

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования  
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Предпринимательское и трудовое право»

(наименование кафедры)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

«Правовое обеспечение предпринимательской деятельности»

(направленность (профиль))

## МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

на тему «Актуальные проблемы права собственности на природные ресурсы и природопользование в Российской Федерации»

Студент	<u>В. П. Белоусов</u> (И.О. Фамилия)	_____ (личная подпись)
Научный руководитель	<u>Е.В. Чуклова</u> (И.О. Фамилия)	_____ (личная подпись)
Консультанты	_____ (И.О. Фамилия)	_____ (личная подпись)
	_____ (И.О. Фамилия)	_____ (личная подпись)

Руководитель программы д.ю.н., доцент А.А. Гогин  
(ученая степень, звание, И.О. Фамилия) \_\_\_\_\_ (личная подпись)

« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20 \_\_\_\_\_ г.

**Допустить к защите**

Заведующий кафедрой к.п.н., доцент О.А. Воробьева  
(ученая степень, звание, И.О. Фамилия) \_\_\_\_\_ (личная подпись)

« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20 \_\_\_\_\_ г.

Тольятти 2019

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. ПРАВО СОБСТВЕННОСТИ НА ПРИРОДНЫЕ РЕСУРСЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	9
1.1 Понятие, формы и содержание права собственности на природные ресурсы.....	9
1.2. Объекты и субъекты права собственности на природные ресурсы.....	15
1.3 Особый правовой режим реализации прав собственника природных ресурсов.....	20
1.4. Система вещных правомочий на природные ресурсы.....	25
ГЛАВА 2. КОНЦЕПЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОБЛАСТИ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ...	33
2.1. Параллельные изменения отдельных отраслей законодательства в связи с совершенствованием природопользования.....	33
2.2. Государственная разрешительная политика в сфере использования различных видов природных ресурсов.....	44
ГЛАВА 3. АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ НА ПРИРОДНЫЕ РЕСУРСЫ И ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. ПУТИ ВОЗМОЖНОГО ИХ РЕШЕНИЯ.....	55
3.1. Недостатки существующего законодательства системы вещных прав на природные ресурсы.....	55
3.2. Динамика правонарушений в области природопользования в Сибирском федеральном округе.....	70
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	79
СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	83

## ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Современный этап развития отечественного государства связан с обеспечением устойчиво-прогрессивного социально-экономического развития, позволяющего обеспечить перспективную интеграцию в систему глобальной мировой экономики. При этом ее «цивилизационный» стандарт предполагает функционирование эффективной смешанной экономики, в рамках которой созданы условия для развития рыночных механизмов в отношении любых объектов экономической деятельности.

С учетом имеющихся традиций отечественного социально-экономического развития реализация указанной модели в Российской Федерации сопряжена со значительными трудностями, поскольку предполагает радикальное изменение принципов государственно-правового регулирования экономической сферы. Представляется, что в наибольшей степени данная проблема связана с реформированием правового режима собственности на природные ресурсы, в отношении собственности на которые, на протяжении длительного времени существовала государственная монополия. В связи с этим интеграция природных ресурсов в качестве объектов гражданского оборота в современных условиях представляет собой сложнейшую задачу, которая последовательно решается на протяжении всего времени существования государственности Российской Федерации.

Отметим, что в последние годы вопросам природопользования в российском законодательстве уделяется достаточно много внимания. Конституция России относит природопользование к числу предметов совместного ведения Российской Федерации. Вопросы природопользования в различных контекстах упоминаются в десятках федеральных законов и законов субъектов РФ. Анализ данных законов, а также существующей правоприменительной практики позволяет сделать вывод о том, что в сфере

природопользования и реализации прав на природные ресурсы существуют многочисленные нерешенные проблемы.

Таким образом, актуальность представленной работы определяется необходимостью совершенствования отечественной системы гражданско-правового регулирования в направлении, во-первых, разработки практических рекомендаций по изменению национального и международного законодательств на основе оценки перспективных тенденций развития института собственности, а во-вторых, реформирования правового режима реализации вещных прав на природные ресурсы, что, учитывая структуру современной экономической модели Российской Федерации, является основанием для обеспечения дальнейшего поступательного развития нашего государства.

Анализируя степень разработанности вышеуказанной темы, необходимо отметить, что к настоящему времени в рамках отечественной конституционно-правовой и цивилистической науки имеется достаточно большое количество различных исследований, посвященных проблемам правового регулирования реализации права собственности на природные ресурсы в Российской Федерации. Так, общие проблемы функционирования института собственности и вещных прав в современных социально-экономических условиях рассмотрены в работах Е. А. Суханова, В. П. Камышанского, В. Е. Рубаника, С. А. Алексева; особенности реализации вещных прав на различные природные ресурсы в трудах Ю. И. Шуплецова, О. А. Слепенковой, О. А. Солдатенкова; конституционно-правовой режим функционирования института собственности на природные ресурсы в работах С. В. Грузина, М. Б. Егоровой, А. В. Беляева; вопросы о роли государства в реализации правового режима на природные ресурсы в трудах Н. Г. Жаворонковой, А. Ф. Ноздрачева.

Вместе с тем, в настоящее время ощущается недостаток научной проработки проблем, связанных с реализацией вещных прав на природные

ресурсы, особенностей правонарушений в области природоохранного законодательства.

С учетом вышесказанного, объектом исследования настоящей работы являются общественные отношения, складывающиеся в экономической сфере при реализации права собственности, а предметом – правовой режим института права собственности на природные ресурсы, существующий в Российской Федерации.

Целью работы является осуществление комплексного анализа правового режима реализации вещных прав на природные ресурсы в Российской Федерации на современном этапе, а также выявление наиболее значимых проблем его правового регулирования.

Для достижения указанной цели в работе решаются следующие задачи:

1. Уточняется понятие «право собственности на природные ресурсы», определяются основные формы его реализации;
2. Характеризуется система вещных правомочий на природные ресурсы;
3. Выявляются особенности правового режима реализации вещных правомочий на природные ресурсы;
4. Анализируются современные тенденции развития природоохранного законодательства, а также содержание, формы и инструменты государственного регулирования данной сферы;
5. Определяются наиболее значимые проблемы правового регулирования режима вещных прав на природные ресурсы;
6. На примере Сибирского федерального округа характеризуются современные тенденции развития правонарушений в природоохранной сфере.

Теоретической основой исследования являются труды отечественных ученых-конституционалистов и цивилистов, посвященные проблемам

правового регулирования реализации вещных правомочий на природные ресурсы.

Эмпирической основой исследования является совокупность нормативно-правовых актов федерального и регионального значения, определяющих правовой режим собственности на природные ресурсы, а также материалы статистики и правоприменительной практики, отражающие особенности его практической реализации.

Теоретическая и практическая значимость исследования определяется возможностью использования полученных результатов, во-первых, в нормотворческой деятельности, осуществляемой в целях совершенствования гражданско-правового механизма регулирования права собственности на природные ресурсы, во-вторых, в образовательной деятельности на юридических факультетах при подготовке общего курса гражданского и экологического права и специальных курсов, посвященных институту вещных прав.

Методологической базой исследования является комплекс общих и специальных методов научного исследования, характерных для юриспруденции. Среди первых из них важнейшее значение имеют сравнительно-исторический и системно-структурный методы, среди вторых – метод сравнительного правоведения и формально-юридический.

Новизна представленного исследования определяется следующими аспектами, во-первых, проведенным анализом правового режима вещных прав на природные ресурсы, результатом которого явилось уточнение их межотраслевой сущности в контексте имеющихся ограничений их реализации, во-вторых, определением наиболее актуальных и значимых проблем, связанных с реализацией вещных прав на природные ресурсы в современной Российской Федерации.

Основными выводами исследования, выносимыми на защиту, являются:

1. Право собственности на природные ресурсы представляет собой специфический комплексный межотраслевой правовой институт, ключевой особенностью которого являются определенные характеристиками природных ресурсов ограничения реализации частной формы собственности. Основным из таких ограничений является тот факт, что собственники природных ресурсов обязаны учитывать интересы всех лиц, проживающих в месте нахождения используемых природных ресурсов.

2. Ограничение вещных правомочий собственников природных ресурсов представляет собой необходимую меру в контексте необходимости соблюдения общественных интересов и реализации частного. Ключевым средством достижения данной цели является реализация комплекса административных процедур на всех уровнях государственной власти.

3. Нормотворческая деятельность в природоохранной сфере имеет межотраслевой характер, вследствие чего включает в себя нормы гражданского, экологического и административного права. Ключевой целью реформирования данной сферы является обеспечение устойчивого развития общества и государства, регулирование долговременного развития биосферы как основы жизнедеятельности.

4. Основной тенденцией государственного регулирования сферы реализации вещных правомочий на природные ресурсы является унификация используемых разрешительных процедур, наиболее распространенной из которых является лицензирование. Вместе с тем государство активно внедряет в эту сферу механизмы договорного и саморегулирования, что оправдано с точки зрения логики дальнейшего развития рыночных отношений, однако, создает проблемы в силу недостаточного развития правосознания субъектов экономической деятельности, следствием чего являются частые случаи злоупотребления правами и совершения правонарушений.

5. Ключевая проблема правового регулирования режима вещных прав на природные ресурсы обусловлена тем, что в рамках нормотворческой

практики вопросы, связанные с использованием природных ресурсов, решаются без учета гражданско-правовых подходов. В этой связи в процесс регулирования отношений природопользования государство не только зачастую фактически игнорирует гражданско-правовые конструкции и категории, но и создает новые правовые институты, идущие вразрез с действующим гражданским законодательством.

Структура работы определяется поставленными в ней целями и задачами и включает в себя введение, основную часть, состоящую из трех глав, разделенных на отдельные параграфы, заключение, а также список используемых источников.



## ГЛАВА 1. ПРАВО СОБСТВЕННОСТИ НА ПРИРОДНЫЕ РЕСУРСЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### 1.1 Понятие, формы и содержание права собственности на природные ресурсы

Прежде чем переходить к анализу проблемы, вынесенной в заголовок параграфа, необходимо четко определить содержание дефиниции «права собственности», которая является одной из системообразующих в контексте системы правового регулирования.

Очевидно, что собственность представляет собой древнейший феномен общественной жизни, сложнейшее философское, социально-экономическое и правовое явление. На протяжении длительного периода времени представители общественной науки совершали попытки дать однозначное определение категории «собственность».

По нашему мнению, наиболее удачной из них следует признать точку зрения К. Маркса, в теоретической концепции общественного развития которого, понятие «собственность» занимало центральное положение. По его мнению, «необходимо различать понятие собственности в качестве совокупности производственных отношений, существующих в пределах той или иной общественно-экономической формации или отдельного общества (в широком смысле), и как совокупности материальных отношений по поводу отдельной вещи или вещей (в узком смысле)».<sup>1</sup> Представляется, что производственные отношения следует понимать двояко – во-первых, как совершение определенных целенаправленных действий в отношении какого-либо объекта с целью его преобразования (изменения состояния), а во-вторых, как взаимодействие субъектов, возникающих в процессе производства благ и услуг.

---

<sup>1</sup> См.: Общая теория государства и права: академ. курс: в 3 т. Т. 3: Государство, право, общество / отв. ред. М.П. Марченко. М., 2007. С. 66.

Марксистское понимание собственности в узком смысле возможно идентифицировать с правом собственности, поскольку по убеждению классика, с которым сложно не согласиться, при наличии в обществе государственно-правовой надстройки экономические отношения собственности неизбежно получают юридическое закрепление.

В современной цивилистике сложилось два основных направления в понимании сущности права собственности. Одни ученые трактовали право собственности как отношение человека к вещи, закрепляющее его господство над вещью. Другие ученые представляли права собственности исключительно в качестве взаимоотношений между людьми. По нашему мнению, определяя сущность права собственности, необходимо сочетать оба указанных подхода. Поэтому представляется справедливым вывод Е. А. Суханова, который предложил рассматривать право собственности в контексте сочетания двух составляющих: «1) отношения собственника к принадлежащему ему имуществу как к своему; 2) отношения между собственником и всеми третьими лицами, обязанными не препятствовать собственнику в осуществлении его полномочий, воздерживаться от вмешательства в его деятельность».<sup>2</sup>

Содержание первой составляющей права собственности было определено еще в рамках цивилистической доктрины Древнего Рима. По мнению древнеримских юристов, собственник вещи по отношению к ней имеет следующие субъективные правомочия: 1) владеть вещью (*jus possidendi*); 2) пользоваться вещью (*jus utendi*); 3) извлекать плоды, доходы (*jus fruendi*); 4) распоряжаться вещью (*jus abutendi*); 5) истребовать вещь из чужого незаконного владения (*jus vindicandi*).<sup>3</sup>

В цивилистической доктрине право собственности рассматривается в качестве абсолютного правомочия, в связи с чем оно не прекращает свое

---

<sup>2</sup> См.: Суханов Е.А. Гражданское право России - частное право / отв. ред. В.С. Ем. М., 2008. С. 18 - 19

<sup>3</sup> Новицкий И.Б. Основы римского гражданского права: Учебник. М., 2000. С. 923.

действие даже в контексте регулирования взаимоотношений между собственником и третьим лицом. В этой связи «все третьи лица обязаны уважать права собственника, воздерживаться от негативных действий в отношении его имущества, не создавать собственнику препятствия в пользовании, владении и распоряжении своим имуществом, а в случае нарушения названных обязанностей претерпевать имущественную (гражданско-правовую) ответственность в установленном законом порядке».<sup>4</sup>

С учетом вышесказанного, право собственности на природные ресурсы в юридическом аспекте можно рассматривать в двух качествах: как правовой институт и как совокупность правомочий собственника.

Природные ресурсы представляется возможным определять в качестве совокупности элементов окружающей природы, обладающих полезными свойствами для удовлетворения различных потребностей общества и отдельной личности. Соответственно, особенность рассматриваемого объекта собственности в том, что его использование позволяет решать все ключевые вопросы общественной жизнедеятельности, а именно:

- получать материальные блага, необходимые для существования и функционирования общества;
- находить предмет приложения хозяйственной, культурной и иной деятельности общества;
- получать важнейший фактор производства;
- создавать условия для обеспечения комфортной среды для физиологического существования человека.

Право собственности на природные ресурсы следует рассматривать в качестве специфического правового института, посредством которого регулируется правовая связь между субъектом гражданских правоотношений и природным ресурсом. При этом он имеет межотраслевой характер, поскольку регламентирован нормами преимущественно четырех отраслей

---

<sup>4</sup> См.: Гражданское право: Учебник: в 3 т. / под ред. Ю.К. Толстого. Т. 1. С. 402.

российского права – конституционного, административного, экологического и гражданского.

Содержательные характеристики данного института определяют, в первую очередь, нормы действующего Основного закона РФ.<sup>5</sup> В соответствии с ними определяются формы собственности на природные ресурсы, а также общие особенности реализации вещных прав на природные ресурсы. Главной из них является ограничение права собственника как в объективном, так и в субъективном смысле публичными, общественно значимыми интересами (ст. 36 Конституции РФ). Эти интересы определяются, в первую очередь, сущностью корреспондирующей праву собственности обязанности рационального использования природных ресурсов при отсутствии причинения вреда окружающей среде. Иными словами, в процессе реализации вещных прав собственник обязан исполнять императивные требования экологического законодательства вне зависимости от требований целесообразности и рациональности при осуществлении экономической деятельности.

Кроме того, государство устанавливает и иные ограничения для собственников природных ресурсов. Они определены нормами ст. 274, 275 и 279 ГК РФ.

В действующей Конституции регламентирована возможность существования всех основных форм собственности на природные ресурсы. Однако при этом, ссылаясь на позицию Конституционного Суда РФ, выраженную в п. 4 мотивировочной части его Постановления от 9 января 1998 г. № 1 П<sup>6</sup> по делу о проверке конституционности Лесного кодекса РФ<sup>3</sup>, они подчеркивают существенный для права и для практики момент: формулировка «могут находиться» означает, что, допуская возможность нахождения природных ресурсов в различных формах собственности,

---

<sup>5</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014, № 31, ст. 4398.

<sup>6</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 09.01.1998 № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 19.01.1998, № 3, ст. 429.

Конституция РФ вместе с тем не обязывает к тому, чтобы все природные ресурсы находились в этих различных формах собственности. Иными словами, Конституционный суд РФ признал правомерной возможность тотальной национализации природных ресурсов, что, как представляется, с одной стороны, можно рассматривать позитивно в качестве дополнительного фактора обеспечения государственной безопасности, а с другой – негативно в контексте противоречия законам развития рыночной экономики.

