

7. Право природопользования

7.1. Понятие права природопользования, его виды

7.2. Право общего природопользования

7.3. Право специального природопользования

7.4. Субъекты, объекты и содержание права природопользования

7.1. 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».

По мнению М.М. Бринчука, при оценке роли природопользования в рамках экологического права, необходимо иметь в виду, что оно не только удовлетворяет разнообразные потребности человека, но одновременно является мощным фактором негативного воздействия на природную среду.

В науке экологического права под природопользованием понимается использование полезных для человека свойств окружающей природной среды - экологических, экономических, культурных, оздоровительных и иных.

В свою очередь, под правом природопользования понимают совокупность юридических норм, регулирующих общественные отношения в области использования полезных для человека свойств природной среды. Такие нормы содержатся прежде всего в природоресурсном законодательстве - земельном, водном, горном, лесном, о животном мире.

Право природопользования, как и право собственности рассматривается в двух основных качествах:

- как ключевой институт общей части экологического права (право природопользования в объективном смысле);

- как совокупность конкретных прав и обязанностей, приобретенных определенным субъектом в связи с получением природного объекта в пользование (право природопользования в субъективном смысле). В науке экологического права выделяется ряд классификаций видов природопользования.

В зависимости от того, какие природные ресурсы являются объектами права природопользования, выделяются следующие виды природопользования (и соответственно - виды права природопользования):

- землепользование;

7. Право природопользования

- водопользование;
- недропользование;
- пользование атмосферным воздухом;
- лесопользование;
- пользование растительным миром вне лесов;
- пользование животным миром.

В соответствии со ст. 7 Земельного кодекса РФ, земельный фонд РФ делится на 7 категорий, каждая из которых имеет свое целевое предназначение, а именно:

- земли сельскохозяйственного назначения;
- земли населенных пунктов;
- земли промышленности, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики и космического обеспечения, обороны и иного назначения;
- земли особо охраняемых территорий и объектов;
- земли лесного фонда, водного фонда и земли запаса.

Кроме того, названные категории земель могут иметь внутреннюю структуру, конкретизирующую их назначение. Например, в состав земель особо охраняемых территорий и объектов входят земли:

- особо охраняемых природных территорий, в том числе лечебно-оздоровительных местностей и курортов;
- природоохранного назначения;
- рекреационного назначения;
- историко-культурного назначения;
- иные особо ценные земли в соответствии с законодательством РФ (ст. 94 Кодекса).

Водный кодекс РФ (ст. 85) устанавливает, что водные объекты в Российской Федерации могут использоваться для следующих целей:

- питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения;
- здравоохранения;
- промышленности и энергетики;
- сельского хозяйства;
- лесного хозяйства;
- гидроэнергетики;
- рекреации;
- транспорта;
- строительства;
- пожарной безопасности;
- рыбного хозяйства;
- охотничьего хозяйства;
- лесосплава;
- добычи полезных ископаемых, торфа и сапропеля;
- для иных целей.

В соответствии со ст. 6 Закона РФ «О недрах», недра предоставляются в пользование для следующих целей:

- регионального геологического изучения, включающего региональные геологогеофизические работы, геологическую съемку, инженерно-геологические изыскания, научно-исследовательские, палеонтологические и другие работы, направленные на общее геологическое изучение недр, геологические работы по

прогнозированию землетрясений и исследованию вулканической деятельности, созданию и ведению мониторинга природной среды, контроль за режимом подземных вод, а также иные работы, проводимые без существенного нарушения целостности недр;

- 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;
- образования особо охраняемых геологических объектов, имеющих научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное и иное значение (научные и учебные полигоны, геологические заповедники, заказники, памятники природы, пещеры и другие подземные полости);
- сбора минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов. Кроме того, недра могут предоставляться в пользование одновременно для геологического изучения (поисков, разведки) и добычи полезных ископаемых. В этом случае добыча может производиться как в процессе геологического изучения, так и непосредственно по его завершении.

