



## **Владислав Васильевич Никишин**

*профессор кафедры правовой охраны окружающей среды СПбГУ,  
доктор юридических наук*

### **СПОСОБЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАТЕЛЕЙ: ОПЫТ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ ПО ДЕЛАМ, ВОЗНИКАЮЩИМ ИЗ ПУБЛИЧНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ**

Статья содержит анализ судебной практики применения способов защиты прав природопользователей по делам, возникающим из публичных правоотношений. Выявляются критерии, определяющие выбор надлежащего способа защиты субъективных прав лиц, использующих природные ресурсы.

*Ключевые слова: природный ресурс, право природопользования, способ защиты, публичные правоотношения, судебная практика*

**З**ащита субъективных прав и законных интересов лиц, использующих природные ресурсы, осуществляется в пределах и формах, установленных законом.

С 15 сентября 2015 г. суды общей юрисдикции в порядке, предусмотренном Кодексом административного судопроизводства (КАС) РФ, рассматривают и разрешают подведомственные им административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, в том числе:

- об оспаривании *нормативных правовых актов* полностью или в части;
- об оспаривании *решений, действий (бездействия)* как органов государственной власти, иных государственных органов, органов военного управления, органов

местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, так и некоммерческих организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, в том числе саморегулируемых организаций<sup>1</sup>.

Кроме того, суды общей юрисдикции рассматривают и разрешают подведомственные им административные дела о *взыскании денежных сумм в счет уплаты установленных законом обязательных платежей и санкций с физических лиц* (ст. 208 КАС РФ).

Важно, что положения КАС РФ не распространяются на производство по делам об административных правонарушениях, которые рассматриваются судами общей юрисдикции и арбитражными судами в ином процессуальном порядке, предусмотренном соответственно ГПК и АПК РФ.

Так, арбитражные суды в порядке административного судопроизводства разрешают возникающие из административных и иных *публичных правоотношений* экономические споры и иные дела, связанные с осуществлением организациями и гражданами предпринимательской и иной экономической деятельности:

- об оспаривании затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности *ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия)* государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц;
- об *административных правонарушениях*, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда;
- о взыскании с организаций и граждан, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность, *обязательных платежей, санкций*, если федеральным законом не предусмотрен иной порядок их взыскания;
- другие дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> С административным иском заявлением о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части вправе обратиться *лица*, в отношении которых применен этот акт, а также лица, которые являются субъектами отношений, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом, если они полагают, что этим актом нарушены или нарушаются их права, свободы и законные интересы. *Общественное объединение* вправе обратиться в суд с административным иском заявлением о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части в защиту прав, свобод и законных интересов всех членов данного объединения в случае, если это предусмотрено федеральным законом.

<sup>2</sup> Исковые дела с участием граждан, организаций, органов государственной власти и органов местного самоуправления о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов по спорам, возникающим из экологических правоотношений, направлены на защиту прав граждан на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее



Один или несколько способов защиты субъективных прав и законных интересов выбираются природопользователями самостоятельно только при отсутствии в актах природоресурсного законодательства прямых указаний на определенные (подлежащие применению с учетом характера и особенностей правоотношения природопользования) способы защиты<sup>3</sup>. При этом избранный вариант должен не только соответствовать содержанию спорного правоотношения и нарушенного права<sup>4</sup>, но и восстанавливать (признавать) такое право (законный интерес), решение же суда должно отвечать требованиям исполнимости<sup>5</sup>.

Выявление соответствия избранного способа защиты содержанию спорного правоотношения предполагает его оценку с позиций свойств, дающих основания отнести такое правоотношение к публичным не только по формальным признакам, но и по сущностной правовой природе<sup>6</sup>. Такая оценка во многом зависит от системного видения конструктивных особенностей правовых режимов природопользования, поскольку природный ресурс как объект права собственности и иных вещных и обя-

---

состоянии и возмещение ущерба, причиненного их здоровью или имуществу экологическим правонарушением, что определяет подведомственность этих дел судам общей юрисдикции. Поскольку имущественные отношения участников гражданского (хозяйственного) оборота, возникающие в ходе осуществления этими лицами предпринимательской и иной экономической деятельности, предметом заявленных требований по делам с участием граждан, организаций, органов государственной власти и органов местного самоуправления о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов по спорам, возникающим из экологических правоотношений, не являются, эти дела рассматриваются в судах общей юрисдикции независимо от субъектного состава участвующих в деле лиц (см.: постановление Пленума ВС РФ от 18.10.2012 № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования»).

