

II) Природоресурсное правонарушение является основанием для привлечения лица к ответственности и включает в себя 4 элемента, образующих состав правонарушения: объект, объективную сторону, субъект и субъективную сторону. Для наличия состава природоресурсного правонарушения требуется присутствие всех четырех элементов.

1) Объект природоресурсного правонарушения – охраняемые нормами природоресурсного права общественные отношения по рациональному и безопасному использованию природных ресурсов. Совокупность таких отношений является **общим объектом** природоресурсного правонарушения. В отличие от него **родовой объект** – группа общественных отношений по рациональному и безопасному использованию отдельного вида природного ресурса (недр, вод и др.). Если объектом правонарушения всегда являются определенные общественные отношения, то **предмет природоресурсного правонарушения** – природный ресурс или право на природный ресурс, по поводу которого возникли общественные отношения.

Правонарушения в сфере ресурсопользования посягают на различные общественные отношения. Их можно сгруппировать следующим образом:

Правонарушения, посягающие на отношения собственности на природные ресурсы и информацию о природных ресурсах:

- ✓ самовольное пользование природными ресурсами;
- ✓ непредставление, искажение, сокрытие и иные нарушения права собственности на информацию о природных ресурсах либо нарушение ее конфиденциальности;
- ✓ уничтожение, повреждение природных ресурсов, а также необеспечение сохранности мест их нахождения;
- ✓ самовольная застройка площадей залегания полезных ископаемых.

Правонарушения, посягающие на установленный порядок предоставления права пользования природными ресурсами:

- ✓ нарушение должностными лицами порядка предоставления лицензий на ресурсопользование и изменение условий лицензии;
- ✓ предоставление лицензий на пользование природными ресурсами по основаниям, не предусмотренным законодательством;
- ✓ нарушение требований антимонопольного законодательства при предоставлении права ресурсопользования.

Правонарушения в сфере установленного порядка ресурсопользования:

- ✓ использование природных ресурсов с нарушением условий, установленных лицензией (договором) на ресурсопользование;
- ✓ выборочная добыча природных ресурсов, приводящая к необоснованным потерям их запасов и другие нарушения правил рационального ресурсопользования;

- ✓ нарушение стандартов (норм, правил) по безопасному ведению работ, связанных с использованием природных ресурсов;
- ✓ уничтожение или повреждение систем разметки мест расположения природных ресурсов;
- ✓ нарушение порядка внесения платы при пользовании природными ресурсами;
- ✓ необеспечение сохранности зданий, сооружений, а также особо охраняемых территорий и объектов окружающей природной среды при ресурсопользовании.

В основе приведенной классификации правонарушений лежит система общественных отношений, возникающих в процессе ресурсопользования. Возможны и иные основания классификации правонарушений, например, по виду юридической ответственности.

Уголовная ответственность предусмотрена за правонарушения в сфере ресурсопользования, представляющие наибольшую общественную опасность. К ним относятся преступления, перечисленные в главе 26 УК РФ « Экологические преступления»: 1) нарушение законодательства РФ о континентальном шельфе и исключительной экономической зоне РФ (ст.253); 2) нарушение правил охраны и использования недр (ст.255); 3) незаконная добыча водных животных и растений (ст.256); 4) незаконная охота (ст.258); 5) незаконная порубка деревьев и кустарников (ст.260); 6) уничтожение или повреждение лесов (ст.261).

Административная ответственность устанавливается Кодексом об административных правонарушениях РСФСР, а также законами субъектов РФ за правонарушения в сфере ресурсопользования, представляющие меньшую, по сравнению с преступлениями, общественную опасность. В КоАП РСФСР такие правонарушения перечислены в главах 6 и 7 Кодекса.

Гражданско – правовая ответственность преследует, главным образом, цель возмещения ущерба, причиненного

ресурсопользованием собственнику природного ресурса – государству, ресурсопользователям, а также третьим лицам, не являющимся ресурсопользователями. Особенностью гражданско – правовой ответственности является ее применение к правонарушителю наряду с привлечением его к административной, уголовной ответственности.

Ущерб, подлежащий возмещению правонарушителем, включает затраты на компенсацию ущерба, причиненного природному ресурсу и месту его нахождения, с учетом понесенных убытков, включая упущенную выгоду. В соответствии со ст.15 ГК РФ убытки – это расходы, которые необходимо произвести для восстановления нарушенного права, утраты или повреждения имущества (реальный ущерб) и неполученные в результате нарушений доходы (упущенная выгода).

Специфика природных объектов и ресурсов приводит к тому, что рассчитать подлежащий возмещению ущерб зачастую бывает очень сложно, а иногда и невозможно. Поэтому в природоресурсном праве в этих целях широко используется таксовый метод. **Такса** – установленная расценка товаров или норма оплаты чего-либо⁵⁵.

Существующие попытки выделить в таксах штрафной (административный) элемент вызывают возражения по трем причинам. Во-первых, ни теория права, ни действующее законодательство не предусматривают возможности повторного привлечения к одному и тому же виду ответственности за совершенное 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. Во-вторых, действующее законодательство рассматривает таксы именно как способ исчисления ущерба, причиненного природным ресурсам. Статья 56 ФЗ РФ «О животном

⁵⁵ Ожегов С.И. Словарь русского языка. – М.: Изд-во «Советская энциклопедия», 1970, с.776.

мире», ст.87 Закона РФ «Об охране окружающей природной среды» ставят знак равенства между таксами и ущербом. В третьих, ст.87 Закона РФ «Об охране окружающей природной среды» устанавливает правило, в соответствии с которым, с согласия сторон, по решению суда причиненный вред может быть возмещен в натуре путем возложения на ответчика обязанности по восстановлению окружающей природной среды за счет его сил и средств. Если ущерб, исчисленный по таксам, может быть возмещен силами и средствами самого причинителя вреда, то придется признать, что одним из видов административных взысканий является устранение правонарушителем последствий своего противоправного действия, что не предусмотрено ст.24 КоАП РСФСР, устанавливающей исчерпывающий перечень видов административных взысканий. Видимо там, где расчет реального ущерба невозможен, целесообразно устанавливать штрафные санкции за нарушение природоресурсного законодательства, не отождествляя их с таксами⁵⁶.

Таксовый метод применяется при исчислении ущерба, причиненного лесным ресурсам, ресурсам животного мира (при охоте, рыболовстве). Величина такс устанавливается, как правило, в размере, кратном минимальному размеру оплаты труда. Ущерб, причиненный водным ресурсам, ресурсам недр, определяется на основании методик по оценке и возмещению вреда. При отсутствии методик и такс размер ущерба определяется по фактическим затратам, понесенным на восстановление природного ресурса. В необходимых случаях могут использоваться все перечисленные способы определения ущерба и в любых сочетаниях.

Ответственность за природоресурсные правонарушения по трудовому праву включает

⁵⁶ Розовский Б.Г. Правовое стимулирование рационального природопользования. – Киев, Изд-во «Наукова Думка», 1981, с.105.

дисциплинарную и материальную ответственность и обусловлена наличием трудовых отношений между работником и работодателем. Именно в ходе выполнения своих трудовых обязанностей работником причиняется вред природным ресурсам, который впоследствии подлежит возмещению работодателем. В порядке регресса работодатель вправе взыскать понесенные 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 объеме ущерб подлежит возмещению работником 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, должностными инструкциями, другими локальными нормативными актами, причиняет вред природным ресурсам. К видам дисциплинарных взысканий КЗоТ РФ относит замечание, выговор, строгий выговор, увольнение.

2) Объективная сторона природоресурсного правонарушения включает в себя противоправное использование природных ресурсов, наступивший вредоносный результат и причинную связь между противоправным ресурсопользованием и результатом.

Ответственность за природоресурсные правонарушения в ряде случаев может наступать в отсутствие общественно опасных последствий. Так, незаконная охота (ст.258 УК 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 УК РФ).

К видам вреда, причиненного незаконным ресурсопользованием, относятся **экономический, экологический и антропологический вред**⁵⁷. Помимо этого, природоресурсными правонарушениями гражданину может причиняться **моральный вред** (физические и нравственные страдания), юридическому лицу – вред, заключающийся в умалении его **деловой репутации**.

