

6. Право собственности на природные ресурсы

Отношения собственности занимают главенствующее положение в системе общественных отношений, регулируемых правом. Возникнув на ранних этапах развития человечества (присвоение древними людьми своей добычи), собственность представляет основу, становой хребет любого общественного строя и общества. С одной стороны, обладание собственностью связывается с обладанием властью, в том числе государственной. С другой - собственность ассоциируется с достатком, богатством его обладателя.

Россия не обделена природными ресурсами и по объемам разведанных запасов минерального сырья занимает одно из ведущих мест в мире. По данным бывшего Министра природных ресурсов Б.А. Яцкевича (см. Природно-ресурсные ведомости от 03.03.2000 г.), при численности населения в России в 3 % и площади территории в 10 % от планетарной доля разведанных запасов нефти составляет 10 %, газа - 30 %, железной руды - 27 %, меди - 11 %, полезных ископаемых металлоплатиновой группы - более 40 %, угля - 12 %; значительна также доля запасов алмазов, цветных и редких металлов. Необыкновенно богата Россия и водными ресурсами, лесами, ресурсами животного мира. Ресурсодобывающие отрасли экономики обеспечивают порядка 30 % валового внутреннего продукта страны, более 50 % ее валютной выручки. С учетом налогов и косвенных отчислений они обеспечивают также порядка 50 % доходов в бюджет. Стоимость сырья, извлекаемого из недр, составляет ежегодно от 95 до 105 млрд. долларов США. Из них около 80 % приходится на энергетические ресурсы (газ, нефть, уголь, уран). Значительная часть добываемых в России природных ресурсов уходит на экспорт. Так, в настоящее время Россия экспортирует в ближнее и дальнее зарубежье более 40 % добываемой нефти и более трети продуктов ее переработки.

Совершенно очевидно, что правовой режим использования природной среды должен быть особенным, отличным от режима использования материальных объектов социальной среды.

6.1. Понятие, содержание и форма права собственности на природные ресурсы

6.2. Объекты и субъекты права собственности на природные ресурсы

6.3. Право государственной собственности на природные ресурсы

6.4. Право частной собственности на природные ресурсы

6.5. Право муниципальной собственности на природные ресурсы

6.1. Понятие, содержание и форма права собственности на природные ресурсы

Понятие собственности вообще является фундаментальным наряду с понятиями жизни, здоровья, свободы и др.

Собственность рассматривают в двух основных аспектах: как экономическую категорию и юридический институт - право собственности.

Как экономическая категория собственность - это отношения между людьми по поводу материальных благ, обусловленные принадлежностью данных благ одним лицам (или их коллективам) и отчужденностью от них всех других лиц.

Собственность в юридическом смысле (право собственности) представляет собой комплексный, многоотраслевой институт, охватывающий правовые нормы, регулирующие владение, пользование и распоряжение материальными благами.

По мнению Б.В. Ерофеева, собственность - это отношения между людьми (группами людей) по поводу присвоения вещей, через эти вещи.

О.И. Крассов считает, что сущность этих отношений заключается в том, что какое-либо имущество присваивается конкретным лицом, использующим его в своих интересах, а все другие лица должны не препятствовать этому. Отношения собственности включают в себя также и отношения лица к присвоенному имуществу (вещи) как к собственному (ибо к своему имуществу обычный человек относится иначе, чем к чужому).

Таким образом, можно определить право собственности на природные ресурсы как совокупность юридических норм, регулирующих общественные отношения в области владения, пользования и распоряжения природными ресурсами.

Необходимо иметь в виду, что природные объекты в отличие социальных объектов занимают двойственное положение: с одной стороны, совокупность природных объектов представляет собой естественную среду обитания и жизни человека и других живых организмов (экологический аспект), с другой стороны - природные объекты являются объектами хозяйствования людей (экономический аспект).

Двойственность положения природных объектов предопределила, по мнению В.В. Петрова⁴, и эколого-экономическую сущность института права собственности на природные ресурсы.

Эта двойственность нашла отражение и в законодательстве. Так, согласно ст. 9 ч.1 Конституции РФ, земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в РФ как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (экологический аспект). В то же время, согласно ч. 2 ст. 9 Конституции земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности (экономический аспект).

Согласно ч. 1 ст. 36 Конституции РФ, граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю. В то же время, согласно ч. 2 ст. 36, владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляется их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц.

Право собственности, в том числе и на природные ресурсы, рассматривается в двух аспектах:

- как правовой институт (право собственности в объективном смысле);
- как совокупность правомочий конкретного собственника (право собственности в субъективном смысле).

Право собственности на природные ресурсы в объективном смысле представляет собой совокупность норм права, регулирующих отношения собственности на

природные ресурсы и содержащихся в различных отраслях российского права (конституционного, гражданского, уголовного, экологического права и др.).

Под правом собственности на природные ресурсы в субъективном смысле понимается совокупность правомочий конкретного собственника по владению, пользованию и распоряжению определенным природным объектом (ресурсом) или его частью: земельным участком, обособленным водным объектом, участком леса и т.д.