- <sup>3</sup> Формулирование предмета и основания иска обуславливается избранным истцом способом защиты своих нарушенных прав и законных интересов. Однако если нормы права предусматривают для конкретного правоотношения только определенный способ защиты, лицо, обращающееся в суд за защитой своего права, должно применять лишь этот способ (см.: решения Арбитражного суда Тульской области от 06.02.2008 по делу № А68-8412/07-337/17; Арбитражного суда Саратовской области от 01.07.2011 по делу № А57-3270/2011; Арбитражного суда Рязанской области от 18.08.2011 по делу № А54-1949/2011).
- <sup>4</sup> См. об этом: *Никишин В.В.* Способы защиты прав природопользователей: опыт судебной практики // Вестник Санкт-Петербургского университета. 2014. Вып. 3. С. 127–136.
- <sup>5</sup> Так, нельзя возложить обязанность по совершению действий в натуре, когда она установлена законом. Суд посчитал: поскольку обязанность получения лицензии на право пользования недрами установлена законодательно, судебного решения о возложении на ответчика обязанности по ее получению не требуется. Предъявляя же требования о возложении на ответчика обязанности получить лицензию на право пользования недрами, истец тем самым ставит исполнение судебного решения в зависимость от действий и решений лицензирующего органа, что заведомо влечет невозможность принудительного исполнения судебного акта (см.: апелляционное определение Верховного суда Республики Алтай от 21.08.2013 по делу № 33-603).
- <sup>6</sup> Требования о признании незаконным решения конкурсной комиссии об отказе в принятии заявки для участия в конкурсе и об отмене конкурса на право пользования недрами были признаны судом ненадлежащим способом защиты, поскольку действующим законодательством не предусмотрена возможность отдельного оспаривания отказа в допуске к участию в торгах (см.: постановление ФАС Московского округа от 08.02.2013 по делу № А40-53080/12-72-360).

зательственных прав не утрачивает свойств публичного блага, его использование осуществляется с соблюдением публичных экологических интересов.

Подтвержденные законодательно значимость земли и водных объектов в качестве основы жизни и деятельности человека, учет глобального экологического значения лесов, признание животного мира достоянием народов Российской Федерации, атмосферного воздуха — жизненно важным компонентом окружающей среды, неотъемлемой частью среды обитания человека, растений и животных, указание на необходимость комплексного рационального использования и охраны недр и обеспечение защиты интересов государства и граждан Российской Федерации при их использовании позволяют российскому законодателю применять специальные правовые конструкции, основанные на сущностных публично-правовых характеристиках природных объектов, признании природных ресурсов особым публичным благом<sup>7</sup>. Вместе с тем, поскольку забота об охране окружающей среды и экологической безопасности не означает полного отказа от использования природных ресурсов, законодатель призван устанавливать оптимальный правовой режим природопользования, учитывающий объективные особенности осуществления различных видов этой деятельности и одновременно исключая возможность недобросовестной конкуренции<sup>8</sup>.

Публичный интерес, основанный, в том числе на сущностных публично-правовых характеристиках природных объектов, определяет правовую природу правоотношений в сфере природопользования. Считается, что если с содержательной стороны правоотношений споры с участием общественности возникают из факта нарушения *экологических интересов*, то с точки зрения нормативной юриспруденции, существующей в сфере правоприменения, коллизии квалифицируются как нарушения конкретных норм объективного права, регулирующих условия и требования к *природопользованию*, нарушение же права на благоприятную окружающую среду крайне редко рассматривается как самодостаточный состав правонарушения<sup>9</sup>.

Показательны неоднозначные позиции судов по требованиям, заявленным в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц и интересов Российской Федерации. По одному из дел подобные исковые требования о запрете сброса неочищенных сточных вод в отсутствие разрешения на сброс загрязняющих веществ и решения о предоставлении в пользование водного объекта были признаны судом

<sup>7</sup> Народам, проживающим на территории того или иного субъекта Российской Федерации, должны быть гарантированы охрана и использование земли и других природных ресурсов как основы их жизни и деятельности, т.е. как естественного богатства, ценности (достояния) всемирного значения (см.: постановление КС РФ от 07.06.2000 № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений конституции республики Алтай и Федерального закона „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации“»).