Экономический вред причиняется, как правило, одному или нескольким природным ресурсам и может быть оценен в стоимостном выражении в виде убытков (включая упущенную выгоду). Непосредственным объектом экономического вреда является право собственности на природные ресурсы и права на природные ресурсы ресурсопользователей и ресурсодержателей. Экономический вред, сам по себе, может и не оказывать сколько-нибудь заметного влияния на состояние природных ресурсов. Самовольная порубка деревьев и кустарников, нарушив право собственника на участок лесного фонда, 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 ресурсопользования, 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

⁵⁷ Правовая охрана природы / Под ред. В.В. Петрова. – М.: Изд-во МГУ, 1980, с.96-100.

ресурсопользования. Вред жизни и здоровью может причиняться как работникам, непосредственно занимающимся использованием природных ресурсов, так и иным гражданам в результате воздействия ресурсопользования на природные объекты.

3) Субъектом природоресурсного правонарушения может являться дееспособное лицо, совершившее правонарушение в сфере ресурсопользования. 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, т.е. 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, причиненный ресурсопользователю такими актами, подлежит возмещению за счет казны Российской Федерации, ее субъекта или казны муниципального образования в соответствии со ст.1069 ГК РФ.

4) Субъективная сторона природоресурсного правонарушения – вина – есть отношение правонарушителя к совершенному 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, причиненный деятельностью, создающей повышенную опасность для окружающих (ст.1079 ГК 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 субъективной⁵⁸.

Действующим законодательством регулируется возмещение вреда, причиненного объектами животного мира. Статья 56 ФЗ РФ « О животном мире» предусматривает ответственность за вред, причиненный 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, причиненный дикими животными, должен быть возмещен независимо от вины ресурсопользователей, во владении и пользовании которых находятся объекты животного мира. Статья 56 ФЗ РФ « О животном мире» установлено, что ущерб, причиненный объектами животного мира, если он не может быть предотвращен, взыскивается в пользу потерпевших из фондов экологического страхования, если пользователь животного мира является членом такого фонда.

⁵⁸ Экологическое право России / Под ред. В.Д. Ермакова, с.407-408.

III) Процессуальный или процедурный акт применения норм права, устанавливающих ответственность за природоресурсные правонарушения, завершает деятельность компетентных органов по привлечению правонарушителя к юридической ответственности. Среди органов, принимающих акты по привлечению субъектов природоресурсного права к юридической ответственности, можно выделить:

1) **судебные органы** – суды общей юрисдикции, мировые судьи, осуществляющие судопроизводство по уголовным, гражданским и административным делам, арбитражные суды, рассматривающие подведомственные им дела;

2) **государственные органы и должностные лица**, наделенные правом налагать административные взыскания. К ним относятся органы внутренних дел, административные комиссии, специально уполномоченные органы по управлению использованием и охраной природных ресурсов;

3) **руководители юридических лиц** осуществляют привлечение виновных работников к материальной (в пределах месячного заработка) и дисциплинарной ответственности.

Споры, возникающие в ходе использования природных ресурсов, могут рассматриваться и разрешаться органами государственной власти, судами, арбитражными судами, административными органами, уполномоченными на рассмотрение споров в сфере ресурсопользования и внесудебными органами, рассматривающими гражданские споры.

Решение по любому спору, вынесенное в административном порядке или в порядке, предусмотренном трудовым законодательством, может быть обжаловано в суд или арбитражный суд. К несудебным органам, рассматривающим дела, возникающие из гражданско-правовых правоотношений, относятся

третейские суды Российской Федерации и международные арбитражные органы.

В судах и арбитражных судах рассматриваются:

- ✓ финансовые, имущественные и иные споры, связанные с использованием природных ресурсов;

- ✓ жалобы на решения органов государственной власти, противоречащие природоресурсному законодательству, в том числе об отказе в предоставлении лицензии на ресурсопользование, о досрочном прекращении, ограничении или приостановлении права ресурсопользования;

- ✓ жалобы на действия и решения должностных лиц и органов, противоречащие природоресурсному законодательству;

- ✓ жалобы на противоречащие природоресурсному законодательству стандарты (нормы, правила) по технологии ведения работ, связанных с ресурсопользованием;

- ✓ жалобы на неправомерные действия работодателей в связи с привлечением работника к материальной и дисциплинарной ответственности.

По соглашению между сторонами спора он может быть передан на рассмотрение третейского суда или международных арбитражных органов.

Органы государственной власти рассматривают споры о пользовании, владении и распоряжении природными ресурсами, возникающие между субъектами Российской Федерации, между Российской Федерацией и ее 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 государственной собственности Российской Федерации, ресурсами находящимися в собственности субъектов РФ, другим вопросам ресурсопользования.

Поресурсное законодательство устанавливает общее требование, в соответствии с которым сделки, совершенные с его нарушением, являются недействительными, а при противоречии между природоресурсным законодательством и иными законами и нормативными актами применяются нормы природоресурсного права. Эти требования свидетельствуют о том, что субсидиарное применение норм гражданского и иных отраслей российского права для регулирования природоресурсных отношений допускается лишь в случаях, прямо указанных в Водном, Лесном кодексах РФ, федеральных законах «О недрах», «О животном мире», «О природных лечебных ресурсах», иных поресурсных законах и подзаконных нормативных актах.

**ПРОГРАММА КУРСА
«ПРИРОДОРЕСУРСНОЕ ПРАВО РОССИИ»
ОБЩАЯ ЧАСТЬ ПРИРОДОРЕСУРСНОГО ПРАВА**

Тема I. Взаимодействие общества и природы

Биосфера как область взаимодействия общества и природы. Взаимная обусловленность процессов живой и неживой природы. Возрастающая роль антропогенных процессов в развитии биосферы в современный период. Концепция устойчивого развития. Принципы и задачи устойчивого развития. Основные направления перехода Российской Федерации к устойчивому развитию. Критерии рационального использования природных ресурсов.

Философские и религиозные концепции взаимодействия природы и человека. Роль правовых и иных социальных норм в регулировании международным сообществом, государством, структурами гражданского общества взаимодействия природы и человека.

Нормативные акты и литература

1. Указ Президента РФ « О концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» // СЗ РФ, 1996, № 15, ст.1572.
2. Указ Президента РФ « О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития» // САПП РФ, 1994, № 6, ст.436.
3. Боголюбов С.А. Экологическое законодательство и правовая реформа // Журнал российского права, 1997, № 1, с.47-58.
4. Балашенко С.А., Макарова Т.И. Международно-правовая охрана окружающей среды и права человека. – Минск: Изд-во «World Wide Printing Duncanville, USA», 1999.

5. Бобылев С.Н., Гирусов Э.В. др. Экология и экономика природопользования. – М.: Изд-во «Закон и право», 1998.
6. Бринчук М.М. Экологическое право. Право окружающей среды. – М.: Изд-во «Юристъ», 1999.
7. Введению в философию. Учебник в 2-х томах / Под ред. И.Т. Фролова. – М.: Политиздат, 1989.
8. Соловьева Е.А., Альсов Ю.П., Смирнов И.К. Взаимодействие общества и природы: политэкономический аспект / Природопользование в системе общественного воспроизводства. – Л.: Изд-во Ленинградского госуниверситета, 1986.

Тема II. Предмет, метод и система природоресурсного права

Понятие природоресурсного права. Критерии выделения природоресурсного права в самостоятельную отрасль российского права. Особенности общественных отношений, регулируемых природоресурсным правом. Структура природоресурсных отношений. Метод правового регулирования природоресурсных отношений и его особенности. Правовой режим ресурсопользования и его особенности. Специфика механизма правового регулирования природоресурсных отношений. Кодифицированные законодательные акты природоресурсного права. Природоресурсное право как отрасль права, наука и учебная дисциплина.

Система природоресурсного права. Нормы общего, особенного и единичного действия в природоресурсном праве. Правовые институты природоресурсного права. Система природоресурсного законодательства, его соотношение с системой природоресурсного права.

