

Тема: Субъекты и объекты экологического права. Право собственности на природные ресурсы и право природопользования

Цель лекции: изучить право собственности субъектов на природные ресурсы и право природопользования

План лекции

1. Субъекты и объекты экологических правоотношений. Правоспособность и дееспособность
2. Право собственности на природные ресурсы
3. Право природопользования

Рекомендуемая литература

Нормативно-правовые акты:

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (с поправками).
2. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" (с изменениями и дополнениями).
3. Гражданский кодекс РФ (части первая, вторая и третья) (с изм. и доп.);
4. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (с изменениями и дополнениями).
5. Федеральный закон от 10 июля 2001 г. № 92-ФЗ "О специальных экологических программах реабилитации радиационно загрязненных участков территории" (с изменениями и дополнениями).

Специальная литература:

1. Комментарий к Закону Российской Федерации об охране окружающей природной среды (по разделам) (под ред. Анисимова А.П.) - Волгоград, 2005 г.
2. Козырин Н., "Природоохранные вопросы предпринимательской деятельности // "Хозяйство и право", 2009, № 6.
3. Никишин В.В., О свойствах системности экологического законодательства субъектов Российской Федерации // "Журнал российского права", № 10, октябрь 2010 г..
4. Боголюбов С.А., Глобализация и развитие экологического законодательства // "Журнал российского права", № 5, май 2010 г..
5. Геталова М.А., Роль договора в области охраны окружающей среды // "Журнал

российского права", № 1, январь 2007 г..

6. Никишин В.В. Региональный аспект содержания понятия "экологическое законодательство" // "Экологическое право", 2011, № 4.

Вопрос 1. Субъекты и объекты экологических правоотношений. Правоспособность и дееспособность

Субъектами экологических правоотношений являются субъекты экологического права, обладающие экологической правоспособностью и дееспособностью.

Субъекты экологических правоотношений по характеру обеспечиваемых и охраняемых правом экологически значимых интересов подразделяются на две группы - физические лица и организации. К организациям относятся государство в целом, государственные органы, муниципальные органы, юридические лица, общественные организации.

Круг субъектов определяется законодательством. Однако мера участия субъектов в экологических правоотношениях различна. Она определяется их правоспособностью и дееспособностью.

Экологическая правоспособность - определенная законом способность лица быть носителем экологических прав и обязанностей. Правоспособность физического лица в экологическом праве часто возникает с момента рождения человека. Она связана с признанием законом его определенных прав. Например, Конституцией РФ признано право каждого на благоприятную окружающую среду. Лесным кодексом РФ установлено право на свободное пребывание в лесах с целью отдыха, сбора ягод, грибов для личных нужд. Во многих случаях экологическая правоспособность физического лица возникает по достижении определенного возраста. Так, специальное природопользование (лесоупользование, водопользование и др.) может осуществляться физическим лицом по достижении совершеннолетия.

Экологическая правоспособность организации возникает на основаниях и в порядке, предусмотренном законом.

Экологическая дееспособность - это способность физического лица как субъекта экологического права и правоотношения осуществлять своими действиями принадлежащие ему экологические права и обязанности. Сущность экологической дееспособности проявляется в том, что гражданин, к примеру, реализуя свое право на специальное природопользование, может обратиться в уполномоченные государственные органы для получения лицензии. Праву на природопользование корреспондирует обязанность по охране природы. Если в процессе такого природопользования будет причинен экологический или экогенный вред, то гражданин обязан его возместить.

Экологическая дееспособность, в отличие от правоспособности, всегда возникает по достижении определенного законом возраста. Экологическая дееспособность возникает в полном объеме по достижении восемнадцатилетнего возраста.

Объектами экологических правоотношений являются объекты экологических отношений, регулируемых нормами экологического права. Объекты экологических отношений весьма разнообразны. В рамках интегрированного и

дифференцированного подходов к регулированию экологических отношений выделяется две группы объектов.

К первой группе относятся окружающая среда или природа, а также природные комплексы (государственные природные заповедники, парки, заказники и другие особоохраняемые природные территории и территории традиционного природопользования). Вторая группа - отдельные природные объекты и ресурсы - земля, недра, воды, атмосферный воздух, леса и растительный мир вне лесов, животный мир, озоновый слой, климат, околоземное космическое пространство. Применительно к вопросу об объектах экологических правоотношений целесообразно рассмотреть также вопрос о сфере их распространения. Прежде всего, подчеркнем, что такие объекты расположены в основном в пределах государственной территории Российской Федерации. Некоторые такие объекты расположены и за пределами территории российского государства, например, исключительная экономическая зона.

Вопрос 2. Право собственности на природные ресурсы

Отношения собственности занимают доминирующее положение в системе общественных отношений, регулируемых правом. С одной стороны, обладание собственностью связывается с обладанием властью, в том числе государственной. С другой, - собственность ассоциируется с достатком, богатством его обладателя. России с природными ресурсами "повезло". Нашим запасам может позавидовать любая другая страна, несмотря на нещадную эксплуатацию природы в последние десятилетия. По данным Комитета РФ по геологии и использованию недр на апрель 1996 г., по объемам разведанных запасов минерального сырья Россия занимает ведущее положение в мире. При площади территории в десять процентов земли (от планетарной) в недрах России сосредоточено 12-13% мировых запасов нефти, 35% - газа, 12% - угля, значительная часть запасов золота, алмазов, железных руд, цветных и редких металлов. Необыкновенно богата Россия также водными и лесными ресурсами, ресурсами животного мира.