<sup>8</sup> См.: постановление КС РФ от 25.06.2015 № 17-П «По делу о проверке конституционности части 3 статьи 71 Федерального закона „Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации“ в связи с запросом Верховного Суда Российской Федерации».

<sup>9</sup> См.: Васильева М.И. О соотношении интереса и субъективного права в экологических правоотношениях // Экологическое право. 2012. № 4. С. 28.



ненадлежащим способом защиты, поскольку требований о понуждении получить в установленном законом порядке отсутствующие разрешение на сброс сточных вод и (или) дренажных вод и решение о предоставлении в пользование водного объекта заявлено не было<sup>10</sup>. В другом случае ненадлежащим способом защиты суд посчитал исковые требования о возложении обязанности получить решение о предоставлении водного объекта в пользование, поскольку избранный способ судебной защиты не обладает признаком универсальности, не учитывает природу нарушенного права, характер нарушения и возникшие последствия<sup>11</sup>.

Однако и в сфере природопользования природа средств правовой защиты, по мнению специалистов, порождает целый ряд вопросов, связанных как с отсутствием специальных средств правовой защиты, которые отражали бы особенности спорных правоотношений, так и с идентификацией признаков, которые позволяют отграничить одно средство судебной защиты (иск) от другого<sup>12</sup>. Не случайно земельный участок как материальный объект оборота характеризуется присущими только ему особенностями, влияющими на выбор и применение способа защиты при нарушении права на данный объект, а его уникальные характеристики как объекта права, особенности введения этого объекта в оборот предлагается обязательно принимать во внимание в процессе толкования подлежащих применению норм права, в том числе при разрешении конкретных споров<sup>13</sup>.

Игнорирование таких особенностей приводит к ошибкам природопользователей в определении правовой природы отношений природопользования и, как следствие, к выбору ненадлежащих способов защиты прав и законных интересов лиц, использующих природные ресурсы. Суды полагают, что при оспаривании решений государственных органов, которыми оформляются различные стадии процедуры выдачи лицензии на право пользования недрами, надлежащим способом защиты су-

<sup>10</sup> Согласно позиции суда, избранный способ защиты прав неопределенного круга лиц на благоприятную окружающую среду и законных интересов Российской Федерации не соответствует содержанию нарушенного права, а решение суда при удовлетворении заявленных требований не будет отвечать требованиям исполнимости (см.: апелляционное определение Суда Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 03.07.2012 по делу № 33-2856/2012).

<sup>11</sup> Суд признал, что в силу ст. 11 Водного кодекса РФ забор (изъятие) водных ресурсов из поверхностных водных объектов производится на основании договоров водопользования, а сброс сточных вод и (или) дренажных вод — на основании решений о предоставлении водных объектов в пользование. Было установлено, что ответчик фактически осуществляет эту деятельность без этих оснований, имея разрешение на сброс загрязняющих веществ в водные объекты. Однако, по мнению суда, понуждение ответчика к получению решения о предоставлении водного объекта в пользование не направлено на фактическое восстановление прав неопределенного круга лиц и Российской Федерации (см.: апелляционное определение Ростовского областного суда от 23.08.2012 по делу № 33-9813).

<sup>12</sup> Иск об установлении границ земельного участка признается самостоятельным средством правовой защиты, отличным по своей правовой природе от исков о правах на недвижимое имущество, хотя и имеет с ними определенные схожие черты (см.: *Елисеев И.Н.* Особенности рассмотрения споров о границах земельных участков // Вестник ВАС РФ. 2013. № 9. С. 26–28).

<sup>13</sup> См.: *Ломидзе О.Г., Ломидзе Э.Ю.* Влияние характеристик земельного участка как объекта права на выбор и применение способа защиты // Закон. 2013. № 5. С. 74–79.

дами является оспаривание результатов торгов, поскольку оспаривание отдельных ненормативных правовых актов (например, отказа в допуске к участию в торгах), как правило, не приводит к восстановлению нарушенных прав<sup>14</sup>. Требования же о признании незаконными действий (бездействия) в связи с исполнением сторонами договора аренды не могут быть заявлены в порядке, предусмотренном об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц<sup>15</sup>. К признанию избранных способов защиты ненадлежащими приводят и попытки применять правила гражданско-правового регулирования к тем отношениям природопользования, которые имеют публично-правовую природу<sup>16</sup>.

