

УДК 349.6

Механизм возникновения права пользования природными ресурсами в современном экологическом законодательстве

Митякина Надежда Михайловна

Кандидат юридических наук, доцент,
кафедра трудового и предпринимательского права,
Белгородский государственный национальный исследовательский университет,
308015, Российская Федерация, Белгород, ул. Победы, 85;
e-mail: mityakina@bsu.edu.ru

Аннотация

В статье анализируются три механизма возникновения прав на использование природных ресурсов: административный, гражданско-правовой и смешанный. Высказывается мнение, что административный механизм наиболее отвечает целям охраны окружающей среды и рациональности природопользования, однако и остальные механизмы в комплексе не лишены целесообразности. Их разумное сочетание позволит решить природоохранные задачи и, в конечном итоге, сохранить природные ресурсы для нынешнего и последующих поколений. На основе анализа понятия и признаков административного акта делается вывод, что частноправовые средства в сфере предоставления прав на государственные или муниципальные природные ресурсы (в частности, договор) не обладают публично-правовыми чертами; в свою очередь, предусмотренные в современном российском экологическом законодательстве решения, разрешения и лицензии не могут наделяться гражданско-правовыми свойствами.

Для цитирования в научных исследованиях

Митякина Н.М. Механизм возникновения права пользования природными ресурсами в современном экологическом законодательстве // Вопросы российского и международного права. 2017. Том 7. № 4А. С. 206-215.

Ключевые слова

Природопользование, решение о предоставлении природного ресурса, лицензия, разрешение в области природопользования, договор в области природопользования.

Введение

В сфере природопользования современное законодательство предусматривает три механизма возникновения прав на использование природных ресурсов: административный, гражданско-правовой и смешанный (комбинированный). Каждый из них по-своему привлекателен и целесообразен. Однако, именно административный механизм, на наш взгляд, в наибольшей степени отражает публичные интересы в сохранении природных ресурсов.

Как справедливо отмечает Д.О. Сиваков, применительно к использованию биоресурсов реализация административных «механизмов позволяет органам государственной власти строить отношения с субъектами права пользования водными биоресурсами на условиях власти и подчинения, что дает более эффективный контроль над ними и тем самым обеспечивает соблюдение требований законодательства» [Сиваков, 2013].

Административный механизм возникновения права пользования природными ресурсами в науке экологического права в современном экологическом законодательстве

Административный механизм в сфере природопользования и природоохраны имеет значительную историю развития, так как советский период правового регулирования этой сферы общественных отношений в целом строился на публичности интересов, а значит, и публичности правовой регламентации. В аспекте правовых традиций договорные начала природопользования несколько проигрывают разрешительным инструментам, поэтому законодатель при закреплении договорных механизмов вынужден использовать гражданско-правовые конструкции и приспособлять их под специфический предмет – природопользовательские отношения. В то же время на современном этапе наблюдается тенденция расширения сферы и возможностей применения частноправовых средств в рассматриваемой области.

Но и публичный механизм предоставления права пользования природными ресурсами продолжает занимать значимый сектор природоресурсной отрасли.

А.В. Винницкий вообще обобщает все механизмы распоряжения публичной собственностью и считает их опосредованными административным правом. Автор считает, что «правоотношения по поводу предоставления публичного имущества приобретают ярко выраженную административно-процедурную форму, которая охватывает все этапы и возможные механизмы взаимодействия участников правоотношений вплоть до издания административного акта либо заключения договора, включая процедуры проведения конкурсов или аукционов» [Винницкий, 2013]. Аргументом здесь служит то, что «административные органы, представляя в пользование частным лицам публичное имущество как на основе одностороннего административного акта,

так и на основе двустороннего соглашения, руководствуются категориями, лежащими за пределами гражданского права; они выполняют одну из государственных (муниципальных) функций, действуют в рамках общего механизма функционирования системы публичной администрации» [там же].