Но если природа так щедра, почему так беден народ России?! По некоторым данным, более 25% россиян проживает ниже черты бедности. Одновременно на Земле имеется немало государств, лишенных многих важнейших природных ресурсов, однако достаточно богатых. Это относится, в частности, к государствам юго-восточной Азии, к Японии и другим.

Пример стран юго-восточной Азии убеждает, что богатство народа в известной степени косвенно связано с богатством природы. Но все-таки, если в стране природа богата, то почему беден народ?

В контексте экологического права здесь может быть поставлен ряд вопросов. Какие отношения права собственности на природные ресурсы являются специфическими для экологического права? Как связан институт права собственности на природные ресурсы с достижением целей эколого-правовых норм? Какое влияние форма собственности на природные ресурсы оказывает на возможности обеспечения рационального использования природных ресурсов и сохранения благоприятного

состояния окружающей среды? экологический правоотношение собственности природопользование

В соответствии с российским правом природные ресурсы и предметы социальной среды как объекты собственности могут находиться в гражданском обороте. В то же время нельзя не видеть разницы между богатейшими российскими недрами и металлургическим заводом, перерабатывающим добытые недра, как объектами права собственности и как имуществом, находящимся в гражданском обороте. Один объект создан природой, без малейшего приложения труда человека, другой - гением человека.

Природа вечна, в ее лоне в соответствии с законами развития природы будут рождаться и жить все новые и новые поколения людей, как это было и несколько миллионов лет назад. Заводы и прочие объекты социальной сферы - вещи преходящие. Поэтому нам важно решить: кому должна принадлежать природа, ее ресурсы, кто ими может наиболее умело распорядиться, чтобы, удовлетворив потребности настоящего поколения, не ущемить интересы будущих поколений. Мудрые индусы говорят, что мы не получили землю в наследство от родителей, а взяли ее в долг у наших детей. И, как ответственные отцы семейства, мы должны распоряжаться природой соответственно.

Поэтому правовой режим природы должен быть особенным, отличным от режима материальных объектов социальной среды. Теоретически он должен быть таким, чтобы, удовлетворяя некий оптимальный объем потребностей человека, природа сохранялась в благоприятном состоянии. Если исторически посмотреть на природу в правовом контексте, то в римском праве имелась категория "общих для всех вещей". Правда, в их состав входил весьма ограниченный круг природных "вещей" - воздух, Солнце, проточная вода, море. Изначально они не могли находиться в чьей либо собственности, были только в общественном пользовании.

Если каждый имеет субъективное право на благоприятную окружающую среду, то в какой степени могут быть удовлетворены физиологические, экономические, рекреационные, эстетические и иные удовлетворяемые природой потребности субъекта, если природа находится в собственности иных субъектов? Как наше субъективное право должно соотноситься с объективным правом собственности государства или муниципалитета на природные ресурсы?

С учетом места человека в природе, особой роли природных ресурсов в общественном развитии, ответственности человека за сохранение благоприятного состояния окружающей среды в интересах будущих поколений предпочтительным является развитие правовой доктрины и права окружающей среды в рамках концепции природных ресурсов как общественного достояния. Главная идея этой концепции была выражена в преамбуле Закона РСФСР "Об охране окружающей природной среды": "Природа и ее богатства являются национальным достоянием народов России, естественной основой их устойчивого социально-экономического развития и благосостояния человека". Особо следует подчеркнуть, что эта концепция в практическом плане противопоставляется концепции частной собственности на природные ресурсы, в рамках которой богатый человек или группа богатых людей

может купить (скупить) природные богатства и распоряжаться ими в своих интересах.

Понятие природных ресурсов как общественного достояния может на первый взгляд ассоциироваться с понятием общенародной собственности на природные ресурсы, или всенародного достояния. Закрепленная в таком виде в советских конституциях и иных социалистических законах общенародная собственность была ни чем иным как идеологическим штампом, лозунгом, не имеющим юридического смысла, являясь в действительности той же государственной социалистической собственностью со всеми вытекающими из этого последствиями. Применительно к нашей концепции общественного достояния она должна иметь определенное юридическое значение. В смысле наличия правовых гарантий того, что, реализуя полномочия по распоряжению природным ресурсом, его собственник обязан учитывать, в какой степени это соответствует общественным интересам.

С.И. Ожегов определяет достояние как то, что безраздельно принадлежит кому-нибудь. Природа, ее ресурсы, призванные удовлетворять потребности человека, принадлежат людям, всему обществу, причем одновременно настоящему и будущим поколениям. Соответственно в общественных отношениях, регулируемых правом, природные ресурсы должны восприниматься как общественного достояния.

Для реализации данной концепции должен быть решен ряд принципиальных вопросов. Кто может наиболее эффективно от имени общества и в его интересах распоряжаться природными ресурсами, являющимися общественным достоянием? Все ли природные ресурсы или их части должны стать общественным достоянием? Если не все, то какие могут иметь иной правовой титул?