Предметом исследования в суде неоднократно становились не только объем и характер полномочий соответствующих органов и организаций, но и квалификация спорных отношений в качестве публично-правовых. К примеру, суд признавал, что «недропользование является объектом публично-правового регулирования», допуск к недрам может опосредоваться только публично-правовыми отношениями, складывающимися между государством и частными лицами: предоставляя разрешение (лицензию) недропользователю на проведение геологического изучения и освоения участка недр, государство действует как носитель публичной власти. При этом, разрешая такой доступ, государство распоряжается принадлежащим ему в силу закона правом на поиски и оценку полезных ископаемых и другие виды пользования недрами, а, поскольку «предметом отношений, возникающих в этом случае между государством и недропользователем, являются публичные права», то такие отношения должны квалифицироваться как публично-правовые<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> Суд указал, что лицензия является документом, подтверждающим властно-распорядительные действия уполномоченного органа, а не гражданско-правовую сделку. В связи с этим применение исключительно положений статей 447–449 ГК РФ к рассматриваемым правоотношениям не основано на правильном толковании норм материального права (см.: постановление ФАС Уральского округа от 13.12.2012 № Ф09-12278/12).

<sup>15</sup> Требования о признании незаконным решения об отказе в согласовании внесения в залог права аренды земельного участка и обязанности устранить допущенные нарушения признаются ненадлежащим способом защиты, поскольку возникшие отношения нельзя считать отношениями власти и подчинения (см.: постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 17.04.2014 по делу № А55-25375/2013).

<sup>16</sup> Верховный суд Республики Татарстан указал, что в случае установления опасности причинения вреда в результате не соответствующей требованиям закона хозяйственной деятельности предприятия, способ защиты права в виде присуждения к исполнению обязанности в натуре (обеспечение нормативного качества сточных вод) не противоречит положениям гражданского законодательства. Суд первой инстанции ошибочно исходил из того, что подобное требование является ненадлежащим способом защиты права, поскольку возможно лишь приостановление или прекращение такой деятельности в судебном порядке (см.: кассационное определение Верховного суда Республики Татарстан от 27.06.2011 по делу № 33-7493/2011).

<sup>17</sup> Не менее важной оказалась характеристика судом оснований их возникновения, изменения, прекращения: сделками признаются лишь те действия субъектов гражданского оборота, которые, будучи направленными на установление, изменение или прекращение гражданских прав



Суд апелляционной инстанции счел неверным этот вывод суда первой инстанции, указав, что «гражданско-правовым договором в данном случае является не сама лицензия, а лицензионное соглашение», соответственно, «отношения по недропользованию являются предметом как публично-правового (вопросы выдачи лицензии), так и гражданско-правового регулирования (возникающие собственно из лицензионных соглашений)»<sup>18</sup>. Показательно, что такой вывод о комплексной (публично-правовой и частноправовой) природе отношений недропользования был поддержан и вышестоящими судебными инстанциями, которые сослались на положения ГК РФ о прекращении обязательств: приказ, прекративший право пользования недрами, был проверен в судебном порядке и признан законным, следовательно, отсутствовали основания для восстановления обязательств, оформленных лицензионным соглашением<sup>19</sup>.

Таким образом, именно публичный интерес, основанный на существенных характеристиках природных объектов, не только определяет правовую природу отношений в сфере природопользования, но и конструирует набор соответствующих полномочий органов и организаций.

Выявление соответствия избранного способа защиты прав природопользователей содержанию спорного правоотношения предполагает его оценку с позиций свойств, дающих основания отнести такое правоотношение к публичным как по формальным признакам, так и по существенной правовой природе. Ошибки же квалификации спорных отношений природопользования приводят, в том числе, к применению правил гражданско-правового регулирования к отношениям, имеющим иную правовую природу, и признанию избранных способов защиты ненадлежащими.

---

и обязанностей, основаны на принципах свободы договора, равенства, автономии воли и имущественной самостоятельности участников отношений; административный акт, напротив, всегда представляет собой одностороннее властное предписание, условия которого не могут быть сформированы или изменены в одностороннем порядке стороной, в отношении которой соответствующий акт принят (см.: решение Арбитражного суда г. Москвы от 20.11.2012 по делу № А40-57211/2012).

<sup>18</sup> См.: решение Девятого арбитражного апелляционного суда от 11.07.2013 по делу № А40-138061/2012).

<sup>19</sup> См.: постановление ФАС Московского округа от 03.07.2013 по делу № А40-82241/12-120-786; определение ВАС РФ от 25.09.2013 № ВАС-12882/13.