Право собственности на природные ресурсы включает три правомочия: владение, пользование и распоряжение.

Правомочие владения означает установленную законом фактическую принадлежность материальных ценностей, в том числе природных ресурсов конкретному лицу. Владение - это фактическое обладание вещью.

Правомочие пользования - это основанная на законе возможность эксплуатации материальных ценностей, извлечения из них полезных свойств и доходов с целью удовлетворения производственных и личных нужд.

Наконец, правомочие распоряжения выражается в предоставлении собственнику возможности изменять (определять) юридическую судьбу принадлежащих ему материальных ценностей, например - земельного участка.

Классическая триада правомочий, предусмотренных гражданским законодательством, которыми обладает собственник имущества, не имеет никаких отличий от правомочий собственника природных объектов (ресурсов).

В то же время, содержание правомочий собственника на землю или иные природные ресурсы, выражающееся в их правах и обязанностях, имеет очевидную специфику, которая нашла отражение в законодательстве (например, ст. 31 Водного кодекса РФ, ст. 18 Лесного кодекса РФ и др.) и заключается в более жестком законодательном закреплении прав и обязанностей собственников природных ресурсов.

Право собственности на природные ресурсы не является абсолютным и ограничивается общественно значимыми интересами. В соответствии с ст. 36 Конституции РФ, собственник природных ресурсов свободен в осуществлении принадлежащих ему правомочий, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц. Кроме того, согласно ст. 1 Гражданского кодекса РФ, гражданские права, в том числе право собственности, могут быть ограничены на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Право собственности на природные объекты и ресурсы имеет ряд характерных признаков, отличающих его от права собственности на иные объекты гражданского оборота и заключающихся в следующем.

1. Признак овеществленности, согласно которому выделяют группу природных объектов, которые, являясь неотделимой составной частью природной среды, не могут по своим объективным свойствам быть предметами обращения в собственность. Например, атмосферный воздух, околоземное космическое пространство, озоновый слой атмосферы климатические ресурсы и иные природные явления не могут выступать как объекты права собственности - использование и охрана таких объектов либо находятся в исключительном ведении государства, либо регулируются нормами международного права.

2. Признак неотделимости объектов природы и собственности от природной среды,

согласно которому отграничивают природные объекты (ресурсы) от социальных. Природный объект остается одновременно объектом природы и объектом права собственности. Потеря экологической связи (или отделение природного объекта от естественной среды его нахождения) ведет к прекращению права собственности на природные ресурсы и возникновению права собственности на товарно-материальные ценности. Например, нефть, находящаяся в недрах, является природным ресурсом, и ее использование и охрана регулируются экологическим правом. Нефть, извлеченная из недр при наличии законных оснований и находящаяся, например, в железнодорожной цистерне, представляет собой не природный объект, а товарно-материальную ценность, оборот которой регулируется, прежде всего, гражданским правом.

3. Признак отсутствия стоимости объектов природы как совокупности затрат общественно необходимого труда - этот признак подчеркивает естественный эволюционный характер происхождения большинства природных объектов. Нельзя рассчитать себестоимость объекта природы по методикам, используемым для расчета себестоимости социальных объектов. В то же время, отсутствие стоимости природных объектов не снимает вопросов их денежной оценки, что находит свое выражение в платности природопользования. Основы права собственности на природные ресурсы определены Конституцией РФ (ст. 8, 9, 35, 36, 71, 72, 130, 132). Положения Основного закона получили развитие в Гражданском кодексе РФ (в частности, глава 17 и ряд статей в др. главах). Специфические отношения собственности на конкретные природные ресурсы регулируются также и природоресурсным законодательством РФ (лесное, водное, земельное и др. законодательство).

Что касается форм права собственности на ресурсы, то они предусмотрены в законодательстве, и прежде всего в Конституции РФ. В соответствии с ч. 2 ст. 9 Конституции РФ, земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Статья 212 Гражданского кодекса РФ также говорит о том, что в России признаются частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности.

Выделяют также публичную собственность на природные ресурсы (государственная и муниципальная) и частную собственность.

6.2. Объекты и субъекты права собственности на природные ресурсы

В гражданском праве объектом вещного права (в том числе и права собственности) является индивидуально определенное имущество (вещи).

Гражданский кодекс РФ относит природные объекты (ресурсы) к «недвижимому имуществу». В ст. 130 к недвижимым вещам прямо отнесены земельные участки, участки недр, обособленные водные объекты, а также все то, что прочно связано с землей, т.е. объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе леса и многолетние насаждения.

В то же время, Гражданский кодекс РФ не отождествляет режим простого имущества и природных объектов. В п. п. 1, 2, 4 ст. 209 Кодекса предусмотрены права собственника имущества, а в п. 3 этой же статьи отдельно говорится о правах собственников природных ресурсов, т.е. п. 3 следует рассматривать как специальное правило.