Более традиционной является точка зрения, согласно которой в административный механизм возникновения права природопользования включаются только решения, разрешения, лицензии, но не договоры. Д.О. Сиваков к разрешительным механизмам предоставления, например, права пользования водными биоресурсами, относит разрешения на добычу (вылов) водных биоресурсов (ст. 34-37 Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов») и решения о предоставлении водных биоресурсов, отнесенных к объектам рыболовства, в пользование (ст. 33.2 того же закона) [Сиваков, 2013]. Для охотничьих ресурсов предусмотрена выдача разрешений на их добычу. Любой вид охоты может осуществляться только после получения разрешения на добычу охотничьих ресурсов, допускающего отлов или отстрел одной или нескольких особей диких животных. Добыча объектов животного мира, не отнесенных к охотничьим ресурсам и водным биологическим ресурсам, как и пользование животным миром в научных, культурно-просветительных, воспитательных, рекреационных и эстетических целях с изъятием объектов животного мира, не отнесенных к охотничьим ресурсам, из природной среды также допускается только по разрешениям специально уполномоченных государственных органов по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды обитания (статьи 43, 44 ФЗ «О животном мире»). Согласно части 2 ст. 11 Водного кодекса РФ водопользование может осуществляться на основании решений Правительства Российской Федерации, исполнительных органов государственной власти или органов местного самоуправления. В сфере горных правоотношений административный механизм представлен решениями различных государственных органов (ст. 10.1 Закона РФ «О недрах») и примыкающим к ним государственным разрешением в виде лицензии на пользование недрами (ст. 11 Закона).

Современные тенденции правового регулирования земельных отношений характеризуются их вовлечением в орбиту частного (а конкретнее, гражданского) права. По сравнению с другими природными ресурсами по отношению к земле договорные механизмы наиболее выражены, но и в земельно-правовой сфере также можно обнаружить публичные инструменты, опосредующие возникновение имущественных прав на землю. Так, согласно пункту 2.8 ст. 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» предоставление земельного участка в собственность гражданина – члена садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения – осуществляется на основании решения исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления. Пункт 1 части 1 ст. 71 Лесного кодекса предусматривает, что в случае предоставления государственного или

муниципального лесного участка в постоянное (бессрочное) пользование основаниями являются решения уполномоченных органа государственной власти или органа местного самоуправления. Кроме того, административный механизм используется не только при предоставлении имущественного права (или права пользования) на природный ресурс, но и при его прекращении. Так, например, согласно Правилам подготовки и принятия решения о предоставлении водного объекта в пользование, прекращение, приостановление или ограничение предоставленного права пользования водным объектом на основании решения о предоставлении водного объекта в пользование осуществляются в соответствии со ст. 10 и 41 Водного кодекса Российской Федерации. Анализ данных статей, типовой формы решения о прекращении действия решения о предоставлении водного объекта в пользование и водного законодательства в целом приводит к выводу, что порядок прекращения права пользования водным объектом является административным (и даже несудебным).

В земельном законодательстве предусмотрено принудительное прекращение права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, предоставленным государственному или муниципальному учреждению, казенному предприятию (за исключением государственных академий наук, созданных такими академиями наук и (или) подведомственных им учреждений), по решению исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления (ст. 54 ЗК РФ). Изъятие участка для государственных или муниципальных нужд также осуществляется по решению уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации или органов местного самоуправления (ст. 56.2 ЗК РФ). Правда, следует оговориться, что в последнем случае использован смешанный механизм прекращения имущественных прав, потому что помимо принятия административного решения об изъятии требуется заключения соглашения с каждым правообладателем земельного участка и (или) расположенного на нем объекта недвижимого имущества.

Закон «О недрах» содержит указания на то, что право пользования недрами может быть досрочно прекращено, приостановлено или ограничено органами, предоставившими лицензию. Для участков недр федерального значения уточнено, что право пользования ими для разведки и добычи полезных ископаемых, осуществляемых по совмещенной лицензии, досрочно прекращается органами, предоставившими такую лицензию, на основании решения Правительства Российской Федерации (часть 3 ст. 20).