Наиболее успешно управлять природными ресурсами, являющимися общественным достоянием, может государство в рамках его экологической функции. Оно имеет сбалансированную систему органов - законодательных, исполнительных и судебных, - призванных последовательно решать задачи определения в интересах общества правового режима природных ресурсов, распоряжения ими с учетом всеобщего права на благоприятную окружающую среду, контроля за их использованием, обеспечения экологического правопорядка, в том числе посредством применения принудительной силы.

Правовой режим природных ресурсов как общественного достояния может быть урегулирован в законодательстве путем объявления его исключительной собственностью государства. Важно, во-первых, чтобы этот правовой режим отличался от правового режима иного имущества, в том числе государственного, находящегося в гражданском обороте. И, во-вторых, должна быть четко выражена правовая сущность общественного достояния: государство распоряжается им только в интересах общества и под его контролем. Учитывая особую общественную ценность природных богатств, представляется актуальным, чтобы правовой режим природных ресурсов как общественного достояния был закреплен в Конституции России.

Следующий принципиальный вопрос касается того, на какие природные ресурсы должен распространяться правовой режим общественного достояния. Ведь какие-то

природные ресурсы или их часть могут находиться в частной, т.е. не в государственной (публичной) собственности. При этом нельзя не учитывать того, что частная собственность является важнейшей предпосылкой и неотъемлемым условием развития рыночной экономики в России.

В системе природных ресурсов земля обладает свойствами, отличающими ее от других природных ресурсов. Она одновременно выступает в качестве средства производства и операционного базиса. В последнем качестве земля объективно необходима для развития рыночной инфраструктуры - под промышленные, социальные и иные объекты. Это обстоятельство предопределяет возможность и необходимость обладания землей на праве частной собственности. На таком основании она может предоставляться и для ведения сельского хозяйства, в частности для развития фермерства. Относительно земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в частной собственности, должен осуществляться строгий государственный и общественный контроль за их целевым использованием. Находящиеся в частной собственности земли могут использоваться лишь с учетом общественных экологических интересов.

В этом отношении России может пригодиться испытанный десятилетиями опыт таких государств, как США и Германия. Так, в соответствии с Законом о землепользовании штата Вермонт (США) для осуществления пользования собственным земельным участком землепользователь должен получить разрешение районной экологической комиссии. При выдаче разрешения учитывается, что это:

- не приведет к загрязнению водоемов и атмосферного воздуха выше установленных нормативов;
- не приведет к уменьшению воды, необходимой для удовлетворения различных потребностей;
- не вызовет эрозии почв или потери водоохраных свойств земли, тем самым создав неблагоприятные и опасные условия жизни людей;
- не вызовет транспортных проблем, если реализация проекта связана с использованием действующих или планируемых транспортных систем;
- не окажет противоречащего закону негативного воздействия на естественный ландшафт района, на его эстетические характеристики, исторические места, редкие невозобновимые ресурсы;
- не затронет и не нарушит иные определенные в данном Законе общественные экологические, социальные и экономические интересы*(61).

Что касается иных природных ресурсов - недр, вод, лесов, животного мира, - то они в основном образуют общественное достояние. На них нецелесообразно устанавливать частную собственность. Исключение могут составлять, к примеру, закрытые водоемы, расположенные на землях, находящихся в частной собственности, другие природные ресурсы, строго определенные в законе.

Так как природные ресурсы, образующие общественное достояние, передаются для распоряжения ими государству, особую важность имеет вопрос о контроле за деятельностью государства со стороны общественности. Формы такого контроля должны быть достаточно подробно урегулированы в законодательстве. Уже в

действующем законодательстве предусмотрены формы участия общественности, населения, отдельных граждан в процессе подготовки и принятия экологически значимых хозяйственных и иных решений в рамках процедуры оценки воздействия планируемой деятельности на окружающую среду, экологической экспертизы. Распоряжение природными ресурсами, находящимися в государственной собственности, осуществляется посредством лицензирования права пользования недрами, водами, лесными ресурсами, объектами животного мира. В целях общественного контроля такое лицензирование должно быть гласным. Заинтересованное население должно иметь право высказывать свои позиции относительно предоставления того или другого природного ресурса в пользование. Изложенные суждения не вполне совпадают с состоянием законодательства в данной области. Отношения собственности на природные ресурсы регулируются Конституцией России, Гражданским кодексом и природоресурсным законодательством. Обратимся к законодательству.

Понятие, содержание и формы права собственности на природные ресурсы
Право собственности на природные ресурсы в юридическом аспекте можно рассматривать в двух качествах: как правовой институт и как совокупность правомочий собственника.

Право собственности на природные ресурсы как правовой институт представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих отношения собственности на природные ресурсы. Отношения права собственности на природные ресурсы образуют предмет ряда отраслей в системе российского права - конституционного, гражданского, права окружающей среды, включая земельное, горное, водное, лесное, фаунистическое право. Поэтому можно говорить об этом правовом институте как комплексном. Совокупность правовых норм, регулирующих отношения собственности, образуют право собственности в объективном смысле.