В природоресурсном законодательстве право собственности установлено на следующие природные ресурсы и объекты:

- земля (земельные участки) - ст. ст. 15-19 Земельного кодекса РФ от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ (в ред. от 30.06.2003 г.);
- недра (участки недр) - ст. 1.2 Закона РФ от 21.02.1992 г. № 2395-1 (в ред. от 29.05.2002 г.) «О недрах»;
- водные объекты - ст. ст. 31, 32 Водного кодекса РФ от 16.11.1995 г. № 167-ФЗ (в ред. от 30.06.2003 г.);

- лесной фонд, леса, не входящие в лесной фонд, древесно-кустарниковая растительность, расположенная на земельном участке, - ст. ст. 18-20 Лесного кодекса РФ от 29.01.1997 г. № 22-ФЗ (в ред. от 10.12.2003 г.);

- животный мир (объекты животного мира) - Федеральный закон от 24.04.1996 г. № 52-ФЗ (в ред. от 11.11.2003 г.) «О животном мире». К объектам права собственности относятся также особо охраняемые природные территории (Федеральный закон от 14.03.1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях») и природные лечебные ресурсы (Федеральный закон от 23.02.1995 г. № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах»).

Что касается атмосферного воздуха, то, по мнению большинства юристов-экологов, он не может являться объектом права собственности в силу своего физического состояния. В отличие от земли, недр, леса, объектов животного мира, атмосферный воздух как материальная субстанция находится в состоянии постоянного турбулентного движения и не может быть индивидуализирован, значит - им невозможно владеть. А владение - одно из важнейших правомочий собственника. Федеральный закон от 04.05.1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» также не устанавливает права собственности на воздух.

Субъектами права собственности на природные ресурсы в соответствии с действующим законодательством являются: физические и юридические лица, Российская Федерация, субъекты Федерации и муниципальные образования.

В соответствии со ст. 114 (пункт «г») Конституции России, управление федеральной собственностью осуществляет Правительство РФ. Под управлением в данном случае понимается и Распоряжение природными ресурсами. Согласно п. 1 ст. 125 Гражданского кодекса РФ «От имени РФ и субъектов РФ могут своими действиями приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности, выступать в суде специально уполномоченные органы государства в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов».

Таким образом, от имени государства права собственника на природные ресурсы могут

осуществлять Правительство РФ, органы власти субъектов РФ и специально уполномоченные государственные органы.

Субъектами муниципальной собственности в соответствии со ст. 12 Федерального закона от 28.08.1995 г. (в ред. от 06.12.2003 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», являются города, поселки, станицы, районы (уезды), сельские округа (волости, сельсоветы) и другие муниципальные образования. Необходимо отметить, что с 01.01.2006 года вступил в силу новый Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», согласно которому муниципальными образованиями могут выступать: городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения.

Для того, чтобы физические и юридические лица могли выступать как субъекты права собственности на природные ресурсы, они должны обладать правосубъектностью, которая включает в себя правоспособность и дееспособность.

Напомним, что в гражданском праве под правоспособностью понимается способность индивида иметь права и обязанности. Правоспособность физического лица возникает с рождения. Дееспособность же - это способность лица своими действиями осуществлять права и обязанности и она, прежде всего, связана с психическими и возрастными свойствами индивида.

Выделяют следующие виды дееспособности физических лиц:

- полную (возникает с 18 лет);
- частичную (с 14 до 18 лет);
- дееспособность малолетних (с 6 до 14 лет).

Правосубъектность юридического лица возникает с момента государственной регистрации его учредительных документов. Помимо общей правосубъектности юридического лица, выделяют специальную правосубъектность, которая возникает с момента получения юридическим лицом разрешения на тот или иной вид деятельности (например, лицензии).

Что касается иностранцев и лиц без гражданства, а также иностранных юридических лиц, то в соответствии со ст. 62 Конституции РФ (ч. 3, иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами России, кроме случаев, установленных федеральными законами или международными договорами РФ. Другими словами, их правовой статус, как правило, не отличается от правового статуса граждан РФ. В то же время, существуют и определенные ограничения, установленные законодательством РФ. Так, согласно ст. 15 (п. 3) Земельного кодекса РФ, иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками, находящимися на приграничных территориях, перечень которых устанавливается Президентом РФ в соответствии с федеральным законодательством о Государственной границе РФ, и на иных установленных особо территориях РФ в соответствии с федеральными законами. Определенные ограничения для указанной категории лиц установлены и в Федеральном законе от 24.07.2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (ст. 3): иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица, а также юридические лица, в уставном капитале которых доля иностранных граждан, лиц без гражданства и

иностранных юридических лиц составляет более чем 50%, могут обладать земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения только на праве аренды.

6.3. Право государственной собственности на природные ресурсы

Государственная собственность на природные ресурсы является доминирующей в среди других форм собственности на природные ресурсы.

Право государственной собственности - это одна из форм собственности, при которой правомочиями пользования, владения и распоряжения природными объектами и ресурсами обладает государство (Российская Федерация или субъекты РФ) в лице уполномоченных на то органов власти.

