

## Доступ к природным ресурсам: концепции правового регулирования



### **В.В. Никишин**

профессор кафедры  
правовой охраны  
окружающей среды СПбГУ,  
доктор юридических наук

#### Ключевые слова:

*природный ресурс, право  
природопользования,  
естественное право,  
публичная собственность*

**М**одели правового регулирования доступа к природным ресурсам в России имеют своей методологической основой концепции использования природных ресурсов в качестве объектов естественного права, народного достояния, государственного суверенитета, публичной (государственной и муниципальной), частной собственности.

Исходя из представлений о земле, недрах, водах, лесах, растительном и животном мире, об атмосферном воздухе как о природных объектах, охраняемых как важнейшие составные части природы, природные ресурсы являются особыми публичными благами естественного происхождения, данными человеку от рождения и составляющими необходимую основу его существования. В таком контексте *естественное право природопользования* является основным неотчуждаемым, принадлежащим каждому человеку от рождения и возникает в условиях окружающей природной среды, состояние которой имеет соответствующие месту и моменту рождения количественные и качественные характеристики; исторически признанным в качестве необходимого условия существования человеческого сообщества; атрибутивным качеством человека, независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства и других обстоятельств.

Показательны нормы водного законодательства Российской Федерации, установившие право на равный доступ физических лиц к приобретению права пользования водными объектами; право каждого гражданина иметь доступ к водным объектам общего пользования и бесплатно использовать их для личных и бытовых нужд, если иное не предусмотрено федеральными законами (ст. 3, 6 Водного кодекса РФ). Примечательны и положения российского лесного законодательства, закрепившие право

Статья содержит анализ российских концепций правового регулирования доступа к природным ресурсам. Автором исследуются методологические основы использования природных ресурсов в качестве объектов естественного права, народного достояния, государственного суверенитета, публичной и частной собственности.

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 (ст. 11 Лесного кодекса РФ). Схожую направленность имеют предписания ст. 19 Закона РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах», предусматривающие право собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов по своему усмотрению в границах таких участков осуществлять без применения взрывных работ добычу общераспространенных полезных ископаемых, не числящихся на государственном балансе, и строительство подземных сооружений для своих нужд на глубину до пяти метров, а также устройство и эксплуатацию бытовых колодцев и скважин на первый водоносный горизонт, не являющийся источником централизованного водоснабжения.

Заметим, что естественная природа права природопользования свидетельствует о безусловном притязании на обязанность государства в его обеспечении, гарантиях и механизмах реализации. Примерами могут служить: ст. 11 Лесного кодекса РФ, запрещающая лицам, которым предоставлены лесные участки, препятствовать доступу граждан, а также осуществлению заготовки и сбору находящихся на них пищевых и недревесных лесных ресурсов (за исключением случаев, прямо предусмотренных Кодексом); ст. 22 Земельного кодекса РФ, согласно которой договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности и расположенного в пределах береговой полосы водного объекта общего пользования, заключается с пользователем водным объектом при условии обеспечения свободного доступа граждан к водному объекту общего пользования и его береговой полосе.

---

*Природные ресурсы являются особыми публичными благами естественного происхождения, данными человеку от рождения и составляющими необходимую основу его существования*

---

Считается, что аксиологическая характеристика права граждан на доступ к природным ресурсам позволяет включать в его содержание как право свободного доступа к природным ресурсам для удовлетворения личных (не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности) потребностей граждан, так и право на равный и справедливый доступ к природным ресурсам — природному капиталу<sup>1</sup>. Действительно, основания возникновения права природопользования во многом определяются особенностями предоставляемых в пользование природных объектов, служащих публичным и частным интересам. Одни природные объекты являются общедоступными в силу своих природных свойств (атмосферный воздух), другие признаются таковыми для обеспечения личных и бытовых нужд, если соответствующие исключения не предусмотрены законом (водные объекты общего пользования, леса). В большинстве же случаев право природопользования возникает посредством особых разрешительных процедур (законом предусматриваются основания и специальный порядок возникновения права природопользования).

---

*В большинстве случаев право природопользования возникает посредством особых разрешительных процедур*

---

Становится очевидной разница между *правом на доступ к использованию природного ресурса* и *правом приобретения его в собственность или на ином титульном праве*<sup>2</sup>. Гарантиями права приобретения природного ресурса в собственность или на ином титульном праве являются, например, нормы земельного законодательства, не допускающие отказа в предоставлении в собственность граждан земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, за исключением случаев, имеющих закрытый перечень, и земельных участков, ограниченных в обороте и находящихся в государственной или муниципальной собственности, если федеральным законом разрешено предоставлять их в собственность граждан (ст. 28 Земельного кодекса РФ). При этом важны не только свидетельства зависимости процедур предоставления природных ресурсов физиче-

---

<sup>1</sup> См.: *Васильева М.И.* Право граждан на доступ к природным ресурсам (общетеоретическое и межотраслевое обоснование) // Журнал российского права. 2012. № 3. С. 6–7.