Нормативные акты и литература

1. Казанцев Н.Д. Природоресурсное право и его пределы как интегрированной отрасли // Вестник МГУ, 1967, № 6.
2. Казанцев Н.Д. К вопросу о научных основах кодификации законодательства об охране природы // Вестник МГУ, 1962, № 1.
3. Осипов Н.Т. Теоретические проблемы советского земельного права. – Л.: 1972.
4. Право природопользования в СССР / Под ред. И.А. Иконницкой. – М.: Изд-во «Наука», 1990.
5. Мунтян В.Л. Правовые проблемы рационального природопользования: Автореф. дис. докт. юрид наук. – Харьков, 1975.
6. Михалев В.И. Отношения по природопользованию как предмет правового регулирования, – в сб.: Вопросы теории и практики гражданско-правового регулирования. – Томск, 1987.
7. Лебедев В.М. Природоресурсное право как отрасль российского права, – в кн. «Освоение Севера: традиции и современность». – Томск, 1999.
8. Калинин И.Б. Природоресурсное право в системе отраслей российского права, – в кн. «Освоение Севера: традиции и современность». – Томск, 1999.
9. Балезин В.П. К вопросу о природоресурсном праве // Вестник Московского университета. Серия «Право», 1977, № 1.
10. Колбасов О.С. Экология: политика – право. – М.: Изд-во «Наука», 1976.
11. Бринчук М.М. Экологическое право. Право окружающей среды. – М.: Изд-во «Юристъ», 1999.

Тема III. Основные понятия и термины природоресурсного права

Антропогенное воздействие. Безопасное
ресурсопользование. Внутренние морские воды. Биосфера.
Водные ресурсы. Водопользование. Возобновление
природных ресурсов. Восполнение природных ресурсов.
Воспроизводство природных ресурсов. Восстановление
природных ресурсов. Государственный кадастр природных
ресурсов. Государственный мониторинг природных
ресурсов. Добыча природных ресурсов. Животный мир.
Интегральный природный ресурс. Исключительная
экономическая зона Российской Федерации. Комплексное
ресурсопользование. Континентальный шельф Российской
Федерации. Лесной фонд. Лесопользование. Лимиты
ресурсопользования. Лицензия на ресурсопользование.
Невозобновимые природные ресурсы. Неживые
(минеральные) ресурсы исключительной экономической
зоны РФ. Недра. Недропользование. Объекты животного
мира. Общераспространенные полезные ископаемые.
Особое водопользование. Оценка природных ресурсов.
Поиск природных ресурсов. Полезные ископаемые.
Поресурсное законодательство. Природно-ресурсный
потенциал. Природные лечебные ресурсы. Природные
ресурсы. Природные условия. Природный объект.
Природопользование. Природоресурсное право. Разведка
природных ресурсов. Рациональное ресурсопользование.
Ресурсопользование. Ресурсные отношения. Ресурсный
баланс. Ресурсодержатели. Ресурсопользователи.
Соглашение о разделе продукции. Специально
уполномоченный орган управления использованием и
охраной природного ресурса. Территориальное море
Российской Федерации. Устойчивое развитие.

Нормативные акты и литература

1. Федеральный закон РФ « Об исключительной
экономической зоне Российской Федерации» // СЗ РФ,
1998, № 51, ст.6273.

2. Федеральный закон РФ «О животном мире» // СЗ РФ, 1995, № 17, ст.1462.
3. Федеральный закон РФ «О континентальном шельфе РФ» // СЗ РФ, 1995, № 49, ст.4694.
4. Лесной кодекс РФ // СЗ РФ, 1997, № 5, ст.610.
5. Водный кодекс РФ // СЗ РФ, 1995, N 47, Ст.4471.
6. Реймерс Н.Ф. Природопользование. Словарь – справочник. – М.: Изд-во «Мысль», 1990.
7. Термины и определения в нормативных актах. – М., 1999.
8. Бринчук М.М. О понятийном аппарате экологического права // Государство и право, 1998, № 9, с.20.

Тема IV. Природоресурсное право в системе отраслей российского права

Современные концепции природоресурсного права. Соотношение природоресурсного права со смежными отраслями российского права – экологическим, земельным, гражданским, административным, трудовым и иными отраслями российского права. Соотношение публичного и частного в природоресурсном праве. Природоресурсное право и право окружающей среды. Необходимость и обоснованность субсидиарного применения природоресурсным правом норм смежных отраслей права.

Нормативные акты и литература

1. Лебедев В.М. Природоресурсное право как отрасль российского права, - в кн. «Освоение Севера: традиции и современность». – Томск, 1999, с.17.
2. Калинин И.Б. Природоресурсное право в системе отраслей российского права, – в кн. «Освоение Севера: традиции и современность». – Томск, 1999.
3. Ерофеев Б.В. Экологическое право. – М.: Изд-во «Новый юрист», 1999, с.86-88, 99.

4. Право природопользования в СССР / Под ред. И.А. Иконницкой. – М.: Изд-во «Наука», 1990.
5. Иконницкая И.А. Земельное право Российской Федерации: Теория и тенденции развития. – М., 1999.
6. Проблемы экологического, земельного права и законодательства в современных условиях // Государство и право, 1999, № 2, с.39.
7. Бринчук М.М. Теоретические проблемы формирования законодательства об окружающей среде // Государство и право, 1998, № 12, с.73-81.
8. Бринчук М.М., Боголюбов С.А., Дубовик О.Л. Проблемы развития системы российского экологического законодательства // Государство и право, 1995, №2.
9. Проблемы экологического, земельного права и законодательства в современных условиях (обзор выступлений участников научно - практической конференции « Софрино-4») // Государство и право, 1999, № 2.
10. Васильева М.И. Предмет и система экологического права // Вестник МГУ. Сер. 11, «Право», 1996, №1, с.16.
11. Шестерюк А.С. Вопросы кодификации законодательства об окружающей среде. – Ленинград, Изд-во ЛГУ.
12. Колбасов О.С. Экология: политика – право. – М.: Изд-во «Наука», 1976.

Тема V. История развития российского природоресурсного законодательства

Правовое регулирование использования, охраны и воспроизводства природных ресурсов законодательными актами Древней Руси. Совершенствование природоресурсного законодательства в Российской империи в XVIII – XX веках. Реформы Петра I, Екатерины II в области использования природных ресурсов. Эволюция взглядов на место и роль природоресурсного права и

законодательства в советский период и на современном этапе.

Нормативные акты и литература

1. Русская правда. Комментарии. В 2-х томах. – Л., 1947.
2. Владимирский – Буданов М.Ф. Обзор истории русского права. – СПб., 1909.
3. Булгаков М.Б., Ялбулганов А.А. Российское природоохранное законодательство XI – начала XX веков. – М.: Изд-во «Легат», 1997.
4. Победоносцев К. Курс гражданского права. Ч.1. Вотчинные права. – СПб., 1883.
5. Гуляев А.М. Материалы для учения о владении. – СПб., 1915.
6. Неволин К.А. История российских гражданских законов. Т.4. – СПб., 1858.

Тема VI. Формы (источники) природоресурсного права

Внутренняя и внешняя формы природоресурсного права. Международные договоры Российской Федерации и общепризнанные нормы международного права. Конституционные основы природоресурсного права. Федеральные законы и законы субъектов Российской Федерации как источники природоресурсного права. Указы Президента Российской Федерации. Постановления Правительства РФ. Ведомственные и иные подзаконные нормативные акты в сфере ресурсопользования. Роль постановлений Конституционного Суда РФ, Пленумов Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного суда РФ в регулировании природоресурсных отношений. Обычай и традиции как источники природоресурсного права.

Нормативные акты и литература

1. Конституция Российской Федерации. – М.: ЮЛ, 1993.

2. Комментарий к Водному кодексу Российской Федерации. Под ред. С.А. Боголюбова / Право и экономика, 1996, №№ 17-18.
3. Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации / Под ред. С.А. Боголюбова. – М.: Издательская группа Норма-Инфра•М, 1997.
4. Бринчук М.М., Боголюбов С.А., Дубовик О.Л. Проблемы развития системы российского экологического законодательства // Государство и право, 1995, №2.
5. Указ Президента РФ «Об общеправовом классификаторе отраслей законодательства» // СЗ РФ, 1997, № 1, ст.119.
6. Балашенко С.А., Макарова Т.И. Международно-правовая охрана окружающей среды и права человека. – Минск, Изд-во «World Wide Printing Duncanville, USA», 1999.

