

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ (НИ ТГУ)
Юридический институт
Магистратура

УДК 330.15

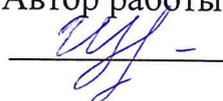
Щербик Игорь Александрович

МЕХАНИЗМ РЕГУЛИРОВАНИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПРИРОДНЫХ
РЕСУРСОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание степени магистра
по направлению подготовки
40.04.01 – «Юриспруденция»

Руководитель ВКР
к.ю.н., доцент
 Дедкова Т.А.

Автор работы
 Щербик И.А.

Томск – 2019

Аннотация

магистерской диссертации

на тему: «Механизм регулирования использования природных ресурсов в Российской Федерации»

Объем основного содержания работы составил 78 страниц, было использовано 92 источника.

Механизм регулирования использования природных ресурсов в Российской Федерации находится под особым контролем государства. Тем самым, проведение анализа данного механизма с точки зрения перевода отдельных видов природопользования в гражданско-правовую плоскость представляется актуальным.

Структура работы определена поставленными целями и задачами и состоит из введения, двух глав, включающих в себя шесть параграфов, заключения и списка использованных источников и литературы.

Первая глава посвящена правовому положению ресурсопользователя по законодательству Российской Федерации, проведен анализ разрешения (лицензии) как правового средства возникновения природопользования, а также проанализирован механизм регулирования использования природных ресурсов в Российской Федерации. Была определена правовая природа лицензионно-разрешительной системы, а также установлено, что в России лицензионно-разрешительная система природопользования и ее элементы изменялись под воздействием существующего общественного строя.

Во второй главе рассмотрена проблема гражданско-правового регулирования природопользования, был проведен анализ таких видов природопользования, как недропользование и водопользование. Выявлена проблема гражданско-правового регулирования природопользования, предложены изменения в правовом регулировании данных сфер.

В заключении сделаны выводы по выявленным проблемам и представлены пути их решения.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	5
1 Возникновение и развитие договоров в природопользовании	8
1.1 Правовое положение ресурсопользователя по законодательству Российской Федерации	8
1.2 Разрешение (лицензия) как правовое средство возникновения природопользования	16
1.3 Механизм регулирования использования природных ресурсов в Российской Федерации	25
2 Основания возникновения отдельных видов природопользования	34
2.1 Проблема гражданско-правового регулирования природопользования	34
2.2 Недропользование	39
2.3 Водопользование	51
Заключение	66
Список использованных источников и литературы	68

Введение

Актуальность темы исследования. В концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию огромное значение придается оптимальному применению природных ресурсов как условию развития новейшей модели хозяйствования. Децентрализация управления в экономической сфере, понижение уровня контроля за промышленным и сельскохозяйственным производством, а также топливно-энергетическим комплексом, стихийное появление хозяйствующих субъектов на рынке в переходный период развития экономики РФ и иные предпосылки потребовали не только изменения природоресурсного законодательства, но и изменений в системе управления в контроле, в частности в такой направленности, как разрешительной деятельности. Это обуславливает необходимость совершенствования правового механизма не только охраны окружающей среды, но и рационального природопользования, а также поиска новейших действенных средств рационального сочетания использования природных ресурсов с потребностями человека.

Анализ действующего природоресурсного законодательства Российской Федерации позволяет сделать вывод о широком распространении лицензионно-разрешительной системы, при которой уполномоченные органы власти (должностные лица) в соответствии с заявлениями определенных субъектов позволяют или запрещают совершать определенные экологически значимые действия. Внешней оболочкой такой системы, благодаря которой органы государственной и муниципальной власти совершают, в том числе, контроль за охраной окружающей среды и рациональным использованием природных ресурсов, является лицензирование. При этом указанные разрешения (лицензии) зачастую тесно связаны с соглашениями, заключаемыми природопользователями с компетентными органами власти. Возникающее вследствие этого правоотношение имеет специфическое содержание,

регулирование которого исполняют лицензия и соответствующий договор. Действие данного соглашения не обесценивает действие лицензии, вследствие этого субъекты данных правоотношений, заключившие соглашение, оказываются связанными не только договорными, но и административными обязательствами. Этот факт обуславливает происхождение и формирование в экологическом и природоресурсном праве лицензионно-договорного регулирования природопользования и охраны окружающей среды. Несмотря на то, что данная тема подвергалась исследованиям, но в силу внесения изменений в законодательство она не потеряла своей актуальности, что и предопределило выбор темы для исследования.