Основы права собственности на природные ресурсы определены Конституцией РФ. В соответствии со ст. 9 земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, муниципальной, государственной и иных формах собственности. В законодательстве об окружающей среде закрепляются специфические черты и формы собственности на конкретные природные ресурсы, а также особенности механизма реализации полномочий собственника земли, вод, недр, лесов и т.д. Под правом собственности на природные ресурсы в субъективном смысле понимается совокупность правомочий собственника по владению, пользованию и распоряжению землей, водами, лесными ресурсами и другими объектами собственности.

Субъективное право собственности на природные ресурсы определяет сущность и содержание юридического отношения собственности. Это право предопределяет использование находящихся в собственности природных ресурсов свободно, по своему усмотрению. Соответствующее правило закреплено в ст. 36 Конституции России: владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно. Но это правило, как и право собственности, не является абсолютным. Право собственности ограничивается

общественно значимыми интересами. В соответствии со ст. 36 собственник природных ресурсов свободен в осуществлении принадлежащих ему полномочий, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц.

Праву собственника на владение, пользование и распоряжение природными ресурсами корреспондирует возлагаемая на него законодательством обязанность обеспечения рационального использования природных ресурсов, их воспроизводства и охраны окружающей среды. Эта обязанность практически означает, что в процессе природопользования, если собственник сам реализует свое правомочие пользования, он обязан выполнить соответствующие требования, предусмотренные законодательством. Если собственник природных ресурсов передает их в пользование другим лицам, что, как правило, особенно часто встречается применительно к государственной собственности, то на нем лежит задача обеспечить контроль за выполнением пользователем положений законодательства о рациональном использовании природных ресурсов, их воспроизводстве и охране окружающей среды.

В настоящее время формы права собственности на природные ресурсы определяются Конституцией РФ. В соответствии с ч. 2 ст. 9 земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Что понимать под иными формами собственности, в законодательстве пока не расшифровывается.

Но закрепляется принцип равных, одинаковых обязанностей по обеспечению рационального использования природных ресурсов и охране окружающей среды для всех собственников.

Объекты и субъекты права собственности на природные ресурсы
Вопрос об объектах права собственности на природные ресурсы можно рассматривать в двух аспектах: какие именно природные ресурсы в соответствии с законодательством являются объектами права собственности, и какие природные ресурсы являются объектами частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности.

Согласно п. 2 ст. 9 Конституции РФ в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности могут находиться земля и другие природные ресурсы. В природоресурсном законодательстве право собственности установлено на землю, недра, животный мир, водные объекты, леса. К объектам права собственности относятся также особо охраняемые природные территории.

Проблемным в юридической науке оказался вопрос об атмосферном воздухе как объекте права собственности. По Федеральному закону "Об охране атмосферного воздуха" объектом права собственности воздух не является. Это обусловлено его физическим состоянием. В отличие от земли, недр, объектов животного мира, атмосферный воздух как материальная субстанция находится в состоянии постоянного, турбулентного движения и не может быть индивидуализирован. В силу этого исключается возможность фактического владения им. А владение - одно из важнейших полномочий собственника.

Субъекты права собственности на природные ресурсы также определяются законодательством. Ими являются физические и юридические лица, Российская Федерация, субъекты Федерации и муниципальные образования. Представляется, что этот перечень субъектов - исчерпывающий.

Применительно к субъекту государственной собственности на природные ресурсы важен вопрос о том, кто от имени государства осуществляет правомочия собственника? Ответ содержится в Конституции России. В соответствии со ст. 114 управление федеральной собственностью осуществляет Правительство РФ.

Право частной собственности на природные ресурсы

Статья 9 Конституции России установила, что земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной собственности. В ст. 36 Конституции РФ прямо предусмотрено, что граждане и их объединения вправе иметь землю в частной собственности.

Согласно ст. 8 Водного кодекса пруд, обводненный карьер, расположенные в границах земельного участка, принадлежащего на праве собственности физическому лицу, юридическому лицу, находятся соответственно в собственности физического лица, юридического лица, если иное не установлено федеральными законами.

Правовое регулирование отношений частной собственности развито в основном применительно к земле. Собственность на землю граждан и юридических лиц регулируется ст. 15 Земельного кодекса РФ. Собственностью граждан и юридических лиц (частной собственностью) являются земельные участки, приобретенные гражданами и юридическими лицами по основаниям, предусмотренным законодательством Российской Федерации. Граждане и юридические лица имеют право на равный доступ к приобретению земельных участков в собственность. Земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут быть предоставлены в собственность граждан и юридических лиц, за исключением земельных участков, которые в соответствии с Кодексом, федеральными законами не могут находиться в частной собственности. Земельный кодекс РФ предусмотрел при этом ограничения права частности собственности на землю иностранных лиц. Иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками, находящимися на приграничных территориях, перечень которых устанавливается Президентом РФ в соответствии с федеральным законодательством о Государственной границе РФ, и на иных установленных особо территориях РФ в соответствии с федеральными законами.