Тема VII. Ресурсопользование в Российской Федерации

Природопользование и ресурсопользование. Объективное право ресурсопользования. Содержание субъективного права ресурсопользования. Правомочия ресурсопользователей. Право ресурсопользования как вещное право. Виды природопользования и виды ресурсопользования. Полное и неполное право пользования природными ресурсами.

Классификация ресурсопользования по видам природных ресурсов. Принципы ресурсопользования. Комплексность ресурсопользования. Возобновляемые и истощаемые природные ресурсы, их соотношение. Лимитирование ресурсопользования. Платежи за пользование природными ресурсами.

Содержание и формы права собственности на природные ресурсы. Право государственной собственности Российской Федерации, государственной собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной

собственности на природные ресурсы. Право частной собственности на природные ресурсы юридических и физических лиц. Права природопользователей, не являющихся собственниками. Публичные и частные сервитуты в природоресурсном праве.

Нормативные акты и литература

1. Водный кодекс РФ // СЗ РФ, 1995, № 47, Ст.4471.
2. Лесной кодекс РФ // СЗ РФ, 1997, № 5, ст.610.
3. Указ Президента РФ « О федеральных природных ресурсах» // САПП РФ, 1993, № 51, ст.4932.
4. Колбасов О.С. Теоретические основы права пользования водами в СССР. – М.: Изд-во «Наука», 1972.
5. Колбасов О.С. Экология: политика – право. – М.: Изд-во «Наука», 1976.
6. Правовая охрана природы / Под ред. В.В. Петрова. – М.: Изд-во МГУ, 1980.
7. Голуб А.А., Струкова Е.Б. Экономика природных ресурсов. – М.: Изд-во «Аспект пресс», 1998.
8. Крассов О.И., Рюмина Р.Б. Право собственности на природные ресурсы // Государство и право, 1995, № 9, с.33.
9. Новикова Е. Частно-правовые институты и нормы в системе экологического законодательства // Российская юстиция, 1999, № 5, с.23-24.
10. Комментарий к Закону Российской Федерации « Об охране окружающей природной среды» / Под ред. С.А. Боголюбова. - М.: Издательская группа Норма-Инфра-М, 1999.
11. Павлов П. Ограничения прав на природные ресурсы // Российская юстиция, 1999, № 8, с.21-22.
12. Быстров Г.Е. О разграничении государственной собственности на природные ресурсы и полномочий Российской Федерации в сфере природоресурсового законодательства / Правовые проблемы охраны

- окружающей среды, аграрного и земельного права. – Екатеринбург, 1997, с.3-12.
13. Советское природоресурсовое право. Часть общая / Под ред. В.К. Попова. – Харьков: Изд-во «Вища школа», 1987.
14. Бринчук М.М. Экологическое право. Право окружающей среды. – М.: Изд-во «Юристъ», 1999.

Тема VIII. Субъекты и объекты природоресурсного права

Субъекты природоресурсного права. Общая и специальная природоресурсная правосубъектность. Активная и пассивная правосубъектность в природоресурсном праве. Ресурсодержатель и ресурсопользователь. Участники природоресурсных отношений. Органы государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ. Правительство Российской Федерации, иные органы исполнительной власти Российской Федерации и субъектов РФ. Органы местного самоуправления. Юридические лица и их объединения, физические лица. Общая, специальная, активная, пассивная природоресурсная правосубъектность. Субъекты, права и интересы которых могут быть затронуты ресурсопользованием.

Природные объекты, природные ресурсы, природные блага и природные условия. Материальные и нематериальные объекты природоресурсных отношений. Недра, воды, леса, животный мир, природные лечебные ресурсы, геологическая, гидрологическая, лесоустроительная и иная информация о природных ресурсах как объекты природоресурсных отношений. Природные ресурсы континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации. Ресурсы атмосферного воздуха и

энергетические ресурсы. Ресурсы растительного мира вне лесов. Земля как природный ресурс.

Нормативные акты и литература

1. Федеральный закон « О соглашениях о разделе продукции», СЗ РФ, 1996, № 1, ст. 18, с изм. от 07.01.99, СЗ РФ, 1999, № 2, ст. 246.
2. Водный кодекс РФ // СЗ РФ, 1995, № 47, Ст.4471.
3. Федеральный закон РФ «О внесении изменений в закон РФ «О недрах», СЗ РФ, 1995, N 10, ст. 823, с изм., СЗ РФ, 1999, N 7, ст. 879, Парламентская газета, 2000, №5.
4. Лесной кодекс РФ // СЗ РФ, 1997, № 5, ст.610.
5. Федеральный закон РФ « О животном мире» // СЗ РФ, 1995, № 17, ст.1462.
6. Федеральный закон РФ « О континентальном шельфе РФ», СЗ РФ, 1995, № 49, ст. 4694, с изм., СЗ РФ, 1999, № 7, ст. 879.
7. Природноресурсовое право и правовая охрана окружающей среды / Под ред. В.В. Петрова. – М., ЮЛ, 1988.
8. Советское природоресурсовое право. Часть общая / Под ред. В.К. Попова. – Харьков: Изд-во « Вища школа», 1987.
9. Бринчук М.М. Экологическое право. Право окружающей среды. – М.: Изд-во «Юристъ», 1999.

Тема IX. Природоресурсные правоотношения

Понятие и система природоресурсных правоотношений. Правоотношения по предоставлению права ресурсопользования. Ресурсные правоотношения. Правоотношения по разделу продукции. Сопутствующие правоотношения ресурсопользования (правоотношения по рациональному и безопасному использованию природных ресурсов, правоотношения по государственному регулированию и управлению рациональным

ресурсопользованием, правоотношения по рассмотрению споров, связанных с ресурсопользованием и возмещением ущерба, причиненного природным ресурсам).

Основания возникновения природоресурсных правоотношений. Юридические факты, как основание возникновения природоресурсных правоотношений и их виды. Сложный юридический состав. Ограничение, приостановление и прекращение прав субъектов природоресурсных правоотношений.

Юридическое содержание (права и обязанности субъектов) правоотношения ресурсопользования. Соблюдение антимонопольных требований при ресурсопользовании.

Нормативные акты и литература

1. Закон РСФСР « О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» // Ведомости РСФСР, 1991, № 16, ст.499; Ведомости РФ, 1992, № 32, ст.1882, № 34, ст.4966; СЗ РФ, 1995, № 22, ст.1977.
2. Федеральный закон РФ «О естественных монополиях» // СЗ РФ, 1995, № 34, ст.3426.
3. Федеральный закон РФ « О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» // СЗ РФ, 1995, № 9, ст.713.
4. Федеральный закон РФ « Об особо охраняемых природных территориях» // СЗ РФ, 1995, № 12, ст.1024.
5. Федеральный закон « О соглашениях о разделе продукции», СЗ РФ, 1996, N 1, ст. 18, с изм. от 07.01.99, СЗ РФ, 1999, № 2, ст. 246.
6. Природноресурсовое право и правовая охрана окружающей среды / Под ред. В.В. Петрова. – М.: ЮЛ, 1988.
7. Советское природоресурсовое право. Часть общая / Под ред. В.К. Попова. – Харьков: Изд-во « Вища школа», 1987.

8. Бринчук М.М. Экологическое право. Право окружающей среды. – М.: Изд-во «Юрист», 1999.
9. Ерофеев Б.В. Экологическое право. – М.: Изд-во «Новый юрист», 1998, с.170-171.

Тема X. Государственное регулирование и государственное управление ресурсопользованием

Государственное регулирование и государственное управление в сфере ресурсопользования и их субъекты. Органы общей и специальной компетенции. Разграничение полномочий в области государственного управления использованием природных ресурсов между Российской Федерацией, субъектами РФ, органами местного самоуправления. Принципы государственного управления использованием природных ресурсов.

Государственные программы по использованию, восстановлению и охране природных ресурсов. Государственный мониторинг природных ресурсов. Государственный учет природных ресурсов, государственные балансы и кадастры природных ресурсов. Реестр федерального имущества РФ. Государственный контроль за использованием природных ресурсов. Государственное лицензирование использования природных ресурсов.