Целью настоящего исследования является выявление сфер природопользования, в которых имеется возможность установить гражданско-правовое регулирование или уменьшение административно-правового влияния при предоставлении природного объекта в пользование.

Для достижения поставленной цели были определены следующие задачи:

1. Проанализировать действующий механизм природопользования в Российской Федерации;
2. Определить причины, повлиявшие на ограничение гражданско-правового регулирования механизма природопользования;
3. Выявить сферы природопользования, в которых возможно установление гражданско-правового механизма регулирования.

Объектом исследования выступают общественные отношения, связанные с использованием природных ресурсов.

Предметом исследования являются нормативно-правовые акты Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, касающиеся предмета исследования.

Теоретическую основу исследования составили труды ведущих отечественных ученых: Азаров Г.И, Багандов А.Б., Бринчук М.М., Ерофеев Б.В., Козлов Ю.М. и др.

Методологическую основу исследования составили: системный анализ и обобщение нормативных научных и практических материалов, диалектический, логический, формально-юридический методы.

Эмпирическую основу исследования составили: постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации, постановления и определения Верховного Суда Российской Федерации и решения федеральных и арбитражных судов Российской Федерации.

Степень разработанности проблемы. В отечественной науке возможность установления гражданско-правового механизма регулирования использования природных ресурсов в Российской Федерации в определенных сферах природопользования исследована недостаточно.

1 Возникновение и развитие договоров в природопользовании

1.1 Правовое положение ресурсопользователя по законодательству Российской Федерации

Природные объекты и природные ресурсы играют ключевую роль для экономики Российской Федерации. Обеспеченность страны природными ресурсами, их многообразие, степень вовлеченности в хозяйственный оборот являются ключевыми индикаторами устойчивого развития, национальной экономики, обеспечения энергетической, экологической безопасности страны. Законодатель в законе «Об охране окружающей среды» закрепляет определения следующих понятий: «природный объект - это естественная экологическая система, природный ландшафт и составляющие их элементы, сохранившие свои природные свойства»¹. «Природные ресурсы - 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».

При анализе представленных определений, выведенных из норм понятий, использующихся в ст. 1 ФЗ «Об охране окружающей среды», можно сделать несколько выводов:

1. Они достаточно схожие по объекту регулирования.
2. При выведении определения понятия «природный ресурс» было выявлено повторение по компонентам природной среды, вследствие этого оно вышло громоздким.
3. Их отличие заключается в том, что природные ресурсы обладают возможностью участвовать в гражданском обороте.

¹Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (ред. от 01.01.2019) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> (Дата обращения: 23.03.2019).

Стоит отметить, что в соответствии с Конституцией Российской Федерации «каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам, которые являются основой устойчивого развития, жизни и деятельности народов, проживающих на территории Российской Федерации»².

Таким образом законодатель целями охраны окружающей среды» определил: правовые основы охраны окружающей среды; установил с учетом правовых основ регулирование отношений в сфере хозяйственной деятельности, при осуществлении которой происходит взаимодействие с окружающей средой.

Большой вопрос также возникает с определением понятий «пользование» и «использование» применительно к понятиям «природный объект» и «природный ресурс».

Согласно словарю синонимов Н. Абрамова, «пользование» и «использование» являются синонимичными понятиями³.

Под правом (правомочием) пользования понимается юридически обеспеченная возможность извлечения из вещи полезных свойств в процессе ее личного или производственного потребления⁴.

Под использованием согласно Большому экономическому словарю А.Н. Азрилияна понимается «пользование чем-нибудь, употребление с пользой»⁵. Согласно ст. ст. 136, 218 ГК РФ «продукция, полученная в результате

² Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание Законодательства РФ. – 2014. - №31. – Ст. 4398.

³ Абрамов Н.А. Словарь русских синонимов и сходных по смыслу выражений http://slovoonline.ru/slovar_sinonimov/ (дата обращения: 23.03.2019).

⁴ Попов Ю.Е., Рыбаков В.А., Соловьев В.Н., Шуман А.В. Право муниципальной собственности (цивилистические и социальные аспекты): Монография. М.: Юрист, 2009. С. 115.

⁵ Азрилян А.Н. Большой экономический словарь <https://rus-big-economic-dict.slovaronline.com/> (дата обращения: 23.03.2019).

использования вещи, принадлежит собственнику вещи, вне зависимости от того, кто использует такую вещь, если иное не предусмотрено законом, иными правовыми актами, договором или не вытекает из существа отношений»⁶.