Право государственной собственности установлено на все без исключения природные объекты и ресурсы: землю, водные объекты, недра, леса, животный мир, особо охраняемые природные территории, природные лечебные ресурсы.

В соответствии с ст. 214 (п. 2.) Гражданского кодекса РФ, земля и другие природные ресурсы являются государственной собственностью в том случае, если они не находятся в собственности граждан, юридических лиц либо муниципальных образований.

Как уже упоминалось, в соответствии со ст. 72 Конституции России (п.п. «в» и «г»), разграничение права государственной собственности, а также вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими ресурсами, отнесены к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, т.е. государственная собственность подразделяется на федеральную собственность и собственность субъектов РФ.

Разграничение государственной собственности на природные ресурсы происходит двумя основными путями:

- когда на уровне федерального законодательства (федеральные законы или нормативные акты Президента РФ) прямо указываются виды природных объектов (ресурсов), находящихся в собственности Российской Федерации либо (что реже) в собственности субъектов РФ;
- путем подписания соглашений между соответствующими федеральными органами власти и органами власти субъектов РФ о разграничении предметов ведения и

полномочий, в том числе и в области использования природных ресурсов. Одной из первых попыток установить механизм разграничения государственной собственности между Российской Федерацией и субъектами РФ стал Указ Президента РФ от 16 декабря 1993 г. № 2144 «О федеральных природных ресурсах» (ныне утратил силу), в котором содержались некоторые критерии отнесения природных ресурсов к федеральной собственности исходя из принципа их общегосударственного значения.

Согласно Указу, к федеральным природным ресурсам относятся:

- земельные участки и другие природные объекты, предоставляемые для обеспечения нужд обороны и безопасности страны, охраны государственных границ, а также осуществления других функций, отнесенных к ведению федеральных органов государственной власти;
- земельные участки, занятые федеральными энергетическими, транспортными и космическими системами, объектами ядерной энергетики, связи, метеорологической службы, историко-культурного и природного наследия, а также другими объектами, находящимися в федеральной собственности;
- земельные участки, водные и иные природные объекты федеральных государственных природных заповедников, национальных природных парков, государственных природных заказников, курортных и лечебно-оздоровительных зон, других особо охраняемых природных территорий федерального значения;
- виды растений и животных, занесенные в Красную книгу Российской Федерации;
- виды животных, ценные в хозяйственном отношении и отнесенные к особо охраняемым, естественная миграция которых проходит по территории двух и более субъектов Российской Федерации, а также животные, отнесенные к видам, подпадающим под действие международных договоров;
- месторождения полезных ископаемых, имеющие общегосударственное значение;
- водные объекты, расположенные на территории двух и более субъектов Российской Федерации, а также пограничные и трансграничные водные объекты;
- иные природные ресурсы по взаимной договоренности федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов РФ. В соответствии с п. «н» ст. 71 Конституции РФ, определение статуса, т.е. решение вопросов права собственности, управления и использования природных ресурсов территориальных вод, континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации отнесено к исключительному ведению Российской Федерации. Положения данной статьи Основного закона нашли развитие в ряде федеральных законов.

Так, согласно ст. 5 Федерального закона от 30.11.1995 г. № 187-ФЗ (в ред. от 11.11.2003 г.) «О континентальном шельфе Российской Федерации», Российская Федерация на континентальном шельфе осуществляет:

- 1) суверенные права в целях разведки континентального шельфа и разработки его минеральных и живых ресурсов. Эти права являются исключительными в том смысле, что, если Российская Федерация не производит разведку континентального шельфа или не разрабатывает его минеральные или живые ресурсы, никто не может делать это без согласия Российской Федерации;
- 2) исключительное право разрешать и регулировать буровые работы на континентальном шельфе для любых целей;
- 3) исключительное право создавать, а также разрешать и регулировать создание,

эксплуатацию и использование искусственных островов, установок и сооружений;

4) юрисдикцию в отношении: морских научных исследований, защиты и сохранения морской среды, прокладки и эксплуатации подводных кабелей и трубопроводов.

Континентальный шельф Российской Федерации включает в себя морское дно и недра подводных районов, находящиеся за пределами территориального моря РФ на всем протяжении естественного продолжения ее сухопутной территории до внешней границы подводной окраины материка.

Под природными ресурсами континентального шельфа, согласно Закону, понимают минеральные и другие неживые ресурсы морского дна и его недр (далее - минеральные ресурсы), а также живые организмы, относящиеся к «сидячим видам», то есть организмы, которые в период, когда возможен их промысел, находятся в неподвижном состоянии на морском дне или под ним либо не способны передвигаться иначе, как находясь в постоянном физическом контакте с морским дном или его недрами (далее - живые ресурсы).

Перечень видов живых организмов, являющихся живыми ресурсами континентального шельфа, устанавливается специально уполномоченным на то федеральным органом по рыболовству.