Причем в некоторых установленных в законе случаях пользование недрами прекращается непосредственно после принятия компетентным органом решения, в других – по истечении определенного времени, но в любом случае закон не предусматривает судебную процедуру прекращения права, то есть решение уполномоченного органа является достаточным юридическим фактом.

Административный акт как основной признак административного механизма возникновения права пользования природными ресурсами

Возвращаясь к вопросу о том, что же относить к административным средствам воздействия на природопользователей, следует отметить, что все вышеприведенные примеры оснований возникновения и прекращения природопользования являются административными актами, чего нельзя сказать о договоре, поэтому именно они и составляют элементы публичного механизма в природопользовательских отношениях. Этот вывод строится на следующем.

Понятие ненормативного правового акта государственного или иного органа на законодательном уровне отсутствует. В то же время в Постановлении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации» дается понятие нормативного акта, под которым понимается письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм. В свою очередь, под правовой нормой принято понимать общеобязательное государственное предписание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение. Судебная практика, под ненормативным правовым актом предлагает понимать односторонний акт индивидуального характера, изданный соответствующим органом власти и содержащий индивидуальные предписания, направленные на установление, изменение или отмену прав и обязанностей конкретных лиц.

Предложенные определения можно использовать для выделения существенных признаков административного акта, а именно: акт издается в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти или органом местного самоуправления; содержание акта составляют предписания, адресованные конкретным лицам; цель акта – установление, изменение или отмена прав и обязанностей конкретных лиц.

Что касается формы, то определенная форма и наименование предусмотрены для нормативного, но не административного акта. Для некоторых рассмотренных выше административных актов в природоресурсной сфере предусмотрена типовая форма (например, типовая форма решения о предоставлении водного объекта в пользование), для других – нет. Отсутствие установленной формы административного акта не препятствует его принятию и действию. Можно лишь отметить, что это должен быть письменный документ того или иного наименования. Это подтверждается и судебной практикой. Так, при рассмотрении заявления о признании незаконным решения Амурского территориального управления Федерального агентства по рыболовству об отказе в предоставлении общине водных биологических ресурсов суд сослался на Постановление Пленума ВАС, где под актом ненормативного характера, который может быть оспорен в арбитражном суде путем предъявления требования о признании акта недействительным, понимается документ любого наименования (требование, решение, постановление, письмо и др.), подписанный руководителем

(заместителем руководителя) налогового органа и касающийся конкретного налогоплательщика. И на основании такого понимания суд признал письмо Амурского территориального управления Федерального агентства по рыболовству ненормативным актом и принял решение об отказе в предоставлении в пользование водных биологических ресурсов.

Таким образом, главными признаками административного акта является субъектный состав и содержание. Этим, собственно, он и отличается от договора. Согласно части 1 ст. 421 ГК РФ договором признается соглашение двух или нескольких лиц об установлении, изменении или прекращении гражданских прав и обязанностей. Следовательно, в договоре, в отличие от административного акта присутствует воля двух лиц, а его положения адресованы этим двум сторонам. Административный акт принимается односторонне, а его предписания касаются только адресата (в нашем случае, природопользователя), но не самого уполномоченного органа, что вытекает из закона. Например, согласно части 1 ст. 22 Водного кодекса решение о предоставлении водного объекта в пользование должно содержать:

- 1) сведения о водопользователе;
- 2) цель, виды и условия использования водного объекта или его части (в том числе объем допустимого забора (изъятия) водных ресурсов);
- 3) сведения о водном объекте, в том числе описание местоположения береговой линии (границы водного объекта), его части, в пределах которых предполагается осуществлять водопользование;
- 4) срок водопользования.

Как видим, все условия касаются прав и обязанностей водопользователя.