Определяя соотношение регламентированных форм собственности на природные ресурсы, согласимся с мнением М. М. Бринчук о том, что «в отношениях по поводу природы, в том числе собственности на нее, Российская Федерация выступает как суверен и как обладатель самого права собственности. Как суверен, то есть носитель власти, государство осуществляет правовое регулирование, в том числе конституционное, не только отношений собственности, но и охраны природы, использования природных ресурсов и др., разрешает споры по поводу природы, включая споры о собственности на природу».<sup>7</sup> Этим обстоятельством определяется особый правовой режим функционирования института права собственности на природные ресурсы. Подробнее данный вопрос будет рассмотрен в отдельной части настоящего исследования.

Среди регламентированных форм собственности на природные ресурсы несомненный интерес представляют практические вопросы реализации частной собственности, учитывая новаторский характер данного института в целом для отечественной правовой системы.

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.

---

<sup>7</sup> Бринчук М. М. Конституционные основы права собственности на природу // Труды института государства и права РАН. Т.12. № 4. 2017. С. 111.

Правовое регулирование отношений частной собственности развито в основном применительно к земле. Собственность на землю граждан и юридических лиц регулируется ст. 15 Земельного кодекса РФ. В соответствии с нормами данной статьи в качестве частной собственности на землю признаются земельные участки физических и юридических лиц, приобретенные на основаниях, определяемых действующим гражданским законодательством. При этом гарантируется равный доступ к получению права частной собственности на земельные участки.

Важно отметить, что действующее законодательство предоставляет возможность физическим и юридическим лицам получить на правах частной собственности земельные участки, находящиеся в муниципальной и государственной собственности за определенными исключениями, к которым относятся земельные участки, расположенные на особо охраняемых территориях. Кроме того, действующее земельное законодательство ограничивает право частной собственности на земельные участки иностранных граждан, – такие граждане, а также лица без гражданства не имеют право приобретать земельную собственность в приграничных зонах, а также на особо охраняемых территориях, включенных в специальный перечень земель, определяемый Правительством РФ.

Принципиальное значение для реализации права частной собственности на землю приобретает целевое назначение использования земельных участков, полученных в собственности. Основными из них являются ведение личного подсобного, дачного хозяйства, садоводства, осуществление индивидуального жилищного строительства, обеспечение развития промышленных объектов за счет строительства дополнительной инфраструктуры.

Таким образом, установленный режим частной собственности на земельные участки содействует как реализации частных нужд и потребностей, так и способствует дальнейшему развитию гражданского

оборота основных средств производства, производственной и частной инфраструктуры.

Завершая рассмотрение форм собственности на природные ресурсы, отметим, что действующее законодательство в полном соответствии с вышеуказанной интерпретацией Конституционным судом РФ соотношения форм собственности на природные ресурсы предусматривает ряд оснований их обращения в государственную собственность, а именно:

- обращение взыскания на имущество по обязательствам;
- изъятие для государственных нужд путем выкупа;
- изъятие объекта, используемого с нарушением требований законодательства;
- переход наследства государству;
- реквизиция;
- конфискация;
- национализация.

Итак, право собственности на природные ресурсы представляет собой специфический комплексный межотраслевой правовой институт, ключевой особенностью которого являются определенные характеристиками природных ресурсов ограничения реализации частной формы собственности. Данный вопрос подробнее проанализирован в отдельной части настоящей работы.

## 1.2. Объекты и субъекты права собственности на природные ресурсы

Проблему, связанную с правовым режимом объектов права собственности на природные ресурсы целесообразно рассматривать в двух взаимосвязанных аспектах: во-первых, в контексте определения принадлежности конкретных природных ресурсов к данной категории, а во-

вторых, в отношении определения возможных форм собственности на каждый из них.

В соответствии с нормами п. 2. ст. 9 действующего Основного закона РФ различные формы собственности могут быть установлены на землю и другие природные ресурсы. В таком качестве следует рассматривать земельные участки, водные и лесные ресурсы, животный и растительный мир, а также недра и особо охраняемые территории.

Иначе говоря, в соответствии с действующим федеральным законодательством любой природный ресурс может являться объектом присвоения, а следовательно, и объектом права собственности. Вместе с тем, главной особенностью российского природоохранного законодательства является тот факт, что регулирование правового режима различных объектов права собственности на природные ресурсы осуществляется нормами различной отраслевой принадлежности. При этом существуют некоторые особенности легального восприятия отдельных природных ресурсов в качестве объектов собственности.

В частности, фактическое отсутствие в действующем законодательстве норм, определяющих возможности реализации вещных прав на лесные ресурсы не означает отсутствие возможности восприятия лесных ресурсов в качестве самостоятельных объектов права собственности. Конкретизация, содержащаяся в нормах ст 8. ЛК РФ, в соответствии с которыми объектами права собственности могут являться лесные участки, подтверждает данный вывод. В этой связи законодатель рассматривает возможность реализации всех основных форм собственности на лесные участки. Единственным ограничением является уточнение, что лесные участки, находящиеся в составе лесного фонда, находятся исключительно в федеральной собственности. Данное ограничение определяет нахождение большинства лесных ресурсов в государственной собственности. При этом право распоряжения ими отнесено действующим законодательством к совместному, федеральному и региональному ведению. Иначе говоря,



органам власти субъектов РФ, а также и муниципальным образованиям передается право осуществления полномочий федерального собственника на лесные ресурсы в четко установленных федеральным законодательством пределах.

С учетом вышесказанного, очевидно, что режим использования конкретного лесного участка и особенности их оборота определяется в настоящее время его категорией, определяемой нормами федерального законодательства.

В связи с этим 25 ст. ЛК РФ регламентирует перечень видов возможного использования лесных ресурсов. Кроме того, в статьях ЛК РФ содержится регламентация конкретного способа такого использования и определяется круг уполномоченных совершать такие действия лиц. Именно такие факторы определяют особенности реализации субъективного вещного права на лесные участки, а также порядок, основания для приобретения и прекращения таких прав. Главным детерминантом реализации вещных прав на лесные ресурсы являются нормы государственного экологического контроля.

Этот контроль выражается в том, что в соответствии с нормами ст. 26 ЛК РФ все собственники лесных ресурсов несут обязательства по предоставлению лесной декларации в уполномоченный орган власти. В данном документе содержится исчерпывающая характеристика практической реализации вещных прав конкретного субъекта на лесные ресурсы.

Вместе с тем, необходимо отметить, что не все природные ресурсы в силу своих характеристик могут являться объектами вещных прав. Характерным примером является атмосферный воздух, физическое состояние которого исключает возможность владения им.

Наиболее распространенным объектом права собственности на природные ресурсы являются земельные участки. В настоящее время в п. 3 ст. 6 ЗК РФ дано понятие земельного участка как объекта права собственности. Согласно названной норме земельный участок как объект

права собственности и иных предусмотренных ЗК РФ прав на землю является недвижимой вещью, которая представляет собой часть земной поверхности и имеет характеристики, позволяющие определить ее в качестве индивидуально-определенной вещи. Исходя из буквального толкования данной нормы, можно сделать вывод, что земельное законодательство, равно как и гражданское, относит земельные участки к объектам недвижимости, квалифицируя их в качестве индивидуально-определенной вещи.

Определив землю как природный объект и природный ресурс в качестве объекта земельных отношений, законодатель установил соответствующие принципы правового регулирования земельных отношений, которые основаны на экологических началах, поскольку земля в первую очередь рассматривается как основа жизни и деятельности человека. Именно в этом качестве земля является объектом публичного права, находиться в частной собственности не может и, соответственно, не может иметь частноправового режима.

Вместе с тем п. 1 ст. 6 ЗК РФ расширяет перечень объектов земельных отношений, включив в него наравне с землей как природным объектом и ресурсом также земельные участки и их части. Продублировав положения гражданского законодательства об отнесении земельных участков к объектам недвижимости, законодатель придает ему иной статус – земельный участок представляет собой не просто природный объект и ресурс, а юридически значимую вещь с собственным правовым режимом, отличным от правового режима земли.

В данном случае буквальное толкование и соотношение п. 1 ст. 3 и п. 1 ст. 6 ЗК РФ позволяет сделать вывод, что термин «земля» используется законодателем в двух значениях. Во-первых, как общее собирательное понятие земли как основы жизни и деятельности человека, включающее непосредственно землю как природный объект и природный ресурс, а также земельные участки и их части. Во-вторых, термин «земля» используется в узком его понимании как природный объект и природный ресурс, исходя из

чего законодатель определяет ее принадлежность к определенной категории, устанавливая правовой режим, распространяющийся на все земельные участки в составе данной категории.

Говоря о земельных участках как об объектах права собственности, необходимо исходить из правомочий собственника, т.е. из известной еще со времен римского права триады правомочий собственника - права владения, пользования и распоряжения. Применительно к земельному участку данные правомочия собственника выражаются в следующем. Владение и пользование земельным участком предполагают фактическое обладание его пользователем и использование в соответствии с целевым назначением. Если говорить о распоряжении земельным участком, речь пойдет преимущественно о совершении различных сделок с ним. Иными словами, для определения земельного участка как объекта права собственности существенное значение приобретает также оборотоспособность земельных участков.<sup>8</sup>

Субъекты права собственности на природные ресурсы четко определены в рамках действующего законодательства. В соответствии с декларированными формами собственности а таком качестве рассматриваются физические, юридические лица, а также публично-правовые образования (Российская Федерация, органы власти субъектов РФ, муниципальные образования). В последнем случае полномочия по реализации права собственника возложены на уполномоченные органы власти. Как правило, такими полномочиями наделены соответствующие органы исполнительной власти.

В заключение рассмотрения данного вопроса отметит, что собственники природных ресурсов не имеют отличий в своем статусе по отношению к другим собственникам, однако реализуют свои правомочия в рамках специального правового режима, сопряженного с некоторыми

---

<sup>8</sup> Чаплин Н.Ю. Понятие и особенности земельного участка как объекта гражданских прав // Журнал российского права. 2018. № 8. С. 160.

ограничениями. Данный вопрос подробно рассмотрен нами в следующем параграфе настоящей работы.

### 1.3 Особый правовой режим реализации прав собственника природных ресурсов

Характеристики природных ресурсов в качестве объектов собственности объективно ограничивают правомочия собственников в их традиционном представлении (в качестве совокупности правомочий владения, использования и распоряжения, реализуемых на основе абсолютизации волевых устремлений субъекта – носителя данного права), поскольку априори предполагают приоритет общественных (коллективных) интересов перед частным (личным) в процессе реализации данного права. Это обстоятельство определяет существование особого режима практической реализации права собственности на природные ресурсы.

В условиях Российской Федерации значение публичных интересов в процессе реализации права собственности на природные ресурсы на всех этапах развития государства традиционно было определяющим, учитывая как характеристики его географического ареала (богатство разнообразными природными ресурсами), так и специфику общественно-политического развития, предполагающую приоритетное развитие государственной и коллективных форм собственности. Поэтому уже с момента завершения формирования правовой системы российского государства (XV-XVII вв.) можно отметить тенденцию к определенному ограничению прав собственников природных объектов в интересах государства.<sup>9</sup>

Указанные обстоятельства предопределили наличие в современной отечественной цивилистике скептической позиции относительно

---

<sup>9</sup> Соболев И. А. Институт права собственности на природные ресурсы // Вестник Санкт-Петербургского института МВД России. № 4. 2007. С. 38.

возможности существования частной формы собственности на природные ресурсы.

Так, например, В.А. Поздняков, отмечает, что фундаментальным системообразующим положением, определяющим принципы жизнедеятельности человека и социоэкологических отношений, является то, что никакие виды природных ресурсов, ни в большой, ни в малой степени, не могут находиться в единичной собственности, то есть частной собственности, поскольку «воздух и солнечный свет в равной мере принадлежит всем, так и другие природные ресурсы являются принадлежностью всех людей по праву их рождения и проживания на Земле».<sup>10</sup> М.Х. Вахаев считает, что институт частной собственности, предполагающий большую свободу оборота земли, несет в себе опасность преобладания материальных интересов при эксплуатации земли над задачами по охране природы и культурного наследия.<sup>11</sup>

Нам представляется, что указанные мнения имеют в большей степени эмоционально-оценочный характер и противоречат логике современного стандарта правового регулирования, сформированного в рамках глобальной цивилизации.

Особенность правового режима собственности на природные ресурсы заключается в том, что действующее законодательство, определяя характеристики института собственности на природные ресурсы, решает сложнейшую задачу – учитывает его межотраслевой характер, а также традиции существования советской государственности, в рамках которой, как известно, институт частной собственности не просто отрицался, а рассматривался в качестве анахронизма, препятствующего эволюции общества к светлому коммунистическому будущему. В связи с этими обстоятельствами реализация института собственности на природные

---

<sup>10</sup> Поздняков А.В. Собственность и ее роль в самоорганизации социально-экономических систем. Проблемы собственности на природные ресурсы. – Новосибирск: Изд-во СО РАН 1999. С. 33.

<sup>11</sup> Вахаев М.Х. Дискуссионные вопросы частной собственности на землю в России / Журнал российское право. 2006. № 5. С. 79–86.

ресурсы увязывается в действующем законодательстве со значительными оговорками, которые определяются существованием правовой конструкции государственного суверенитета на природные ресурсы.

Ее сущность воплощена в нормах ч. 1 ст. 9. Действующего Основного закона РФ, в соответствии с которыми земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

Эта норма конкретизирована в кодифицированных актах и основных Федеральных законах, регулирующих правовой режим природных ресурсов. Они определяют руководящие принципы использования природных ресурсов, а именно – охрану окружающей среды, сочетание рационального использования и охраны природного ресурса и его части в границах территорий (сочетание бассейнового и административно-территориального принципов) и всей страны в целом, разграничение функций управления в области использования и охраны природных ресурсов и функций их хозяйственного использования, предупреждение деградации окружающей среды.<sup>12</sup> Исходя из принципа буквального толкования закона, мы можем утверждать, что правовое регулирование отношений, связанных с землей, в рамках земельного законодательства должно быть ограничено нормами, направленными на использование и охрану земли как основы жизни и как общественного достояния. Использование земли предполагает эксплуатацию ее территорий для жизни и видов деятельности. Следовательно, использование земель должно сопровождаться максимально эффективным вовлечением в хозяйственный оборот всех земель и их рациональным использованием.

Таким образом, в рамках действующей правовой системы именно государство провозглашается ведущим субъектом природопользования, что естественным образом определяет ограничения при реализации правомочий института частной собственности.

---

<sup>12</sup> Боголюбов С. А. Суверенитет России на ее природные ресурсы // Lex Russica. № 6. 2016. С. 14.

Характерным примером такого рода ограничений являются нормы ст. 3 Федерального закона «Об охране окружающей среды»,<sup>13</sup> которые устанавливают требования и ограничения любой деятельности экономических субъектов, которая оказывает влияние на окружающую среду и природные ресурсы. Кроме того, в ст. 1 Земельного кодекса РФ<sup>14</sup> регламентируются важнейшие принципы реализации права частной собственности на самый распространенный в системе гражданских правоотношений вид природного ресурса – землю, а именно:

– земля - основа жизни и деятельности человека, природный объект, важнейшая составная часть природы, природный ресурс и одновременно - недвижимое имущество, объект права собственности и иных прав на землю;

– регулирование использования и охраны земель осуществляется в интересах всего общества при обеспечении гарантий каждого гражданина на свободное владение, пользование и распоряжение принадлежащим ему земельным участком;

– при регулировании земельных отношений применяется принцип разграничения действия норм гражданского законодательства и норм земельного законодательства в части регулирования отношений по использованию земель.

При этом в соответствии с нормами ст. 7 ЗК РФ земли в Российской Федерации подразделяются на определенные категории (земли сельскохозяйственного назначения; земли населенных пунктов; земли лесного фонда; земли водного фонда и т.д.). Использование земель осуществляется с соблюдением установленного в законе для них целевого назначения. В этом заключается один из принципов земельного права, согласно которому земля, в чьем бы владении она ни находилась, должна использоваться в соответствии с тем ее назначением, которое установлено

---

<sup>13</sup> Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «Об охране окружающей среды» // Российская газета, № 6, 12.01.2002.

<sup>14</sup> Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // Собрание законодательства РФ, 29.10.2001, № 44, ст. 4147.

земельным законодательством именно для этой категории земель. При этом целевое назначение земельных участков, находящихся во владении тех или иных пользователей, принадлежность их к определенной категории отражаются в Едином государственном реестре недвижимости, землеустроительной и градостроительной документации.

Таким образом, главной характеристикой правового режима частной собственности на природные ресурсы является необходимость учета влияния государственного суверенитета. Это проявляется в том, что, во-первых, частная собственность на природные ресурсы, в первую очередь, на землю формируется исключением из правила – «все земельные участки находятся в государственной собственности», а во-вторых, частный собственник природных ресурсов обязан при определении конкретных форм и пределов осуществления своего субъективного права учитывать интересы всех лиц, проживающих в месте нахождения используемых природных ресурсов.