Аналогичные нормы содержатся и в Федеральном законе от 17.12.1998 г. № 191-ФЗ (в ред. от 11.11.2003 г.) «Об исключительной экономической зоне РФ». В частности, согласно ст.5 Закона, в исключительной экономической зоне Российская Федерация осуществляет:

1) суверенные права в целях разведки, разработки, промысла и сохранения живых и неживых ресурсов и управления такими ресурсами, а также в отношении других видов деятельности по экономической разведке и разработке исключительной экономической зоны;

2) суверенные права в целях разведки морского дна и его недр и разработки минеральных и других неживых ресурсов, а также промысла живых организмов, относящихся к «сидячим видам» морского дна и его недр. Геологическое изучение, поиск, разведка и разработка минеральных и других неживых ресурсов морского дна и его недр, а также промысел живых организмов, относящихся к «сидячим видам», производятся в соответствии с Законом Российской Федерации «О недрах», Федеральным законом «О континентальном шельфе Российской Федерации», другими федеральными законами, применимыми к исключительной экономической зоне и деятельности в ней;

3) исключительное право разрешать и регулировать буровые работы на морском дне и в его недрах для любых целей. Исключительная экономическая зона Российской Федерации представляет собой морской район, находящийся за пределами территориального моря Российской Федерации и прилегающий к нему, с особым правовым режимом, установленным указанным Федеральным законом, международными договорами Российской Федерации и нормами международного права.

Определение исключительной экономической зоны применяется также ко всем островам Российской Федерации, за исключением скал, которые не пригодны для поддержания жизни человека или для осуществления самостоятельной хозяйственной деятельности.

Внутренней границей исключительной экономической зоны является внешняя граница

территориального моря. Внешняя граница исключительной экономической зоны находится на расстоянии 200 морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря, если иное не предусмотрено международными договорами Российской Федерации.

Под природными ресурсами исключительной экономической зоны понимают живые и неживые ресурсы, находящиеся в водах, покрывающих морское дно, на морском дне и в его недрах.

Живые ресурсы исключительной экономической зоны - все виды рыб, морских млекопитающих, моллюсков, ракообразных, а также другие водные биологические ресурсы, за исключением живых организмов «сидячих видов» морского дна и его недр, использование которых регулируется Федеральным законом «О континентальном шельфе Российской Федерации».

Неживые ресурсы исключительной экономической зоны - минеральные ресурсы вод, покрывающих морское дно, включая содержащиеся в морской воде химические элементы и их соединения, энергия приливов, течений и ветра, другие возможные виды неживых ресурсов (ст. 1 Закона).

Таким образом, говоря о природных ресурсах континентального шельфа и исключительной экономической зоны, необходимо помнить, что РФ осуществляет не право собственности, а суверенные права и юрисдикцию.

Согласно п. 4 ст. 2 Федерального закона от 31.07.1998 г. № 155-ФЗ (в ред. от 11.11.2003 г.) «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне РФ» на дно территориального моря и его недра распространяется суверенитет Российской Федерации.

В соответствии со ст. 20 Закона, допускаются исследование, разведка, добыча и охрана водных биологических ресурсов и других природных ресурсов и окружающей среды внутренних морских вод и территориального моря, а также обеспечение экологической безопасности, деятельность на особо охраняемых природных территориях и охрана памятников истории и культуры субъектами РФ, территория которых примыкает к внутренним морским водам и территориальному морю, но только на основании соглашения между федеральными органами исполнительной власти и соответствующими органами исполнительной власти этих субъектов.

Внутренние морские воды Российской Федерации - воды, расположенные в сторону берега от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря РФ. К ним относятся: порты РФ; заливы, бухты, губы и лиманы, берега которых полностью принадлежат РФ; заливы, бухты, губы и лиманы морей и проливов с шириной входа в них более чем 24 морские мили, которые исторически принадлежат Российской Федерации. Внутренние морские воды являются составной частью территории РФ (ст. 1 Закона). Территориальное море Российской Федерации представляет собой примыкающий к сухопутной территории или к внутренним морским водам морской пояс шириной 12 морских миль, отмеряемых от специальных исходных линий, определяемых на основе норм международного права.

В соответствии с Законом РФ от 14.07.1992 г. № 3297-1 (в ред. от 31.07.1998 г.) «О закрытом административно-территориальном образовании», к федеральной собственности относятся земли, занимаемые предприятиями и (или) объектами, находящимися на соответствующей территории (ст. 6 Закона). Необходимо отметить, что закрытым административно-территориальным образованием признается имеющее

органы местного самоуправления территориальное образование, в пределах которого расположены промышленные предприятия по разработке, изготовлению, хранению и утилизации оружия массового поражения, переработке радиоактивных и других материалов, военные и иные объекты (далее - предприятия и (или) объекты), для которых устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан.