Таким образом, возникает несоответствие в некоторых нормативно-правовых актах по поводу применения понятий пользование и использование применительно к понятиям природный объект и природный ресурс. Термин «право ресурсопользования» неоднозначен, при его определении следует учесть три составляющие:

1. Право ресурсопользования как совокупность норм, закрепленных в экологическом законодательстве, представляет собой институт природоресурсного права. В юридической литературе данное понятие именуют как «право ресурсопользования в объективном смысле». Данные нормы, заключенные в законодательстве, являются обязательными для всех субъектов права природопользования.

2. Право ресурсопользования как совокупность прав и обязанностей природопользователей. Право ресурсопользования в «субъективном смысле». Так, при землепользовании землепользователи вправе использовать земельный участок для добычи общераспространенных полезных ископаемых для удовлетворения своих нужд, однако не обязаны это делать.

3. Право ресурсопользования как механизм реализации субъективных правомочий природопользователей. Так, право специального ресурсопользования наступает в результате получения лицензии на природопользование, заключения договора и др.⁷.

Таким образом, право ресурсопользования не что иное, как право на охрану окружающей среды, природопользование и обеспечение экологической безопасности. В соответствии с основными принципами ресурсопользования

⁶ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 01.01.2019) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> (Дата обращения: 23.03.2019).

⁷ Цыганов А.А. Правовые основы природопользования: практикум. Ч. 1: Задания и вопросы. 2-е изд., доп. и перераб. – Тверь: Твер. гос. ун-т, 2015. С. 95.

при ведении хозяйственной и иной деятельности ресурсопользователи обязаны вести хозяйственную или иную деятельность в соответствии с требованиями природоресурсного и экологического законодательства

По мнению Б.В. Ерофеева, «ресурсопользование отличается от природопользования тем, что в ресурсопользовании господствует экономический (хозяйственный) интерес, а в природопользовании – интерес максимальной сохранности окружающей среды, сохранения экологических связей в экосистеме и обеспечения ее целостности. Ресурсопользование преследует экономические цели, в целях сохранения взаимосвязей общества и природы»⁸.

В отличие от «права природопользования», определенного как «установленный законом порядок использования природных ресурсов для удовлетворения экономических потребностей народного хозяйства и граждан»⁹, «право ресурсопользования» следует определить как институт экологического права, регулирующий правомочия ресурсопользователей через правоотношения собственности в зависимости от видов и состояния природных объектов с учетом их экологических взаимосвязей, экологической системы России, планетарной экологической системы и взаимодействия субъектов экологических правоотношений¹⁰.

В общем виде объектом ресурсопользования является природа. В законодательстве объекты права ресурсопользования определены как объекты природопользования (землепользования, водопользования и т. п.), т. е. это, как правило, природные ресурсы. Объекты права природопользования специфичны у каждого вида природопользования. Так, объектами права специального природопользования являются индивидуализированные природные объекты, имеющие определенные границы. Применительно к праву общего

⁸ Ерофеев Б.В. Экологическое право России: Учебник. М., 1998. С. 209.

⁹ Ерофеев Б.В. Указ. соч. С. 209.

¹⁰ Ерофеев Б.В. Указ. соч. С. 216-217.

природопользования обособление (выделение территории) законодательством не предусмотрено. Объекты природы, служащие для удовлетворения экономических потребностей общества, являются объектами права природопользования.

Однако пользование материализованным объектом природы неизбежно влечет за собой пользование всеми его экосвязями в окружающей среде. Таким образом, когда речь идет о комплексном использовании объекта природы для удовлетворения экономических, экологических и других социальных потребностей, мы вправе говорить о ресурсопользовании. Так, правом природопользования не предусмотрено пользование ландшафтом, однако не возбраняется использование его свойства для удовлетворения экологических, эстетических и других целей. В этом случае любая деятельность, не запрещенная законом, не приводящая к ухудшению благоприятного состояния окружающей среды, не влекущая ухудшения природных ресурсов и не влекущая возникновения экологической опасности будет правомерным ресурсопользованием.

Субъектами права ресурсопользования могут быть граждане Российской Федерации, юридические и физические лица, в число которых входят иностранные граждане и лица без гражданства. Для установления статуса субъекта правоотношений необходимы два юридических аспекта:

1. Наличие правоспособности субъектов, что отражено в специальных нормативно-правовых актах. Полная дееспособность наступает при достижении физическим лицом восемнадцатилетнего возраста. Для юридических лиц РФ законом определена полная экологическая правоспособность, для иностранных – частичная.