Право частной собственности на землю регулируется в настоящее время многими законодательными и иными нормативными актами. В них определены цели, для которых земельные участки могут быть переданы в частную собственность. Они могут быть получены в частную собственность и на продажу земельных участков для ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства и индивидуального жилищного строительства, а также предоставлены гражданам и их объединениям для предпринимательской деятельности. Земельные участки могут также продаваться при приватизации государственных и муниципальных предприятий,

расширении и дополнительном строительстве этих предприятий.

Таким образом, в части регулирования российским законодательством отношений частной собственности на природные ресурсы очевидна тенденция установления на землю главным образом права частной собственности, без чего невозможно развитие рыночной экономики. Частная собственность на землю призвана способствовать развитию рынка в сельском хозяйстве. Земля при этом реализует свое главное качество - средства производства. Одновременно земля как операционный базис предоставляется в частную собственность для развития предпринимательства в иных сферах - для создания производственной и социальной инфраструктуры.

Право государственной собственности на природные ресурсы

Государственная собственность на природные ресурсы является доминирующей в структуре закрепленных законодательством форм собственности. Подобный подход представляется оправданным по основаниям, о которых говорилось в начале данного раздела.

В настоящее время право государственной собственности установлено на землю, недра, объекты животного мира, другие объекты. Водный кодекс РФ и Лесной кодекс РФ устанавливают право собственности соответственно на водные объекты и лесные участки. Вопрос же о субъектах государственной собственности на природные ресурсы в законодательстве решен по-разному. Так, Лесной кодекс РФ устанавливает, что лесные участки в составе земель лесного фонда находятся в федеральной собственности (ст. 8).

Согласно Федеральному закону "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О недрах" недра в границах территории Российской Федерации, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы являются государственной собственностью. Вопросы владения, пользования и распоряжения недрами находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (ст. 1.2).

Важным и сложным является вопрос о разграничении государственной собственности на природные ресурсы между субъектами права - Российской Федерацией и субъектами Федерации. В соответствии со ст. 72 Конституции России разграничение государственной собственности отнесено к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. К совместному ведению отнесены также вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, то есть основные правомочия собственника. Таким образом, в соответствии с Конституцией РФ Федерация и ее субъекты должны по взаимной договоренности разграничить права собственности на природные ресурсы.

Вопросы разграничения объектов собственности решены на законодательном уровне. Так, Земельный кодекс РФ содержит статьи о собственности Российской Федерации (федеральной собственности) на землю (ст. 17) и собственности на землю субъектов Российской Федерации (ст. 18). Соответственно в федеральной

собственности находятся земельные участки:

- которые признаны таковыми федеральными законами;
- право собственности РФ на которые возникло при разграничении государственной собственности на землю;
- которые приобретены РФ по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством.

В федеральной собственности могут находиться не предоставленные в частную собственность земельные участки по основаниям, предусмотренным Федеральным законом "О разграничении государственной собственности на землю".

В собственности субъектов РФ находятся земельные участки:

- которые признаны таковыми федеральными законами;
- право собственности субъектов РФ на которые возникло при разграничении государственной собственности на землю;
- которые приобретены субъектами РФ по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством.

В собственности субъектов РФ могут находиться не предоставленные в частную собственность земельные участки:

- занятые недвижимым имуществом, находящимся в собственности субъектов РФ;
- предоставленные органам государственной власти субъектов Российской Федерации, государственным унитарным предприятиям и государственным учреждениям, созданным органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
- отнесенные к землям особо охраняемых природных территорий регионального значения, землям лесного фонда, находящимся в собственности субъектов Российской Федерации в соответствии с федеральными законами, землям водного фонда, занятым водными объектами, находящимися в собственности субъектов Российской Федерации, землям фонда перераспределения земель;
- занятые приватизированным имуществом, находившимся до его приватизации в собственности субъектов Российской Федерации.

Исключительно к федеральной собственности отнесены природные ресурсы территориальных вод, континентального шельфа и экономической зоны Российской Федерации. Отнесение природных ресурсов этих территорий к федеральным соответствует пункту н) ст. 71 Конституции РФ.

Рассмотрим, какие природные ресурсы отнесены к объектам федеральной и региональной собственности федеральным законодательством.

Вопросы разграничения объектов федеральной, региональной и местной собственности применительно к особо охраняемым природным территориям решены Федеральным законом "Об особо охраняемых природных территориях".

Особо охраняемые природные территории могут иметь федеральное, региональное или местное значение. В соответствии с ним к особо охраняемым природным территориям федерального значения относятся территории государственных природных заповедников и национальных парков. Территории государственных заказников, памятников природы, дендрологических парков и ботанических садов,

лечебно-оздоровительных местностей и курортов могут быть отнесены либо к особо охраняемым природным территориям федерального значения, либо к особо охраняемым природным территориям регионального значения.

Лечебно-оздоровительные местности и курорты могут объявляться особо охраняемыми природными территориями местного значения.

Право муниципальной собственности на природные ресурсы

Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" устанавливает, что в собственности поселений, а также в собственности муниципальных районов могут находиться земельные участки, отнесенные к муниципальной собственности поселения в соответствии с федеральными законами; пруды, обводненные карьеры на территории поселения; земельные участки, отнесенные к муниципальной собственности муниципального района в соответствии с федеральными законами; пруды, обводненные карьеры, расположенные на территориях двух и более поселений или на межселенной территории муниципального района (ст. 50).