Нормативные акты и литература

1. Конституция Российской Федерации. – М.: ЮЛ, 1993.
2. Федеральный закон РФ «О лицензировании отдельных видов деятельности» // СЗ РФ, 1998, № 39, ст.4857.
3. Быстров Г.Е. О разграничении государственной собственности на природные ресурсы и полномочий Российской Федерации в сфере природоресурсового законодательства / Правовые проблемы охраны окружающей среды, аграрного и земельного права. – Екатеринбург, 1997, с.3-12.

4. Иконницкая И.А. Земельное право Российской Федерации: Теория и тенденции развития. – М., 1999.
5. Бобылев А.И., Герасимова И.А. Понятие и классификация управления природопользованием и охраной окружающей среды / Правовые проблемы охраны окружающей среды, аграрного и земельного права. – Екатеринбург, 1997, с.29-35.
6. Постановление Правительства РФ « Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов Российской Федерации» // СЗ РФ, 1997, № 21, ст.2483, в ред. Постановления Правительства РФ от 13.08.98 № 950.
7. Постановление Правительства РФ « Об утверждении Положения о Министерстве сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации» // СЗ РФ, 1998, № 38, ст.4808.
8. Постановление Правительства РФ « Об утверждении Положения о Федеральной службе лесного хозяйства России» // СЗ РФ, 1998, № 8, ст. 945.
9. Постановление Правительства РФ « Об утверждении Положения о Министерстве экономики Российской Федерации» № 111 от 09.02.2000.
10. Постановление Правительства РФ « Об утверждении Положения о государственном комитете Российской Федерации по вопросам развития Севера» // СЗ РФ, 1998, № 27, ст.3199.
11. Указ Президента РФ « Об утверждении Положения о Федеральном горном и промышленном надзоре России» // САПП РФ, 1993, № 8, ст.657.
12. Постановление Правительства РФ « Об утверждении Положения о Комитете Российской Федерации по рыболовству» // Российская газета, 1995, № 104.
13. Постановление Правительства РФ « О Специально уполномоченных государственных органах по охране, контролю и регулированию использования объектов

животного мира и среды их обитания» // СЗ РФ, 1996, № 16, ст.1907.

14. Постановление Правительства РФ « Об утверждении положения о государственном контроле за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр» // СЗ РФ, 1998, № 6, ст.756.
15. Постановление Правительства РФ « О ведении государственного водного кадастра Российской Федерации» // 1996, № 49, ст. 5566.
16. Постановление Правительства РФ « О порядке ведения государственного кадастра особо охраняемых природных территорий» // СЗ РФ, 1996, № 44, ст. 5014.
17. Постановление Правительства РФ « Об организации учета федерального имущества и ведения реестра федерального имущества» // СЗ РФ, 1998, № 28, ст.3354.

Тема XI. Юридическая ответственность и порядок разрешения споров в сфере ресурсопользования

Юридическая ответственность за природоресурсные правонарушения. Понятие природоресурсного правонарушения, его состав. Гражданско-правовая, административная, дисциплинарная, уголовная ответственность за правонарушения в сфере природопользования. Виды вреда, причиненного ресурсопользователем и подлежащего возмещению. Порядок возмещения вреда, причиненного неправомерным использованием природных ресурсов. Таксовый метод оценки вреда.

Подведомственность и подсудность дел, возникающих в сфере ресурсопользования.

Недействительность сделок, совершенных с нарушением природоресурсного законодательства.

Нормативные акты и литература

1. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации. Особенная часть / Под ред. Ю.И. Скуратова, В.М. Лебедева. – М.: Издательская группа Инфра-М-Норма, 1996.
2. Кодекс РСФСР об административных правонарушениях. С изм. и дополнениями // Ведомости ВС РСФСР, 1984, № 27, ст.899.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации. Части первая и вторая. - М.: Издательская группа Инфра-М-Норма, 1997.
4. Комментарий к Кодексу законов о труде Российской Федерации / Под ред. К.Н. Гусова. – М.: Изд-во «Проспект», 1997.
5. Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу РСФСР / Под ред. М.К. Треушникова. – М.: Изд-во «Спарк», 1996.
6. Комментарий к Арбитражному процессуальному кодексу Российской Федерации / Под ред. В.Ф. Яковлева, М.К. Юкова. – М.: Изд-во «Контракт», 1995.
7. Петров В.В. Экологическое право России. – М., 1995.
8. Розовский Б.Г. Правовое стимулирование рационального природопользования. – Киев, Изд-во «Наукова Думка», 1981.
9. Экологическое право России / Под ред. В.Д. Ермакова. – М.: Изд-во «ИМП», 1997, с.407-408.
10. Комментарий к Закону Российской Федерации « Об охране окружающей природной среды» / Под ред. С.А. Боголюбова. - М.: Издательская группа Норма-Инфра-М, 1999.
11. Постановление Правительства РФ « Об утверждении «Положения о порядке возмещения убытков собственникам земли, землевладельцам, землепользователям, арендаторам и потерь сельскохозяйственного производства» от 28.01.93 г. №

- 77 (в ред. Постановлений Правительства РФ от 27.12.94 № 1428, от 27.11.95 № 1176, от 01.07.96 № 778, от 15.05.99 № 534) // Российская газета, № 37, 24.02.93г.
12. Постановление ВС РФ от 05.11.98г. № 14 « О практике применения судами законодательства об ответственности за экологические правонарушения» // Российская газета, 24.11.98, № 223.

ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ ПРИРОДОРЕСУРСНОГО ПРАВА

Тема XII. Правовое регулирование недропользования (горное право)

1. Право недропользования

Классификация недропользования по видам недр, видам недропользования, территориям недропользования. Компетенция органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере недропользования. Сроки пользования недрами.

Основания приобретения права пользования недрами. Лицензирование недропользования: основания и порядок предоставления лицензии, содержание лицензии.

Осуществление недропользования на основании соглашений о разделе продукции. Участки недр, предоставляемые в пользование на условиях соглашений о разделе продукции. Порядок и условия заключения, исполнения, изменения и прекращения соглашений о разделе продукции, права и обязанности их субъектов. Особенности недропользования на территориях жизнедеятельности коренных малочисленных народов.

Основания и порядок изменения и прекращения права недропользования. Последствия прекращения права недропользования.

Общие и специальные права недропользователей. Застройка и использование площадей залегания полезных ископаемых. Государственный учет и регистрация недр и работ по их геологическому изучению. Цели и формы учета и регистрации. Государственный контроль за использованием, геологическим изучением и охраной недр. Органы, осуществляющие контроль, их права и обязанности.

Платежи за пользование недрами.

2. Пользование недрами континентального шельфа Российской Федерации

Права Российской Федерации по использованию ресурсов континентального шельфа. Компетенция органов государственной власти Российской Федерации. Виды недропользования на континентальном шельфе Российской Федерации и особенности его правового регулирования.

Правовое регулирование пользования недрами континентального шельфа Российской Федерации, не связанного с извлечением природных ресурсов: производство буровых работ, создание и использование искусственных островов, установок и сооружений, прокладка подводных кабелей и водопроводов.

Правовое регулирование морских и ресурсных научных исследований.

Платежи за пользование континентальным шельфом Российской Федерации. Правовое обеспечение исполнения законодательства о ресурсопользовании на континентальном шельфе Российской Федерации.

3. Правовое регулирование пользования ресурсами исключительной экономической зоны Российской Федерации

Права Российской Федерации и других государств по использованию природных ресурсов исключительной экономической зоны. Компетенция органов государственной власти Российской Федерации по ресурсопользованию в исключительной экономической зоне. Особенности правового регулирования пользования неживыми природными ресурсами исключительной экономической зоны.

Правовое регулирование морских ресурсных и научных исследований исключительной экономической зоны: содержание, субъекты, основания, порядок выдачи и прекращения лицензии на проведение морских ресурсных исследований. Права и обязанности субъектов морских ресурсных исследований.

Правовое обеспечение исполнения законодательства о ресурсопользовании в исключительной экономической зоне. Особенности ответственности за правонарушения, связанные с ресурсопользованием в исключительной экономической зоне.

4. Правовое регулирование отношений, возникающих в области геологического изучения и разведки месторождений драгоценных металлов и драгоценных камней и их добычи

Субъекты добычи драгоценных металлов и драгоценных камней. Федеральный фонд резервных месторождений и государственный фонд драгоценных металлов и драгоценных камней. Алмазный фонд и золотой запас Российской Федерации. Компетенция Правительства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по регулированию отношений в области разведки и геологического изучения месторождений драгоценных металлов и драгоценных камней и их добычи.