Если останавливаться на порядке заключения договора или принятия административного акта, то они могут быть четко урегулированы и в том и в другом случае.

На наш взгляд, четкое административное регулирование действий государственного органа, выступающего стороной в договоре, следует из публичного статуса этой стороны и не влияет на сущность самого договора, так как касается процедурной, а не материальной составляющей возникающих правоотношений. Поэтому приведенный А.В. Винницким пример с административными регламентами, принятыми в области заключения договоров о предоставлении природных ресурсов в пользование, не порочит гражданско-правовой сущности договорного механизма в природопользовательской области.

Заключение

Исходя из сказанного, трудно согласиться с позицией наделения частноправовых средств в сфере предоставления прав на государственную собственность (в том числе и на природные ресурсы) публично-правовыми чертами. На наш взгляд, учитывая разницу между административным актом и договором, неприемлема и противоположная идея – наделение решений, разрешений и лицензий в сфере природопользования гражданско-правовыми свойствами. Эти

два механизма должны существовать, органично дополняя друг друга, в целях выражения не только частноправовых имущественных интересов потребителей природных ресурсов, но и публичных интересов всего населения в сохранении и воспроизводстве окружающей среды.

Библиография

1. Винницкий А.В. Публичная собственность. М.: Статут, 2013. 732 с.
2. Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ: принят Гос. Думой 12.04.2006: одобрен Советом Федерации 26.05.2006 // Собрание законодательства РФ. 2006. № 23. Ст. 2381.
3. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ: принят Гос. Думой 21.09.2001: одобрен Советом Федерации 10.10.2001 // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.
4. Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ: принят Гос. Думой 08.11.2006: одобрен Советом Федерации 24.11.2006 // Собрание законодательства РФ. 2006. № 50. Ст. 5278.
5. О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 25.10.2001 № 137-ФЗ: принят Гос. Думой 28.09.2001: одобрен Советом Федерации 10.10.2001 // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4148.
6. О животном мире: федер. закон Рос. Федерации от 24.04.1995 № 52-ФЗ: принят Гос. Думой 22.03.1995 // Собрание законодательства РФ. 1995. № 17. Ст. 1462.
7. О недрах: закон Рос. Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 // Собрание законодательства РФ. 1995. № 10. Ст. 823.
8. О некоторых вопросах применения части первой Налогового кодекса Российской Федерации: постановление Пленума ВАС РФ от 28.02.2001 № 5 // Вестник ВАС РФ. 2001. № 7 (документ утратил силу).
9. О порядке подготовки и принятия решения о предоставлении водного объекта в пользование: постановление Правительства РФ от 30.12.2006 № 844 // Собрание законодательства РФ. 2007. № 1 (2 ч.). Ст. 295.
10. О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов: федер. закон Рос. Федерации от 20.12.2004 № 166-ФЗ: принят Гос. Думой 26.11.2004: одобрен Советом Федерации 08.12.2004 // Собрание законодательства РФ. 2004. № 52 (ч. 1). Ст. 5270.
11. Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации: постановление ГД ФС РФ от 11.11.1996 № 781-П ГД // Собрание законодательства РФ. 1996. № 49. Ст. 5506.
12. Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 24.07.2009 № 209-ФЗ: принят Гос. Думой 17.07.2009: одобрен Советом Федерации 18.07.2009 // Собрание законодательства РФ. 2009. № 30. Ст. 3735.

13. Об утверждении типовой формы решения о предоставлении водного объекта в пользование: приказ МПР России от 14.03.2007 № 56 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 22.
14. Постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 23.08.2011 № 06АП-3087/2011 по делу № А73-3459/2011. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS006&n=33528#0>
15. Сиваков Д.О. Правовое регулирование рыболовства в России и за рубежом // Экологическое право. 2013. № 5. С. 30-36.