Управляют муниципальной собственностью органы местного самоуправления. Эти органы в соответствии с законом вправе передавать объекты муниципальной собственности во временное или постоянное пользование физическим и юридическим лицам, сдавать в аренду, отчуждать в установленном порядке, а также совершать с имуществом, находящимся в муниципальной собственности, иные сделки, определять в договорах и соглашениях условия использования приватизируемых или передаваемых в пользование объектов (ст. 51).

Состав муниципальной собственности на землю определяется ст. 19 Земельного кодекса РФ. В муниципальной собственности находятся земельные участки:

- которые признаны таковыми федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации;
- право муниципальной собственности на которые возникло при разграничении государственной собственности на землю;
- которые приобретены по основаниям, установленным гражданским законодательством.

В собственность муниципальных образований для обеспечения их развития могут безвозмездно передаваться земли, находящиеся в государственной собственности, в том числе за пределами границ муниципальных образований.

По вопросу о разграничении собственности на землю в научной литературе высказывается мнение, что целесообразно пойти по следующему пути: к объектам права собственности субъектов федерации отнести земельные участки с особым правовым режимом, а также земельные участки, на которых расположены объекты, подчиненные субъектам федерации. Все иные земли, за исключением переданных в частную собственность, следует признать муниципальными землями. Таким образом, основная масса земель составит муниципальную собственность.

Если недра в границах территории РФ являются государственной собственностью, то добытые из недр полезные ископаемые и иные ресурсы по условиям лицензии могут находиться в муниципальной собственности (ст. 1.2 Федерального закона "О

внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О недрах"). Водный кодекс РФ прямо установил право муниципальной собственности на водные объекты. Согласно ст. 8 муниципальной собственностью являются пруд, обводненный карьер, расположенные в границах земельного участка, принадлежащего на праве собственности муниципальному образованию, находятся соответственно в собственности муниципального образования, если иное не установлено федеральными законами.

Лесной кодекс РФ не устанавливает непосредственно право муниципальной собственности на леса.

В собственности муниципальных органов могут находиться особо охраняемые природные территории местного значения. К такого рода территориям Федеральный закон "Об особо охраняемых природных территориях" относит лечебно-оздоровительные местности и курорты местного значения.

Основания возникновения и прекращения права собственности на природные ресурсы

Основания возникновения и прекращения права собственности на природные ресурсы определяются законодательством и в значительной степени зависят от формы права собственности.

Общие основания приобретения права собственности установлены Гражданским кодексом РФ. Право собственности на имущество, которое имеет собственника (что вполне относится к природным ресурсам), может быть приобретено другим лицом на основании договора купли-продажи, мены, дарения или иной сделки об отчуждении этого имущества.

Право частной собственности на природные ресурсы может возникнуть на основе передачи в соответствии с действующим законодательством о природных ресурсах, находящихся в государственной или муниципальной собственности, частным лицам. Природные ресурсы, находящиеся в частной собственности, могут быть обращены в государственную собственность в случаях:

- обращения взыскания на имущество по обязательствам;
- изъятия для государственных нужд путем выкупа;
- изъятия объекта, используемого с нарушением требований законодательства;
- перехода наследства государству;
- реквизиции. Реквизиция это - изъятие у собственника в случаях стихийных бедствий, аварий, эпидемий, эпизоотий и при иных обстоятельствах, носящих чрезвычайный характер, имущества в интересах общества по решению государственных органов в порядке и на условиях, установленных законом, с выплатой ему стоимости имущества;
- конфискации. Конфискация это - безвозмездное изъятие у собственника по решению суда в виде санкции за совершение преступления или иного правонарушения имущества в случаях, предусмотренных законом. В случаях, предусмотренных законом, конфискация может быть произведена в административном порядке;
- национализации, то есть обращения в государственную собственность имущества,

находящегося в собственности граждан и юридических лиц.

Вопрос 3. Право природопользования

Понятие права природопользования, его виды

"Общение человека с природой, постоянно необходимое ему для обеспечения своего существования, и есть в самом общем смысле слова природопользование. В основе жизни и существования человека и общества лежит пользование природой. Поэтому исторически и фактически природопользование составляет фундамент общественной жизни, базисное отношение в сфере взаимоотношений общества и природы"*(62).

Оценивая значение природопользования в рамках экологического права необходимо иметь в виду, что оно служит не только средством удовлетворения разнообразных потребностей человека и поддержания жизни, но одновременно является и наиболее значимым фактором вредного воздействия на природу.

Использование человеком природных ресурсов для своих нужд - экономических, духовных, рекреационных и иных - в значительной мере регламентируется правом. Система норм, регулирующих отношения по использованию природных богатств, называется правом природопользования. Такие нормы содержатся главным образом в природоресурсном законодательстве - земельном, водном, горном, лесном, фаунистическом. Некоторые положения, касающиеся природопользования, предусмотрены также в Федеральном законе "Об охране окружающей среды", иных актах.