Лицензирование и государственный контроль геологического изучения, разведки и добычи драгоценных металлов и драгоценных камней. Федеральный пробирный надзор. Соглашения о разделе продукции при осуществлении геологического изучения, разведки и добычи драгоценных металлов и камней.

5. Особенности правового регулирования добычи нефти и газа

Порядок формирования федерального фонда резервных месторождений газа. Правовое регулирование предоставления ресурсопользователям месторождений нефти и газа федерального значения для ввода в эксплуатацию. Субъекты отношений по добыче нефти и газа, их права и обязанности. Особенности ответственности за правонарушения, связанные с добычей нефти и газа.

6. Основы государственного регулирования в области угледобычи

Необходимость и принципы государственного регулирования в области добычи угля. Реструктуризация угольной промышленности. Цели и виды государственной финансовой поддержки организаций по добыче угля, порядок ее предоставления и выделения. Государственное управление в сфере безопасности работ по добыче угля.

Нормативные акты

1. Конституция Российской Федерации. – М.: ЮЛ, 1993.
2. Федеральный закон РФ «О внесении изменений в закон РФ «О недрах» // СЗ РФ, 1995, N 10, ст.823, с изм., СЗ РФ, 1999, № 7, ст.879, Парламентская газета, 2000, №5.
3. Федеральный закон « О соглашениях о разделе продукции» // СЗ РФ, 1996, N 1, ст.18, с изм. от 07.01.99, СЗ РФ, 1999, № 2, ст.246.
4. Федеральный закон РФ " О континентальном шельфе РФ" // СЗ РФ, 1995, № 49, ст. 4694, с изм., СЗ РФ, 1999, № 7, ст.879.
5. Федеральный закон РФ « Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» // СЗ РФ, 1998, № 51, ст.6273.
6. Федеральный закон РФ « О драгоценных металлах и драгоценных камнях» // СЗ РФ, 1998, № 13, ст.1463.
7. Федеральный закон РФ « Об участках недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции» // СЗ, 1997, № 30, ст.3584.
8. Федеральный закон РФ « Об участках недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции (Лугинецком, Федоровском и других нефтегазоконденсатных месторождениях)» // СЗ РФ, 1999, № 23, ст.2809.
9. Федеральный закон РФ « О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» // СЗ РФ, 1999, № 18, ст.2208.

10. Федеральный закон РФ « О ставках отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы» // СЗ РФ, 1996, № 1.
11. Федеральный закон РФ « О государственном регулировании в области добычи и использования угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности» // СЗ РФ, 1996, № 26, ст.3033.
12. Федеральный закон РФ «О газоснабжении в Российской Федерации» // СЗ РФ, 1999, № 14, ст.1667.
13. Федеральный закон РФ «О лицензировании отдельных видов деятельности» // СЗ РФ, 1998, № 39, ст.4857.
14. Федеральный закон РФ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» // СЗ РФ, 1999, № 28, ст.3493.
15. Указ Президента РФ от 8 июля 1997 года «О мерах по реализации Федерального закона « О соглашениях о разделе продукции» // СЗ РФ, 1997, № 28, ст.3420.
16. Указ Президента РФ « Об утверждении Положения о Федеральном горном и промышленном надзоре» // САПП РФ, 1993, № 8, ст.657.
17. Постановление Правительства РФ « Об утверждении Положения о составе и порядке возмещения затрат при реализации соглашений о разделе продукции» // СЗ РФ, 1999, № 29, ст.3729.
18. Постановление Правительства РФ « Об утверждении положения о государственном контроле за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр» // СЗ РФ, 1998, № 6, ст.756.
19. Постановление Правительства РФ « Об органах, осуществляющих государственную экспертизу запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр» // СЗ РФ, 1996, № 12, ст.1109.

20. Постановление Совета Министров - Правительства РФ «Об утверждении положения об органах государственного геологического контроля Российской Федерации» // СЗ РФ, 1995, № 48, ст.4678.
21. Постановление Совета Министров - Правительства РФ «Об утверждении Положения о межведомственной комиссии по проблеме геологического обеспечения безопасного захоронения радиоактивных отходов» // САПП РФ, 1993, № 18, ст.1601.
22. «Временный порядок расчета платы за загрязнение акватории водных объектов, являющихся федеральной собственностью Российской Федерации (исключая подземные водные объекты), при производстве работ, связанных с перемещением и изъятием донных грунтов, добычей нерудных материалов из подводных карьеров и захоронением грунтов в подводных отвалах» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, 1997, № 15.
23. Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о порядке и условиях взимания платежей за право на пользование недрами, акваторией и участками морского дна» // САПП РФ, 1992, № 18, ст.1466, с изм. от 22.08.98 № 1004, от 26.08.96 № 1007.
24. «О платежах при пользовании недрами». Письмо Министерства финансов РФ № 07-03-01, Государственной налоговой службы РФ № НП-6-02/591 от 13.11.95г.
25. «Об утверждении перечня видов живых организмов, являющихся живыми ресурсами континентального шельфа Российской Федерации». Госкомитет РФ по рыболовству, приказ № 169 от 10.09.1996г.
26. «Об утверждении инструкции о порядке предоставления горных отводов для разработки газовых и нефтяных месторождений». Постановление Федерального горного и промышленного надзора // Бюллетень нормативных

актов федеральных органов исполнительной власти, 1996, №9.

Литература

1. Вылегжанин А.Н. К характеристике правового режима морских природных ресурсов // Государство и право, 1997, № 7.
2. Теплов О.М. Правовые основы предоставления прав пользования недрами // Государство и право, 1995, № 12.
3. Мухитдинов Н.Б. Горные правоотношения в СССР. Автореф. дисс. докт. юрид. наук. - Алма-Ата, 1973.
4. Лисковец Б.А. Правовое регулирование разведок и разработок месторождений полезных ископаемых в СССР. - М., 1960.
5. Клюкин Б.Д., Теплов О.М. Концепция развития горного законодательства, – в кн.: Правовая реформа: концепции развития российского законодательства. - М., 1995.
6. Вознесенская Н.Н. Соглашения о разделе продукции в сфере нефтедобычи. - М., 1997.
7. Краюшкина Е.Г. Правовое регулирование отношений по восстановлению земель, нарушенных в процессе недропользования // Государство и право, 1998, № 12.
8. Платонова Н. Проблемы законодательного регулирования соглашений о разделе продукции // «Хозяйство и право», 1998, №№ 3, 4.
9. Комментарий к федеральному закону «О соглашениях о разделе продукции». – М.: Изд-во «Юрист», 1997.

Тема XIII. Правовое регулирование пользования водами (водное право)

Отношения, регулируемые водным законодательством. Соотношение водного законодательства и законодательства Российской Федерации о континентальном шельфе и животном мире.

Объекты водных отношений. Виды прав на водные объекты. Содержание права собственности на водные объекты. Право долгосрочного и краткосрочного пользования водными объектами. Водные сервитуты.

Основания и порядок возникновения, перехода и прекращения прав на водные объекты. Права и обязанности водопользователей. Объем и разграничение компетенции Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере использования и охраны водных объектов.

Государственный контроль за рациональным использованием и охраной водных объектов и его виды. Государственные программы и схемы использования, восстановления и охраны водных объектов. Государственный мониторинг водных объектов. Государственный водный кадастр. Лицензирование водопользования.

Виды договоров водопользования и предъявляемые к ним требования. Классификация видов водопользования. Режим водопользования. Правовой режим использования подземных водных объектов. Особенности использования особо охраняемых водных объектов. Правовое регулирование отдельных видов целевого использования вод.

Правовое регулирование использования внутренних морских вод и вод территориального моря Российской Федерации. Правовой режим портов Российской Федерации. Основания и порядок запрещения использования внутренних морских вод и вод территориального моря.

Субсидиарное применение норм водного, горного и лесного права. Виды платы за водопользование.

Нормативные акты

1. Водный кодекс РФ // СЗ РФ, 1995, № 47, Ст.4471.