Mechanism of origin of right to use natural resources in the modern environmental legislation

Nadezhda M. Mityakina

PhD in Law, Associate Professor,
Department of labor and entrepreneurial law,
Belgorod State National Research University,
308015, 85 Pobedy st., Belgorod, Russian Federation;
e-mail: mityakina@bsu.edu.ru

Abstract

This article examines three mechanisms of origin of right to use natural resources: administrative, civil, and mixed. The author of this article suggests that the administrative mechanism meets the objectives of environmental protection and rational nature management; however, other mechanisms in the complex are not deprived of expediency. Their reasonable combination will allow to solve environmental challenges and, ultimately, to preserve natural resources for present and future generations. Based on the analysis of the concept and characteristics of administrative act, the author concludes that private law remedies in the sphere of provision of rights for state or municipal natural resources (in particular, contract) do not have public law features; in turn, decisions, permits and licenses contained in the modern Russian environmental laws, may not be granted by civil properties. The author suggests that it is difficult to agree with the position of empowering private funds in the provision of rights to state property (including natural resources) with public law features. Taking into account the difference between the administrative act and the contract contrary idea – empowering decisions, permits and licenses in environmental management with civil properties – is unacceptable too. These two mechanisms must exist, organically complementing each other, in order to express not

only the private property interests of consumers of natural resources, but also public interests of the entire population in the preservation and reproduction of the environment.

For citation

Mityakina N.M. (2017) Mekhanizm vozniknoveniya prava pol'zovaniya prirodnyimi resursami v sovremennom ekologicheskom zakonodatel'stve [Mechanism of emergence of right to use natural resources in the modern environmental legislation]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 7 (4A), pp. 206-215.

Keywords

Environmental management, decision to grant a natural resource, license, permission in the sphere of environmental management, contract on environmental management.

References

1. Lesnoi kodeks Rossiiskoi Federatsii ot 04.12.2006 № 200-FZ: prinyat Gos. Dumoi 08.11.2006: odobr. Sovetom Federatsii 24.11.2006 [Forest Code of the Russian Federation No. 200-FZ December of 04, 2006] (2006). *Sobranie zakonodatel'stva RF (St. 5278)* [Collected legislation of the Russian Federation (Art. 5278)], 50.
2. O nedrakh: zakon Ros. Federatsii ot 21.02.1992 № 2395-1 [On the subsoil: Law of the Russian Federation No. 2395-1 of February 21, 1992] (1995). *Sobranie zakonodatel'stva RF (St. 823)* [Collected legislation of the Russian Federation (Art. 823)], 10.
3. O nekotorykh voprosakh primeneniya chasti pervoi Nalogovogo kodeksa Rossiiskoi Federatsii: postanovlenie Plenuma VAS RF ot 28.02.2001 № 5 [About some questions of application of part I of the Tax Code of the Russian Federation: Resolution of the Plenum of the RF No. 5 of February 28, 2001] (2001) *Vestnik VAS RF* [Bulletin of the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation], 7.
4. Oporyadke podgotovki i prinyatiya resheniya o predostavlenii vodnogo ob'ekta v pol'zovanie: postanovlenie Pravitel'stva RF ot 30.12.2006 № 844 [On the procedure of preparation and adoption of decisions on granting of water object in use: Decree of the Government of the Russian Federation No. 844 of December 30, 2006] (2007). *Sobranie zakonodatel'stva RF (St. 295)* [Collected legislation of the Russian Federation (Art. 295)], 1 (part 2).
5. O rybolovstve i sokhranении vodnykh biologicheskikh resursov: feder. zakon Ros. Federatsii ot 20.12.2004 № 166-FZ: prinyat Gos. Dumoi 26.11.2004: odobr. Sovetom Federatsii 08.12.2004 [On fisheries and conservation of aquatic biological resources: Federal Law of the Russian Federation No. 166-FZ of December 20, 2004] (2004). *Sobranie zakonodatel'stva RF (St. 5270)* [Collected legislation of the Russian Federation (Art. 5270)], 52 (part 1).
6. O vvedenii v deistvie Zemel'nogo kodeksa Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 25.10.2001 № 137-FZ: prinyat Gos. Dumoi 28.09.2001: odobr. Sovetom Federatsii