Право природопользования может оцениваться в разных качествах: как правовой институт, как правоотношение и как конкретное правомочие природопользователя. Совокупность норм, регулирующих отношения природопользования, образует комплексный правовой институт права природопользования. Как правоотношение право природопользования определяется совокупностью прав и обязанностей, которые принадлежат сторонам в конкретном отношении по поводу использования земли, недр, вод и т.д. Как правомочие право природопользования представляет собой принадлежащее природопользователю субъективное право, содержание которого включает правомочия владения, пользования и распоряжения предоставленным в пользование природным ресурсом.

В природоресурсном законодательстве и науке экологического права выделяется ряд классификаций видов природопользования. Наиболее общей является классификация, критерием которой является объект природы. Соответственно право природопользования подразделяется на следующие виды:

- право землепользования;
- право недропользования;
- право водопользования;
- право пользования атмосферой;
- право лесопользования;
- право пользования растительным миром вне лесов;
- право пользования животным миром.

Правда, в юридической литературе о пользовании атмосферным воздухом говорится реже и меньше, чем о пользовании другими природными ресурсами. В этой сфере более остро стоят вопросы, связанные с охраной атмосферного воздуха, а не регулированием его использования. Соответствующий Закон называется - "Об охране атмосферного воздуха". Хотя предшествующий закон в данной сфере (1982 г.) предусматривал также регулирование потребления атмосферного воздуха для производственных нужд (ст. 41). Видом использования атмосферы является выброс загрязняющих веществ в атмосферу.

Основной считается правовая классификация видов природопользования по целевому назначению. Виды природопользования по целевому назначению определяются природоресурсным законодательством с учетом специфики природного ресурса и удовлетворяемых им общественных потребностей.

В земельном законодательстве определено целевое назначение всех категорий земель в пределах территории России, соответствующее видам землепользования.

Так, Земельный кодекс РФ (ст. 7) выделяет:

- земли сельскохозяйственного назначения;
- земли населенных пунктов;
- земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения;
- земли особо охраняемых территорий и объектов;
- земли лесного фонда;
- земли водного фонда;
- земли запаса.

Кроме того, названные категории земель могут иметь внутреннюю структуру, детализирующую их назначение. Так, в состав земель населенных пунктов могут входить земельные участки, отнесенные в соответствии с градостроительными регламентами к следующим территориальным зонам:

- жилым;
- общественно-деловым;
- производственным;
- инженерных и транспортных инфраструктур;
- рекреационным;
- сельскохозяйственного использования;
- специального назначения;
- военных объектов;
- иным территориальным зонам (ст. 85).

В соответствии с Федеральным законом "О недрах" недра предоставляются в пользование для:

- геологического изучения, включающего поиски и оценку месторождений полезных ископаемых;
- разведки и добычи полезных ископаемых, в том числе использования отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств;

- строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;
- для других целей.

Водный кодекс РФ устанавливает, что водные объекты могут использоваться для следующих целей:

- питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения;
- сброса сточных вод и (или) дренажных вод;
- производства электрической энергии;
- водного и воздушного транспорта;
- сплава древесины;
- лечебных и оздоровительных;
- рекреационных;
- рыболовства и охоты;
- разведки и добычи полезных ископаемых;
- обеспечения пожарной безопасности (ст.ст. 43-53).

Согласно Лесному кодексу РФ в лесном фонде могут осуществляться следующие виды лесных пользований:

- заготовка древесины;
- заготовка живицы;
- заготовка и сбор недревесных лесных ресурсов;
- заготовка пищевых лесных ресурсов и сбор лекарственных растений;
- ведение охотничьего хозяйства и осуществление охоты;
- ведение сельского хозяйства;
- осуществление научно-исследовательской деятельности, образовательной деятельности;
- осуществление рекреационной деятельности;
- создание лесных плантаций и их эксплуатация;
- другие виды (ст. 25).

Основными видами пользования животным миром в соответствии с Федеральным законом "О животном мире" являются охота и рыболовство, включая добычу водных беспозвоночных и морских млекопитающих.

Специфические виды использования атмосферы, регулируемые Законом об охране атмосферного воздуха, - потребление атмосферного воздуха для производственных нужд и удаление загрязняющих веществ в процессе функционирования общества. Важное юридическое значение имеет классификация природопользования на общее и специальное. Ее критерием являются основания возникновения права природопользования.

Право общего природопользования

Общее природопользование является общедоступным, то есть не требует в каждом конкретном случае особого разрешения со стороны компетентных государственных органов, а также юридических или физических лиц, за которыми природные объекты закреплены в пользование. Общее природопользование связано с реализацией естественного права каждого на благоприятную окружающую среду.

Право на такое пользование природными объектами возникает непосредственно из законов или иных нормативных актов. При этом, однако, в ряде случаев устанавливаются пределы и условия общего пользования природными ресурсами. В земельном законодательстве прямо не предусматривается общее землепользование. Однако в составе земель поселений выделяются рекреационные территориальные зоны, на которых осуществляется право общего землепользования. Землями общего пользования в значительной степени являются земли лесного фонда, правовой режим которых определяется земельным законодательством.