2. Федеральный закон РФ « О плате за пользование водными объектами» // Российская газета, № 89, 12.05.98.
3. Федеральный закон РФ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации» // СЗ РФ, 1998, № 31, ст.3833.
4. Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации // СЗ РФ, 1999, № 18, ст.2207.
5. Федеральный закон РФ « О безопасности гидротехнических сооружений» // СЗ РФ, 1997, № 30, ст.3589.
6. Постановление Правительства РФ « Об утверждении положения о водоохранных зонах водных объектов и их прибрежных защитных полосах» // СЗ РФ, 1996, № 49, ст. 5567.
7. Постановление Правительства РФ « Об утверждении положения об осуществлении государственного контроля за использованием и охраной водных объектов» // СЗ РФ, 1997, № 25, ст. 2938.
8. Постановление Правительства РФ « О ведении государственного водного кадастра Российской Федерации» // СЗ РФ, 1996, № 49, ст.5566.
9. Постановление Правительства РФ « Об утверждении положения о ведении государственного мониторинга водных объектов» // СЗ РФ, 1997, № 12, ст.1443.
10. Постановление Правительства РФ « Об утверждении правил предоставления в пользование водных объектов, находящихся в государственной собственности, установления и пересмотра лимитов водопользования, выдачи лицензий на водопользование и распорядительной лицензии» // СЗ РФ, 1997, № 14, ст.1636.
11. Постановление Правительства РФ « Об утверждении Положения об осуществлении государственного контроля за использованием и охраной водных объектов» // СЗ РФ, 1997, № 25, ст.2938.

12. Конвенция об открытом море (1958); Конвенция о территориальном море и прилежащей зоне (1958); Конвенция о континентальном шельфе (1958) // Сборник международных соглашений и законодательных актов СССР по вопросам мореплавания. – М.: Гидрографическое управление, 1971.

Литература

1. Колбасов О.С. Теоретические основы права пользования водами в СССР. – М.: Изд-во «Наука», 1972.
2. Балашенко С.А., Макарова Т.И. Международно-правовая охрана окружающей среды и права человека. – Минск: Изд-во «World Wide Printing Duncanville, USA», 1999.
3. Покатова В.П. О совершенствовании правового регулирования водных отношений / Правовые проблемы охраны окружающей среды, аграрного и земельного права. – Екатеринбург, 1997, с.80-82.
4. Ромшин И.А. О проблеме соотношения частных и публичных интересов в водном праве / Правовые проблемы охраны окружающей среды, аграрного и земельного права. – Екатеринбург, 1997, с.96-101.
5. Павлов П. Водное законодательство: настоящее и будущее // Российская юстиция, 1996, № 6.
6. Вылегжанин А.Н. К характеристике правового режима морских природных ресурсов // Государство и право, 1997, № 7.
7. Вылегжанин А.Н. Права на морские природные ресурсы // Хозяйство и право, 1997, № 5.
8. Комментарий к Водному кодексу Российской Федерации. Под ред. С.А. Боголюбова / Право и экономика, 1996, №№ 17-18.

Тема XIV. Правовое регулирование использования лесов (лесное право)

Отношения, регулируемые лесным законодательством. Объекты лесных отношений: классификация и виды. Оборотоспособность объектов лесных отношений.

Правовое регулирование отношений собственности на лесной фонд и леса, не входящие в лесной фонд. Виды и классификация прав лиц, не являющихся собственниками, на лесной фонд и леса, не входящие в лесной фонд. Основания лесопользования и порядок возникновения, ограничения, приостановления, прекращения права лесопользования. Договорное лесопользование. Требования к форме, содержанию и порядку заключения договоров аренды, концессии, краткосрочного и безвозмездного пользования участками лесного фонда. Лесные конкурсы и лесные аукционы.

Содержание и разграничение полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере государственного управления использованием лесных ресурсов. Задачи и функции Государственной лесной охраны в сфере использования лесных ресурсов.

Лесоустройство: содержание и порядок проведения. Информации о лесном фонде, порядок ее сбора, использования и предоставления. Критерии и порядок выделения в лесном фонде Российской Федерации лесов первой, второй и третьей групп. Категории защитности лесов первой группы. Различия в порядке перевода лесных земель для нужд лесного хозяйства и для иных нужд, не связанных с лесопользованием. Правовое регулирование порядка проведения в лесном фонде работ, не связанных с лесопользованием.

Лесопользование и использование лесных ресурсов. Виды лесопользования. Права и обязанности лесопользователей при использовании ими лесных ресурсов.

Норматив главного пользования лесным фондом (расчетная лесосека) и его виды. Первичные и вторичные

(второстепенные) лесные ресурсы. Способы, правила и порядок извлечения (рубки) первичных лесных ресурсов. Виды и порядок побочного использования лесных ресурсов и заготовки вторичных лесных ресурсов. Правовое регулирование использования древесно-кустарниковой растительности на участках, не входящих в лесной фонд.

Использование лесных ресурсов, находящихся на территориях со специальным режимом правового регулирования.

Виды платежей за пользование лесным фондом, природа и основания их возникновения. Льготы и освобождение от платежей за пользование лесным фондом. Распределение средств, взимаемых за пользование лесным фондом.

Особенности подведомственности лесных споров (споров, возникающих из лесных правоотношений). Порядок возмещения вреда, причиненного лесопользователям в связи с нарушением их прав, и в связи с изъятием земель лесного фонда для государственных и иных нужд. Виды, основания и размеры имущественной ответственности лесопользователей.

Нормативные акты

1. Лесной кодекс РФ // СЗ РФ, 1997, № 5, ст.610.
2. Федеральный закон РФ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» // СЗ РФ, 1999, № 28, ст. 3493.
3. Постановление Правительства РФ « Об утверждении Положения о Федеральной службе лесного хозяйства России» // СЗ РФ, 1998, № 8, ст.945.
4. Постановление Правительства РФ « Об утверждении Положения о предоставлении участков лесного фонда в безвозмездное пользование» // СЗ РФ, 1998, № 8, ст.964.
5. Постановление Правительства РФ « Об утверждении порядка осуществления Федеральной службой лесного хозяйства России и ее территориальными органами

- государственного контроля за состоянием, использованием, охраной, защитой лесного фонда и воспроизводством лесов» // СЗ РФ, 1998, № 23, ст.2547.
6. Постановление Правительства РФ « Об утверждении правил отпуска древесины на корню в лесах Российской Федерации» // СЗ РФ, 1998, № 23, ст.2553.
 7. Постановление СМ РФ от 23 июля 1993 г. « Об утверждении Положения об аренде участков лесного фонда в Российской Федерации», с изм. от 27 декабря 1994г. // СЗ РФ, 1995, № 3, ст.190.
 8. Постановление Совета Министров – Правительства РФ «О порядке отнесения лесного фонда к группам лесов и категориям защитности» // САПП, 1993, № 44, ст.4202.
 9. Постановление Правительства РФ « Об утверждении «Положения об осуществлении государственного контроля за использованием, охраной, защитой и воспроизводством лесов, расположенных на территориях режимных военных и оборонных объектов» // СЗ РФ, 1998, № 5, ст.617.
 10. Постановление Правительства РФ « О разработке и утверждении региональных правил (наставлений) заготовки древесины при рубках главного и промежуточного пользования» // Российская газета, 21.08.97, № 161.
 11. Приказ Федеральной службы лесного хозяйства России от 30.09.97 г. « Об утверждении Положения о порядке проведения лесных конкурсов» // Курьер, 1998, № 4.
 12. Приказ Федеральной службы лесного хозяйства России № 74 от 01.04.99 г. « Об утверждении перечня дополнительных видов побочного лесопользования в лесном фонде Российской Федерации».
 13. Приказ Федеральной службы лесного хозяйства России от 30.12.93г. «Основные положения по выделению особо защитных участков леса» // Лесная газета, 1 февраля 1994.

14. Приказ Федеральной службы лесного хозяйства России от 13.11.98 г. « Об утверждении положения (общего) о лесхозе Федеральной службы лесного хозяйства России» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, 1999, № 24.

Литература

1. Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации / Под ред. С.А. Боголюбова. – М.: Издательская группа Норма-Инфра-М, 1997.
2. Романов В. Административная и уголовная ответственность за нарушение лесного законодательства // Российская юстиция, 1998, № 4, с.50.
3. Искоян А.Б. Правовое регулирование охраны и использования растительного мира. – Ереван, 1987.
4. Крассов О.И. Право лесопользования в СССР. – Автореф. дисс. докт. юрид. наук, М.: 1991.