Федеральный закон от 14.03.1995 г. № 33-ФЗ (в ред. от 30.12.2001 г.) «Об особо охраняемых природных территориях» установил исключительную федеральную собственность на такие виды особо охраняемых природных территорий, как государственные природные заповедники и национальные парки. В федеральной собственности, так же как и в собственности субъектов РФ, могут находиться государственные природные заказники, памятники природы, дендрологические парки и ботанические сады, а также лечебно-оздоровительные местности и курорты. В то же время, в собственности субъектов РФ находятся природные парки.

В государственной собственности находятся природные лечебные ресурсы, к которым относятся минеральные воды, лечебные грязи, рапа лиманов и озер, лечебный климат, другие природные объекты и условия, используемые для лечения и профилактики заболеваний и организации отдыха (Федеральный закон от 23.02.1995 г. № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебнооздоровительных местностях и курортах»). Эти ресурсы могут принадлежать на праве собственности как Российской Федерации, так и субъектам РФ.

Согласно ст. 1.2 Закона РФ от 21.02.1992 г. № 2359-1 «О недрах» (в ред. от 29.05.2002 г.) недра в границах территории РФ, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются государственной собственностью (не путать с федеральной собственностью). В федеральной собственности могут находиться отдельные участки недр, в том числе содержащие месторождения полезных ископаемых, необходимые для гарантированного обеспечения государственных потребностей Российской Федерации стратегическими и дефицитными видами ресурсов недр, наличие которых влияет на национальную безопасность Российской Федерации, обеспечивает основы ее суверенитета, а также для выполнения обязательств по международным договорам Российской Федерации. Причем статус федеральных такие участки получают на основании совместных решений федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации (ст. 2', ст. 3, ст. 4 указанного Закона).

В свою очередь, часть месторождений федерального значения, в том числе освоенных и подготовленных к добыче полезных ископаемых, включается в федеральный фонд резервных месторождений. Порядок отнесения участков недр к объектам федерального значения, в том числе к федеральному фонду резервных месторождений полезных ископаемых, условия пользования ими, а также порядок отнесения их к федеральной собственности устанавливаются федеральными законами.

В Водном кодексе РФ (далее - ВК РФ) от 16.11.1995 г. № 167-ФЗ (в ред. от 30.06.2003 г.) также решены вопросы разграничения государственной собственности на федеральную собственность, собственность субъектов РФ и муниципальную собственность. В соответствии со ст. 36 ВК, в федеральной собственности находятся:

- поверхностные водные объекты, акватории и бассейны которых расположены на территориях двух и более субъектов РФ;

- подземные водные объекты, расположенные на территориях двух и более субъектов РФ;

- водные объекты, расположенные на территории одного субъекта РФ, но необходимые для обеспечения нужд обороны, безопасности, федеральных энергетических систем, федерального транспорта и иных государственных нужд, реализация которых отнесена к полномочиям Российской Федерации;

- водные объекты, являющиеся средой обитания анадромных (т.е. нагуливающих в море, а нерестящихся в реках) и катадромных (т.е. нагуливающих в реках, а нерестящихся в морях) видов рыб;

- трансграничные (пограничные) водные объекты;

- внутренние морские воды;

- территориальное море Российской Федерации;

- водные объекты, являющиеся особо охраняемыми природными территориями федерального значения или представляющие собой часть этих территорий;

- водные объекты, являющиеся частью территории курортов или лечебнооздоровительных местностей федерального значения;

- иные особо охраняемые водные объекты федерального значения. Необходимо отметить, что под водным объектом законодатель понимает сосредоточение вод на поверхности суши в формах ее рельефа либо в недрах, имеющее границы, объем и черты водного режима (ст. 1 ВК РФ). В соответствии со ст. 7 ВК РФ, поверхностные воды и земли, покрытые ими и сопряженные с ними (дно и берега водного объекта), рассматриваются как единый водный объект, который и является объектом права собственности.

Водные объекты, являющиеся государственной собственностью, не подлежат передаче в собственность муниципальным образованиям, гражданам и юридическим лицам (ст. 35 ВК РФ). Водные объекты признаются федеральной собственностью Правительством РФ по согласованию с органами исполнительной власти соответствующих субъектов Российской Федерации.

В собственности же субъектов РФ (ст.37 ВК РФ) могут находиться водные объекты, акватории и бассейны которых полностью расположены в пределах территории соответствующего субъекта РФ и не отнесенные к федеральной собственности. Водные объекты признаются собственностью субъектов РФ органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по согласованию с соответствующими федеральными органами исполнительной власти.

Что касается лесов, то они, в соответствии со ст. 19 Лесного кодекса РФ от 29.01.1997 г. № 22-ФЗ (в ред. от 10.12.2003 г.), находятся в федеральной собственности, однако при этом допускается передача части лесного фонда в собственность субъектов РФ.

