

Правовое регулирование общего и специального природопользования в Российской Федерации*

Е. С. Болтанова

Национальный исследовательский Томский государственный университет,
Юридический институт, Российская Федерация, 634050, Томск, пр. Ленина, 36

Для цитирования: Болтанова, Елена С. 2018. «Правовое регулирование общего и специального природопользования в Российской Федерации». *Вестник Санкт-Петербургского университета*. Право 4: 640–652. <https://doi.org/10.21638/spbu14.2018.413>

Природопользование — естественное и обязательное условие существования человечества. С учетом сложности природных ресурсов, разнообразия возникающих при их использовании отношений сфера природопользования подвергается воздействию различных отраслей права. Значительная роль в создании эколого-правового механизма природопользования принадлежит нормам экологического и гражданского законодательства, которые пересекаются в части имущественных отношений, возникающих в сфере природопользования. Эта та сфера, которая имеет комплексный характер. Признание природных ресурсов объектами гражданских прав имеет большое практическое значение, поскольку позволяет использовать в упорядочении возникающих по поводу этих объектов общественных отношений нормы гражданского законодательства, а также применять средства гражданско-правовой защиты. В то же время природные ресурсы являются частью природы, подчиняются ее общим законам, имеют единое предназначение, социальную роль и от их состояния зависит качественная среда существования всего человечества. Поэтому только частноправовыми нормами регулирование отношений по природопользованию не ограничивается и обеспечивается публично-правовыми положениями, цель которых — сохранение и улучшение природной среды. Каждая из этих отраслей на основании защищаемого интереса, своих принципов правового регулирования обеспечивает своеобразное правовое регулирование отношений по природопользованию. Вместе с тем интеграционные процессы в праве приводят к совместному правовому взаимодействию названных отраслей, которое должно быть согласованным. Такому согласованию диаметрально противоположных отраслей права помогают экологизированные нормы гражданского права, позволяющие обеспечить экологические интересы общества в использовании природных ресурсов, а также использование в экологическом праве устоявшихся гражданско-правовых конструкций.

Ключевые слова: природопользование, гражданское законодательство, экологическое законодательство, право общего природопользования, право специального природопользования, эколого-правовой механизм.

1. Введение. Природопользование — способ удовлетворения человеком своих потребностей в природных ресурсах, в том числе путем их извлечения из природной среды. Как любому живому организму человеку необходимы питательные

* Статья выполнена при финансовой поддержке гранта 18-011-00612 РФФИ.

© Санкт-Петербургский государственный университет, 2018

вещества земли и воды, сама земная поверхность, атмосферный воздух, использование которых и составляет базовые (жизненно необходимые) условия его существования. Такое использование неизбежно выступает и значительным фактором воздействия (часто — отрицательным) на окружающую среду. Основные задачи государства — обеспечение экологически правильного поведения субъектов, повышение эффективности использования природных ресурсов, сокращение негативного воздействия на окружающую среду.

Созданный в России эколого-правовой механизм направлен на решение обозначенных выше задач. Важно понимать, что содержание этого механизма определяется не только нормами законодательства в сфере охраны окружающей среды. Актуальным направлением является также развитие экологического законодательства и включение экологизированных норм¹ в иные отрасли права, в том числе в гражданское законодательство, регулирующее отношения по природопользованию.

2. Основное исследование. Природопользование представляет собой определенное социальное явление. При природопользовании возникают разнообразные общественные отношения по использованию природных объектов и содержащихся в них природных ресурсов, попадающие в сферу правового воздействия различных отраслей законодательства. Между тем в федеральных законах отсутствует понятие природопользования. Как синонимичное можно привести легальное понятие «использование природных ресурсов», под которым предлагается понимать эксплуатацию природных ресурсов, вовлечение их в хозяйственный оборот, в том числе все виды воздействия на них в процессе хозяйственной и иной деятельности (ст. 1 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»²). В этом понятии законодатель делает акцент на деятельном поведении природопользователей.

Право природопользования — категория юридическая. Исходя из норм Федерального закона «Об охране окружающей среды», объектом права природопользования является природный ресурс, т. е. компоненты природной среды, природные объекты и природно-антропогенные объекты, которые используются или могут быть использованы при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в качестве источников энергии, продуктов производства и предметов потребления и имеют потребительскую ценность.

Право природопользования (в субъективном смысле) — это общественное отношение, содержание которого составляет совокупность принадлежащих определенному субъекту прав и обязанностей по использованию природных ресурсов. Эти права и обязанности природопользователей в юридической литературе могут также именоваться правом природопользования. Совокупность норм, регулирующих отношения по природопользованию, составляет право природопользования как правовой институт (в объективном смысле). Долгое время этот институт составляли нормы исключительно публично-правовой направленности, но сегодня

¹ Экологизированные правовые нормы — это содержащиеся в различных нормативных правовых актах, не относящихся к экологическому законодательству, общеобязательные правила поведения, обеспечивающие рациональное использование природных ресурсов и охрану окружающей среды и ее компонентов.

² Здесь и далее все ссылки на нормативно-правовые акты и судебную практику приводятся по СПС «КонсультантПлюс». Дата обращения 12 августа, 2018. <http://www.consultant.ru>.

значительное место принадлежит договорному регулированию соответствующих отношений. Институт природопользования имеет комплексный характер, и его нормы содержатся в нормативных правовых актах гражданского, земельного, лесного, водного, горного, фаунистического и иного законодательства.

Экологическое право и гражданское право пересекаются в части имущественных отношений, возникающих в сфере природопользования. Эта та сфера, которая имеет комплексный характер и подвергается *совместному* воздействию норм и экологических, и гражданско-правовых, что не случайно и не удивительно. Определенная сфера общественных отношений испытывает правовое воздействие разноотраслевых норм в силу взаимосвязанности общественных отношений. Правовое регулирование общественных отношений по использованию природных ресурсов осуществляется не только специальными нормами, содержащимися, например, в Земельном, Водном, Лесном кодексах, но и нормами гражданского права.

Хотя в ст. 128 Гражданского кодекса РФ (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ содержится общий перечень объектов гражданских прав (разнообразные материальные и нематериальные блага) и природные объекты не упоминаются, содержание ст. 129 ГК РФ позволяет сделать вывод, что к объектам гражданских прав относятся и земля, и иные природные ресурсы, а в ст. 130 ГК РФ земельные участки и участки недр, а также все, что прочно связано с землей, отнесено к недвижимости. Д. В. Шорников считает, что в качестве объектов гражданских прав из числа природных ресурсов в первую очередь должны рассматриваться земельные участки, участки недр, водные объекты, лесные участки, объекты животного мира и воздушные объекты. Под воздушными объектами автор понимает участок воздушного пространства с определенными в надлежащем порядке границами (Шорников 2005, 6, 8).

В. А. Лапач, специально и глубоко занимавшийся исследованием объектов гражданских прав, к их юридически значимым признакам относит: способность объекта удовлетворять материальные и нематериальные потребности субъектов гражданских отношений, дискретность объекта — его количественное и качественное обособление от иных объектов, системность объекта — нахождение объекта в системной связи с иными объектами гражданских прав (Лапач 2002, 140–167). Эти признаки присущи и природным объектам, хотя последние обладают некоторой спецификой. Особо сложно во многих случаях выделить дискретность природного объекта. Если земельные и лесные участки, участки недр, объекты животного мира обладают достаточно высокой степенью дискретности, то говорить о дискретности водных объектов, недр, леса, атмосферного воздуха затруднительно.

Признание природных ресурсов объектами гражданских прав имеет большое практическое значение, поскольку позволяет использовать в упорядочении возникающих по поводу этих объектов общественных отношений нормы гражданского законодательства, а также применять средства гражданско-правовой защиты.

Вместе с тем нельзя не заметить, что природные ресурсы являются частью природы, подчиняются ее общим законам, имеют единое предназначение, социальную роль и от их состояния зависит качественная среда существования всего человечества. Поэтому только частноправовыми нормами регулирование отношений по природопользованию не ограничивается и обеспечивается публично-правовыми положениями, цель которых — сохранение и улучшение природной среды.

Экологическое законодательство с учетом стоящей перед ним задачи охраны окружающей среды оказывает *самостоятельное* (в каком-то смысле — относительно самостоятельное) воздействие на определенную группу отношений. Автономность от гражданского законодательства определяется различиями в объекте общественных правоотношений (например, гражданскому законодательству не известны такие сложные и комплексные объекты, как окружающая среда, природная среда, экологическая система) и правовой природе складывающихся по поводу этих объектов отношений. Именно специфические объекты экологических отношений, а также особая роль природных объектов и природных ресурсов, которые могут быть объектом вещных и обязательственных правоотношений, определяют принципы экологического законодательства, реализация которых в эколого-правовых нормах и позволяет последним не только не затеряться в массиве гражданско-правовых норм, но и занять самостоятельную нишу в регулировании отношений по природопользованию. Эколого-правовые нормы в сфере природопользования обеспечивают публичный интерес. Большая роль принадлежит экологическому законодательству в закреплении возможности/невозможности принадлежности природных ресурсов определенным лицам для конкретных целей, в определении оснований возникновения, изменения, прекращения права природопользования, в установлении специфических (природоохранных) прав и обязанностей природопользователя, порядка их реализации, пределов права природопользования.

Главный критерий классификации права природопользования — *вид* используемого природного ресурса. Соответственно, выделяются: право землепользования, право водопользования, право лесопользования, право недропользования, право пользования животным миром, право пользования растительным миром вне лесов, право пользования атмосферным воздухом. Разделение природы — единой экологической системы — на отдельные компоненты и природные объекты обосновано существованием специального правового регулирования их использования, охраны различными нормативными правовыми актами относительно самостоятельными актами (Земельным, Водным, Лесным кодексами, Законом о недрах и иными).

В зависимости от основания возникновения право природопользования традиционно подразделяется на общее (реализация которого не нуждается в специальном разрешении государства) и специальное (возникающее при санкционировании его государством).

Право общего природопользования представляет собой особую правовую конструкцию с только ей присущим содержанием, на которое не влияет ни вид природопользования, ни целевое назначение объекта пользования, ни сроки и ограничения пользования (Право природопользования в СССР 1990, 82). В основе этого права лежит неразрывная естественная связь человека и природы. Право общего природопользования возникает в связи с наличием у человека потребности в использовании природных объектов как естественного условия его существования (например, процесс обмена веществ в организме человека обуславливает право каждого на пользование атмосферным воздухом). Право общего природопользования не требует получения каких-либо специальных разрешений и осуществляется бесплатно.

Рассматриваемое право возникает не только в силу естественного права, но и на основании правовых норм. Прежде всего, право общего природопользования

базируется на конституционном положении о свободе передвижения, выборе месте пребывания и жительства (ч. 1 ст. 27 Конституции РФ). Право общего природопользования характеризуется равными правами на доступ к ресурсам природы. Всем гражданам гарантируется право на благоприятную окружающую среду (ст. 42 Конституции РФ), при этом на каждого возлагается обязанность сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (ст. 58 Конституции РФ).

В Гражданском кодексе РФ содержится общая норма о том, что граждане имеют право свободно, без каких-либо разрешений находиться на не закрытых для общего доступа государственных или муниципальных земельных участках и использовать имеющиеся на этих участках природные объекты в пределах, допускаемых законом и иными правовыми актами, а также собственником соответствующего земельного участка. Если земельный участок не огорожен либо его собственник иным способом ясно не обозначил, что вход на участок без его разрешения не допускается, любое лицо может пройти через участок при условии, что это не причиняет ущерба или беспокойства собственнику (ст. 262 ГК РФ). Здесь сформулированы условия общего землепользования.

В земельном и градостроительном законодательстве есть специальные понятия «земельный участок общего пользования» и «территории общего пользования». Территориями общего пользования (площади, улицы, проезды, набережные, береговые полосы водных объектов общего пользования, скверы, бульвары и т. д.) беспрепятственно пользуется неограниченный круг лиц. В границах территорий общего пользования запрещается приватизация земельных участков (ст. 27, 85 Земельного кодекса РФ от 25.10.2001 № 136-ФЗ, ст. 1 Градостроительного кодекса РФ от 29.12.2004 № 190-ФЗ).

В случаях, когда в соответствии с законом, особым разрешением собственника или в соответствии с местным обычаем на определенной территории допускается сбор ягод, добыча (вылов) рыбы и других водных биологических ресурсов, сбор или добыча других общедоступных вещей и животных, право собственности на соответствующие вещи приобретает лицо, осуществившее их сбор или добычу (ст. 221 Гражданского кодекса РФ). Право на пребывание в лесах, на заготовку и сбор дикорастущих пищевых, а также недревесных лесных ресурсов для своих нужд, использование животного мира в воспитательных, рекреационных и эстетических целях без изъятия их из среды обитания, а также право любительского и спортивного рыболовства (в целях личного потребления и в рекреационных целях) на водных объектах общего пользования также гарантируется федеральным законодательством.

Правообладатели земельных участков имеют право осуществлять в границах данных земельных участков без применения взрывных работ общее недропользование — использовать для собственных нужд общераспространенные полезные ископаемые, имеющиеся в границах земельного участка и не числящиеся на государственном балансе, подземные воды (при соблюдении условий, указанных в ст. 19 Закона РФ «О недрах»), а также строить подземные сооружения на глубину до пяти метров в порядке, установленном законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ (Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах»).

В отношении водных объектов в Водном кодексе РФ от 03.06.2006 № 74-ФЗ также есть нормы, обеспечивающие общее водопользование: в соответствии со

ст. 6 поверхностные водные объекты, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, являются водными объектами общего пользования, т. е. общедоступными водными объектами, если иное не предусмотрено Водным кодексом РФ. Каждый гражданин вправе иметь доступ к водным объектам общего пользования и бесплатно использовать их для личных и бытовых нужд, если иное не предусмотрено Водным кодексом РФ, другими федеральными законами. Кроме того, каждый гражданин вправе пользоваться (без использования механических транспортных средств) береговой полосой водных объектов общего пользования («бечевником») для передвижения и пребывания около них, в том числе для осуществления любительского и спортивного рыболовства и причаливания плавучих средств. Не так давно (в 2013 г.) в Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ была введена ст. 8.12.1, устанавливающая ответственность за несоблюдение условия обеспечения свободного доступа граждан к водному объекту общего пользования и его береговой полосе.

Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире» не содержит конкретных норм об общем пользовании животным миром. В то же время ч. 3 ст. 35 этого Закона допускается пользование отдельными объектами животного мира бесплатно, если это не связано с получением разрешения на пользование животным миром. Пользование животным миром в научных, культурно-просветительных, воспитательных, рекреационных и эстетических целях посредством разных форм наблюдения, мечения, фотографирования и иных методов исследования без изъятия объектов животного мира из среды обитания допускается без специального разрешения и бесплатно, если эти методы не наносят вреда животному миру или среде его обитания и не нарушают прав пользователей животным миром, другими природными ресурсами, а также прав собственников земель, землевладельцев, землепользователей, за исключением случаев, когда такое пользование запрещено (ст. 44). Законодательство об охоте содержит понятие общедоступных охотничьих угодий; под ними понимаются территории, в границах которых физические лица имеют право свободно пребывать в целях охоты (Федеральный закон от 24.07.2009 № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ»). Граждане вправе осуществлять любительское и спортивное рыболовство на водных объектах общего пользования свободно и бесплатно, если иное не предусмотрено федеральным законом. При этом законодательство о животном мире, об охоте и рыболовстве в основном предусматривает разрешительный порядок пользования животным миром (специальное природопользование).

Таким образом, наиболее полно право общего природопользования находит отражение в водном и лесном законодательстве. Данное право неотчуждаемо и неделимо от субъекта, оно имеет личный, потребительский характер. И неудивительно, что это право наиболее обеспечено нормативными актами, формирующими экологическое законодательство, поскольку последнее — система правовых актов, содержащих правила поведения в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов (Боголюбов 2010, 28).

Право общего природопользования не является абсолютным. Его реализация не должна нарушать права и охраняемые законом интересы других лиц, публичные интересы. В ряде случаев законодатель сам определяет пределы этого права.

Например, использование водных объектов общего пользования осуществляется в соответствии с правилами охраны жизни людей на водных объектах, а также исходя из устанавливаемых органами местного самоуправления правил использования водных объектов для личных и бытовых нужд. Право на свободное пребывание граждан в лесах может быть ограничено в целях обеспечения пожарной безопасности и санитарной безопасности в лесах, безопасности граждан при выполнении работ.

Право специального природопользования обеспечивается разнообразными актами, устанавливающими субъектов и требования к ним, характеристики объекта и способы его индивидуализации, права и обязанности природопользования, основания возникновения, изменения и прекращения права на использование природных ресурсов и иные положения. В отношении отдельных видов природопользования действуют отраслевые кодифицированные акты (Земельный, Водный, Лесной кодексы РФ) и некодифицированные нормативные правовые акты.

Право специального природопользования позволяет лимитировать ресурсопотребление и воздействие на окружающую среду и ее компоненты, устранить (предупредить) возможные конфликты по использованию определенного природного ресурса, обеспечить его рациональное использование.

В то же время значительная роль в регулировании отношений по специальному природопользованию отводится нормам гражданского законодательства, которое в силу ст. 2 Гражданского кодекса РФ определяет правовое положение участников гражданского оборота, основания возникновения и порядок осуществления права собственности и других вещных прав, регулирует договорные и иные обязательства, а также иные имущественные отношения.

Наличие права специального природопользования базируется на том, что природные ресурсы имеют своего собственника и в Российской Федерации государство провозглашено собственником большинства природных объектов. Недра и животный мир находятся в исключительной собственности государства; леса (участки, покрытые лесом), водные объекты — преобладающе в государственной собственности. Подавляющее большинство земельных ресурсов (около 90 %) принадлежит государству, несмотря на то что в нашей стране признается многообразие форм собственности на земельные участки.

Природопользователем может быть физическое, юридическое лицо, в том числе иностранные граждане и юридические лица. Ограничения по субъектному составу отношений специального природопользователя устанавливаются в законах.

Многие виды природопользования допускают смену природопользователя в результате правопреемства (в случае смерти гражданина, реорганизации юридического лица). Например, реорганизация юридического лица — пользователя недр путем его преобразования — изменения его организационно-правовой формы или путем присоединения к нему другого юридического лица или слияния с другим юридическим лицом влечет переход права пользования участком недр к этому субъекту предпринимательской деятельности и требует переоформления лицензии на пользование участком недр (ст. 17.1 Закона РФ «О недрах»).

Право специального природопользования может обеспечивать как личные потребности граждан, так и предпринимательские интересы граждан и юридических лиц, а также публичные интересы. При этом не стоит забывать, что важнейшая ха-

рактика рассматриваемого права природопользования — его строго целевой характер.

Специальное природопользование возникает и прекращается на основании правомерных юридических фактов, к которым чаще всего относятся: договоры, акты органов государственной власти и местного самоуправления, специальные разрешения, в том числе в форме лицензий. Самовольное использование не порождает права природопользования, а является юридическим фактом для привлечения виновного лица, например, к административной ответственности: за самовольный захват земельного участка; за пользование недрами без лицензии, самовольное занятие водного объекта или лесного участка; за пользование объектами животного мира и водными биологическими ресурсами без разрешения; за самовольное использование лесов; за нарушение правил охоты, правил, регламентирующих рыболовство и другие виды пользования объектами животного мира.

В отношении землепользования законодательство предусматривает такие основания возникновения прав, как: сделки по отчуждению земельных участков (например, договор купли-продажи, договор дарения); сделки, не связанные с отчуждением земельных участков (договор аренды, договор безвозмездного пользования, соглашение о сервитуте); решения о предоставлении бесплатно земельного участка на праве постоянного (бессрочного) пользования. Особое место занимает возможность возникновения права на использование земельного участка в силу закона.

Поскольку лес непосредственно располагается на земельной поверхности, использование, охрана, защита, воспроизводство лесов осуществляются в соответствии с целевым назначением земель, на которых эти леса располагаются. В лесном законодательстве есть специальное понятие «лесной участок»; он может использоваться природопользователем на праве постоянного (бессрочного) пользования, пожизненного наследуемого владения, аренды, безвозмездного пользования и ограниченного права пользования (сервитут). Лесопользователи (которым лесные участки предоставлены на праве постоянного (бессрочного) пользования или аренды) в установленном порядке подают лесную декларацию — заявление об использовании лесов в соответствии с проектом их освоения.

Кроме использования лесов с предоставлением лесных участков, возможно использование лесов и без предоставления лесных участков. Лесопользователи подают отчет об использовании лесов.

Граждане, юридические лица, использующие в установленном порядке леса, приобретают право собственности на древесину и иные добытые ими лесные ресурсы. Это положение не распространяется на леса, расположенные на землях лесного фонда, которые являются исключительной федеральной собственностью. Юридические лица и индивидуальные предприниматели, совершившие сделки с древесиной, представляют декларацию о сделках с древесиной.

Пользование животным миром осуществляется по общему правилу на основании разрешения на пользование объектами животного мира (в том числе разрешения на добычу охотресурсов), а также с соблюдением федеральных и региональных лимитов и нормативов. Например, лимит добычи охотничьих ресурсов — это объем допустимой годовой добычи охотничьих ресурсов, а квота добычи охотничьих ресурсов — часть лимита добычи охотничьих ресурсов, которая определяется в отношении каждого охотничьего угодья. Использование лесов для осуществления

видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства осуществляется на основании охотхозяйственных соглашений с предоставлением или без предоставления лесных участков.

В основе использования водных биологических ресурсов: решение о предоставлении водных биоресурсов в пользование или договор (договор о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биоресурсов; договор о предоставлении рыбопромыслового участка; договор пользования водными биоресурсами). Большое значение имеют: разрешение на добычу (вылов) водных биоресурсов, лимиты и квоты вылова (Федеральный закон от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»). Выделение квот на вылов (добычу) водных биологических ресурсов — одно из направлений государственной политики в сфере рационального использования и сохранения природных ресурсов. Установление квот на вылов (добычу) водных биологических ресурсов, т. е. максимально разрешаемых объемов их изъятия из природной среды в пределах общих допустимых уловов водных биологических ресурсов, является средством охраны природных ресурсов как одной из основ жизни и деятельности народов РФ (ч. 1 ст. 9 Конституции РФ).

Из конституционных полномочий Правительства РФ вытекает, в частности, и его обязанность обеспечить такое регулирование потребления (изъятия) из природной среды объектов животного мира, которое не создавало бы угрозы сохранению биологического разнообразия, способности к воспроизводству и устойчивому существованию (Определение Конституционного Суда РФ от 06.07.2001 № 151-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Думы Приморского края о проверке конституционности Постановления Правительства РФ “О квотах на вылов (добычу) водных биологических ресурсов внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации”»).

Объектами в сфере недропользования являются участки недр, основаниями предоставления которых выступают решения уполномоченных субъектов (в том числе совместные), соглашения о разделе продукции, государственный контракт на выполнение работ по геологическому изучению недр. Участок недр предоставляется пользователю в виде горного отвода в соответствии с лицензией на пользование недрами (геометризованного блока недр) для добычи полезных ископаемых, строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, образования особо охраняемых геологических объектов, а также в соответствии с соглашением о разделе продукции для разведки и добычи минерального сырья. Пользователь недр, получивший горный отвод, имеет исключительное право осуществлять в его границах пользование недрами в соответствии с лицензией. Допускается предоставление лицензий на несколько видов пользования недрами.

Такой же порядок и те же основания, что и для недропользования, законодательство о недрах предусматривает для подземных водных объектов. Право пользования поверхностными водными объектами регулируется водным законодательством, предусматривающим, что использование таких объектов осуществляется на основании договора водопользования или решения о предоставлении водного объекта в пользование. Водный кодекс РФ называет и виды водопользования, для

которых не требуется заключение договора водопользования или принятие решения о предоставлении водного объекта в пользование, например, если водный объект используется для: судоходства (в том числе морского судоходства), плавания маломерных судов; забора (изъятия) водных ресурсов в целях обеспечения пожарной безопасности, а также предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий; осуществления аквакультуры (рыбоводства) и акклиматизации водных биологических ресурсов; рыболовства, охоты.

Видами пользования атмосферным воздухом являются вредное физическое воздействие на него и выбросы вредных загрязняющих веществ в атмосферный воздух. Под вредным физическим воздействием на атмосферный воздух понимается вредное воздействие шума, вибрации, ионизирующего излучения, температурного и других физических факторов, изменяющих температурные, энергетические, волновые, радиационные и другие физические свойства атмосферного воздуха, на здоровье человека и окружающую среду. В этой части действует специальное экологическое законодательство.

Права и обязанности природопользователя определяются разнообразными факторами (видом природного ресурса, статусом субъекта, содержанием заключаемой сделки и др.). Условно возможно разделение прав и обязанностей природопользователя на общие и специальные. Общим является право субъекта использовать природный ресурс, удовлетворяя свои потребности. К общим обязанностям можно отнести: обязанность строго целевого (разрешенного) использования природного объекта; обязанность соблюдать установленные правила, нормативы пользования; обеспечение рационального использования природных ресурсов, в том числе путем применения способов, не нарушающих целостности естественных сообществ; обеспечение охраны используемого природного объекта, а также сохранение природной среды. Специальные обязанности, как и специальные права, определяются видом используемого ресурса, условиями его предоставления.

Общим характером обладают права и обязанности в составе общего природопользования, поскольку здесь нет такой персонификации субъекта и индивидуализации объекта, как при специальном природопользовании.

Отраслевое экологическое законодательство также содержит общие предписания для природопользователей определенного вида. В отдельных правовых актах есть специальные статьи, концентрированно определяющие права и обязанности природопользователей (Земельный, Водный кодексы, Закон РФ «О недрах», Федеральный закон «О животном мире»), в других — эти требования «разбросаны» по нормам законодательства. Более детально правовому регулированию подвергаются отношения по специальному природопользованию, поэтому права и обязанности субъектов именно этого вида природопользования прежде всего находят отражение в нормативных правовых актах.

Особое значение для формирования концептуального понимания того, какими правами и обязанностями наделены природопользователи, имеют принципы правового регулирования, непосредственно закрепленные в специальных нормативно-правовых актах. Например, в соответствии с Лесным кодексом РФ от 04.12.2006 № 200-ФЗ лесное законодательство и иные регулирующие лесные отношения нормативные правовые акты основываются на следующих принципах, отражающих требования к лесопользованию:

- сохранение средообразующих, водоохраных, защитных, санитарно-гигиенических, оздоровительных и иных полезных функций лесов в интересах обеспечения права каждого на благоприятную окружающую среду;
- использование лесов с учетом их глобального экологического значения, а также с учетом длительности их выращивания и иных природных свойств лесов;
- обеспечение многоцелевого, рационального, непрерывного, неистощительного использования лесов для удовлетворения потребностей общества в лесах и лесных ресурсах;
- воспроизводство лесов, улучшение их качества, а также повышение продуктивности лесов;
- обеспечение охраны и защиты лесов;
- использование лесов способами, не наносящими вреда окружающей среде и здоровью человека;
- недопустимость использования лесов органами государственной власти, органами местного самоуправления;
- платность использования лесов.

Каждое из этих принципиальных положений отражено в лесном законодательстве и порождает комплекс взаимосвязанных экологических прав и обязанностей лесопользователя.

Права и обязанности природопользователя, как и само правоотношение природопользования, обладают свойством стабильности и устойчивости, поскольку их прекращение возможно только по основаниям, предусмотренным законодательством и/или договором. К таким основаниям чаще всего законодатель относит добровольный отказ от права, нарушение требований, установленных законодательством, разрешением (в том числе лицензией), договором, использование природного ресурса, природного объекта не по целевому назначению.

3. Выводы. Итак, к регулированию отношений в сфере природопользования применяются эколого-правовые нормы, а также ограниченно и субсидиарно — гражданско-правовые. В последнем случае гражданское законодательство как отрасль частного права действует тогда, когда отношения основаны на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности участников. И даже в этом случае гражданское законодательство выполняет второстепенную роль, поскольку специальными эколого-правовыми правилами могут (и должны) быть установлены особенности, учитывающие многоаспектность природных ресурсов.

Взаимодействие, сближение и взаимопроникновение общественных отношений приводят к усилению интеграционных процессов развития их правового опосредования. Вряд ли необходимо (и возможно) полное размежевание норм экологического и гражданского законодательства, особенно в части регулирования рассматриваемых отношений. И с каждым годом это сделать все сложнее, поскольку появляются экологизированные нормы. Включение экологизированных норм в разнообразные нормативные правовые акты связано с экономическим развитием страны, угрозой экологического кризиса, усложнением общественных отношений и необходимостью учета законов природы, соблюдения и исполнения человеком экологических требований в различных сферах жизнедеятельности. Формирую-

щим фактором появления и включения в различные по отраслевой принадлежности нормативно-правовые акты экологизированных положений выступает ч. 1 ст. 9 Конституции РФ, закрепляющая особый подход к использованию и охране природных ресурсов.