Учитывая данное обстоятельство, при определении правового режима отдельных природных ресурсов нормы гражданского права могут применяться для регулирования отношений по осуществлению субъективного права собственности на объекты природы только субсидиарно, то есть совместно со специальными нормами лесного, земельного, экологического права. Иными словами, собственник природного ресурса обязан разграничивать, учитывать и использовать в своей деятельности различных по своему характеру норм конституционного, гражданского, природоохранного, административного права.

С учетом вышесказанного, можно сделать вывод о том, что независимо от характера объекта собственности (вида природных ресурсов), ключевым ограничением вещного права на него является необходимость учета интересов лиц, проживающих в месте нахождения природного ресурса. Такое ограничение вещных прав предопределено конституционными нормами (ч. 1 ст. 8 Основного закона), указывающими на приоритет охраны основ жизнедеятельности населения, проживающих на территории



местонахождения природных ресурсов вне зависимости от их правового режима (формы собственности на них).

Иначе говоря, действующее законодательство устанавливает два ограничения, образующих специальный правовой режим реализации права собственности на природные ресурсы, а именно:

– ограничения, связанные с реализацией специальных норм природоохранного законодательства, касающегося отдельных видов природных ресурсов;

– ограничения, связанные с приоритетом охраны окружающей среды и субъективных прав на благоприятную окружающую среду.

Именно поэтому применение гражданско-правовых норм, регламентирующих правовой режим реализации вещных прав на природные ресурсы возможно лишь субсидиарно, наряду со специальными нормами отдельных отраслей природоохранного законодательства.<sup>15</sup>

В связи с вышесказанным, справедливо мнение С. А. Боголюбова, который подчеркивает необходимость дальнейшего совершенствования законодательства в направлении обеспечения совмещения принципов неприкосновенности собственности, беспрепятственного осуществления гражданских прав и все более возрастающего значения качества окружающей природной среды как условия процветания граждан, сохранения их собственности, в том числе на природные ресурсы.<sup>16</sup>

#### 1.4. Система вещных правомочий на природные ресурсы

Специальный правовой режим, установленный для реализации собственности на природные ресурсы, определяет особенности реализации ключевых правомочий собственника – вещных правомочий. Специфика

---

<sup>15</sup> Малая Т.Н. Природные ресурсы как объекты права собственности: о соотношении природоресурсного и гражданского законодательства в определении их режима // Экологическое право. 2009. № 5/6. С. 48.

<sup>16</sup> Боголюбов С. А. Суверенитет России на ее природные ресурсы // Lex Russica. – № 6. – 2016. – С. 11-25.

вещных прав, включая право собственности, определяется юридическими критериями, позволяющими достаточно четко отграничить этот вид имущественных прав от других их разновидностей, прежде всего от обязательственных прав. Различные виды имущественных прав связаны с установлением для отдельных видов имущества - объектов гражданских прав - особого гражданско-правового режима.

Реализация вещных правомочий связана с установлением особого гражданско-правового режима, который характеризуется «юридической стабильностью» в абсолютном значении. Суть такой характеристики состоит в том, что вещное право, утверждая власть над вещью, напрямую не зависит от субъективных характеристик ее собственника. В связи с этим новый собственник вещи не имеет возможности монопольно прекращать режим вещных правомочий, в случае, если они связаны с определенным обременением. При этом вещные права предоставляют либо полное (право собственности), либо частичное (ограниченные вещные права) господство над вещью.<sup>17</sup>

В силу вышесказанного, представляется справедливым мнение И. Покровского, который определяя юридическую сущность вещного права, отмечает, что она заключается в формировании между субъектом и вещью идеальной и непосредственной юридической связи, в силу которой вещь становится сопряженной господству воли над ней конкретного лица. При этом третьи лица не имеют легальной возможности нарушить такую связь, в силу чего вещное право априори противопоставлено их интересам.<sup>18</sup> В связи с этим вещные права в наибольшей степени способствуют закреплению и практической реализации правомочий и интересов собственников.

Анализ действующего законодательства позволяет определить следующую классификацию вещных прав на природные ресурсы:

---

<sup>17</sup> Суханов Е.А. Вещное право: научно-познавательный очерк. М.: Статут, 2017. С. 216.

<sup>18</sup> Покровский И. XI. Проблема собственности // Классика российской цивилистики. М., 2006. [Электронный ресурс] // Доступ из Справочно-правовой системы Консультант Плюс.

1. Вещные права на землю:

- право собственности;
- право постоянного (бессрочного) пользования;
- право пожизненного наследуемого владения;
- сервитут.

2. Вещные права на лес и многолетние насаждения:

- право собственности;
- право постоянного (бессрочного) пользования;
- сервитут.

3. Вещные права на водные объекты:

- право собственности.

4. Вещные права на объекты животного мира:

- право собственности.

5. Вещные права на недра:

- право собственности.

Как видно из данного перечня, вещные правомочия на природные ресурсы различаются в зависимости от его вида, что представляется логичным в связи с его общественной значимостью, что определяет характер общественных интересов, связанных с его использованием. Вместе с тем вопрос о возможности и целесообразности реализации в отношении земельных участков наиболее широкого перечня вещных правомочий остается дискуссионным до настоящего времени.

В системе вещных прав на природные ресурсы ключевым является право собственности, характеристики которого рассмотрены нами в предыдущих частях настоящей работы.

Следует обратить внимание на одну из основных тенденций развития современного природопользовательского законодательства, которая связана с последовательным расширением круга субъектов – потенциальных собственников природных ресурсов. Отметим также и абсолютное значение вещного правомочия на природные ресурсы. Так, например, собственник

земельного участка получает возможность для использования по своему усмотрению всего пространства сверху и под земельным участком, в случае, если реализации таких правомочий не противоречит специальных нормативным актам, определяющим правовой режим использования недр и атмосферного воздуха, а также не дискриминирует права третьих лиц.

Другим вещным правомочием является право пользования. Наиболее частым его выражением является право аренды, применимое в настоящее время для земельных участков и участков лесного фонда. При этом для земельных участков в соответствии с нормами ст. 216 ГК РФ предусмотрены право постоянного (бессрочного) пользования, пожизненного наследуемого владения и сервитуты. В системе реализации гражданских правоотношений важным вопросом является разграничение правовых конструкций указанных разновидностей правомочия владения.

Так, правовая конструкция пожизненно наследуемого владения предполагает, что субъект получает правомочия владения и использования земельного участка, которые наследуются. Кроме того, в случае, если отсутствуют прямые законодательные ограничения, носитель вышеуказанных правомочий получает право собственности на созданное им на земельном участке недвижимое имущество, которое также может входить в состав наследственной массы.

Вышеуказанная правовая конструкция в соответствии с нормами ст. 267 ГК РФ предполагает реализацию права передачи земельного участка в безвозмездное срочное пользование, либо в аренду, однако такие формы отчуждения собственности как продажа, либо залог, либо его иные формы категорически не допускаются. Аналогичный запрет в отношении земельных участков, находящихся в пожизненно наследуемом владении, содержит и ЗК РФ.

Важно отметить, что в целях получения возможностей для абсолютной реализации права собственности на возведенное на земельном участке недвижимое имущество, субъект, получивший земельный участок в

пожизненно наследуемое владение, имеет право требования на ограниченное использование имущества третьих лиц (право сервитута).

Как правило, сервитут устанавливается в целях обеспечения получения доступа к недвижимой собственности, функционирования необходимых для ее эксплуатации коммуникаций, а также для иных неотложных нужд. Обременение сервитутом не ограничивает права собственника в связи с чем такой режим устанавливается, как правило, по соглашению между субъектом, требующим сервитут и собственником земельного участка, на территории которого данное право должно реализовываться. Такое соглашение регистрируется в установленном порядке. В случае, если такое соглашение не достигается, право сервитута устанавливает суд в исковом порядке.<sup>19</sup>

Помимо права собственности и пользования в систему вещных прав на природные ресурсы входят так называемые ограниченные вещные права. Под такими правами следует понимать право в том или ином ограниченном отношении использовать чужое, как правило, недвижимое, имущество в своих интересах без посредства его собственника (в том числе и помимо его воли).

Каждое из таких прав, как и право собственности, должно быть предусмотрено законом, порядок его приобретения и прекращения должен быть четко регламентирован. Важно отметить, что права обладателя ограниченного вещного права в соответствии с требованиями ст. 305 ГК РФ защищаются также и от собственника, если он каким-либо образом его нарушает.

Реализация вещных прав в рамках рыночной экономики, как правило, осуществляется в абсолютном значении, о чем свидетельствует наличие институтов виндикационного и негаторного исков. Однако, в отношении такого объекта собственности как природные ресурсы, вещные правомочия

---

<sup>19</sup> Шуплецова Ю.И. Вещные права на природные ресурсы: публичные и частные интересы. М.: Юриспруденция, 2007. С. 76-77.

могут быть реализованы с некоторыми ограничениями. Как представляется, ключевую особенность правового режима их реализации правильно определила Ю. И. Шуплецова, по мнению которой «в силу исторически сложившейся ситуации (многолетнее наличие только одной формы собственности на природные ресурсы) права всех иных собственников природных ресурсов являются по своей сути производными от права собственности государства». В связи с этим государство имеет возможность для реализации монопольного права, связанного с установлением допустимых форм собственности на те или иные виды природных ресурсов, в которых оно имеет наибольшую заинтересованность с точки зрения экономической целесообразности их разработки. В целях обеспечения защиты указанного права государство имеет возможность осуществлять специфическую нормотворческую деятельность, регламентирующую природоресурсные отношения в целях обеспечения и защиты публичных общественных интересов, связанных, в первую очередь, с реализацией права на благоприятную окружающую среду.<sup>20</sup>

Указанные ограничения вещных прав на природные ресурсы, реализуемые со стороны государства, имеют характер административных процедур, применяемых в процессе реализации права собственности. К основным из них следует относить:

– осуществление регулирования реализации вещных прав в целях соблюдения права и интересов лиц, проживающих в непосредственной близости к природным ресурсам, находящимся вне собственности государства на благоприятную окружающую среду;

– осуществление лицензирования и нормирования различных аспектов, связанных с реализацией вещных прав на природные ресурсы, а также природоохранной деятельности юридических и физических лиц;

---

<sup>20</sup> Шуплецова Ю.И. Вещные права на природные ресурсы: публичные и частные интересы. М.: Юриспруденция, 2007. С. 74-75.

– проведение государственной экологической экспертизы в принудительном и добровольном порядке с целью определение степени негативного воздействия на окружающую среду собственника того или иного природного ресурса;

– осуществление экологического контроля на государственном и муниципальном уровне с целью получения достоверной и объективной информации об уровне загрязнения окружающей среды, наступающим вследствие реализации вещных прав на те или иные природные ресурсы. Данный институт реализуется посредством деятельности государственных инспекторов, имеющих широкие возможности и полномочия, связанные с посещением любых предприятий – собственников природных ресурсов и выдачей им официальных предписаний и составлением протоколов о привлечении к административной ответственности в случаях обнаружения реальных нарушений ими норм природоохранного законодательства;

– проведение мероприятий экологического аудита, экологического страхования, которые направлены на стимулирование снижения ущерба окружающей среде, рационального природопользования вследствие осуществления хозяйственной деятельности посредством предоставления специальных «экологических грантов» на конкурсной основе;

– наложение административного запрета на осуществление любой хозяйственной деятельности собственником природных ресурсов в целях создания особых экологически благоприятных зон (парков, заповедников, ботанических садов, лечебно-оздоровительных местностей).<sup>21</sup>

Итак, ограничение вещных правомочий собственников природных ресурсов представляет собой необходимую меру в контексте необходимости соблюдения общественных интересов и реализации частного. Как было указано, ключевым средством достижения данной цели является реализация

---

<sup>21</sup> Боголюбов С.А. Соотношение публично-правовых и частноправовых средств в обеспечении экологических прав граждан // Журнал российского права. 2005. № 7. С.13.

комплекса административных процедур на всех уровнях государственной власти.

В условиях федеративной структуры государственной власти Российской Федерации очевидна необходимость унификации осуществления данных процедур в рамках федерального и регионального законодательств. Она может быть осуществлена лишь на основе четко определенных принципов правового регулирования природопользования, к которым, по нашему мнению, следует относить следующие руководящие для процесса нормотворчества идеи:

- решение вопроса о пределах реализации права собственности в зависимости от общественной значимости природного объекта – земельного участка или объектов недвижимости (природных ресурсов), расположенных на нем;

- все, что законодательством не отнесено к федеральной собственности и не передано в частную собственность, должно быть отнесено к собственности субъектов Российской Федерации или муниципальной собственности в зависимости от значимости природных ресурсов;

- владение, пользование и распоряжение, то есть осуществление правомочий собственника, природными ресурсами должны осуществляться с учетом их значимости как природных объектов;

- при решении вопроса о разграничении собственности, а также об осуществлении правомочий собственника должны соблюдаться общие принципы охраны окружающей среды.

Кроме того, представляется, что в условиях современного этапа развития рыночной экономики и гражданско-правового регулирования назрела необходимость унификации вещных правомочий в отношении всех видов природных ресурсов. На наш взгляд, такая унификация может быть реализована в рамках трехзвенной структуры, включающей в себя право собственности, иные вещные права (постоянного пользования), а также сервитуты.



## ГЛАВА 2. КОНЦЕПЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОБЛАСТИ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

### 2.1. Параллельные изменения отдельных отраслей законодательства в связи с совершенствованием природопользования

Учитывая важность, неоднозначность и сложность использования природных ресурсов в гражданском обороте, проблемы совершенствования правовой регламентации данного вопроса традиционно находятся в центре внимания отечественного законодателя. С началом XXI в. проблемы, связанные с определением концепции регулирования использования природных ресурсов в РФ обострились, что обусловлено, как представляется, в первую очередь, нарастающими темпами развития глобальной экономики, в рамках которой наша страна, к сожалению, продолжает занимать положение главного «сырьевого обеспечителя». Именно этот статус позволяет РФ, несмотря на все существующие проблемы внутриэкономического развития, удерживать статус значимого игрока в мировой экономике. Естественно, что в таких условиях актуализировались проблемы правовой регламентации природопользования. Представляется

возможным согласиться с мнением о том, что система правовой регламентации рассматриваемой сферы должна предполагать решение следующих задач:

– формирование базовых оснований экологического законодательства, обеспечивающего экологическую безопасность и рациональное использование природных ресурсов;

– анализ и последующее использование позитивного зарубежного опыта регулирования сферы природопользования;

– определение приоритетов в законодательном решении проблем правового регулирования рационального природопользования, а также необходимой для этого структуры нормативно-правового материала;

– разработка легальных определений ключевых терминов природоохранного законодательства, единых для всей системы нормативных актов, регулирующих данную сферу;

– деятельность по разработке концепции нормативных актов, осуществляющих регулирования правового режима отдельных видов природных ресурсов.<sup>22</sup>

Естественно, что эффективное решение указанных задач предполагает масштабное реформирование системы правового регулирования. Этот процесс начался в РФ с середины 2000-х гг. и продолжается до настоящего времени. При его анализе уместно говорить об осуществлении масштабной реформы природоохранного и природопользовательского законодательства, которое является межотраслевым по своей правовой сути. Иначе говоря, данная реформа затрагивает нормы таких отраслей права, как гражданское, административное и экологическое. Охарактеризуем наиболее значимые тенденции изменения указанных отраслей.

---

<sup>22</sup> Природоресурсное законодательство в условиях модернизации экономики России: современные проблемы развития: монография / В.Б. Агафонов, В.К. Быковский, Г.В. Выпханова и др.; под ред. Н.Г. Жаворонковой. М.: Норма, Инфра-М, 2014. С. 54.

Ключевым приоритетом изменения гражданско-правового регулирования в контексте совершенствования использования природных ресурсов в настоящее время является ориентация законодателя на всестороннее обеспечение добросовестного и надлежащего осуществления правомочий собственника с учетом требований экологического законодательства.

Поэтому в рамках современного гражданского законодательства РФ последовательно реализуется концепция фундаментальных начал эколого-правового регулирования, основными элементами которой является регламентация таких принципов как ограниченность ресурсов, добросовестность их использования, институт «субсидиарной ответственности» собственников природных ресурсов перед будущими поколениями, нормативность рационального природопользования, институт солидарной экологической ответственности всех участников хозяйственной деятельности за нанесение ущерба окружающей среде и принятие мер, направленных на преодоление негативных последствий такого воздействия. Такая ответственность находит свое выражение в установленных правилах исчисления ущерба и возмещения экологических убытков в контексте его компенсации.

Законодательные меры в рамках экологического права, направленные на совершенствование природоохранного законодательства, предусматривают изменение фундаментальных основ регулирования экологических правоотношений, в связи с чем законодатель в краткосрочной перспективе предполагает расширение сферы действия норм, установленных ранее для отдельных видов экологических отношений.

При этом в качестве ключевого принципа правового регулирования предполагается дальнейшее усиление императивных начал, что предполагает значительное усиление влияния законодателя на все аспекты правового регулирования природоохранной сферы. В краткосрочной перспективе предполагается создание системы регулирования, в которой свобода сторон

ограничивается в интересах биосферы в целом и предсказуемости правовых норм. Иными словами, законодатель исходит в целом из того, что природоресурсное право является правом общенародным, общественно-правовой метод регулирования должен в нем преобладать, не исключая применения средств воздействия публичного (административного, уголовного) права, предусмотренных соответствующим законодательством.

Вышеуказанная тенденция находит свое проявление в новейших изменениях Федерального закона «Об охране окружающей среды». Перечислим, на наш взгляд, наиболее значимые из них:

- установление нового порядка ведения учета объектов, оказывающих воздействие на окружающую среду;

- установление перечня регулируемых загрязняющих веществ, в отношении которых осуществляется нормированию, взиманию платы за негативное воздействие на окружающую среду, экологический контроль;

- создание системы экологического нормирования, позволяющей реально снизить негативные воздействия на окружающую среду, включая создание системы технологического нормирования на основе наилучших доступных технологий (НДТ);

- законодательное регулирование вопросов платы за негативное воздействие на окружающую среду, исключающее плату за воздействие ниже установленных нормативов;

- установление требований к производственному экологическому контролю, включая оснащение источников выбросов, сбросов загрязняющих веществ автоматизированными системами инструментального контроля.

Среди административно-правовых институтов, получивших развитие в контексте совершенствования природоохранного законодательства является институт финансовой компенсации загрязнения окружающей среды. Конституционный суд РФ определяет данный институт в качестве инструмента обеспечения конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду в связи с чем его введение в систему

правового регулирования преследует не столько фискальный интерес государства в наполнении казны, сколько общий интерес в сохранении природы и обеспечении экологической безопасности. В таком качестве данный институт является обязательным публично-правовым платежом за осуществление государством мероприятий по охране окружающей среды и ее восстановлению от последствий хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное влияние на нее в пределах установленных государством нормативов такого допустимого воздействия.<sup>23</sup> Вместе с тем отсутствие на сегодняшний день целевого характера расходования средств, поступающих в бюджеты различных уровней бюджетной системы Российской Федерации от взимания указанной компенсации, очевидно не создает условий для полноценного финансирования природоохранной деятельности органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Несмотря на наличие очевидных проблем, связанных с регламентацией данного института, его дальнейшее совершенствование в настоящее время представляет собой ведущий тренд развития административного регулирования в контексте совершенствования природопользовательского законодательства.

В этой связи важно отметить, что с 1 января 2016 г. вступили в силу изменения, внесенные в Закон об охране окружающей среды, касающиеся данного института. В частности, были приняты новая редакция ст. 16 и новые ст. ст. 16.1 - 16.5, установившие:

а) новый перечень видов негативного воздействия, за которые взимается плата (теперь это только выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух стационарными источниками; сбросы загрязняющих веществ в водные объекты; хранение, захоронение отходов производства и потребления (размещение отходов));

---

<sup>23</sup> См.: Определение КС РФ от 23 ноября 2017 г. № 2541-О [Электронный ресурс] // Доступ из Справочно-правовой системы Консультант Плюс.

б) перечень субъектов, обязанных вносить такую компенсацию, который дифференцирован на несколько уровней в зависимости от организационно-правовой формы субъекта и характера влияния его деятельности на окружающую среду;

в) порядок определения платежной базы для ее исчисления;

г) порядок исчисления самой платы, включая ставки и дополнительные коэффициенты к ней;

д) порядок и сроки внесения компенсации;

е) порядок осуществления контроля за правильностью ее исчисления, а также полнотой и своевременностью ее внесения.

Кроме того, к числу основных изменения регламентации данного института следует относить уточнение видов негативного воздействия на окружающую среду, за которые взимается плата, а также изменения в перечне субъектов, обязанных вносить данную компенсацию. В частности, таковыми являются:

а) юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие на территории Российской Федерации, ее континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне хозяйственную деятельность, оказывающую негативное воздействие, за исключением незначительной части из них;

б) юридические лица и индивидуальные предприниматели, при осуществлении которыми хозяйственной и (или) иной деятельности образовались отходы (кроме твердых коммунальных отходов (ТКО));

в) региональные операторы, операторы по обращению с ТКО, осуществляющие деятельность по их размещению (кроме случаев их размещения на объектах размещения отходов, исключаящих негативное воздействие на окружающую среду).<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Пономарев М.В. Плата за негативное воздействие на окружающую среду как механизм экономического стимулирования природоохранной деятельности // Журнал российского права. 2018. № 4. С. 158.

На наш взгляд, реформирование механизма компенсации за нанесение экологического вреда является позитивным шагом в направлении создания действенной системы правового регулирования природоохранной деятельности. Изменение данного механизма должно привести к повышению эффективности экономического стимулирования хозяйствующих субъектов, направленного на обеспечение снижения ими уровня негативного воздействия на окружающую среду и соблюдения ими экологических требований.

Важным инструментом в контексте обеспечения межотраслевого совершенствования природоохранного законодательства является последовательное внедрение в нормотворческую практику механизмов саморегулирования.

Необходимо отметить, что саморегулирование предпринимательской и профессиональной деятельности активно развивается в России на протяжении последнего десятилетия наряду с государственным регулированием экономических отношений. Этому процессу способствовало принятие Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»<sup>25</sup> и иных федеральных законов, определивших особенности саморегулирования отдельных видов предпринимательской и (или) профессиональной деятельности. Стратегическим документом для дальнейшего развития саморегулирования экономики явилась утвержденная распоряжением Правительства РФ от 30 декабря 2015 г. № 2776-р Концепция совершенствования механизмов саморегулирования,<sup>26</sup> обобщившая предшествующий опыт саморегулируемых организаций в различных сферах и видах деятельности и предусмотревшая формирование единой эффективной общегосударственной

---

<sup>25</sup> Федеральный закон от 01.12.2007 № 315-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О саморегулируемых организациях» // Собрание законодательства РФ, 03.12.2007, № 49, ст. 6076.

<sup>26</sup> Распоряжение Правительства РФ от 30.12.2015 № 2776-р «О Концепции совершенствования механизмов саморегулирования» // Собрание законодательства РФ, 11.01.2016, N 2 (часть II), ст. 458

модели саморегулирования, определяющей цели и задачи саморегулирования, а также позволяющей использовать потенциал саморегулирования для повышения качества товаров (работ, услуг) субъектов предпринимательской и профессиональной деятельности.

Одним из условий развития саморегулирования в России упомянутая выше Концепция совершенствования механизмов саморегулирования определяет передачу отдельных государственных функций саморегулируемым организациям. Данное условие представляется наиболее дискуссионным и проблематичным по отношению к сфере природопользования, которая в большей степени является публичной сферой. Отношения в сфере природопользования имеют существенную специфику, затрудняющую внедрение механизмов саморегулирования, основанных на передаче определенных государственных полномочий на уровень саморегулируемых организаций. Данная специфика связана, прежде всего, с особенностями природных ресурсов как объектов общественных отношений, которые обусловлены их качественными и количественными характеристиками, местом и ролью природных ресурсов в жизни человека и общества.

Следует отметить, что обязательным формам саморегулирования юридически препятствует и действующая в большинстве случаев аукционно-договорная система предоставления природных ресурсов в пользование, не предъявляющая в большинстве случаев каких-либо требований к претендентам на природопользование и связывающая субъектов природопользования взаимными правами и обязанностями, имеющими договорный характер. К факторам, существенно сдерживающим развитие саморегулирования в сфере природопользования, несомненно, следует отнести весьма невысокий уровень эколого-правового сознания российского общества в целом и субъектов предпринимательских отношений в частности.

Несмотря на вышесказанное, саморегулирование постепенно внедряется в систему правового регулирования природоохранения и



природопользования. Так, по официальным сведениям Росреестра, на февраль 2018 г. зарегистрировано всего 3 саморегулируемые организации, созданные в соответствии с Федеральным законом «О саморегулируемых организациях», деятельность которых связана с природопользованием:

– союз «Объединение бурильщиков на воду и обеспечение недропользования»;

– некоммерческое партнерство по взаимодействию и сотрудничеству с арендаторами и лесными таксаторами в сфере лесоустройства, использования лесов, лесного планирования и проектирования «Лесной союз»;

– ассоциация работников лесных отраслей «Псковский лес».

Кроме того, в России существует большое количество различных объединений однородных коммерческих субъектов, работающих в том числе и в сфере природопользования в основном в виде некоммерческих партнерств, союзов и ассоциаций, которые в той или иной степени осуществляют определенные саморегулирующие функции и которые сами себя позиционируют как саморегулируемые организации. Большое количество некоммерческих объединений бизнес-субъектов в виде ассоциаций и союзов существует в сфере рыбного хозяйства и лесной промышленности; они решают сходные задачи разнообразной взаимной помощи в своей сфере деятельности и для продвижения на рынке. Анализ документов и материалов деятельности данных организаций свидетельствует о фактическом осуществлении ими многих функций саморегулирования, в том числе по установлению отраслевых стандартов и правил. Необходимо отметить, что в России в настоящее время активно развиваются некоторые эффективные эколого-рыночные формы саморегулирования, такие как добровольная сертификация и маркировка продукции.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Романова О.А. О развитии саморегулирования в сфере природопользования как одного из факторов устойчивого развития территорий в Российской Федерации // *Lex russica*. 2018. № 5. С. 75-76.

Как подчеркивают исследователи наиболее благоприятным итогом нормотворческой деятельности, направленной на совершенствование основ природоохранной деятельности должно стать появление рамочного специального федерального закона, имеющего в качестве предмета своего регулирования данные вопросы. Соответственно, его нормы будут иметь межотраслевой характер, учитывая современные тенденции правового регулирования в гражданском, экологическом и административном праве.

В качестве обязательных аспектов, подлежащих правовому регулированию в рамках вышеуказанного нормативного акта, целесообразно выделять следующие:

- формулирование и закрепление системы легальных определений единообразной системы терминов природоохранного законодательства;
- определение системы основополагающих принципов природопользования;
- регламентацию реализации вещных прав на природные ресурсы, имеющую универсальный характер, то есть предполагающую установление общих правил для любого из видов природных ресурсов. При этом регламентация должна касаться реализации всех институтов вещного права на природные ресурсы, в том числе и специфических, таких как, например, право безвозмездного срочного пользования, сервитут;
- специфику осуществления предпринимательской деятельности в природоохранной сфере, которая находит свое выражение в классификации видов природных ресурсов- потенциальных объектов реализации вещных прав, классификации природопользовательской деятельности, в первую очередь, по ее целевой направленности и условиям осуществления, регламентации обязанностей собственников природных ресурсов в контексте соблюдения требований и нормативов природоохранного законодательства, регламентации оснований изменения и прекращения правоотношений в природоохранной сфере в том числе и под влиянием регулирующей

деятельности государства, осуществляемой в различных формах разрешительных полномочий).

– совокупность методов экономического регулирования, применяемых в сфере природопользования, в первую очередь, порядок налогообложения природопользовательской деятельности, порядок уплаты обязательных платежей, компенсирующих негативное воздействие хозяйственной деятельности на окружающую среду, мероприятия государственной поддержки улучшения «экологического фона» хозяйственной деятельности собственников природных ресурсов, мероприятия экологического аудита, экологического страхования и обеспечения экологической безопасности, нивелирующие риски осуществления нерационального природопользования;

– способы защиты и юридические гарантии прав собственников на природные ресурсы, а также восстановления их прав в случае их нарушения, или угрозы наступления таких последствий в частности, при изъятии природных ресурсов их пользования для государственных и муниципальных нужд;

– нормы, основания и порядок привлечения к юридической ответственности собственников природных ресурсов в случае нарушения ими требований и норм действующего природоохранного законодательства;

– основания, порядок и особенности возмещения вреда, причиненного объектам природной среды в процессе осуществления хозяйственной деятельности;

– основания и порядок осуществления государственного надзора за обеспечением рационального природопользования, в частности, его задач и принципов практической реализации, правового статуса компетентных в данной сфере государственных органов и их должностных лиц, взаимоотношений их с другими контролирующими органами в системе государственной власти, процессуального порядка привлечения виновных лиц к юридической ответственности, а также порядка применения ее мер;

– порядок осуществления информационного обеспечения природопользовательской деятельности, а именно, порядок передачи информации компетентным органами, правомочия отдельных граждан на получение исчерпывающей информации о состоянии окружающей среды и ее возможном негативном воздействии, порядок предоставления такой информации и ответственность за ее непредоставление или намеренное искажение.

Итак, характеристика современных изменений в законодательстве, которые касаются регламентации режима природопользования, позволяет подчеркнуть два основных вывода. Во-первых, нормотворческая деятельность в природоохранной сфере имеет межотраслевой характер (включает в себя нормы гражданского, экологического и административного права), а во-вторых, ключевой целью реформирования данной сферы является обеспечение устойчивого развития общества и государства, регулирование долговременного развития биосферы как основы жизнедеятельности. Вследствие этого, административные методы императивного государственного воздействия не только сохраняют свое значение, но их значимость увеличивается одновременно с процессом последовательного введения в действующее природопользовательское законодательство институтов диспозитивного гражданско-правового регулирования, прежде всего, саморегулирования деятельности общественных организаций.

## 2.2. Государственная разрешительная политика в сфере использования различных видов природных ресурсов

Отмеченное значение императивного регулирования в контексте регламентации правового режима природных ресурсов и их использования

предопределяет ведущую роль в данном процессе государства в лице его уполномоченных органов.

При этом необходимо отметить масштабность государственной системы, контролирующей правовой режим использования природных ресурсов. В настоящее время она предполагает установление (утверждение) нормативов в области охраны окружающей среды, выдача разрешений на выбросы и сбросы; регистрация опасных веществ; выдача специальных разрешений на перемещение опасных отходов; лицензирование в сфере обращения с отходами производства и потребления; согласования намечаемой хозяйственной деятельности и природоохранной документации; государственная экологическая экспертиза; экологическая сертификация; паспортизация отходов; выдача отдельных разрешений в сфере обращения с отходами, регулирования выбросов в атмосферный воздух, сбросов в водные объекты.<sup>28</sup>

В основе разрешительной системы в природоохранной сфере - система природоохранных нормативов и выдача разрешений на негативное воздействие на окружающую среду. При этом в соответствии с категорией объекта дифференцированы требования природоохранного законодательства, в том числе в части природоохранного нормирования. Проанализируем особенности инструментом государственной разрешительной политики применительно к использованию отдельных видов природных ресурсов.

Разрешительная деятельность в сфере охраны атмосферного воздуха осуществляется уполномоченными органами государственной власти посредством выдачи разрешений на выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, а также разрешений на вредные физические воздействия на атмосферный воздух, которой предшествуют самостоятельные административные процедуры по установлению

---

<sup>28</sup> Разрешительная система в Российской Федерации: научно-практическое пособие / Л.Ю. Акимов, Л.В. Андриченко, Е.А. Артемьева и др.; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, ИНФРА-М, 2015. С. 643.

нормативов выбросов вредных (загрязняющих) веществ и нормативов допустимых физических воздействий на атмосферный воздух.

Нормирование выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух предполагает, прежде всего, установление уполномоченными органами государственной власти нормативов предельно допустимых выбросов, которые устанавливаются соответствующими техническими регламентами, являющимися результатами нормотворческой деятельности органов государственной власти. При этом в соответствии с нормами ст. 14 Закона об охране атмосферного воздуха<sup>29</sup> выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух допускаются только на основании разрешений, выданных уполномоченными органами государственной власти (Федеральной службой по надзору в сфере природопользования, Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору, а также органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды). Такими разрешениями устанавливаются количества вредных (загрязняющих) веществ, допускаемых к выбросу от источника выбросов в атмосферный воздух в пределах установленных нормативов предельно допустимых выбросов (временно согласованных выбросов).