Федеральный закон от 24.04.1995 г. № 52-ФЗ (в ред. от 11.11.2003 г.) «О животном мире» устанавливает государственную собственность на животный мир в пределах территории РФ (ст. 4). В Законе определены объекты права федеральной собственности на животный мир:

- редкие и находящиеся под угрозой исчезновения, а также занесенные в Красную Книгу РФ;

- обитающие на особо охраняемых природных территориях федерального значения; - населяющие территориальное море, континентальный шельф и исключительную экономическую зону РФ;

- подпадающие под действие международных договоров РФ;
- отнесенные к особо охраняемым, ценным в хозяйственном отношении;
- естественно мигрирующие по территории двух и более субъектов РФ. Российское законодательство, как уже упоминалось, не устанавливает права собственности на атмосферный воздух. В соответствии со ст. 1 Воздушного кодекса РФ от 19.03.1997 г. № 60-ФЗ (в ред. от 08.07.1999 г.) Россия обладает полным и исключительным суверенитетом в отношении своего воздушного пространства, под которым понимается воздушное пространство над территорией Российской Федерации, в том числе над внутренними водами и территориальным морем.

6.4. Право частной собственности на природные ресурсы

Право частной собственности является одной из форм права собственности, при которой правомочиями пользования, владения и распоряжения обладают юридические и физические лица.

Институт права частной собственности, в том числе и на природные ресурсы получил мощное развитие в конце 80-х - начале 90-х годов прошлого столетия в связи с переходом экономики страны на рыночные отношения.

В статье 36 Конституции РФ прямо закреплено право граждан и их объединений (юридических лиц) иметь в частной собственности землю. Данное положение получило дальнейшее развитие в Земельном кодексе РФ от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ (глава III).

Согласно ст.ст. 34 и 40 Водного кодекса РФ, водные объекты также могут принадлежать на праве собственности гражданам и юридическим лицам в соответствии с гражданским законодательством, причем в частной собственности могут находиться лишь обособленные водные объекты (замкнутые водоемы), которые представляют собой небольшие по площади и непроточные искусственные водоемы, не имеющие гидравлической связи с другими поверхностными водными объектами (ст. 40).

Лесной кодекс РФ (ст. 20) в незначительной мере предусматривает право частной собственности на древесно-кустарниковую растительность, расположенную на земельном участке. Граждане и юридические лица вправе владеть, пользоваться и распоряжаться ею в соответствии с требованиями лесного законодательства РФ и законодательства РФ о растительном мире. Причем древесно-кустарниковая

растительность, которая появилась в результате хозяйственной деятельности или естественным образом на земельном участке после передачи его в собственность гражданину или юридическому лицу, является его собственностью, которой он владеет, пользуется и распоряжается по своему усмотрению.

Как уже упоминалось, законодательство о недрах не предусматривает нахождения участков недр в собственности физических или юридических лиц. В то же время добытые из недр полезные ископаемые могут находиться в частной собственности.

Законодательство о животном мире также не допускает нахождения объектов животного мира в частной собственности, за исключением случаев, когда такие объекты изъяты из среды их обитания в установленном порядке (зоопарк, животноводческая ферма).

Наконец, согласно ст. 261 Гражданского кодекса РФ, право собственности на земельный участок распространяется на находящийся в границах этого участка поверхностный (почвенный слой), замкнутые водоемы, а также находящиеся на нем лес и растения. В то же время, право собственности на недра, расположенные под земельным участком, к его собственнику не переходят.

6.5. Право муниципальной собственности на природные ресурсы

Право муниципальной собственности - это одна из форм собственности, при которой правом пользования, владения и распоряжения обладают органы местного самоуправления.

В соответствии со ст. 130 Конституции РФ, местное самоуправление в РФ обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, в том числе вопроса владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью.

Право муниципальной собственности на природные ресурсы в общем виде установлено ст. 9 Конституции РФ и рядом федеральных законов, основным из которых является Федеральный закон 28.08.1995 г. (в ред. от 06.12.2003 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Данный Закон в ст. 29 прямо устанавливает, что в состав муниципальной собственности входят муниципальные земли и другие природные ресурсы, находящиеся в муниципальной собственности.

Управляют муниципальной собственностью органы местного самоуправления. Они 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.

Земельный кодекс РФ (ст. 19) устанавливает, что 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. Кроме того, в муниципальной собственности могут находиться не предоставленные в частную собственность земельные участки по основаниям, предусмотренным Федеральным законом «О разграничении государственной собственности на землю». В собственность муниципальных образований для обеспечения их развития могут безвозмездно передаваться земли, находящиеся в государственной собственности, в том числе за пределами границ муниципальных образований.

Право муниципальной собственности на водные объекты установлено Водным кодексом РФ. Согласно ст. 39 Кодекса, муниципальной собственностью являются обособленные водные объекты, принадлежащие на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям. В муниципальной собственности находятся обособленные водные объекты, предназначенные для муниципальных нужд.

Что касается леса, то Лесной кодекс РФ не устанавливает права муниципальной собственности на леса, однако в нем дается отсылка к специальному федеральному закону, который может установить формы собственности на леса, расположенные на землях городских поселений (ст. 19).

Наконец, в муниципальной собственности могут находиться особо охраняемые природные территории местного значения. К такого рода территориям, согласно ст. 2 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях», относятся лечебно-оздоровительные местности и курорты местного значения.