<sup>2</sup> Статья 3 Водного кодекса РФ, ст. 15 Земельного кодекса РФ предусматривают соответственно доступ физических лиц и граждан к приобретению в собственность водных объектов и земельных участков.

ским и юридическим лицам на титульных правах от форм и разновидностей собственности на такие ресурсы, но и конструкции, обязывающие собственника осуществить эти процедуры на принципах эффективности, публичности, открытости и прозрачности<sup>3</sup>.

Стремление Российской Федерации обеспечить экологическое благополучие, признавая ответственность перед нынешними и будущими поколениями, предполагает учет их естественного права на доступ к природным ресурсам, что предопределяет признание будущих поколений субъектом этого права<sup>4</sup>. В таком контексте реализуется известное правило: в соответствии с частью первой ст. 9 Конституции РФ земля и другие природные ресурсы используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Этот конституционный принцип преломляется в принципы, определяющие экологические основы регулирования природоресурсных отношений (ст. 2 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», ст. 1 Земельного кодекса РФ, ст. 35 Закона РФ «О недрах», ст. 3 Водного кодекса РФ, ст. 1 Лесного кодекса РФ). Напомним, что доктринальное содержание права граждан на доступ к природным ресурсам включает не только право на получение природных объектов в пользование, в том числе на праве собственности или ином титульном праве, но и право на участие в распределении природных ресурсов, получении публичных выгод от их использования с учетом притязаний на «справедливое, экономически и социально обоснованное перераспределение природоресурсной ренты»<sup>5</sup>.

---

*В соответствии с частью первой ст. 9 Конституции РФ земля и другие природные ресурсы используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории*

---

<sup>3</sup> Органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны: принять акт, устанавливающий процедуры и критерии предоставления земельных участков; уполномочить на управление и распоряжение земельными участками специальный орган; обеспечить подготовку информации о земельных участках, которые предоставляются на определенном праве и предусмотренных условиях, и заблаговременную публикацию такой информации. В случаях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для целей, не связанных со строительством, не допускается установление приоритетов и особых условий для отдельных категорий граждан, если иное не установлено законом (ст. 34 Земельного кодекса РФ).

<sup>4</sup> Подробнее см.: Зорькин В.Д. Правовое будущее России // Журнал российского права. 2011. № 10. С. 13.

<sup>5</sup> См.: Васильева М.И. Указ. соч. С. 9.

---

*Природный ресурс как объект права частной собственности не утрачивает свойств публичного блага, его использование осуществляется с соблюдением публичных экологических интересов*

---

Публичные экологические интересы в рациональном, не истощительном использовании природных ресурсов как основы жизни и деятельности народов наряду с их экономическим потенциалом, количественной и качественной ограниченностью предполагают установление *специальных правовых режимов природопользования*, содержащих как пределы осуществления права природопользования, так и особенности его возникновения и реализации<sup>6</sup>. Наиболее рельефно эти положения отражаются в законодательстве об использовании природных ресурсов юридическими лицами, когда ожидаются значительные объемы природопользования, использование невозобновляемых природных ресурсов, иное масштабное негативное воздействие на окружающую природную среду. Одновременно подлежат развитию институты гарантий доступа юридических лиц к природным ресурсам не только в части запрета монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции в области природопользования, но и признания неправомочными действий органов государственной власти, направленных на установление необоснованных ограничений доступа к природным ресурсам.

Декларируемые законодательные положения о равном доступе юридических лиц к приобретению права пользования водными объектами, приобретению земельных участков и водных объектов в собственность должны быть дополнены адекватными процедурами, базирующимися на соответствующих инструментах преимущественно публично-правовой природы и обеспечивающими устойчивое природопользование. Не следует забывать и о том, что природный ресурс как объект права частной собственности не утрачивает свойств публичного блага, его использование осуществляется с соблюдением публичных экологических интересов. По мнению Конституционного Суда РФ, положение о том, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской

---

<sup>6</sup> В этих случаях должны предусматриваться императивные ограничения эксплуатации природных ресурсов, связанные с уровнем техники и социальной организации, способностью окружающей природной среды справляться с последствиями человеческой деятельности, что заложено в основу реализации концепции устойчивого развития (см.: Бринчук М.М. Внешние методологические основания развития экологического права: общие закономерности развития общества, положения Конституции Российской Федерации и общей теории права, мировоззренческие положения // Экологическое право. 2011. № 2. С. 3).

Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, в единстве с провозглашенными в преамбуле Конституции РФ целью обеспечения благополучия нынешнего и будущих поколений и ответственностью перед ними определяют взаимообусловленность права каждого на благоприятную окружающую среду и обязанности сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам, выражая тем самым «один из основных принципов правового регулирования отношений в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности — принцип приоритета публичных интересов». Такая конституционная обязанность имеет всеобщий характер и, будучи частью обеспечительного механизма реализации экологических прав, распространяется как на граждан, так и на юридические лица<sup>7</sup>.

Согласно ст. 4, 67 Конституции РФ суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию, которая включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними. Носителем же суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации признается ее многонациональный народ. В отличие от государственного суверенитета Российской Федерации, который распространяется на государственную территорию России, в отношении континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации обладает не только суверенными, но и исключительными правами, осуществляет юрисдикцию на этих территориях в порядке, определяемом федеральным законом и нормами международного права<sup>8</sup>. Показательно, что права Российской Федерации на континентальный шельф не затрагивают правовой статус покрывающих его вод и воздушного пространства.

---

*В отношении континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российская Федерация обладает не только суверенными, но и исключительными правами, осуществляет юрисдикцию на этих территориях в порядке, определяемом федеральным законом и нормами международного права*

---

<sup>7</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 05.03.2013 № 5-П «По делу о проверке конституционности статьи 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды» и постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Тополь»».

<sup>8</sup> Статья 5 Федерального закона от 30.11.1995 № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации»; ст. 5 Федерального закона от 17.12.1998 № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации».

---

*Регулируя природоресурсные отношения, Российское государство выступает в двух качествах: как орган власти — суверен и как собственник принадлежащих ему ресурсов*

---

Представители эколого-правовой науки неоднократно обращались к анализу вопросов суверенитета российского государства в оценке его вещных и иных прав на природные ресурсы, полагая, что, регулируя природоресурсные отношения, оно выступает в двух качествах: как орган власти — суверен и как собственник принадлежащих ему ресурсов<sup>9</sup>. В роли суверена осуществляется управление природными ресурсами государства, обладающего территориальным верховенством в отношении всех ресурсов природы независимо от установленных законодательством форм собственности на них<sup>10</sup>. Не случайно попытки законодательно закрепить «управленческие» правомочия наряду с классическими правомочиями собственника объясняются желанием подчеркнуть публичный характер государственной собственности на природные ресурсы<sup>11</sup>.

Констатируется, что концепция государственного суверенитета в историческом плане весьма близко примыкает к теории *публичной собственности государства* как особой формы территориального верховенства над вещами, при определении же объектов публичной собственности предлагается считать доминирующим подход, опирающийся на субъектный критерий (не предполагающий деления соответствующего имущества на объекты публичной и частной собственности)<sup>12</sup>. Тем не менее в России леса при-

---

<sup>9</sup> См.: Бринчук М.М. Экологическое право: учеб. М., 2003. С. 391; Земельное право: учеб. / под ред. С. А. Боголюбова. М., 2008. С. 161; Крассов О.И. Экологическое право: учеб. М., 2010. С. 137.

<sup>10</sup> Эти правомочия государственного управления, которое осуществляется от имени государства как носителя верховной власти, политического суверена и распространяется на все природные ресурсы в пределах территории Российской Федерации, следует отличать от правомочий по управлению объектами собственности (в соответствии со ст. 71 Конституции РФ в ведении Российской Федерации находятся федеральная государственная собственность и управление ею). Подтверждением тому служат соответствующие нормы природоресурсного законодательства (ст. 36 Закона РФ «О недрах»; глава четвертая Водного кодекса РФ; глава десятая Лесного кодекса РФ).

<sup>11</sup> См.: Иконичкая И.А. Земельное право Российской Федерации: учеб. М., 2002. С. 89.

<sup>12</sup> Подробнее см.: Винницкий А.В. Публичная собственность: проблемы формирования административно-правовой доктрины: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2013. С. 11–18; Он же. Публичная собственность. М., 2013 // СПС «Консультант-Плюс».

знаются *публичным достоянием и федеральной собственностью особого рода, имеющей специальный правовой режим*<sup>13</sup>, лечебные ресурсы — *национальным достоянием, имеющим повышенную публичную значимость в силу исключительности и невосполнимости*<sup>14</sup>.

Присвоение российским государством природных ресурсов в качестве организации публичной власти приводит к появлению конструкций права публичной собственности. Присвоение же государством выгод от использования природных ресурсов обязывает его нести бремя содержания принадлежащего имущества, которое состоит в том числе в необходимости расходов по охране природных ресурсов, риске потерь от нерационального или неумелого природопользования.

---

<sup>13</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 09.01.1998 № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации».

<sup>14</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 16.02.2006 № 49-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Покровского Владимира Викторовича на нарушение его конституционных прав положениями статьи 16 Федерального закона «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах», статей 30, 154, 155, 192 Гражданского процессуального кодекса РСФСР и статей 35, 164, 165 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации».