

Правовые принципы природопользования в системе российского права

*А.Я. Рыженков, д.ю.н., профессор,
Волгоградский институт бизнеса*

Отечественное природно-ресурсное законодательство формировалось более двух веков. Правовые принципы, заложенные в его основу, влияли и продолжают влиять на стабильность сырьевого сектора российской экономики, которая в настоящее время ориентирована на широкое потребление природных ресурсов. Эффективность правового регулирования в данной сфере напрямую зависит от того, насколько правоприменительная практика соответствует правовым принципам, действующим в той или иной сфере права. Следует признать, что высказываемые десятилетие назад слова о необходимости выработки новых подходов к решению проблем правового регулирования рационального природопользования актуальны и по сей день [1]. Ведь в действительности уровень развития природно-ресурсного сектора напрямую зависит от того, насколько эффективно мы распоряжаемся

этими богатствами, и влияет на качество жизни россиян [2].

Несмотря на то что законодательство в сфере природопользования развивается весьма активно, в юридической науке мало исследована система правовых принципов природопользования и проблемы их реализации в национальной правовой системе. Целью настоящей статьи является обобщение и выявление схожих отраслевых принципов правового регулирования в сфере природопользования.

В юридической науке и законодательстве нет единого подхода к пониманию термина «природопользование», а он необходим для правильного понимания принципов природопользования.

Наиболее удачным определением представляется следующее: природопользование – это «совокупность всех форм экономически значимого использования гражданами и их объединениями природных ресурсов при соблюдении ограничений, установленных экологическим законодательством. Соблюдение экологических правил и требований

позволяет говорить о природопользовании рационально» [3]. Однако особенностью отношений природопользования является комплексность их правового регулирования: применяются нормы конституционной, гражданской, административной и природно-ресурсной отраслей права. Как сфера правового регулирования природопользование — это не только процесс эксплуатации природных и природно-антропогенных объектов, но и потребления природных ресурсов, т.е. компонентов природной среды, которые могут быть изъяты человеком для своих нужд. Этот процесс подлежит правовой регламентации норм различной отраслевой принадлежности. Именно поэтому правовые принципы природопользования имеют разноплановый характер.

М.М. Бринчук называет следующие принципы права природопользования: производность права пользования природными ресурсами от права собственности на них; рациональное природопользование; экосистемный подход к регулированию природопользования; целевой характер пользования природными ресурсами; устойчивость права пользования природными ресурсами; платность специального природопользования [4]. Сразу же возникает вопрос: почему принципы экологического права и права природопользования не тождественны по содержанию? Ответ на этот вопрос отчасти кроется в анализе соотношения предмета экологического и природно-ресурсного права. Как отмечает А.П. Анисимов, предмет экологического и природно-ресурсного права совпадает в вопросах рационального использования природных ресурсов [5]. Однако предметом экологического права являются общественные отношения по поводу не столько самих природных объектов, сколько внутренних и внешних связей и свойств этих объектов, процессов, происходящих в них, а природно-ресурсное право сужает круг этих отношений до экономически значимых [6]. Действительно, для природопользователя имеет значение хозяйственная (т.е. экономическая), а не экологическая ценность земли, поэтому его деятельность ограничивается не только экологическими императивами, но и гражданско-правовыми ограничениями и запретами. Уж коль нашей целью является выявление общих принципов, действующих в различных отраслях природно-ресурсного права — земельном, лесном, водном, горном, фаунистическом праве, необходимо проанализировать правовые основы этих отраслей.

В Земельном кодексе РФ названо 13 принципов земельного законодательства, однако первым в этом перечне назван принцип учёта значения земли как основы жизни и деятельности человека. Аналогичный по своему содержанию принцип содержится в Водном кодексе в ст. 3 — принцип значимости водных объектов в качестве основы жизни и деятельности человека. В Лесном кодексе содержится принцип обеспечения многоцелевого,

рационального, непрерывного, неистощительного использования лесов для удовлетворения потребностей общества в лесах и лесных ресурсах. Регулирование природно-ресурсных отношений осуществляется исходя из представления о природных объектах как о природных ресурсах, используемых человеком для личных и бытовых нужд, осуществления хозяйственной и иной деятельности и одновременно как об объекте права собственности и иных прав. Таким образом, важнейшим принципом природопользования является принцип значимости природных объектов как основы жизни народа.

Принцип единой судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов, несмотря на более специальный характер, имеет большое юридическое значение в широкой правоприменительной практике, особенно судебной, и реализуется не только в земельном праве, он имеет межотраслевое значение в масштабе природно-ресурсной отрасли права: так, водные объекты или горный отвод — объекты, прочно связанные с землёй, их наличие определяет правовой режим земельного участка, но они следуют судьбе земельного участка. И с учётом этого принципа формируются водные, лесные и горные отношения, в связи с этим в природно-ресурсном праве действует принцип единой судьбы земельного участка и прочно связанного с ним природного или природно-антропогенного объекта.

Правовые связи и взаимозависимость норм-принципов природно-ресурсного права проявляется и в других направлениях. Самым явным общим для отраслей природно-ресурсного права принципом, который был внедрён одновременно с переходом к рыночной экономике в стране, является принцип платности природопользования. Он закреплён в экологическом законодательстве (ст. 3 Федерального закона «Об охране окружающей среды» [7]) и природно-ресурсных кодексах — Земельном (ст. 1), Лесном (ст. 1), Водном (ст. 3), Законе о животном мире (ст. 35), Законе о недрах (ст. 39). Несомненно, что в процессе своей деятельности большинство хозяйствующих субъектов так или иначе оказывают негативное воздействие на окружающую среду, правовая защита природы и минимизация вредного на неё воздействия имеют важное государственное и общественное значение, именно с помощью принципа платности можно компенсировать результаты такого воздействия. Однако полностью природопользование платным быть не должно, ввиду социальной значимости природных объектов для жизни народа в отдельных случаях пользование природными объектами может осуществляться бесплатно. В водном праве действует правило, что каждый гражданин вправе иметь доступ к водным объектам общего пользования и бесплатно использовать их для личных и бытовых нужд (ст. 6 ВК РФ). В лесном праве закреплена возможность граждан свободно

и бесплатно пребывать в лесах и для собственных нужд осуществлять заготовку и сбор дикорастущих плодов, ягод, орехов, грибов, других пригодных для употребления в пищу лесных ресурсов (пищевых лесных ресурсов), а также недревесных лесных ресурсов. Эти нормы природопользования коррелируют с положениями ст. 221 Гражданского кодекса РФ, которой предусмотрена правовая возможность граждан сбора ягод, добычи (вылова) рыбы и других водных биологических ресурсов, сбора или добычи других общедоступных вещей и животных, на которые они приобретают право собственности в соответствии с законом, общим разрешением, данным собственником, или в соответствии с местным обычаем на определённой территории. Данная норма не подлежит применению, если речь идёт о промышленной добыче природных ресурсов или сборе ягод. Так, в судебном разбирательстве суд отклонил довод заявителя жалобы о возникновении у него права собственности на добытую рыбу-сырец со ссылкой на ст. 221 ГК РФ, поскольку согласно Закону о рыболовстве [8] промышленное рыболовство осуществляется в порядке, предусмотренном данным законом в соответствии со специально полученными разрешениями (квотами на вылов водных биологических ресурсов, разрешениями на рыбопромысловые участки), что нельзя отнести к предусмотренному ст. 221 ГК РФ сбору общедоступных вещей [9].

Следующим принципом, который действует в различных сферах природно-ресурсных отношений, является принцип дифференциации природных объектов по целевому назначению. В земельных отношениях он реализуется посредством деления земель на категории, тем самым правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к определённой категории и разрешённого использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства, а также при определении правового режима земель должны учитываться природные, социальные, экономические и иные факторы. В лесном законодательстве леса классифицированы по целевому назначению на защитные, эксплуатационные и резервные леса. В водном праве водные объекты дифференцируются не только по целевому, но и территориальному критерию. Юридическое значение в отношении объектов животного мира имеет их разделение на объекты, подлежащие особой охране (занесённые в Красную книгу РФ или субъекта РФ), и отнесённые к объектам охоты.

Наиболее сложным с точки зрения механизма его реализации является принцип разграничения собственности на природные объекты, который взаимосвязан с принципом многообразия форм собственности на природные ресурсы. Лесные участки в составе земель лесного фонда находятся в федеральной собственности, объекты животного мира в пределах территории Российской Федера-

ции являются государственной собственностью, но вопросы владения, пользования, распоряжения животным миром на территории Российской Федерации относятся к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Водные объекты находятся в федеральной собственности, за исключением прудов, обводнённых карьеров, которые могут принадлежать субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию, физическим или юридическим лицам. Недра в границах территории Российской Федерации, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются государственной собственностью. Вопросы владения, пользования и распоряжения недрами находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Таким образом, в отношении большинства природных объектов до сих пор установлена государственная собственность. Разграничение государственной собственности на землю на собственность Российской Федерации, собственность субъектов Российской Федерации и собственность муниципальных образований до сих пор продолжается.

Принцип сочетания интересов частных и публичных природопользователей выражается в том, что правовое регулирование использования и охраны природных ресурсов осуществляется в интересах всего общества при обеспечении гарантий каждого гражданина на свободное владение, пользование и распоряжение принадлежащего ему имущества природного характера.

Принцип комплексного правового регулирования имущественных отношений природопользования заключается в том, что наряду с разграничением действия норм гражданского законодательства и норм природно-ресурсного законодательства в части регулирования отношений по использованию тех или иных природных объектов, к имущественным отношениям природопользования применяются нормы различной отраслевой принадлежности. В действующем ГК РФ под имущественными отношениями понимаются отношения, возникающие по поводу производства, присвоения, оборота материальных благ. К таким благам относятся и природные блага, являющиеся частью экологической системы, которые в теории наряду с гражданско-правовым значением имеют ещё и природно-ресурсное и природоохранное значение. Именно поэтому в ГК РФ в качестве предмета правового регулирования указаны и другие имущественные отношения, которые предусмотрены не только в ГК РФ, но и в других федеральных законах. В этой связи нам близкой представляется позиция российских учёных, которые считают, что «имущественные отношения регулируются несколькими отраслями законодательства, имеющими отличную качественную

специфику, обусловленную стоящими перед ними целями и задачами. Гражданское законодательство регулирует часть имущественных отношений самостоятельно, а часть — в тесной взаимосвязи с нормами иной отраслевой принадлежности в рамках бурно развивающихся новых правовых образований, именуемых пока межотраслевыми институтами» [10]. И коллизийность правовых норм в процессе правоприменения наиболее остро проявляется именно в природно-ресурсном праве. В связи с этим представляется актуальным исследование объекта, сущности и содержания имущественных отношений в сфере природопользования. По мнению О.И. Крассова, большинство общественных отношений, складывающихся по поводу охраны окружающей среды, составляют именно имущественные отношения [11], но имущественные отношения в сфере природопользования лежат в иной сфере общественных отношений и получили комплексное правовое регулирование.

Принцип сочетания разрешительного и договорного способов регулирования природопользованием заключается в том, что в настоящее время преобладающую роль в природно-ресурсных отношениях играет договор как правовой институт, но при этом отказаться от императивных методов регулирования в этой сфере не представляется возможным. Договор играет важную роль в развитии земельно-имущественных отношений и не только способствует возникновению правовых связей между участниками оборота и его объектами, является правовым основанием возникновения права собственности на землю, но и является правовым средством для создания условий по развитию застроенных территорий. Т.е. договор направлен на реализацию не только частных интересов, но и на удовлетворение публичных нужд. В водном праве посредством договора водопользования обеспечивается доступ к водным объектам для забора (изъятия) водных ресурсов из поверхностных водных объектов; использования акватории водных объектов, в том числе для рекреационных целей; использования водных объектов без забора (изъятия) водных ресурсов для целей производства электрической энергии. В лесном праве большая роль отводится договору аренды лесных участков и купли-продажи лесных насаждений.

Принцип экономического стимулирования рационального природопользования не закреплён в российском законодательстве и выработан в науке. Давно назрела необходимость введения адекватной системы налоговых стимулов для лиц, занимающихся экологическим предпринимательством, и природопользователей, которые используют инновационные подходы и берегающие природные ресурсы технологии.

В настоящей статье предпринята попытка выстроить систему принципов, реализуемых в природно-ресурсном праве и актуальных для правотворческой политики. Природопользование не может быть компонентно-изолированным, поскольку все природные объекты так или иначе взаимосвязаны в экологической системе, и эта взаимозависимость должна найти своё отражение в едином подходе законодателя при модернизации различных отраслей российского права природно-ресурсного профиля. В связи с этим требуется научно обоснованная концепция развития природно-ресурсного законодательства, которая была бы построена с учётом выявленных в настоящей статье правовых принципов природопользования.

Литература

1. Махрова М.Е. Рациональное природопользование как принцип экологического права: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Уфа, 1999. С. 4.
2. Трутнев Ю.П. О природных ресурсах и природопользовании // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. 2005. № 1. С. 12.
3. Бабайцева Е.А., Головченко В.Е. Правовое регулирование природопользования в Российской Федерации (цивилистический аспект) // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2012. № 3. С. 268.
4. Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды): учебник для высших учебных заведений. М.: Юристъ, 1998. С. 324.
5. Анисимов А.П. К вопросу о предмете экологического права // Закон и право. 2003. № 4. С. 53.
6. Ерофеев Б.В. Экологическое право России: учебник. М., 1996. С. 85.
7. Об охране окружающей среды: Федеральный закон № 7-ФЗ от 10 января 2002 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002 г. 14 января № 2. Ст. 133.
8. О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов: Федеральный закон № 166-ФЗ от 20 декабря 2004 г. // Парламентская газета. 2004. 23 декабря. № 241.
9. Постановление Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 26 июля 2011 г. № Ф03-3200/11 по делу № А24-5112/2010// СПС «Гарант», 2014.
10. Гражданское право России. Общая часть: учебник / А.П. Анисимов, А.Я. Рыженков, С.А. Чаркин; под общ. ред. А.Я. Рыженкова. М.: Издательство Юрайт, 2013. С. 12.
11. Крассов О.И. Экологическое право: учебник для вузов. 2-е изд., пересм. М.: Норма, 2008. С. 25.