Данный механизм в настоящее время имеет тенденцию к унификации по отношению к водным ресурсам. Так, в ст. 35 ВК РФ предусмотрено установление обязательных нормативов допустимого воздействия на водные объекты и целевых показателей качества воды в водных объектах, в соответствии с которыми должны устанавливаться нормативы допустимого сброса для конкретного предприятия. В соответствии с требованиями специального Постановления Правительства РФ нормативы допустимого

---

<sup>29</sup> Федеральный закон от 04.05.1999 № 96-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «Об охране атмосферного воздуха» // Собрание законодательства РФ, 03.05.1999, № 18, ст. 2222.

воздействия на водные ресурсы устанавливаются для любого водного объекта, либо его части и призваны ограничивать любое допустимое совокупное воздействие на него любых источников- субъектов хозяйственной деятельности, расположенных в пределах его акватории.<sup>30</sup> При этом допустимое воздействие определяется количеством веществ и микроорганизмов, которые содержатся в сточных и дренажных водах, попадающих в конкретный водоем в результате хозяйственной деятельности его собственника.

Такое количество определяется и утверждается экспертной группой Федерального агентства водных ресурсов для каждого типа водного объекта, существующего, либо проектируемого. Важнейшим определителем таких нормативов является исходное качество воды того или иного водоема. Соблюдение установленных нормативов достигается посредством осуществления деятельности на специальном контрольном пункте, на котором определяется конкретная корреляция реализации установленных нормативных требований, исходя из воздействия разнообразных природных факторов объективного свойства.

Помимо «разрешительного нормирования» важным элементом государственной разрешительной политики в области охраны окружающей среды, имеющим превентивное значение, является государственная экологическая экспертиза. В действующей редакции Закона об экологической экспертизе<sup>31</sup> под экологической экспертизой понимается установление соответствия документов и (или) документации, обосновывающих намечаемую в связи с реализацией объекта экологической экспертизы хозяйственную и иную деятельность, экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и

---

<sup>30</sup> Постановление Правительства РФ от 30.12.2006 № 881 «О порядке утверждения нормативов допустимого воздействия на водные объекты» // Собрание законодательства РФ, 22.01.2007, № 4, ст. 514.

<sup>31</sup> Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «Об экологической экспертизе» // Собрание законодательства РФ, 27.11.1995, № 48, ст. 4556.

законодательством в области охраны окружающей среды, в целях предотвращения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду.

В сфере земельных отношений основу регулирования использования земель составляет не перечень разрешений, выдаваемых уполномоченными органами, а установленный на основании Земельного кодекса РФ (ЗК РФ), иных федеральных законов правовой режим земель и земельных участков. В основе этого правового режима находятся определенные для каждого участка и/или территории категория земель и разрешенное использование (ст. ст. 7 - 8 ЗК РФ). Эта система практически реализуется на основании учета характеристик категории земельного участка (земли сельскохозяйственного назначения, земли промышленности, транспорта, связи, иного специального назначения и др.), которые позволяют определить особенности режима его использования. При этом отнесение земельного участка к той или иной категории, установление разрешенного использования не могут считаться отношениями по предоставлению разрешений на конкретное использование земли. Принадлежность земельного участка (земель) к определенной категории (разрешенному использованию) устанавливается именно в отношении объекта (земельного участка).

Наиболее существенными и распространенными видами разрешений, связанных с использованием земель, являются выдача разрешений на строительство и разрешений ввода объекта в эксплуатацию. Разрешениями в сфере землепользования эти два вида разрешений являются только отчасти. Так, согласно ст. 51 Градостроительного кодекса РФ (далее ГрК РФ)<sup>32</sup> разрешение на строительство - это документ, подтверждающий соответствие проектной документации требованиям градостроительного плана земельного участка или проекту планировки территории и проекту межевания территории (в случае строительства, реконструкции линейных объектов) и

---

<sup>32</sup> Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 03.08.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2018) // Собрание законодательства РФ, 03.01.2005, № 1 (часть 1), ст. 16.



дающий застройщику право осуществлять строительство, реконструкцию объектов капитального строительства, за исключением случаев, предусмотренных ГрК РФ. В свою очередь, согласно ст. 55 ГрК РФ разрешение на ввод объекта в эксплуатацию представляет собой документ, который удостоверяет выполнение строительства, реконструкции объекта капитального строительства в полном объеме в соответствии с разрешением на строительство, соответствие построенного, реконструированного объекта капитального строительства градостроительному плану земельного участка или в случае строительства, реконструкции линейного объекта проекту планировки территории и проекту межевания территории, а также проектной документацией.

Особенностью разрешительной системы в экологической сфере на протяжении ряда лет являлось сужение сферы применения лицензирования в области охраны окружающей среды. В настоящее время лицензирование остается основным способом разрешительной политики государства исключительно в отношении контроля режима использования недр. Законом о недрах<sup>33</sup> лицензия характеризуется как специальное государственное разрешение. При этом лицензия включает в себя установленной формы бланк с Государственным гербом Российской Федерации, а также текстовые, графические и иные приложения, являющиеся неотъемлемой составной частью лицензии и определяющие основные условия пользования недрами. Значение системы лицензирования в недропользовании подтверждается тем, что в Законе о недрах закреплён целый ряд норм, определяющих понятие и содержание государственной системы лицензирования в этой области. Согласно ст. 15 Закона о недрах государственная система лицензирования - это единый порядок предоставления лицензий, включающий информационную, научно-аналитическую, экономическую и юридическую

---

<sup>33</sup> Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 (ред. от 03.08.2018) «О недрах» // Собрание законодательства РФ, 06.03.1995, № 10, ст. 823.

подготовку материалов и их оформление. Государственная система лицензирования направлена на решение самых обширных задач реализации государственной политики в области недропользования.

В качестве задач государственной системы лицензирования следует рассматривать следующие:

- содействие реализации государственных программ развития отечественной минерально-сырьевой ресурсной базы, добывающей и обрабатывающей промышленности, а также защите интересов национальной безопасности Российской Федерации;

- содействие обеспечению совокупности различных интересов населения, проживающего на территории местонахождения природного ресурса;

- содействие обеспечению равных возможностей для всех юридических и физических лиц в реализации вещных правомочий на природные ресурсы;

- содействие гарантированию вещных прав лицензиатов природных ресурсов.

Обеспечение функционирования системы лицензирования в сфере природных ресурсов возложена на специальный федеральный орган управления государственным фондом недр и его территориальные подразделения в субъектах РФ.

Таковыми федеральными органами в настоящее время является Министерство природных ресурсов РФ и Федеральное агентство по недропользованию. Содержание организационного обеспечения закреплено в ст. 16 Закона о недрах и иных нормативных правовых актах. В отношении по реализации организационного обеспечения лицензирования, которое возложено на уполномоченный орган, входят следующие функции: организация и проведение аукционов, а также предоставление участков недр

без проведения торгов в случаях, предусмотренных законом; подготовка, согласование (в случаях, установленных законом) и утверждение перечней участков недр, предлагаемых для предоставления в пользование; подготовка условий пользования участками недр для геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых относительно каждого участка недр.

Лицензия является документом, удостоверяющим право ее владельца на пользование участком недр в соответствии с указанной в ней целью в течение установленного срока при соблюдении владельцем заранее оговоренных условий. Лицензия удостоверяет право проведения работ по:

- геологическому изучению недр;
- разработке месторождений полезных ископаемых, использованию отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств;
- использованию недр в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых;
- образованию особо охраняемых геологических объектов;
- сбору минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов.

Важным для собственников природных ресурсов является возможность получения множественной лицензии (дающей право на использование различных видов недр). Условия, предусмотренные лицензией, сохраняют свою актуальность либо в течении оговоренного в ней срока, либо на протяжении срока действия данного документа. Изменение этих сроков допускается лишь по согласованию с лицензиатом, либо в административном порядке, определяемым уполномоченными органами власти.

Использование лесных ресурсов в настоящее время допускается на основании специальных разрешительных документов «лесных деклараций», которые представляют собой заявления об использовании лесов в соответствии с проектом освоения лесов. Лесная декларация подается

ежегодно в органы государственной власти, органы местного самоуправления в пределах их полномочий непосредственно либо через многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг лицами, которым лесные участки предоставлены в постоянное (бессрочное) пользование или в аренду. Таким образом, в настоящее время государство реализует заявительный порядок установления порядка пользования лесными ресурсами.

Вместе с тем элементы разрешительной системы при осуществлении лесопользования имеются. К таким элементам могут быть отнесены:

– порядок и нормативы осуществления гражданами заготовки и сбора пищевых и не древесных лесных ресурсов для собственных нужд;

– порядок и нормативы заготовки гражданами древесины для собственных нужд;

– нормативы противопожарного обустройства лесов;

– нормативы обеспеченности средствами предупреждения и тушения лесных пожаров;

– нормативы площади участков лесничеств, лесных кварталов;

– особенности ношения, хранения и применения специальных средств, служебного оружия, а также разрешенного в качестве служебного оружия гражданского оружия самообороны и охотничьего огнестрельного оружия должностными лицами, осуществляющими федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану).<sup>34</sup>

В отношении использования водных ресурсов в действующем законодательстве сочетается применение договорных и разрешительных механизмов регулирования. При этом имеет место постепенный отказ от лицензионного порядка в пользу применения договоров водопользования.

В отношении использования ресурсов флоры и фауны, наоборот, приоритет отдается разрешительному порядку. Разрешения на добычу охотничьих ресурсов выдаются физическим лицам и юридическим лицам, у

---

<sup>34</sup> Там же. С. 664.

которых с этого момента возникает право на добычу охотничьих ресурсов. Любой вид охоты может осуществляться только после получения разрешения на добычу охотничьих ресурсов, допускающего отлов или отстрел одной или нескольких особей диких животных.

Важная особенность разрешений на добычу охотничьих ресурсов заключается в том, что они выдаются не только уполномоченными государственными органами, но и инвесторами, осваивающими территории для нужд охотничьего дела (ст. 31 Закона об охоте).<sup>35</sup> В закрепленных охотничьих угодьях этот документ выдается юридическим лицом и индивидуальным предпринимателем, заключившими охотхозяйственные соглашения. В этом случае законодатель взаимно увязывает разрешительные и договорные способы регулирования отношений в области охоты.

В Законе о рыболовстве также предусмотрены договорные и разрешительные механизмы регулирования. К разрешительным механизмам предоставления права пользования водными биоресурсами следует отнести разрешения на добычу (вылов) водных биоресурсов (ст. ст. 34 - 37 данного Закона) и решения о предоставлении водных биоресурсов, отнесенных к объектам рыболовства, в пользование (ст. 33.2 Закона). В силу ст. 34 Закона о рыболовстве разрешение выдается на самые разнообразные виды рыболовства: промышленного, прибрежного, в научно-исследовательских и контрольных целях, в учебных и культурно-просветительских целях, в целях товарного рыбоводства, воспроизводства и акклиматизации водных биоресурсов; а также при осуществлении организации любительского и спортивного рыболовства.

Итак, завершая рассмотрение государственной политики в сфере природопользования на современном этапе следует отметить наличие тенденции к унификации используемых разрешительных процедур, наиболее

---

<sup>35</sup> Федеральный закон от 24.07.2009 № 209-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 04.09.2018) // "Собрание законодательства РФ", 27.07.2009, № 30, ст. 3735.

распространенной из которых является лицензирование. Вместе с тем государство активно внедряет в эту сферу механизмы договорного и саморегулирования, что оправдано с точки зрения логики дальнейшего развития рыночных отношений, однако, создает проблемы в силу недостаточного развития правосознания субъектов экономической деятельности, следствием чего является частые случаи злоупотребления правами и совершения правонарушений. Дабы исключить обе крайности от чрезмерной либерализации, до максимального контроля государством, законодателю необходимо найти правовой баланс – учет интересов всех сторон, данных правоотношений.

### ГЛАВА 3. АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ НА ПРИРОДНЫЕ РЕСУРСЫ И ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. ПУТИ ВОЗМОЖНОГО ИХ РЕШЕНИЯ

#### 3.1. Недостатки существующего законодательства системы вещных прав на природные ресурсы

Анализ действующего правового регулирования отношений по использованию природных ресурсов в предпринимательских целях показывает несогласованность и разрозненность норм, регламентирующих данные общественные отношения. Законодательство в сфере использования природных ресурсов сводится исключительно к охране природных компонентов, тогда как имущественные отношения, связанные с оборотом природных объектов, регулируются гражданским законодательством.

Возникает вопрос: каким образом частноправовые нормы могут обеспечить результативное правовое воздействие на публичные отношения?

Однако проблема заключается даже не в том, что распоряжение природными ресурсами регламентируется частноправовыми положениями. В условиях рыночной экономики, основанной на частном капитале, характерной чертой предпринимательского (хозяйственного) права является сочетание частноправовых и публично-правовых начал и хозяйственная самостоятельность бизнеса сочетается с государственным регулированием его деятельности. Главный вопрос здесь заключается в соотношении государственного влияния на предпринимательскую деятельность и саморегулирования данной деятельности.

Необходимость активного вмешательства государства в регулирование экономических процессов впервые обосновал в своей концепции американский экономист-теоретик Дж. Кейнс. По его мнению, такая

необходимость обусловлена априорной неспособностью рыночной экономики к саморегулированию.<sup>36</sup>

Следует отметить, что опыт исторического развития нашей страны во многом выявил как негативные, так и позитивные аспекты тотального государственного регулирования (социально-экономическая модель советской государственности) и его практически полного отсутствия (ультралибертарианская модель саморегулирования рынка 1990-х гг.). Применение последней из указанных моделей, по справедливому мнению экономиста-теоретика В. В. Лаптева, в своей основе имела совершенно неправильное представление о сущностных характеристиках экономической системы, включающей в себя не только горизонтальные, но и вертикальные хозяйственные связи. Кроме того, совершенно не учитывался и в некотором смысле традиционный для нашей страны позитивный опыт государственного регулирования экономических процессов, который предполагал неминуемое усиление государственного влияния при осуществлении радикального реформирования социально-экономической сферы.<sup>37</sup>

Результатом применения ультралиберальной модели экономического развития стал фактически полный крах отечественной социально-экономической системы, апогеем которого стал дефолт 1998 г. Базовые экономические показатели за несколько лет такого реформирования упали почти вдвое, целые отрасли промышленного производства оказались полностью разрушенными. В результате нарастания радикального социального неравенства к концу 1990-х гг. сформировались предпосылки для очередной революционной трансформации отечественной политической системы. Указанные обстоятельства позволили правящей элите прийти к однозначному выводу о необходимости сохранения государственного регулирования.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> См.: Кейнс Дж. М. Общая теория занятости, процента и денег // URL: <https://ru.wikipedia.org>.

<sup>37</sup> Лаптев В.В. Современные проблемы предпринимательского (хозяйственного) права // Предпринимательское право в XXI веке: Преемственность и развитие. М., 2002. С. 4.

<sup>38</sup> Соколова Э.Д., Александрова С.Н. Хозяйственное право: учебное пособие. М., 2000. С. 13 - 15.



Иначе говоря, исторический опыт развития российской государственности красноречиво показал, что государственное регулирование необходимо рассматривать не в качестве антипода рыночному, а в качестве действенного инструмента, обеспечения поступательного макроэкономического развития. В этой связи расширение роли государства в регулировании экономических процессов должно происходить параллельно эволюционированию рыночных механизмов. Этот вывод подкрепляется объективными данными о существовании отраслей экономики, в рамках которых рыночное регулирование априори неэффективно, вследствие отсутствия существенного экономического интереса у частного субъекта. Наоборот, для государства такие сферы предоставляют дополнительные возможности для получения сверхприбылей. Одной из таких отраслей, несомненно, является сфера природных ресурсов.<sup>39</sup>

Вышесказанное позволяет сделать вывод о том, что ключевой проблемой правового регулирования режима реализации вещных прав на природные ресурсы является поиск оптимального сочетания правовых средств, позволяющих учитывать частноправовые интересы в условиях приоритета публично-государственных в контексте системы государственного регулирования.

Представляется, что под основными направлениями государственного регулирования предпринимательской деятельности следует понимать те конкретные сферы, в которых государственное вмешательство в экономическую деятельность хозяйствующих субъектов является необходимым и правомерным для достижения баланса между интересами общества в целом и законными интересами хозяйствующих субъектов. Этой генеральной цели подчинен ряд первоочередных задач:

а) обеспечение государственных и общественных нужд, приоритетов в экономическом и социальном развитии;

---

<sup>39</sup> Предпринимательское право: учебник / под ред. Н.И. Косяковой. М.: РГГУ, 2008. С. 323.

- б) формирование государственного бюджета;
- в) защита окружающей среды и пользование природными ресурсами;
- г) обеспечение занятости населения;
- д) обеспечение безопасности и обороны страны;
- е) реализация свободы предпринимательства и конкуренции, защита от монополизма;
- ж) соблюдение правопорядка во внешнеэкономической деятельности предпринимателей и иностранного инвестирования.

До настоящего времени в России отсутствует какой-либо единый законодательный акт, из которого можно было бы получить общее представление о государственном регулировании экономики. Конечно, отдельные элементы такого регулирования разбросаны по ряду федеральных законов и множеству подзаконных нормативных актов. Однако в современных условиях в нашей стране важно законодательно определить формы и методы государственного регулирования экономики. Новая экономическая ситуация должна быть учтена в правовом регулировании хозяйственной деятельности в целом и связанной с реализацией вещных прав на природные ресурсы в частности.

Отметим, что современная ситуация в правовом регулировании данной сферы не выдерживает критики, поскольку многие ключевые аспекты, регламентирующие гражданско-правовой оборот природных ресурсов, закреплены в нормах действующего законодательства без учета фундаментальных принципов гражданского права. В этой связи многие нормы ГК РФ не соотносятся с природоохранным законодательством. Характерным примером являются положения ЗК РФ, регламентирующие реализацию вещных прав на земельные участки, а также основания возникновения, изменения и прекращения правоотношений, возникающих в контексте землепользования.

В результате в настоящее время отсутствует завершенная система прав на землю как специфического вида природного ресурса и недвижимости, что

порождает многочисленные проблемы в правоприменительной практике. Подробнее данный вопрос рассмотрен нами в заключительной части настоящей работы.

Кроме того, действующие акты законодательства не смогли в полной мере учесть гражданско-правовую специфику и других видов наиболее часто используемых в гражданском обороте природных ресурсов (недр, водных и лесных), в связи с чем они не содержат разработанную систему вещных прав, сделок с данными объектами.

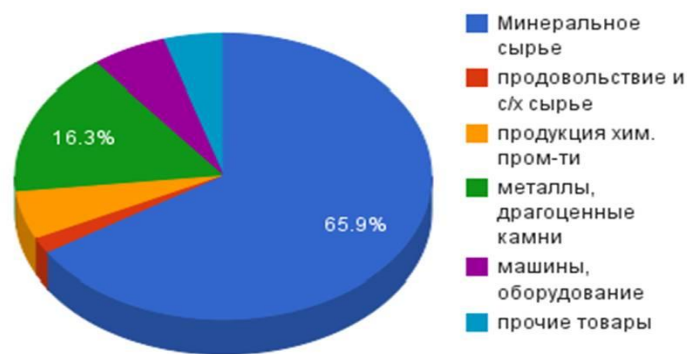
Иначе говоря, можно сделать вывод, что в действующем законодательстве не преодолена «обособленность» законов, регулирующих природопользование от системы гражданско-правового регулирования, что объясняется стремлением государства с учетом имеющихся исторических традиций, даже в условиях рыночной экономики сохранить свою монополию на природные ресурсы.

В настоящее время практически на все стратегически важные природные объекты установлена монопольная государственная собственность, прежде всего, на земли особого назначения, водные ресурсы, а также недра и природные комплексы. Такие виды природных ресурсов фактически изъяты из гражданского оборота, либо реализация вещных прав на них сопряжена с наличием существенных ограничений собственников.

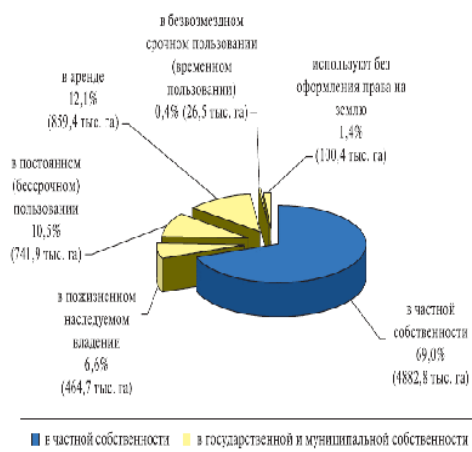
Несмотря на такие условия, можно констатировать, что к настоящему времени в РФ сложился рынок природных ресурсов. Так, к настоящему времени сложилась устойчивая структура внешнего рынка РФ, на котором наша страна традиционно выступает в роли одного из ведущих экспортеров природных ресурсов. Ее характеристики наглядно демонстрируют данные следующих диаграмм:



Структура экспорта России по данным Федеральной службы государственной статистики



Достаточно активно развивается в настоящее время и внутренний рынок природных ресурсов. Этому активно способствует само государство посредством целенаправленного вовлечения природных ресурсов в товарный оборот, передавая объекты природы в пользование различным субъектам предпринимательской деятельности. При этом такая передача всегда происходит на возмездной (денежной) основе и по сути своей является не чем иным, как арендой государственного имущества. Активность такой деятельности иллюстрируют данные следующей диаграммы (данные приведены в отношении распределения земельного фонда РФ по состоянию на 1 января 2017 г.)



Представляется, что основная проблема развития внутреннего рынка природных ресурсов на современном этапе обусловлена тем, что государство при передачи вещных прав на них субъектам экономической деятельности выступает в роли сюзерена и использует потенциал административных мер принуждения. В этой связи, несмотря на то, что факт такой передачи осуществляется на основе особого договора, по своей природе он не является гражданско-правовым, поскольку его режим регулируется на основании требований властных административных актов уполномоченного государственного органа.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что в определении правового режима вещных прав на природные ресурсы в действующем законодательстве сохраняется принцип «жесткого» административного контроля, который используется на всех этапах осуществления вещных прав на природные ресурсы, а также в контексте изменения правового режима их принадлежности. Такой вывод подтверждает последовательное развитие разрешительной системы в сфере природопользования, в рамках которой вещные права право на подавляющее большинство природных ресурсов устанавливаются на основании специально изданного административного акта (акта, свидетельствующего о выдаче соответствующей лицензии) исключительно на условиях, определяемых компетентными органами государственной власти.

С учетом сохраняющейся роли государства в определении режима реализации вещных прав на природные ресурсы актуализируются проблема планирования в сфере природопользования. В условиях перехода экономики государства от экспортно-сырьевого типа развития к инновационному типу развития в значительной степени повышается роль государственного регулирования, включая государственную поддержку перспективных направлений развития экономики. В совершенствовании правового обеспечения государственного регулирования нуждаются как экономика в целом, так и отдельные ее сферы, а также виды предпринимательской деятельности.

В рамках государственного стратегического планирования объединяются несколько направлений, начиная с целеполагания, что означает определение направлений, целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Затем, прогнозирование – деятельность участников стратегического планирования по разработке научно обоснованных представлений о рисках социально-экономического развития, об угрозах национальной безопасности Российской Федерации, о направлениях, результатах и показателях социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Планирование осуществляется как деятельность участников стратегического планирования по разработке и реализации основных направлений деятельности Правительства РФ, планов деятельности федеральных органов исполнительной власти и иных планов в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на достижение целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации, содержащихся в

документах стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания.

Дальше следует программирование – деятельность участников стратегического планирования по разработке и реализации государственных и муниципальных программ, направленная на достижение целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации, содержащихся в документах стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания.

И наконец, по результатам вышеперечисленных направлений в рамках стратегического планирования осуществляется мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования – деятельность участников стратегического планирования по комплексной оценке хода и итогов реализации документов стратегического планирования, а также по оценке взаимодействия участников стратегического планирования в части соблюдения принципов стратегического планирования и реализации ими полномочий в сфере социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Трудно пока оценить разработанный новый механизм государственного регулирования, он еще нуждается в практической апробации. Однако предыдущий опыт показывает малоэффективность таких документов. Анализ содержания принятых на настоящий момент концепций и стратегий показывает, что они не обладают какими-то принципиальными отличиями по содержанию, структуре или порядку реализации.

В сфере природопользования к настоящему времени разработан ряд масштабных актов на долгосрочную перспективу, таких как Экологическая доктрина Российской Федерации,<sup>40</sup> Энергетическая стратегия России на

---

<sup>40</sup> Распоряжение Правительства РФ от 31.08.2002 № 1225-р «Об Экологической доктрине Российской Федерации» // Российская газета, № 176, 18.09.2002.

период до 2030 года,<sup>41</sup> Основы государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года, утв. Президентом РФ от 30 апреля 2012 г., и т.д.<sup>42</sup> Несмотря на многочисленные акты, разработанные в этом направлении, вряд ли можно утверждать, что экологическая обстановка улучшается, скорее, наоборот.

Необходимо отметить, что все существующие доктрины, стратегии и программы в основном имеют прогнозные тенденции и носят декларативный характер. В каждой из них упорно говорится о необходимости создания эффективного правового механизма, совершенствования правоприменительной практики, формирования целостной и апробированной нормативно-законодательной базы и т.д. В итоге на практике отсутствует положительный эффект от многочисленных провозглашенных установок.

Например, хотя в Основах государственной политики в области экологического развития определена на перспективу деятельность государственных органов, включая законодателя, по решению назревших проблем, многие из предусмотренных в этом документе мер не вызывают особого энтузиазма у крупных производителей и природопользователей.

Как отмечает Н.В. Кичигин, они опасаются, что основное бремя издержек по проведению «модернизации под экологическим соусом» будет возложено на них. В качестве примера приводится ситуация, сложившаяся в металлургической отрасли. Государством инициировано заключение соглашений между федеральными органами исполнительной власти и конкретными предприятиями в ряде отраслей (нефтяной, энергетической, металлургической) по реализации инвестиционных программ. Эти соглашения не предусматривают никаких льгот или преференций. Вместо этого металлурги предлагают, чтобы им помогли, предоставили налоговые и

---

<sup>41</sup> Распоряжение Правительства РФ от 13.11.2009 № 1715-р «Об Энергетической стратегии России на период до 2030 года» // Собрание законодательства РФ, 30.11.2009, № 48, ст. 5836.

<sup>42</sup> Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Президентом РФ 30.04.2012) [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система Консультант Плюс.



таможенные льготы, что стимулировало бы модернизацию. В числе «стимулирующих экономических мер» ими предлагается освободить как минимум на пять лет от налога на имущество вновь вводимое технологическое оборудование, вернуть «инвестиционную льготу» по налогу на прибыль, снизить таможенные пошлины на импортное оборудование, расширить список оборудования, которое не облагается НДС, а также субсидировать ставки по кредитам на проекты экологической модернизации.<sup>43</sup>

Разумеется, такие предложения весьма разумны и должны учитываться на государственном уровне. Так как нельзя всю вину за загрязнение окружающей природной среды перекладывать только на промышленные предприятия и иных природопользователей. Со стороны государства необходимы реальные усилия по устранению вышеперечисленных проблем.

В настоящее время природно-ресурсный потенциал России является основой социально-экономического развития. Поэтому рациональное использование имеющихся природных ресурсов имеет решающее значение при принятии управленческих решений и реализации программ развития Российской Федерации в области минерально-сырьевого комплекса на среднесрочную и долгосрочную перспективу, а также в разработке правового механизма, формирующего основы национальной экономической политики.

Естественно, существует проблема одновременного сохранения высоких темпов экономического развития при минимизации негативного воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду. В этой связи необходим устойчивый и сбалансированный правовой механизм, позволяющий решить данную проблему. На наш взгляд, решение данной задачи должно восприниматься в качестве фундаментальной стратегической задачи государственного регулирования природоохранной и природопользовательской сферы.

---

<sup>43</sup> См.: Кичигин Н.В. Правовое обеспечение экологической модернизации как эколого-правовой приоритет // Современные приоритеты в развитии аграрного, земельного и экологического права. М., 2012. С. 395.

Для решения этой задачи представляется целесообразным использование позитивного зарубежного опыта, поскольку в ряде зарубежных стран указанные проблемы в настоящее время решаются посредством создания и внедрения различных инструментов административного управления и контроля с учетом факторов и детерминант социокультурного развития этих стран.

Очевидно, что курс, взятый на инновации и модернизацию экономики, будет сопровождаться принятием огромного количества нормативных актов, закрепляющих, развивающих и уточняющих целевые установки. Однако задача заключается не в том, чтобы хаотично реформировать законодательство в области предпринимательства, которое начнет кардинально и спешно обновлять устоявшиеся правовые положения, как, например, это происходило с гражданским законодательством.

Следует согласиться с мнением о том, что совершенствование законодательства должно быть разумным, взвешенным, требующим непрерывного научного анализа и должно основываться на многолетних фундаментальных научных исследованиях. Система правотворчества должна быть выстроена надлежащим образом и являться целостной и сбалансированной.<sup>44</sup>

В силу изложенного возникают правовые предпосылки для систематизации и закрепления норм, направленных на регулирование предпринимательской деятельности, связанной с природопользованием, в едином законодательном акте о государственном регулировании экономики. В этом смысле необходимо создание базового, межотраслевого, комплексного законодательного акта, формирующего основы национальной политики в области экономики, в котором должны быть определены формы и методы государственного регулирования предпринимательской

---

<sup>44</sup> Будникова Ю.Е. Проблемы механизма правового регулирования предпринимательства в сфере использования природных ресурсов // Предпринимательское право. Приложение Право и Бизнес. 2016. № 1. С. 45.

(хозяйственной) деятельности, адекватно урегулированы полномочия органов государственной власти, созданы формы и условия государственной поддержки, установлены антикризисные положения и т.д. Такой закон также послужит правовым гарантом разработки и реализации способов внедрения принципа рационального природопользования при осуществлении хозяйственной деятельности.

Наряду с существованием вышеотмеченных концептуальных проблем, связанных с несовершенством правового регулирования реализации вещных прав на природные ресурсы, в настоящее время существует и ряд конкретных проблем прикладного характера. Представляется, что наиболее значимой из них является вопрос регламентации возмещения вреда окружающей среде при осуществлении хозяйственной деятельности, связанной с использованием природных ресурсов. Как справедливо отмечает И. А. Игнатьева, формулировки действующего Закона об охране окружающей среды относительно оснований возмещения вреда до сих пор отличаются значительным текстовым разнообразием. Так, если в ст. 1 Закона об охране окружающей среды вред окружающей среде определен как негативное изменение окружающей среды в результате ее загрязнения, повлекшее за собой деградацию естественных экологических систем и истощение природных ресурсов, то ст. 5, 6, 7, 8 Закона речь идет уже о возмещении вреда окружающей среде, причиненного в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды (что, разумеется, предполагает выявление более широкого спектра деяний, характеризующих объективную сторону деликта). В ст. 46 Закона об охране окружающей среды упоминается вред окружающей среде, причиненный в процессе строительства и эксплуатации таких объектов, как нефтегазодобывающие производства, объекты переработки, транспортировки, хранения и реализации нефти, газа и продуктов их переработки. Статья 66 этого же Закона указывает на случаи возмещения вреда, причиненного окружающей среде и ее компонентам вследствие нарушений обязательных требований.

Наконец, из ст. 77 Закона об охране окружающей среды следует подробный и незакрытый перечень оснований возмещений вреда, поскольку в ней использован термин «вред окружающей среде в результате ее загрязнения, истощения, порчи, уничтожения, нерационального использования природных ресурсов, деградации и разрушения естественных экологических систем, природных комплексов и природных ландшафтов и иного нарушения законодательства в области охраны окружающей среды».<sup>45</sup> Тем самым законодателем изначально сформировано несколько вариантов по выбору оснований для возмещения вреда в каждом конкретном случае. Представляется, что такая ситуация в условиях невысокого уровня правовой культуры и чрезмерного административного диктата со стороны государственных органов создает условия для злоупотребления правом.

Кроме того, в настоящее время в действующем законодательстве существуют проблемы исчисления размера вреда, нанесенного в результате использования природных ресурсов внешней среде.

Следует отметить, что действующее законодательство, регламентирующее данный вопрос, содержит в себе определенное противоречие, поскольку, с одной стороны, устанавливает требования, в соответствии с которыми возмещение нанесенного окружающей среде вреда происходит в соответствии с определенной и утвержденной подзаконными актами методикой, а с другой – определение степени и размера нанесенного вреда осуществляется посредством определения фактических затрат, понесенных субъектом экономической деятельности в связи с проведением разнообразных восстановительных мероприятий в отношении окружающей среды, либо в связи с разработкой проектов, имеющих такую задачу.

Кроме того, в настоящее время отсутствует юридическая четкость в определении правовой природы вреда, который причиняется компонентам

---

<sup>45</sup> Игнатъева И.А. Актуальные проблемы возмещения вреда окружающей среде (аспекты правового регулирования, судебной практики и реализации государственной политики в области экологического развития) // Экологическое право. 2016. № 4. С. 11.

природной среды - недрам, почвам, атмосферному воздуху и др. В этой связи остается неясным, каким образом следует классифицировать соответствующие виды вреда, образуют ли они в общей сложности вред, причиняемый окружающей среде, со всеми общими вытекающими из этого требованиями и принципиальными подходами или представляют собой каждый нечто вполне самостоятельное.