Тема XV. Правовое регулирование использования объектов животного мира (фаунистическое право)

Виды отношений по использованию объектов животного мира и система норм, регулирующих такие отношения. Полномочия органов государственной власти Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований в области использования объектов животного мира. Государственное управление использованием объектов животного мира. Ограничения и запреты на пользование объектами животного мира.

Виды прав пользования объектами животного мира. Основания и порядок возникновения и прекращения права пользования объектами животного мира. Приоритетное пользование объектами животного мира. Правовое регулирование охоты. Субсидиарное применение норм лесного законодательства и законодательства о животном

мире для регулирования отношений, возникающих в связи с добычей объектов животного мира, обитающих в пределах участков лесного фонда.

Правовое регулирование рыболовства. Правовое регулирование добычи живых ресурсов территориального моря, континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации. Права и обязанности пользователей объектами животного мира. Плата за пользование объектами животного мира. Особенности ответственности за нарушения законодательства о животном мире.

Нормативные акты

1. Федеральный закон РФ «О животном мире» // СЗ РФ, 1995, № 17, ст.1462.
2. Федеральный закон РФ " О континентальном шельфе РФ" // СЗ РФ, 1995, № 49, ст. 4694, с изм., СЗ РФ, 1999, № 7, ст.879.
3. Федеральный закон РФ « Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» // СЗ РФ, 1998г., № 51, ст.6273.
4. Федеральный закон РФ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации» // СЗ РФ, 1998, № 31, ст. 3833.
5. Постановление Правительства РФ « Об утверждении «Требований по предотвращению гибели объектов животного мира при осуществлении производственных процессов, а также при эксплуатации транспортных магистралей, трубопроводов, линий связи и электропередачи» // СЗ РФ, 1996, № 37, ст.4290.
6. Постановление Правительства РФ « О красной книге Российской Федерации» // СЗ РФ, 1996, № 9, ст.808.
7. Постановление Правительства РФ «О перечне объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты» // СЗ РФ, 1996, № 2, ст.120.

8. Постановление Совета Министров – Правительства РФ «О любительской и спортивной охоте в Российской Федерации» // САПП РФ, 1993, № 31, ст.2991.
9. Постановление Правительства РФ «О порядке ведения государственного учета, государственного кадастра и государственного мониторинга объектов животного мира» // СЗ РФ, 1996, № 47, ст.1342.
10. Постановление Правительства РФ «О порядке выдачи разрешений (распорядительных лицензий) на оборот диких животных, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации» // СЗ РФ, 1996, № 9, ст.807.
11. Постановление Правительства РФ «О порядке выдачи долгосрочных лицензий на пользование объектами животного мира» // СЗ РФ, 1997, № 2, ст.243.
12. Постановление Правительства РФ «О мерах по усилению государственного управления водными биологическими ресурсами» // СЗ РФ, 1998, № 51, ст.6306.
13. Постановление Правительства РФ «О специально уполномоченных государственных органах по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания» // СЗ РФ, 1996, № 16, ст.1907.
14. Постановление Правительства РФ «Об утверждении такс для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный уничтожением, незаконным выловом или добычей водных биологических ресурсов» // СЗ РФ, 1994, № 6, ст.604.
15. Постановление Правительства РФ «О создании отраслевой системы мониторинга водных биологических ресурсов, наблюдения и контроля за деятельностью промысловых судов» // СЗ РФ, 1999, № 10, ст.1243.
16. Положение об охоте и охотничьем хозяйстве. Утверждено Постановлением Совета Министров РСФСР

- от 10.10.60 г. № 1548 (В редакции Постановлений Совмина РСФСР от 10.02.64 № 182, от 02.06.69 № 337, от 23.02.73 г. № 87, от 17.03.76 № 176, от 05.09.77 № 471, от 23.10.79 № 521, от 06.01.82 № 14, Постановления Совмина - Правительства РФ от 23.06.93 № 594, Постановлений Правительства РФ от 07.07.92 № 466, от 03.05.94 № 436).
17. Постановление Правительства РФ « О предельных размерах платы за пользование объектами животного мира, отнесенными к объектам охоты, с изъятием их из среды обитания» // СЗ РФ, 1999, № 7, ст.917.
 18. «Об утверждении перечня видов живых организмов, являющихся живыми ресурсами континентального шельфа Российской Федерации». – Госкомитет РФ по рыболовству, Приказ № 169 от 10.09.1996г.
 19. Министерство сельского хозяйства РФ, Приказ от 24.12 1993г. «О предоставлении права на охоту» // Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств РФ, 1994, № 5.
 20. Распоряжение Правительства РФ от 23.10.95 « О мерах по стимулированию проведения охотпользователями мероприятий по охране и воспроизводству диких животных» // СЗ РФ, 1995, № 44, ст. 4210.
 21. Письмо ВАС РФ от 31.05.95г., № С5-7/ОЗ-296 // Вестник ВАС РФ, 1995, № 8.
 22. Приказ Министерства сельского хозяйства и продовольствия РФ от 25.05.98 г., № 302 « О выдаче удостоверений на право охоты» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, 1998, № 17.
 23. Приказ Министерства сельского хозяйства и продовольствия РФ от 25.05.99 г. № 399 « Об утверждении такс для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный юридическими и физическими лицами незаконным добыванием или уничтожением объектов животного мира, отнесенных к объектам

охоты» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, 1999, № 29.

Литература

1. Малая Т.Н. Понятие, признаки и состав фаунистического фонда // Правоведение, 1998, № 3, с.60.
2. Гизатуллин Р.Х. Развитие законодательства о животном мире в Российской Федерации / Правовые проблемы охраны окружающей среды, аграрного и земельного права. – Екатеринбург, 1997, с.101 – 102.
3. Белых Л.А. Правовые вопросы охраны животного мира / Правовые проблемы охраны окружающей среды, аграрного и земельного права. – Екатеринбург, 1997, с.103.
4. Вылегжанин А. Права на морские природные ресурсы // Хозяйство и право, 1997, № 5.

Тема XVI. Правовое регулирование использования природных лечебных ресурсов

Полномочия Российской Федерации, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в правовом регулировании использования лечебных природных ресурсов. Особенности правового режима лечебных природных ресурсов. Виды лечебных природных ресурсов. Основания и порядок возникновения, приостановления, ограничения и прекращения права пользования лечебными природными ресурсами.

Нормативные акты

1. Федеральный закон РФ « О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» // СЗ РФ, 1995, № 9, ст.713.
2. Федеральный закон РФ « Об особо охраняемых природных территориях» // СЗ РФ, 1995, № 12, ст.1024.
3. Постановление Правительства РФ «О порядке ведения государственного кадастра особо охраняемых природных территорий» // СЗ РФ, 1996, № 44, ст.5014.

4. Постановление Правительства РФ « Об утверждении «Положения об округах санитарной и горно-санитарной охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов федерального значения» // СЗ РФ, 1996, № 51, ст.5798.
5. Постановление Правительства РФ « Об утверждении «Положения о признании территорий лечебно - оздоровительных местностей и курортов федерального значения» // СЗ РФ, 1996, № 51, ст.5799.

Литература

1. Комментарий к Закону Российской Федерации « Об охране окружающей природной среды» / Под ред. С.А. Боголюбова. - М.: Издательская группа Норма-Инфра-М, 1999.

ОГЛАВЛЕНИЕ

1. Введение.....	3
2. Взаимодействие общества и природы	5
3. Предмет, метод и система природоресурсного права.....	10
4. Основные понятия и термины природоресурсного права	19
5. Природоресурсное право в системе отраслей Российского права.....	27
6. История развития российского природоресурсного законодательства	34
7. Формы (источники) природоресурсного права	40
8. Ресурсопользование в Российской Федерации	48
9. Субъекты и объекты природоресурсного права	69
10. Природоресурсные правоотношения	85
11. Государственное регулирование и государственное управление ресурсопользованием	100
12. Юридическая ответственность и порядок рассмотрения споров в сфере ресурсопользования	113
13. Программа курса « Природоресурсное право России»	128