Контрольные вопросы

1. Дайте определение права собственности на природные ресурсы.
2. Какие формы собственности на природные ресурсы установлены законодательством РФ?
3. Какие природные объекты (компоненты природной среды) не могут выступать в качестве объектов права собственности?
4. Какие природные ресурсы могут находиться в частной собственности?

5. Назовите виды государственной собственности на природные ресурсы.

Рекомендуемая литература

Основная литература

1. Крассов О.И. Экологическое право: Учебник. - М.: Дело, 2001. - 768 с.
2. Бринчук М.М. Экологическое право: Учебник. - 2-е изд. - М.: Юристъ, 2003. - 670 с.
3. Экологическое право: Учебник для вузов /Н.Д. Эриашвили, Ю.В. Трунцевский, В.В. Курочкина и др.; - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004. - 367 с.
4. Крассов О.И. Природные ресурсы России: Комментарий законодательства. - М.: Дело, 2002. - 816 с.

Дополнительная литература

5. Экологическое право. Курс лекций и практикум /Под ред. д.ю.н., проф. Ю.Е. Винокурова.
- М.: Экзамен, 2003. - 528 с.
6. Экологическое право России на рубеже XXI века: Сборник научных статей. Составители: А.К. Голиченков, Т.В. Петрова; под ред. проф. А.К. Голиченкова. - М.: Зерцало, 2000. - 432 с.
7. Путин В.В. Минерально-сырьевые ресурсы в стратегии развития российской экономики / Россия в окружающем мире: 2000 (Аналитический ежегодник). / Отв. ред. Н.Н. Марфенин; под общей редакцией: Н.Н. Моисеева, С.А. Степанова. - М.: Изд-во МНЭПУ, 2000. С. 18-28.
8. Конституция Российской Федерации: Комментарий. изд. 2-е, перераб. и доп. - М.: БЕК, 1996. - 664 с.
9. Комментарий к Водному кодексу Российской Федерации. - М.: Юридический Дом «Юстицинформ», 1997. - 336 с.
10. Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации. / Руководитель авторского коллектива, ответственный редактор - доктор юридических наук, профессор С.А.

- Боголюбов. - М.: Издательская группа «ИНФРА-М - НОРМА», 1997. - 384 с.
11. Комментарий к Закону Российской Федерации «О недрах». - М.: ИНФРА-М, 2001. - 400 с.
12. Водный кодекс Российской Федерации: Научно-практический комментарий / Н.Н. Михеев, А.Н.Шпагина, С.Е.Ряполова. - М.: Агенство (ЗАО) «Библиотечка РГ», 2001. - 287 с.
13. Ерофеев Б.В. Экологическое право России: Учебник для высших юридических учебных заведений. - М.: ООО «Профобразование», 2003. - 656 с.
14. Дубовик О.Л. Экологическое право: Учебник. - ТК «Велби», Проспект, 2003. - 584 с.

Нормативные правовые акты

15. Лесной кодекс Российской Федерации от 29.01.1997 г. // Собрание законодательства РФ. 1997. № 5. Ст. 610.
16. Водный кодекс Российской Федерации от 18.10.1995 г. // Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4471.
17. Федеральный закон от 24.04.1995г. «О животном мире» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 17. Ст. 1027.
18. Закон РФ от 21.02.1992 г. «О недрах» (в ред. от 03.03.1995 г.) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 10. Ст. 823.
19. Федеральный закон от 02.04.1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» // Российская газета. - 1999. - 13 мая.
20. Федеральный закон от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 128.
21. Гражданский кодекс РФ. Часть первая. Принят Государственной Думой 21.10.1994г. // Собрание законодательства РФ. 1994г. № 32. Ст. 3301.
22. Федеральный закон от 07.05.2001 г. «О территориях традиционного природопользования малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 20. Ст. 1972.
23. Федеральный закон от 14.03.1995г. «Об особо охраняемых природных территориях» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 12. Ст. 1024.
24. Федеральный закон от 28.08.1995г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.
25. Федеральный закон от 23.02.1995г. «О природных лечебных ресурсах, лечебнооздоровительных местностях и курортах» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 9. Ст. 713.
26. Федеральный закон от 31.07.1998г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» // Российская газета. - 1998. - 6 августа (№ 148-149).
27. Федеральный закон от 30.11.1995г. № 187 (в ред. ФЗ от 10.02.99г. № 32-ФЗ) «О континентальном шельфе Российской Федерации» // Собрание законодательства

РФ. 1995. № 49. Ст. 4694.; Российская газета. - 1999. - 17 февраля.

28. Федеральный закон от 17.12.1998 г. № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 51. Ст. 6273.

29. Федеральный закон от 30.12.1995г. № 225-ФЗ (в ред. от 07.01.99г. № 19-ФЗ) «О соглашениях о разделе продукции» // Российская газета. - 1999. - 14 января.

30. Указ Президента Российской Федерации от 16.12.1993г. № 2144 «О федеральных природных ресурсах» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 51. Ст. 4932.