Согласно ст. 80 Лесного кодекса РФ, в лесном фонде могут осуществляться следующие виды лесных пользований:

- заготовка древесины;
- заготовка живицы;
- заготовка второстепенных лесных ресурсов (пней, коры, бересты, пихтовых, сосновых, еловых лап, новогодних елок и др.);
- побочное лесопользование (сенокосение, пастьба скота, размещение ульев и пасек, заготовка древесных соков, заготовка и сбор дикорастущих плодов, ягод, орехов, грибов, других пищевых лесных ресурсов, лекарственных растений и технического сырья, сбор мха, лесной подстилки и опавших листьев, камыша и другие виды побочного лесопользования, перечень которых утверждается федеральным органом управления лесным хозяйством);
- пользование участками лесного фонда для нужд охотничьего хозяйства;
- пользование участками лесного фонда для научно-исследовательских целей;
- пользование участками лесного фонда для культурно-оздоровительных, туристических и спортивных целей.

Федеральный закон «О животном мире» (ст. 34) предусматривает, что юридическими лицами и гражданами могут осуществляться следующие виды пользования животным миром:

- охота;
- рыболовство, включая добычу водных беспозвоночных и морских млекопитающих;
- добыча объектов животного мира, не отнесенных к объектам охоты и рыболовства. Имеется в виду отлов птиц, змей и других объектов в хозяйственных, коммерческих, эстетических и иных целях. Так, змей отлавливают для извлечения яда в целях изготовления лекарств;
- использование полезных свойств жизнедеятельности объектов животного мира - почвообразователей, естественных санитаров окружающей среды, опылителей

растений, биофильтраторов и других (жуков, бабочек, муравьев и др.);

- изучение, исследование и иное использование животного мира в научных, культурно-просветительных, воспитательных, рекреационных, эстетических целях без изъятия их из среды обитания (наблюдение, мечение, фотографирование и др.);

- извлечение полезных свойств жизнедеятельности объектов животного мира - почвообразователей, естественных санитаров окружающей среды, опылителей растений, биофильтраторов и др.;

- получение продуктов жизнедеятельности объектов животного мира (пуха птиц, меда, воска и т.п.).

Кроме того, законами и иными нормативными правовыми актами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ могут быть предусмотрены и другие виды пользования животным миром (ст. 34 Закона).

Специфическими видами использования атмосферы, согласно Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха», являются потребление атмосферного воздуха для производственных нужд (ст. 41) и удаление загрязняющих веществ в процессе функционирования общества.

В зависимости от основания возникновения права природопользования выделяют общее и специальное природопользование, .

По признаку способа (условий) природопользования различают право природопользования, осуществляемое с изъятием или без изъятия природного ресурса из природной среды.

Кроме того, по признаку цели природопользования различают право природопользования в сельском хозяйстве, промышленности и энергетике, осуществляемое для нужд обороны, транспорта и иных целей.

7.2. Право общего природопользования

Общее природопользование является общедоступным и право на него возникает у граждан с момента рождения в силу их естественных и неотъемлемых прав. Общее природопользование не связано с извлечением выгоды и получением доходов, предназначено для удовлетворения личных потребностей человека и поэтому не требует в каждой конкретной ситуации специального разрешения (лицензия, договор и

т.п.) со стороны компетентных органов и организаций. В то же время, в законодательстве устанавливаются пределы, условия и ограничения общего природопользования.

В земельном законодательстве право общего землепользования прямо не предусматривается. Однако в составе земель поселений (п. 1 ст. 85 Земельного кодекса РФ) выделяются земельные участки общего пользования, занятые площадями, улицами, проездами, автомобильными дорогами, набережными, скверами, бульварами, пляжами и другими объектами, на которых граждане и реализуют указанное право. В составе земель поселений выделяются также рекреационные территориальные зоны (п. 9 ст. 85 Земельного кодекса РФ), которые используются для отдыха граждан и туризма. Вид земельных участков общего пользования предусматривает и Гражданский кодекс РФ. В соответствии со ст. 262 ГК РФ, граждане имеют право свободно, без каких-либо разрешений находиться на не закрытых для общего доступа земельных участках, состоящих 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.