2. Реализация правоспособности в установленном законом порядке. Нарушение процедуры предоставления природного объекта в пользование влечет прекращение права ресурсопользования.

Статус ресурсопользователя возникает после решения специально уполномоченного государственного органа об отводе объекта в пользование и реализации этого решения в натуре. Содержание права ресурсопользования имеет два аспекта или правомочия:

1. Права владения, состоящего: а) из ограничения предоставленного в пользование объекта (правоотношение по обеспечению защиты прав пользователя); б) права на внутрихозяйственную организацию территории предоставленного в пользование объекта.

2. Права пользования, имеющего тоже два юридических аспекта:

а) определенность пределов прав пользования;

б) соблюдение правовой процедуры пользования объектом (правил хозяйственной и иной эксплуатации).

Возникновение права ресурсопользования имеет ряд оснований:

1. Предоставление государственным органом природного объекта в собственность, пользование или аренду;

2. Заключение договора аренды объекта.

3. Участие земли в гражданском обороте (сделках купли-продажи, аренды, мены, ипотеки, залога и т. п.) приводит к возникновению права землепользования.

4. Получение права на недвижимое имущество (строение, сооружение, здание), которое влечет за собой переход определенного права собственности на земельный участок, если иное не предусмотрено нормативно-правовыми актами.

Изменение права ресурсопользования происходит, в частности:

1. При изъятии земельного участка для государственных или муниципальных и общественных нужд. При этом ресурсопользователю должны предоставить другой природный объект.

2. При изменении правового статуса используемого природного объекта. Например, наделение природного объекта статусом памятника природы органом исполнительной государственной или муниципальной власти приводит к изменению права ресурсопользования в пределах зоны охраны памятника природы.

3. В случае изменения экологического состояния используемого объекта (загрязнения, деградации и т. п.), вследствие чего происходит изменение режима пользования (хозяйственной и иной деятельности).

4. В иных предусмотренных законодательством случаях.

Права ресурсопользования могут быть ограничены в государственных, муниципальных, общественных интересах, а также в интересах других ресурсопользователей. Статья 36 Конституции устанавливает: «Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляется их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц»¹¹.

«Поверхностные водные объекты, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, являются водными объектами общего пользования: общедоступными водными объектами (ч. 1 ст. 6 Водного кодекса)»¹². Каждый гражданин вправе иметь доступ к водным объектам общего пользования и бесплатно использовать их для личных и бытовых нужд (ч. 2 ст. 6). Использование водных объектов общего пользования осуществляется в соответствии с правилами охраны жизни людей на водных объектах, утверждаемыми в порядке, определяемом правительством (ч. 3 ст. 6). На водных объектах общего пользования могут быть запрещены забор

¹¹ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание Законодательства РФ. – 2014. - №31. – Ст. 4398.

¹² Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ (ред. от 01.01.2019) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> (Дата обращения: 23.03.2019).

(изъятие) водных ресурсов для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, купание, использование маломерных судов, водных мотоциклов и других технических средств, предназначенных для отдыха на водных объектах, водопой, а также установлены иные запреты в случаях, предусмотренных законодательством РФ и законодательством субъектов РФ¹³.

Ст. 54 Земельного кодекса РФ предусматривает, что «права землепользователей и арендаторов могут быть ограничены в интересах других ресурсопользователей, а также в случаях, предусмотренных законодательством»¹⁴. Ст. 8 Закона РФ «О недрах» определено, что «пользование отдельными участками недр может быть ограничено или запрещено в целях обеспечения национальной безопасности и охраны окружающей среды»¹⁵.

Прекращение права ресурсопользования возникает по основаниям:

- добровольного отказа от пользования, владения;
- прекращения деятельности ресурсопользователя;
- изъятия природного объекта для государственных, муниципальных и общественных нужд;
- истечения сроков пользования природным объектом;
- нарушения условия договора, лицензии;
- возникновения чрезвычайной ситуации техногенного или природного характера и др.

¹³ Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ (ред. от 01.01.2019) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> (Дата обращения: 23.03.2019).

¹⁴ Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 01.01.2019) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> (Дата обращения: 23.03.2019).

¹⁵ Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» (ред. от 01.01.2019) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> (Дата обращения: 23.03.2019).