- 10.10.2001 [About introduction in action of the Land Code of the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation No. 137-FZ of October 25, 2001] (2001). *Sobranie zakonodatel'stva RF (St. 4148)* [Collected legislation of the Russian Federation (Art. 4148)], 44.
7. O zhivotnom mire: feder. zakon Ros. Federatsii ot 24.04.1995 № 52-FZ: prinyat Gos. Dumoi 22.03.1995 [About animal world: Federal Law of the Russian Federation No. 52-FZ of April 24, 1995] (1995). *Sobranie zakonodatel'stva RF (St. 1462)* [Collected legislation of the Russian Federation (Art. 1462)], 17.
 8. Ob obrashchenii v Konstitutsionnyi Sud Rossiiskoi Federatsii: postanovlenie GD FS RF ot 11.11.1996 № 781-II GD [On appeal to the Constitutional Court of the Russian Federation: Resolution of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation No. 781-II GD of November 11, 1996] (1996). *Sobranie zakonodatel'stva RF (St. 5506)* [Collected legislation of the Russian Federation (Art. 5506)], 49.
 9. Ob okhote i o sokhranении okhotnich'ikh resursov i o vnesenii izmenenii v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 24.07.2009 № 209-FZ: prinyat Gos. Dumoi 17.07.2009: odobr. Sovetom Federatsii 18.07.2009 [About hunting and preservation of hunting resources and on amendments to certain legislative acts of the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation No. 209-FZ of July 24, 2009] (2009). *Sobranie zakonodatel'stva RF (St. 3735)* [Collected legislation of the Russian Federation (Art. 3735)], 30.
 10. Ob utverzhdenii tipovoi formy resheniya o predostavlenii vodnogo ob'ekta v pol'zovanie: prikaz MPR Rossii ot 14.03.2007 № 56 [About approval of the standard form of the decision on granting of water object in use: the order of MNR of Russia on 14.03.2007 № 56] (2007). *Byulleten' normativnykh aktov federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti* [Bulletin of normative acts of federal bodies of executive power], 22.
 11. *Postanovlenie Shestogo arbitrazhnogo apellyatsionnogo suda ot 23.08.2011 № 06AP-3087/2011 po delu № A73-3459/2011* [The resolution of the Sixth Arbitration Appellate Court No. 06АП-3087/2011 of August 23, 2011, case No. A73-3459/2011]. Available at: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAPS006&n=33528#0> [Accessed 12/04/17].
 12. Sivakov D.O. (2013) Pravovoe regulirovanie rybolovstva v Rossii i za rubezhom [Legal regulation of fishing in Russia and abroad]. *Ekologicheskoe pravo* [Environmental law], 5, pp. 30-36.
 13. Vinnitskii A.V. (2013) *Publichnaya sobstvennost'* [Public property]. Moscow: Statut Publ.
 14. Vodnyi kodeks Rossiiskoi Federatsii ot 03.06.2006 № 74-FZ: prinyat Gos. Dumoi 12.04.2006: odobr. Sovetom Federatsii 26.05.2006 [Water Code of the Russian Federation No. 74-FZ of June 03, 2006] (2006). *Sobranie zakonodatel'stva RF (St. 2381)* [Collected legislation of the Russian Federation (Art. 2381)], 23.
 15. Zemel'nyi kodeks Rossiiskoi Federatsii ot 25.10.2001 № 136-FZ: prinyat Gos. Dumoi 21.09.2001: odobr. Sovetom Federatsii 10.10.2001 [Land Code of the Russian Federation No. 136-FZ of October 25, 2001] (2001). *Sobranie zakonodatel'stva RF (St. 4147)* [Collected legislation of the Russian Federation (Art. 4147)], 44.