Определение общего водопользования дано в Водном кодексе РФ. Согласно ст. 86 Водного кодекса РФ, общее водопользование представляет собой использование водных объектов без применения сооружений, технических средств и устройств и реализуется гражданами без получения специального разрешения в целях забора воды для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, купания, плавания на маломерных плавательных средствах, водопоя скота. В то же время, общее водопользование предполагает обязательное соблюдение правил охраны жизни людей на водных объектах, а также иных правил, устанавливаемых уполномоченными государственными органами.

Для реализации права общего водопользования предназначаются водные объекты общего пользования, под которыми понимаются объекты, находящиеся в общедоступном, открытом пользовании (ст. 20 Водного кодекса РФ). Для общего пользования предназначается не весь водоем, а лишь полоса суши вдоль берегов водных объектов общего пользования (бечевник), ширина которой не может превышать 20 метров. При этом каждый вправе (без использования транспорта) пользоваться бечевником для передвижения и пребывания у водного объекта общего пользования, в том числе рыболовства и причаливания плавательных средств.

Закон РФ «О недрах» также закрепил право общего пользования ресурсами недр. Согласно ст. 19 Закона, собственники, владельцы земельных участков имеют право по своему усмотрению и без чьего-либо разрешения осуществлять добычу общераспространенных полезных ископаемых в границах земельного участка, 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.

Право общего пользования лесами установлено в лесном законодательстве. Так,

статьи 21 и 86 Лесного кодекса РФ закрепляют публичный лесной сервитут, в соответствии с которым граждане имеют право свободно (бесплатно) находиться на территории лесного фонда и в лесах, не входящих в лесной фонд, если иное не предусмотрено законодательством РФ, собирать для собственных нужд дикорастущие плоды, ягоды, орехи, грибы, другие пищевые лесные ресурсы, лекарственные растения и техническое сырье, участвовать в культурно-оздоровительных, туристических и спортивных мероприятиях, охотиться, если иное не предусмотрено законодательством РФ. В то же время, запрещается сбор и заготовка гражданами дикорастущих растений и грибов, виды которых занесены в Красную книгу РФ и в перечень наркосодержащих растений и природного наркосодержащего сырья.

7.3. Право специального природопользования

Под специальным природопользованием в науке экологического права понимают такое природопользование, которое осуществляется соответствующими субъектами на основе разрешения компетентных государственных органов, связано, как правило, с удовлетворением экономических интересов общества, юридических и физических лиц и сопряжено с более значительными, чем при общем природопользовании, воздействиями на окружающую среду⁸. Выделяют две формы специального природопользования: комплексное природопользование и собственно специальное пользование природными ресурсами (землей, недрами и т.п.).

Правовое регулирование комплексного природопользования было закреплено в ныне утратившем силу Законе РСФСР от 1991 года «Об охране окружающей природной среды» (ст. 18). В ныне действующем Федеральном законе «Об охране окружающей среды» о нем не упоминается. В то же время, положения о комплексном природопользовании предусмотрены в законах ряда субъектов РФ - Башкортостане, Ленинградской области и др.⁸

В литературе под комплексным природопользованием понимается использование одного или нескольких природных ресурсов одновременно с учетом экологической ситуации в регионе, где осуществляется комплексное природопользование с целью минимизировать отрицательное воздействие этой деятельности на окружающую среду и обеспечить наиболее рациональное использование природных ресурсов территории.

В земельном законодательстве отсутствует понятие специального землепользования, однако в большинстве случаев землепользование в Российской Федерации является специальным. Исключения составляют установленные законодательством случаи пользования землями общего назначения (см. раздел 7.2.). Земельные участки предоставляются в пользование либо на основании акта, выдаваемого специально уполномоченным государственным органом или органом местного самоуправления, либо договора.

Специальное водопользование представляет собой использование водных объектов с применением сооружений, технических средств и устройств. Оно осуществляется гражданами и юридическими лицами только при наличии лицензии на водопользование. Исключения составляют случаи использования водных объектов для плавания на маломерных плавательных средствах и для разовых посадок (взлетов) воздушных судов (ст. 86 Водного кодекса РФ). При этом виды специального водопользования определяются в особом перечне специально уполномоченным государственным органом управления использованием и охраной водного фонда.

Право специального недропользования нашло отражение в ст.ст. 6-9 Закона РФ «О недрах». Указанный Закон четко выделяет виды пользования недрами, права на которые субъекты предпринимательской деятельности (в том числе юридические лица и граждане других государств) приобретают с момента получения лицензии на пользование недрами.

Право специального пользования объектами животного мира предусмотрено ст. 33 Федерального закона «О животном мире». Объекты животного мира могут предоставляться органами государственной власти федерального или регионального уровней юридическим лицам (в том числе и иностранным) в долгосрочное пользование на основании соответствующей лицензии. Гражданам (в том числе и иностранцам и лицам без гражданства) объекты животного мира предоставляются в краткосрочное пользование на основании именной разовой лицензии (как правило, сроком на один сезон).

Право специального лесопользования нашло отражение в Лесном кодексе РФ, ст.ст. 22 - 24. Лесные объекты могут предоставляться гражданам и юридическим лицам в пользование на правах аренды, безвозмездного пользования, концессии и краткосрочного пользования. Другими словами, основанием возникновения права пользования лесными объектами является либо заключение договора, либо получение пользователем соответствующей лицензии (лесорубочный билет, лесной билет и т.п.). Разновидностью права специального водопользования, пользования атмосферой и недрами является предоставление прав соответствующим хозяйствующим субъектам на удаление отходов производства и потребления в окружающую среду. Пользование водными объектами для сброса сточных вод регулируется ст. 144 Водного кодекса РФ, атмосферой - для выброса загрязняющих веществ предприятиями и иными стационарными источниками - ст. 12-18 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха».

7.4. Субъекты, объекты и содержание права природопользования

Субъект права природопользования, по мнению М. М. Бринчука, может выступать в двух основных качествах: а) как возможный по закону обладатель такого права пользования и б) как обладатель субъективного права пользования природными ресурсами, носитель установленных законом прав и обязанностей, который является субъектом правоотношений пользования землей, ее недрами, водами и лесами, объектами животного мира и атмосферным воздухом.

В качестве субъекта права общего природопользования выступают граждане Российской Федерации, иностранцы и лица без гражданства, поскольку они обладают вытекающими из закона возможностями пользоваться водами, лесами, землей.

Субъектами же права специального природопользования являются юридические лица и граждане-предприниматели. Причем юридические лица при этом выступают в двух качествах: как государственные или муниципальные органы, наделенные правомочием распоряжения природными ресурсами, находящимися в государственной и муниципальной собственности, и как юридические лица, получившие определенные природные ресурсы в пользование. Для того чтобы юридические лица получили право специального природопользования, помимо общей правоспособности (правосубъектности), возникающей с момента государственной регистрации, они должны иметь специальную правоспособность (правосубъектность), возникающую с момента получения соответствующих разрешительных документов (лицензии, договора и т.п.).

Статус субъектов природопользования определяется их правами и обязанностями, установленными в законе. Права и обязанности природопользователей закреплены в различных нормативных правовых актах (прежде всего - в природоресурсном законодательстве), а также в тексте разрешительных документов (например, лицензий). Объем прав и обязанностей, что и составляет содержание права природопользования, зависит от вида природных ресурсов. Так, права и обязанности водопользователей при использовании водных объектов установлены Водным кодексом РФ (ст. 92), права и обязанности землепользователей определены ст. 40-43 Земельного кодекса РФ, лесопользователей - ст.ст. 82, 83, 90, 94 Лесного кодекса РФ, пользователей недрами - ст. 22 Закона РФ «О недрах», пользователей объектами животного мира - ст. 40 Федерального закона «О животном мире» и др.

Выделяют следующие права и обязанности природопользователей.

Природопользователи имеют право:

- пользоваться предоставленными природными ресурсами;

- иметь в собственности и добытые ресурсы (объекты);
- возводить на полученных земельных участках, в зависимости от их целевого назначения, жилье, а также постройки и сооружения, необходимые для осуществления хозяйственной деятельности;
- передавать право пользования иным лицам (в отношении земли и некоторых иных природных объектов);
- оказывать воздействие, улучшающее состояние природной среды;
- предъявлять в установленном порядке иски за ущерб, причиненный им неправомерными действиями юридических лиц и граждан, в том числе со стороны организации, предоставившей природные ресурсы в пользование;
- иные права в соответствии с законодательством РФ и субъектов РФ.

Природопользователи обязаны:

- осуществлять только разрешенные лицензией виды пользования, в том числе соблюдать установленные сроки и правила пользования природными ресурсами;
- вести деятельность способами, не допускающими разрушения или ухудшения состояния природных объектов;
- своевременно вносить плату за пользование ресурсами;
- осуществлять учет и оценку состояния используемых объектов;
- предоставлять специально уполномоченным государственным органам данные о характере и объеме эксплуатации природных объектов;
- возмещать причиненный природным ресурсам и природной среде ущерб;
- иные обязанности в соответствии с законодательством РФ и субъектов РФ. Что касается объектов права природопользования, то в большинстве случаев в законодательстве они конкретизированы применительно к определенному виду природопользования - землепользованию, водопользованию, пользованию недрами и т.д.

Соответственно, объектом права землепользования являются земля (земельный участок), водопользования - воды (водный объект), пользования недрами - недра (участок недр) и т.д.

Контрольные вопросы

1. Дайте определение права природопользования.
2. Перечислите виды природопользования.
3. Что понимают под общим природопользованием?
4. Чем отличается общее природопользование от специального?
5. Дайте определение комплексного природопользования.

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. Кулагина Г.Д., Думнов А.Д. Природопользование современной России в зеркале статистики (опыт ретроспективного анализа) / 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. 111-132.
7. Конституция Российской Федерации: Комментарий. - Изд. 2-е, доп. и перераб.- М.: БЕК, 1996. - 664 с.
8. Комментарий к Водному кодексу Российской Федерации. - М.: Юридический Дом «Юстицинформ», 1997. - 336 с.
9. Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации. / Руководитель авторского коллектива, ответственный редактор - д. ю. н. проф. С.А. Боголюбов. - М.: Издательская группа «ИНФРА-М - НОРМА», 1997. - 384 с.
10. Комментарий к Закону Российской Федерации «О недрах». - М.: Издательская группа «ИНФРА-М», 2001. - 400 с.
11. Водный кодекс Российской Федерации. Научно-практический комментарий /Н.Н. Михеев, А.Н.Шпагина, С.Е.Ряполова. - М.: Агентство (ЗАО) «Библиотечка РГ», 2001. - 287 с.
12. Ерофеев Б.В. Экологическое право России: Учебник для высших юридических учебных заведений. - М.: ООО «Профобразование», 2003. - 656 с.

Нормативные правовые акты

13. Лесной кодекс Российской Федерации от 29.01.1997 г. // Собрание законодательства РФ. 1997. № 5. Ст. 610.
14. Водный кодекс Российской Федерации от 18.10.1995 г. // Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4471.
15. Федеральный закон от 24.04.1995г. «О животном мире» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 17. Ст. 1027.
16. Закон РФ от 21.02.1992 г. «О недрах» (в ред. от 03.03.95 г.) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 10. Ст. 823.
17. Федеральный закон от 02.04.1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» // Российская газета. - 1999. - 13 мая.
18. Федеральный закон от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 128.
19. 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.
20. Федеральный закон от 23.02.1995г. «О природных лечебных ресурсах, лечебнооздоровительных местностях и курортах» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 9. Ст. 713.
21. Федеральный закон от 31.07.1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации» // Российская газета. - 1998. - 6 августа (№ 148-149). 1999 г.
22. Федеральный закон от 30.11.1995 г. № 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.
23. Федеральный закон от 17.12.1998г. № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 51. Ст. 6273.
24. Федеральный закон от 30.12.1995 г. № 225-ФЗ (в ред. от 07.01.1999 г. № 19-ФЗ) «О соглашениях о разделе продукции» // Российская газета. - 1999. - 14 января.
25. Воздушный кодекс Российской Федерации от 19.03.1997г. № 60-ФЗ // Российская газета. - 1997. - 26 марта.
26. Земельный кодекс РФ от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.