Категорию земельных участков общего пользования вводит также Гражданский кодекс РФ. В соответствии со ст. 262 граждане имеют право свободно, без каких-либо разрешений находиться на не закрытых для общего доступа земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и использовать имеющиеся на этих участках природные объекты в пределах, допускаемых законом и иными правовыми актами, а также собственником соответствующего земельного участка. Кроме того, если земельный участок не огорожен либо его собственник иным способом ясно не обозначил, что вход на участок без его разрешения не допускается, любое лицо может пройти через участок при условии, что это не причиняет ущерба или беспокойства собственнику.

Право ограниченного пользования чужим земельным участком (сервитут) устанавливается Земельным кодексом РФ (ст. 23). При этом выделяется частный и публичный сервитут. Частный сервитут устанавливается в соответствии с гражданским законодательством.

Публичный сервитут устанавливается законом или иным нормативным правовым актом Российской Федерации, нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, нормативным правовым актом органа местного самоуправления в случаях, если это необходимо для обеспечения интересов государства, местного самоуправления или местного населения, без изъятия земельных участков. Новацией Земельного кодекса РФ является то, что установление публичного сервитута осуществляется с учетом результатов общественных слушаний.

Публичные сервитуты могут устанавливаться, в частности, для:

- прохода или проезда через земельный участок;
- использования земельного участка в целях ремонта коммунальных, инженерных, электрических и других линий и сетей, а также объектов транспортной инфраструктуры;
- размещения на земельном участке межевых и геодезических знаков и подъездов к ним;
- проведения дренажных работ на земельном участке;
- забора воды и водопооя;
- прогона сельскохозяйственных животных через земельный участок;
- сенокосения, выпаса сельскохозяйственных животных в установленном порядке на земельных участках в сроки, продолжительность которых соответствует местным условиям и обычаям;

- использования земельного участка в целях охоты, ловли рыбы в расположенном на земельном участке водном объекте в установленные сроки и в установленном порядке.

В соответствии с Земельным кодексом РФ сервитут может быть срочным или постоянным.

Закон "О недрах" также закрепил право общего пользования ресурсами недр. Собственники, владельцы земельных участков имеют право, по своему усмотрению, в их границах осуществлять добычу общераспространенных полезных ископаемых, и строительство подземных сооружений для своих нужд на глубину до пяти метров, а также устройство и эксплуатацию бытовых колодцев и скважин на первый водоносный горизонт, не являющийся источником централизованного водоснабжения, в порядке, устанавливаемом соответствующими органами исполнительной власти субъектов РФ. Закон при этом оговаривает условие о том, чтобы общераспространенные полезные ископаемые не числились на государственном балансе, а работы по сооружению подземных сооружений проводились без применения взрывных работ.

Земельный кодекс РФ также допускает возможность использования собственниками земельных участков и землепользователями в установленном порядке для собственных нужд имеющиеся на земельном участке общераспространенные полезные ископаемые, пресные подземные воды (ст.ст. 40, 41).

Достаточно полно и четко право общего пользования водами и лесами выражено в лесном и водном законодательстве.

Лесной кодекс РФ широко регулирует пребывание граждан в лесах: граждане имеют право свободно и бесплатно пребывать в лесах и для собственных нужд осуществлять заготовку и сбор дикорастущих плодов, ягод, орехов, грибов, других пригодных для употребления в пищу лесных ресурсов (пищевых лесных ресурсов), а также недревесных лесных ресурсов. При этом на них возлагается обязанность соблюдать правила пожарной безопасности в лесах, правила санитарной безопасности в лесах, правила лесовосстановления и правила ухода за лесами. Запрещается также осуществлять заготовку и сбор грибов и дикорастущих растений, виды которых занесены в Красную книгу РФ, красные книги субъектов РФ, а также грибов и дикорастущих растений, которые признаются наркотическими средствами в соответствии с Федеральным законом "О наркотических средствах и психотропных веществах".

Пребывание граждан в лесах может быть ограничено в целях обеспечения: пожарной безопасности и санитарной безопасности в лесах; безопасности граждан при выполнении работ. Запрещение или ограничение пребывания граждан в лесах по основаниям, не предусмотренным ст. 11 Лесного кодекса, не допускается.

Общее водопользование традиционно предусматривается российским водным законодательством. Этот вид водопользования тесно связан с выделяемыми Водным кодексом РФ водных объектов общего пользования. Согласно ст. 6 поверхностные водные объекты, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, являются водными объектами общего пользования, то есть

общедоступными водными объектами, если иное не предусмотрено Кодексом. Соответственно, каждый гражданин вправе иметь доступ к водным объектам общего пользования и бесплатно использовать их для личных и бытовых нужд. При этом использование водных объектов общего пользования осуществляется в соответствии с правилами охраны жизни людей на водных объектах, установленными Правительством РФ. Правила использования водных объектов для личных и бытовых нужд устанавливаются органами местного самоуправления. Законодательством РФ и субъектов РФ на водных объектах общего пользования могут быть запрещены забор (изъятие) водных ресурсов для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, купание, использование маломерных судов, водных мотоциклов и других технических средств, предназначенных для отдыха на водных объектах, водопой, а также иные запреты. Информация об ограничении водопользования на водных объектах общего пользования предоставляется жителям соответствующих поселений органами местного самоуправления через средства массовой информации и посредством специальных информационных знаков, устанавливаемых вдоль берегов водных объектов. Могут быть также использованы иные способы предоставления такой информации...