В той части, в которой происходит совместное (эколого-правовое и гражданско-правовое) воздействие, задача законодателя состоит в обеспечении согласованности и взаимодействии соответствующих норм двух самостоятельных отраслей законодательства. В регулировании природопользования нельзя обойтись без устоявшихся, испытанных временем гражданско-правовых конструкций. Цивилистические положения — правила общего характера. В этой сфере действует общеправовой принцип *lex specialis derogat generali* (лат. специальный закон отменяет общий). Данное положение является отправным и для законодателя, и для правоприменителя при решении вопросов, возникающих в сфере природопользования.

Опасность несогласованности частноправового и публично-правового регулирования существует. Более того, законодатель не всегда верно расставляет приоритеты в интересах, подлежащих защите, а правоприменитель вынужден работать в состоянии несогласованности частноправовых и публично-правовых норм. В столь хрупкой сфере, которой является природа, экосистема, задача законодателя — не просто сбалансировать публичные и частные интересы, а создать условия для такого взаимодействия экологического и гражданского законодательства, при котором обеспечиваются устойчивое развитие России, эффективное и рациональное природопользование, конституционное право каждого человека на благоприятную окружающую среду.

Библиография

- Боголюбов, Сергей А. и др. 2010. *Институты экологического права*. М.: Эксмо.
Лапач, Владимир А. 2002. *Система объектов гражданских прав. Теория и судебная практика*. СПб.: Юрид. центр Пресс.
Право природопользования в СССР. 1990. Отв. ред. И. А. Иконницкая. М.: Наука.
Шорников, Дмитрий. 2005. *Природные ресурсы как объекты гражданских прав*. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Иркутский государственный университет.

Статья поступила в редакцию 23 марта 2018 г.,
рекомендована в печать 15 августа 2018 г.

Контактная информация:

Болтанова Елена Сергеевна — д-р юрид. наук, доц.; bes2@sibmail.com

Legal regulation of general and special nature management in the Russian Federation*

E. S. Boltanova

National Research Tomsk State University, 36, pr. Lenina, Tomsk, 634050, Russian Federation

* The article was implemented with the financial support of the grant Russian Foundation for Basic Research 18-011-00612.

For citation: Boltanova, Elena S. 2018. “Legal regulation of general and special nature management in the Russian Federation”. *Vestnik of Saint-Petersburg University. Law* 4: 640–652. <https://doi.org/10.21638/spbu14.2018.413> (In Russian)

Taking into account the complexity of natural resources, the diversity of relations on environmental management, the field of environmental management is affected by various branches of law. A significant role in the creation of an ecological and legal mechanism of environmental management belongs to the norms of environmental and civil legislation. Each of these sectors, on the basis of protected interest, principles of legal regulation, provides a kind of legal regulation of relations on natural resources. The recognition of natural resources as objects of civil rights is of great practical importance since it allows the use of civil legislation and the use of civil remedies. At the same time, it should be noted that natural resources are part of nature, subject to its General laws, have a common purpose, a social role. Therefore, the regulation of relations on nature management is not limited only by private law norms and is provided by public law provisions, the purpose of which is to preserve and improve the natural environment. At the same time, it is necessary to recognize that integration processes in law lead to a joint legal impact of these industries, which should be coordinated. Such approvals are diametrically opposed areas of law help ecologized standards. Such norms allow ensuring the environmental interests of society in the use of natural resources and help to harmonize norms and use in environmental law established civil structures.

Keywords: environmental management, civil law, environmental law, General management, special management, environmental and legal framework.

References

- Bogolubov, Sergey A. et al. 2010. *Instituty ekologicheskogo prava [Institutions of environmental law]*. Moscow: Eksmo Publ. (In Russian)
- Lapach, Vladimir A. 2002. *Sistema ob'ektov grazhdanskikh prav. Teoriia i sudebnaia praktika [System of objects of civil rights. Theory and judicial practice]*. St. Petersburg: Iurid. tsentr Press Publ. (In Russian)
- Pravo prirodopol'zovaniia v SSSR [The right of environmental management in the Soviet Union]*. 1990. Ed. by I. A. Ikonitskaya. Moscow: Nauka Publ. (In Russian)
- Shornikov, Dmitriy. 2005. *Prirodnye resursy kak ob'ekty grazhdanskikh prav [Natural resources as objects of civil rights]*. PhD thesis. University of Irkutsk. (In Russian)

Received: March 23, 2018

Accepted: August 15, 2018

Author's information:

Elena S. Boltanova — Dr. Sci. in Law, Associate Professor; bes2@sibmail.com