Важно отметить, что действующее природоресурсное законодательство формально никак не учитывает наличие правового регулирования возмещения вреда, причиненного окружающей среде в целом. В этой связи в нем отсутствуют бланкетные нормы, отсылающие к Закону об охране окружающей среды, не используется единая терминология. Так, например, ст. 51 Закона Российской Федерации «О недрах» регламентирует порядок возмещения вреда, причиненного недрам вследствие нарушения законодательства Российской Федерации о недрах. Статья 100 Лесного кодекса Российской Федерации говорит о возмещении вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства. Статья 69 Водного кодекса Российской Федерации содержит основы возмещения вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства. В ст. 76 Земельного кодекса Российской Федерации закреплены правила возмещения вреда, причиненного земельными правонарушениями. В результате правовое регулирование возмещения вреда компонентам природной среды фактически дистанцируется от общих правил возмещения вреда окружающей среде, установленных Законом об охране окружающей среды.

Итак, завершая характеристику проблем правового регулирования, связанных с реализацией вещных прав на природные ресурсы, еще раз подчеркнем, с нашей точки зрения, ключевую из них. В настоящее время в нормотворческой практике государства вопросы, связанные с использованием природных ресурсов, решаются без учета гражданско-правовых подходов. В этой связи в процесс регулирования отношений

природопользования государство не только зачастую фактически игнорирует гражданско-правовые конструкции и категории, но и создает новые правовые институты, идущие вразрез с действующим гражданским законодательством. Характерным примером является договор о передачи природных ресурсов в пользование субъектам экономической деятельности.

### 3.2. Динамика правонарушений в области природопользования в Сибирском федеральном округе

Практическим выражением существования вышеуказанных проблем, возникающих в сфере реализации вещных прав на природные ресурсы, являются экологические правонарушения. Экологические правонарушения являются видовой разновидностью правонарушений и отличаются спецификой своего состава. Проанализируем подробнее его основные элементы.

В качестве объекта такого типа правонарушения следует рассматривать общественные отношения, которые складываются в сфере природопользования, природоохраны, а также экологической безопасности. Предметом таких правонарушений соответственно, в большинстве случаев, являются компоненты окружающей среды. Объективная сторона включает в свой состав три основных элемента: само действия или бездействие, нарушающее требования правовых норм, общественно-опасные последствия, а также существующую между ними причинно-следственную связь. Ее типологическим видом является причинение в результате совершенных действий вреда окружающей среде и здоровью отдельных граждан. Указанный характер такой связи создает существенные сложности при квалификации объективной стороны совершенного правонарушения, либо преступления.

Практически все правонарушения и преступления в сфере природоохраны характеризуются формальным составом. В качестве исключений следует рассматривать некоторые административные правонарушения и уголовные преступления, которые имеют материальный состав.

В качестве субъектов правонарушений и преступлений рассматриваемого вида следует рассматривать физических лиц, обладающих дееспособностью, в возрасте, начиная с 16 лет. По некоторым видам рассматриваемых правонарушений в качестве субъектов закон позволяет рассматривать должностных лиц, иностранных граждан, либо лиц без гражданства (например, ст. 8.5 КоАП РФ, ст. 252 УК РФ).

Субъективная сторона данных правонарушений характеризуется виной в форме как умысла (прямого или косвенного), так и неосторожности (небрежность или легкомыслие). Причем есть категория экологических правонарушений, которые могут быть совершены исключительно либо по неосторожности (например, ст. 261 УК РФ), либо только с прямым умыслом (например, ст. 258 УК РФ).<sup>46</sup>

Вышесказанное позволяет сделать вывод о том, что экологическое правонарушение представляет собой виновное, противоправное деяние, совершенное физическим или юридическим лицом, посягающее на общественные отношения в сфере природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности и причиняющее вред окружающей среде и (или) здоровью человека, либо создающее угрозу причинения такого вреда. Анализ норм действующего законодательства позволяют констатировать, что за совершение экологических правонарушений предусматриваются все основные виды юридической ответственности, а именно – уголовная, административная, гражданско-правовая, материальная и дисциплинарная.

---

<sup>46</sup> Демичев А.А., Грачева О.С. Экологическое право: учебник. М.: Прометей, 2017. С. 218.

В действующем уголовном законодательстве регламентировано достаточно большое количество преступлений, так или иначе связанных с реализацией вещных прав на природные ресурсы. Их составы содержатся в нормах главы 26 УК РФ. В соответствии с классификацией, предложенной Б.В. Ерофеевым, все преступные деяния данного вида целесообразно разделять на четыре большие группы:

1. Нарушения действующих правил в области природопользования: ст. 246; ст. 247; ст. 248; ст. 249.

2. Порча основных природных компонентов - вод, воздуха, земли и пр.: ст. 250; ст. 251; ст. 252; ст. 253; ст. 254; ст. 255; ст. 257.

3. Преступления, посягающие на общественные отношения в сфере охраны фауны: ст. 256; ст. 258; ст. 258.1.

4. Преступления, посягающие на общественные отношения в сфере охраны флоры: ст. 259; ст. 260; ст. 261; ст. 262.<sup>47</sup>

В действующем КоАП РФ предусмотрено большое количество составов правонарушений, связанных с природопользованием. В частности, в его составе содержится глава 8 «Административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования», в которой закреплены основные экологические правонарушения. Помимо главы 8, экологические правонарушения содержатся и в других главах КоАП РФ, например в главе 7 «Административные правонарушения в области охраны собственности». На наш взгляд, целесообразно выделять следующие виды правонарушений, связанных с реализацией вещных прав на природные ресурсы:

– правонарушения в сфере использования и охраны земель - ст. 8.6, ст. 8.7, ст. 8.8;

– правонарушения в сфере использования и охраны недр - ст. 8.9, ст. 8.10, ст. 8.11;

---

<sup>47</sup> Ерофеев Б.В. Экологическое право: Учебник. М.: Форум; ИНФРА-М, 2004. С. 150.



– правонарушения в сфере использования и охраны вод - ст. 8.12, ст. 8.12.1, ст. 8.14, ст. 8.15, ч. 1 ст. 8.16, ст. 8.42, ст. 8.45;

– правонарушения в области использования и охраны внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа и исключительной экономической зоны - ст. 8.17, ст. 8.18, ст. 8.19, ст. 8.20;

– правонарушения в области охраны атмосферного воздуха - ст. 8.21, ст. 8.22, ст. 8.23;

– правонарушения в области использования и охраны лесов - ст. 8.24, ст. 8.25, ст. 8.26, ст. 8.27, ст. 8.28, ст. 8.28.1, ст. 8.30, ст. 8.31, ст. 8.32;

– правонарушения в области использования и охраны объектов животного мира - ст. 8.29, ст. 8.33, ст. 8.34, ст. 8.35, ст. 8.36, ст. 8.37, ст. 8.38;

– правонарушения в сфере действующих экологических требований и правил природопользования и охраны окружающей среды - ст. 8.1, ст. 8.2, ст. 8.3, ст. 8.4, ст. 8.40;

– правонарушения в области использования территорий с особым правовым режимом охраны - ст. 8.39, ст. 8.43, ст. 8.44;

– иные экологические правонарушения - ст. 8.5, ст. 8.41, ст. 8.46.

В главе 7 «Административные правонарушения в области охраны собственности» КоАП РФ содержатся экологические правонарушения, связанные с уничтожением или повреждением специальных экологических знаков, нарушением правил пользования недрами, самовольной застройкой, самовольной добычей природных ресурсов, самовольным занятием территорий водных и земельных объектов, с нарушением установленного режима реализации вещных прав, уничтожением или повреждением памятников культурного наследия, несоблюдением требований их охраны.

Кроме того, необходимо отметить, что в главе 10 КоАП РФ «Административные правонарушения в сельском хозяйстве, ветеринарии и мелиорации земель» также содержатся правонарушения, обладающие экологическими характеристиками, связанные с нарушением карантинных

правил содержания животных, сокрытием сведений об их массовых заболеваниях, нарушением установленных ветеринарных правил перевозки и убоя животных, а также реализации продуктов животноводства.

Итак, проведенный анализ позволяет сделать вывод о том, что действующее законодательство, в первую очередь, административное, регламентирует огромное количество правонарушений, так или иначе связанных с реализацией вещных прав на природные ресурсы. Более подробно проанализируем их динамику, в первую очередь, в отношении Сибирского федерального округа РФ (далее – СФО).

Прежде всего, следует отметить, что в России, согласно официальной статистике за 2016 год, зарегистрировано 2160,1 тыс. преступлений, из них 23,7 тыс. – экологические преступления (удельный вес преступлений этой категории составил 1,1%). За 2010 год было зарегистрировано 2628,8 тыс. преступлений, в том числе 39,2 тыс. экологических преступлений (удельный вес – 1,5 %). Из этих сведений следует, что за 2016 г., по сравнению с 2010 г., зарегистрировано на 15,5 тыс. меньше экологических преступлений, что указывает на тенденцию снижения не только всех регистрируемых преступлений, но и экологических преступлений.<sup>48</sup> Кроме того, важно отметить, что экологические преступления в общем массиве регистрируемых преступлений на сегодняшний день в России занимают чуть больше 1%. Вместе с тем такие оптимистичные статистические данные относительно количества правонарушений в сфере природопользования не должны вводить в заблуждение, поскольку, как отмечают исследователи, данные правонарушения в данной сфере характеризуются высоким уровнем латентности, что, естественно, затрудняет их выявление. Вместе с тем, нет оснований не доверять данным официальной статистики, в соответствии с которыми количество совершаемых административных правонарушений в

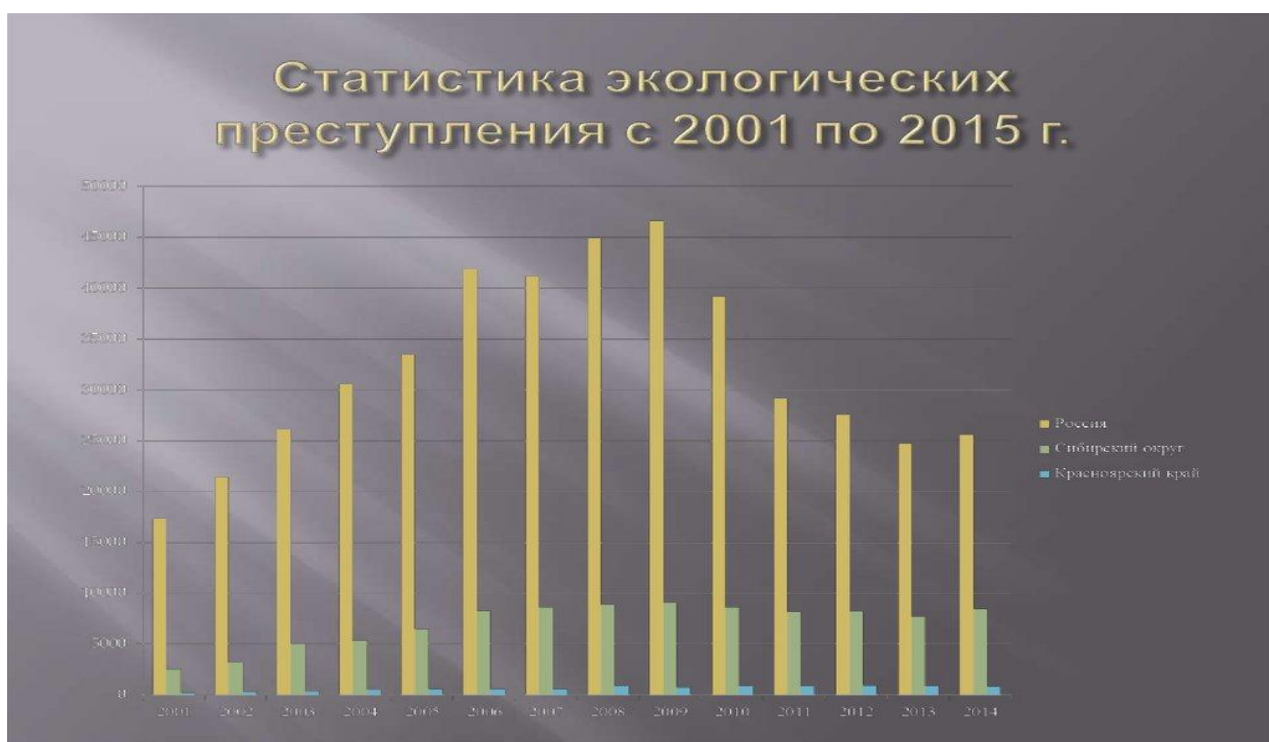
---

<sup>48</sup> Жадан В. Н., Лебедев А. А. Об уголовно-правовом анализе экологических преступлений // *Matters of Russian and International Law*. 2017, Vol. 7, Is. 2B. С. 250.

сфере природопользования значительно превышает количество преступлений.

Статистические результаты территориальных органов Росприроднадзора по Сибирскому федеральному округу за 2015 год позволяют составить представление о структуре совершаемых административных правонарушений в сфере природопользования. Отметим наиболее существенные моменты:

1. Общую динамику преступлений в сфере природопользования в СФО в контексте общероссийской иллюстрирует следующая диаграмма:



Относительно видовых характеристик преступлений в сфере природопользования их современная динамика выглядит следующим образом:

Характер преступления	2013	2014	2015	2016
Незаконная рубка лесных	6486	6313	6519	6042

насаждений				
Уничтожение или повреждение лесных насаждений	421	512	365	210
Незаконная добыча (вылов) водных биологических ресурсов	427	520	569	410
Незаконная охота	254	323	345	333

Приведенные данные показывают, что наиболее устойчивую и значительную часть составляют незаконная рубка лесных насаждений (около 81%), уничтожение или повреждение лесных насаждений (около 9%), незаконная добыча (вылов) водных биологических ресурсов (около 6%), незаконная охота (около 3%). И только 1-2% приходится на все остальные преступления, предусмотренные гл. 26 УК РФ. Состояние и динамика совершения преимущественно этих четырех составов преступлений и характеризуют экологическую преступность в регионе в целом.

2. Более 40% дел об административных правонарушениях заведено по следующим основаниям: ст. 8.25 (нарушение правил использования лесов), 27,5%; ст. 8.28 (незаконная рубка, повреждение лесных насаждений или самовольное выкапывание в лесах деревьев, кустарников, лиан); 17,5%; ст. 8.37, 10% — ст. 8.2 (несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления или иными опасными веществами); 2,5% — ч. 2 ст. 8.6 (порча земель) и ст. 8.12 (нарушение порядка предоставления гражданам, юридическим лицам земельных участков, лесов в водоохраных зонах и режима их использования).

Можно заключить, что вышеуказанные данные о структуре преступлений и правонарушений в СФО имеют объективную детерминацию, так как обусловлены богатством данных территорий лесными и водными ресурсами.

3. Большое количество дел об административных правонарушениях заведено по основаниям нарушения законных требований уполномоченных органов государственной власти о привлечении к административной ответственности. Об этом свидетельствуют данные следующей таблицы (данные приведены за 2015 г.):<sup>49</sup>

Показатели	Единица измерения	Итого по СФО
Возбуждено административных дел	шт.	4132
ст. 19.5 КоАП	шт.	1088
ст. 20.25 КоАП	шт.	302
другим статьям КоАП	шт.	136

Показательно, что только за один третий квартал 2016 г. при проведении надзорных мероприятий территориальными органами Росприроднадзора по Сибирскому федеральному округу выявлено 2210 нарушений в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Выдано 1945 предписаний, за отчетный период выполнено – 1201 (с учетом переходящего остатка с прошлых лет). Устранено 1201 нарушение. Вынесено 1983 постановления о привлечении к административной ответственности юридических, должностных и физических лиц. Начислено штрафов на общую сумму 112,8 млн. руб. Подтвержденный органами казначейства РФ объем поступлений в бюджеты бюджетной системы РФ в виде штрафов составил 97 млн. руб., в возмещение вреда, причиненного окружающей среде

<sup>49</sup> Сводная отчетность о результатах контрольно-надзорной деятельности территориальных органов Росприроднадзора по Сибирскому федеральному округу за 2015 год (без лицензионного контроля и проверок переданных полномочий) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://rpn.gov.ru/node/18952> (дата обращения: 29.09. 2018)

- 22,6 млн. руб., в виде платы за негативное воздействие на окружающую среду – 3228,9 млн. руб.<sup>50</sup>

Представляется, что приведенные данные свидетельствуют, в первую очередь, о низком уровне правовой культуры субъектов экономической деятельности, стремящихся избежать законно установленных норм административной ответственности.

Итак, статистические данные красноречиво свидетельствуют о том, что несмотря на уменьшение количества официально зарегистрированных преступлений и правонарушений в сфере природопользования, проблемы, связанные с актуальностью совершенствования государственной политики по контролю за режимом реализации вещных прав в отношении природных ресурсов не теряют своей актуальности. В этом смысле следует учитывать и фактор повышенной латентности преступлений и правонарушений, совершаемых в рассматриваемой сфере. Кроме того, показателем существующих проблем в сфере природопользования являются данные о том, что только за 2016-2017 гг. в арбитражный суд Восточно-Сибирского округа поступило на рассмотрение порядка 36 дел, а Западно-Сибирского 143 дел,<sup>51</sup> предметом которых стали споры при реализации вещных прав на природные ресурсы.

---

<sup>50</sup> <http://chistohod.ru/news/1804/>

<sup>51</sup> Данные взяты из Справочно-правовой системы Консультант Плюс.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование позволило сформулировать ряд концептуальных выводов относительно актуальных проблем реализации прав собственности на природные ресурсы в современной Российской Федерации, а именно:

1. Право собственности на природные ресурсы в системе гражданско-правового регулирования следует идентифицировать с понятием «природопользование» и рассматривать в качестве особого правового института, который под влиянием разнообразных факторов преимущественно объективного свойства (исторические традиции) является наиболее консервативным в отечественной цивилистике. Данное обстоятельство существенным образом затрудняет его интеграцию в систему правового регулирования, адекватной установившейся в Российской Федерации системе социально-экономических отношений.

2. Право собственности на природные ресурсы как правовой институт имеет комплексную сущность, то есть регулируется нормами конституционного, гражданского, экологического и административного права. Цивилистическая сущность данного института, заключающаяся в реализации совокупности вещных прав на природные ресурсы (права пользования, владения и распоряжения), ограничена как правовыми нормами конституционного права (в первую очередь, нормой ст. 9 Конституции РФ), так и устойчивой традицией восприятия принадлежности природных ресурсов, сформировавшейся в общественном сознании на протяжении периода существования советской государственности. В связи с этим в обозримой перспективе не представляется возможным появление правовых оснований для установления реального равенства всех форм собственности на природные ресурсы. Иначе говоря, соотношение государственной и частной форм собственности на природные ресурсы в качестве

фундаментальной основы и ее производной будет характеризовать концепцию правового регулирования данного института еще длительный период времени.

3. Природопользование как самостоятельный правовой институт тесно связано с фундаментальным институтом экологического права «охрана окружающей среды». Вместе с тем эти институты различны по своей правовой природе. Так, если под природопользованием необходимо понимать совокупность всех форм экономически значимого использования гражданами и их объединениями природных ресурсов при соблюдении вышеуказанных ограничений, то институт охраны окружающей среды устанавливает условия и требования к такой деятельности. Таким образом, охрана окружающей среды выступает «ограничителем» практической реализации природопользования.

4. Специфика права собственности на природные ресурсы заключается в том, что первостепенное значение в его структуре имеет правомочие пользования, поскольку оно в меньшей степени ограничено по сравнению с ведущим правомочием классического института собственности – распоряжением. Ограничение в отношении реализации правомочия пользования природными ресурсами в действующем законодательстве определяется как «рациональное природопользование», которое обусловлено необходимостью соблюдения собственником природных ресурсов установленных требований, в первую очередь, экологического законодательства под угрозой применения мер юридической ответственности различных видов. В наиболее расширенном контексте в действующем законодательстве регламентированы меры применения административной ответственности.

5. С учетом вышесказанного, правовой режим реализации права собственности на природные ресурсы на современном этапе развития Российской Федерации характеризуется следующими основными чертами:

– межотраслевым правовым регулированием;



– особым содержанием складывающихся в результате его реализации общественных отношений, в рамках которого установлен специфический комплекс обязанностей собственников, связанных с реализацией главного их правомочия – права пользования природными ресурсами;

– значительным присутствием публичного элемента, что находит свое выражение, в первую очередь, в существовании особого разрешительного порядка, реализуемого полномочными органами государственной власти преимущественно в форме лицензирования и особых договоров передачи природных ресурсов в пользование, имеющих административный характер, поскольку императивно предполагают ограничение прав пользователей природных ресурсов (например, установление сервитутов, возможность принудительного изъятия их пользования);

– наличием специфики правового регулирования вещных прав на отдельные виды природных ресурсов. В настоящее время наиболее регламентированным является правовой режим собственности земельными участками, в меньшей степени такая регламентация характерна для водных ресурсов, недр и атмосферного воздуха.

6. В настоящее время в сфере природопользования в РФ можно выделить ряд системных проблем, показателем наличия которых является количество совершаемых правонарушений в данной сфере, а также разнообразных гражданско-правовых споров, связанных с правовым режимом вещных прав на природные ресурсы (примерное их количество установлено в исследовании на примере Сибирского федерального округа).

В качестве основных из них целесообразно выделять следующие:

– отсутствие в действующем законодательстве оптимального сочетания правовых средств, позволяющих учитывать частноправовые интересы в условиях приоритета публично-государственных. Необходимо отметить, что действующие акты законодательства в полной мере не учитывают гражданско-правовую специфику различных видов используемых

в гражданском обороте природных ресурсов (недр, водных и лесных), следствием чего является отсутствие разработанной системы вещных прав, регламентации сделок с различными видами природных ресурсов;

– отсутствие эффективной стратегии государственного планирования в сфере природопользования. Все существующие доктрины, стратегии и программы в основном имеют прогнозные тенденции и носят декларативный характер;

– отсутствие юридической четкости в определении правовой природы вреда, который причиняется компонентам природной среды – недрам, почвам, атмосферному воздуху и др. в результате практической реализации вещных прав, отсутствие эффективного правового регулирования возмещения вреда, причиненного окружающей среде в целом.

Представляется, что выявление всех проблем, связанных с реализацией вещных прав на природные ресурсы, а также поиск возможностей для их решения, должно определять предмет отдельного комплексного исследования на уровне кандидатской диссертации. В качестве первоочередного средства совершенствования природопользования в РФ следует рассматривать систематизацию и закрепление в рамках отдельного кодифицированного акта федерального законодательства норм, направленных на регулирование предпринимательской деятельности, связанной с природопользованием, а также регламентацию возмещения вреда окружающей среде при осуществлении хозяйственной деятельности, связанной с использованием природных ресурсов.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014, № 31, ст. 4398.
2. Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ (ред. от 03.08.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2018) // Российская газета, № 277, 08.12.2006.
3. Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // Собрание законодательства РФ. 05.06.2006, № 23, ст. 2381.
4. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // Собрание законодательства РФ, 29.10.2001, № 44, ст. 4147.
5. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 03.08.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2018) // Собрание законодательства РФ, 03.01.2005, № 1 (часть 1), ст. 16.
6. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 29.07.2018) // Собрание законодательства РФ, 17.06.1996, № 25, ст. 2954.
7. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 1.
8. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «Об охране окружающей среды» // Российская газета, № 6, 12.01.2002.

9. Федеральный закон от 04.05.1999 № 96-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «Об охране атмосферного воздуха» // Собрание законодательства РФ, 03.05.1999, № 18, ст. 2222.
10. Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О животном мире» // Собрание законодательства РФ, 24.04.1995, № 17, ст. 1462.
11. Федеральный закон от 01.12.2007 № 315-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О саморегулируемых организациях» // Собрание законодательства РФ, 03.12.2007, № 49, ст. 6076.
12. Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «Об экологической экспертизе» // Собрание законодательства РФ, 27.11.1995, № 48, ст. 4556.
13. Федеральный закон от 24.07.2009 № 209-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 04.09.2018) // Собрание законодательства РФ, 27.07.2009, № 30, ст. 3735.
14. Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 (ред. от 03.08.2018) «О недрах» // Российская газета, № 52, 15.03.1995.
15. Постановление Конституционного Суда РФ от 09.01.1998 № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 19.01.1998, № 3, ст. 429.
16. Определение Конституционного суда РФ от 23 ноября 2017 г. № 2541-О [Электронный ресурс] // Доступ из Справочно-правовой системы Консультант Плюс.
17. Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Президентом РФ 30.04.2012) [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система Консультант Плюс.

18. Постановление Правительства РФ от 30.12.2006 № 881 «О порядке утверждения нормативов допустимого воздействия на водные объекты» // Собрание законодательства РФ, 22.01.2007, № 4, ст. 514.

19. Распоряжение Правительства РФ от 30.12.2015 № 2776-р «О Концепции совершенствования механизмов саморегулирования» // Собрание законодательства РФ, 11.01.2016, № 2 (часть II), ст. 458.

20. Распоряжение Правительства РФ от 31.08.2002 № 1225-р «Об Экологической доктрине Российской Федерации» // Российская газета, № 176, 18.09.2002.

21. Распоряжение Правительства РФ от 13.11.2009 № 1715-р «Об Энергетической стратегии России на период до 2030 года» // Собрание законодательства РФ, 30.11.2009, № 48, ст. 5836.

22. Приказ МПР РФ от 2 апреля 2007 г. № 74 «Об утверждении формы лесной декларации и порядка заполнения и подачи лесной декларации» // БНА ФОИВ. 2007. № 19.

23. Алексеев С. С. Право собственности: проблемы теории.– М.: Норма, 2007. – 238 с.

24. Беляев А. В. Трансформация экономических отношений собственности на природные ресурсы в современной России: дисс. канд. эконом. наук. – Тамбов, 2003. – 147 с.

25. Бринчук М.М. Экологическое право: учебник [Электронный ресурс] // Доступ из Справочно-правовой системы Консультант Плюс.

26. Боголюбов С. А. Суверенитет России на ее природные ресурсы // Lex Russica.– № 6. –2016. – С. 10-26.

27. Боголюбов С.А. Соотношение публично-правовых и частноправовых средств в обеспечении экологических прав граждан // Журнал российского права. – 2005. – № 7. – С.11-21.

28. Бринчук М. М. Конституционные основы права собственности на природу // Труды института государства и права РАН. – Т.12. –№ 4. –2017. – С. 97-132.

29. Будникова Ю.Е. Проблемы механизма правового регулирования предпринимательства в сфере использования природных ресурсов // Предпринимательское право. Приложение Право и Бизнес.– 2016. – № 1. – С. 40-46.
30. Вахаев М.Х. Дискуссионные вопросы частной собственности на землю в России / Журнал российское право. – 2006. – № 5.– С. 79–86.
31. Гражданское право: Учебник: в 3 т. / под ред. Ю.К. Толстого. Т. 1. – М.: Проспект. – 765 с.
32. Грузин С. В. Конституционно-правовое регулирование отношений публичной собственности на природные ресурсы в Российской Федерации: дисс. канд юр. наук. – Спб., 2007.– 190 с.
33. Демичев А.А., Грачева О.С. Экологическое право: учебник. – М.: Прометей, 2017. – 348 с.
34. Егорова М. Б. Конституционные основы права государственной собственности на природные ресурсы: дисс. канд. юр. наук. – М., 2003. – 188 с.
35. Ерофеев Б.В. Экологическое право: Учебник. М.: Форум; ИНФРА-М, 2004. – 317 с.
36. Жадан В. Н., Лебедев А. А. Об уголовно-правовом анализе экологических преступлений // Matters of Russian and International Law.– 2017.– Vol. 7. Is. 2В. – С. 237-263.
37. Игнатьева И.А. Актуальные проблемы возмещения вреда окружающей среде (аспекты правового регулирования, судебной практики и реализации государственной политики в области экологического развития) // Экологическое право.– 2016.– № 4. – С. 10-17.
38. Камышанский В. П. Право собственности : пределы и ограничения.– М.: ЮНИТИ: Закон и право, 2000. – 301 с.
39. Кичигин Н.В. Правовое обеспечение экологической модернизации как эколого-правовой приоритет // Современные приоритеты в развитии аграрного, земельного и экологического права. –М., 2012. – 443 с.

40. Кейнс Дж. М. Общая теория занятости, процента и денег [Электронный ресурс]. – URL: <https://ru.wikipedia.org>.

41. Лаптев В.В. Современные проблемы предпринимательского (хозяйственного) права // Предпринимательское право в XXI веке: Преемственность и развитие. – М., 2002. С. 2-23.

42. Малая Т.Н. Природные ресурсы как объекты права собственности: о соотношении природоресурсного и гражданского законодательства в определении их режима // Экологическое право. – 2009. – № 5/6. – С. 46-48.

43. Новицкий И.Б. Основы римского гражданского права: Учебник. – М.: Зерцало, 2000. – 400 с.

44. Общая теория государства и права: академ. курс: в 3 т. Т. 3: Государство, право, общество / отв. ред. М.П. Марченко. – М.: Юридическая литература, 2007. – 245 с.

45. Поздняков А.В. Собственность и ее роль в самоорганизации социально-экономических систем. Проблемы собственности на природные ресурсы.– Новосибирск: Изд-во СО РАН 1999. – 234 с.

46. Покровский И. XI. Проблема собственности // Классика российской цивилистики. М., 2006. [Электронный ресурс] // Доступ из Справочно-правовой системы Консультант Плюс.

47. Пономарев М.В. Плата за негативное воздействие на окружающую среду как механизм экономического стимулирования природоохранной деятельности // Журнал российского права. 2018.– № 4.– С. 150-160.

48. Предпринимательское право: учебник / под ред. Н.И. Косяковой. – М.: РГГУ, 2008. – 432 с.

49. Природоресурсное законодательство в условиях модернизации экономики России: современные проблемы развития: монография / В.Б. Агафонов, В.К. Быковский, Г.В. Выпханова и др.; под ред. Н.Г. Жаворонковой.– М.: Норма, Инфра-М, 2014. – 335 с.

50. Разрешительная система в Российской Федерации: научно-практическое пособие / Л.Ю. Акимов, Л.В. Андриченко, Е.А. Артемьева и др.; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, ИНФРА– М, 2015. – 928 с.

51. Романова О.А. О развитии саморегулирования в сфере природопользования как одного из факторов устойчивого развития территорий в Российской Федерации // Lex russica. – 2018. – № 5. – С. 72-84.

52. Рубаник В. Е. Собственность и право собственности: юридические, философские, социологические, экономические подходы в их историческом развитии. – М. : Юрлитинформ, 2010.– 325 с.

53. Слепенкова О. А. Право собственности на природные ресурсы [Электронный ресурс].– Ульяновск : УлГУ, 2013.

54. Солдатенков О. О. Основные положения о праве публичной собственности на природные ресурсы. – Хабаровск : Хабаровская гос. акад. экономики и права, 2010. – 119 с.

55. Соболев И. А. Институт права собственности на природные ресурсы // Вестник Санкт-Петербургского института МВД России.– № 4. – 2007. – С. 36-42.

56. Соколова Э.Д., Александрова С.Н. Хозяйственное право: учебное пособие. – М.: Зерцало, 2000. – 196 с.

57. Суханов Е.А. Гражданское право России - частное право / отв. ред. В.С. Ем.– М.: Юрайт, 2008. – 345 с.

58. Суханов Е.А. Вещное право: научно-познавательный очерк. М.: Статут, 2017. – 560 с.

59. Чаплин Н.Ю. Понятие и особенности земельного участка как объекта гражданских прав // Журнал российского права.– 2018. –№ 8. – С. 155-161.

60. Шуплецова Ю.И. Вещные права на природные ресурсы: публичные и частные интересы. М.: Юриспруденция, 2007. – 160 с.



61. Alder J. Environmental law and ethics. – Basingstoke (Hants.) ; London : Macmillan press, Cop. 1999. – XXV, 415 с.
62. Armstrong C. Natural Resource Ownership For Hugh LaFollette (ed) International Encyclopedia of Ethics, Forthcoming University of Southampton - Faculty of Law, Arts and Social Sciences [Электронный ресурс]. –URL: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3045687](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3045687)
63. Jans J. H. European Environmental law / Jan H. Jans. - 2nd ed. - Groningen : Europa law publ., 2000. – XV.– 464 с.
64. Leo-Felix L. Sovereignty over, Ownership of, and access to Natural Resources [Электронный ресурс]. – URL: <http://eolss.net/sample-chapters/C04/E4-21-05.pdf>
65. Kiss A. C. International environmental law. – Nairobi: United Nations environment programme (UNEP), cop. 2004. – XVII. – 458 с.
66. Сводная отчетность о результатах контрольно-надзорной деятельности территориальных органов Росприроднадзора по Сибирскому федеральному округу за 2015 год (без лицензионного контроля и проверок переданных полномочий) [Электронный ресурс]. – URL: <http://rpn.gov.ru/node/18952>
67. Чистоход [сайт]. – URL: <http://chistohod.ru/news/1804/>