В целом стоит отметить, что пользование определенными субъектами природными ресурсами носит разрешительный характер, и государство ограничивает деятельность ресурсопользователей большим числом обязанностей и мерами ответственности. Представляется это верным, поскольку пользуясь природным объектом, субъекты ресурсопользования могут нанести ему и природе в целом огромный вред, который практически невозможно компенсировать.

1.2 Разрешение (лицензия) как правовое средство возникновения природопользования

В настоящее время одним из более действенных способов государственного регулирования рыночных отношений следует определять лицензионную систему, которая является «индикатором типа экономики страны, уровня её развития, а также отображение стабильности экономических процессов»¹⁶. Правовой институт лицензирования гарантирует сбалансированное функционирование рынка посредством метода «фильтрации» возможных предпринимателей с целью недопущения вхождения в экономическую сферу недобросовестных хозяйствующих субъектов¹⁷. Правовым фундаментом лицензирования является Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»¹⁸. Он является базисом, на основании которого принимаются иные нормативно-правовые акты, составляющие правовой институт лицензирования.

¹⁶ Багандов А.Б. Административно-правовое регулирование лицензионных отношений в Российской Федерации: Теоретико-правовые основы, современное состояние, перспективы. Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2007. С. 14.

¹⁷ Юрьева, Ю. С. О правовой природе института лицензирования / Ю. С. Юрьева //Административное право и процесс. -2008. - № 1. - С. 21.

¹⁸ Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ (ред. от 01.03.2019) «О лицензировании отдельных видов деятельности» // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> (Дата обращения: 23.03.2019).

В настоящее время необходимость регулирования экономических отношений приобретает все большее признание: создается нормативная база деятельности хозяйствующих субъектов, в практическую сферу внедряются действенные правовые средства, призванные реализовать права природопользователей при параллельном соблюдении публичных интересов. Другими словами, актуализацию получают правовые механизмы, способные обеспечить баланс общественных и личных интересов¹⁹.

В российском дореволюционном законодательстве не существовало такого термина, как лицензия. При этом вмешательство нашей страны в предпринимательскую деятельность непременно было, а механизм, который сопоставим с лицензированием, закреплялся в законодательстве того периода. В основном посредством разрешений в дореволюционной России до этого проводилось только ограничение прав людей на свободу передвижения. В Древней Руси воеводы могли запускать иноземцев только с разрешения власти (основополагающими объектами охраны при этом были религиозная целостность страны и внутренняя политика). «С конца XV в. устанавливается институт прообраза паспортов, так называемые «проезжие грамоты», в соответствии с которыми иностранцы въезжали в Россию, а подданные Российского государства отправлялись за пределы страны»²⁰. Как отмечается исследователями того периода, «исторически разрешительная политика западноевропейских стран и России начиналась с разрешений такого рода, причисляемых к группе так называемых «полицейских» разрешений, от которых затем отделились другие виды разрешений (в частности, лицензионные, связанные с хозяйственной деятельностью)»²¹.

¹⁹ Яковлев А.А. Роль ВТО в развитии международных экономических отношений // Вестник МУ МВД России. 2006. № 4. С. 28 - 29.

²⁰ Пархоменко И.К., Иванова Ю.К. Миграционный контроль как важный элемент российской дореволюционной миграционной политики // История государства и права. 2008. № 10.; Законодательные акты Русского государства второй половины XVI в. – первой половины XVII в. [Тексты] / под ред. Н.Е. Носова. Л.: Наука, 1986. С. 130, 131.

²¹ Бельский К.С. Полицейское право: Лекционный курс / Под ред. А.В. Куракина. М.: Дело и сервис, 2004. С. 103.

Применительно к сфере природопользования аналог лицензии возник с 1630-х годов, когда в центре России началось строительство металлургических заводов. Построенные фабрики получили от государства ряд преимуществ, в частности, монопольное право на разработку и использование рудоносных земель²².

В период правления Петра I государственное вмешательство в хозяйственный оборот усилилось, что отобразилось в законодательной практике. В частности, на это показывает Указ Петра I от 1697 года: «Впредь быть соболиному сбору и продаже в одной воле Великого государя»²³.

Определяющим в становлении и развитии русского законодательства о природопользовании было то, что на природные ресурсы распространялась государственная собственность. В соответствии с указами Петра, а затем и Анны Иоановны все леса, расположенные на берегах Волги, Днепра, Дона, а также их притоков, были объявлены заповедными, чем было ограничены права собственников данных лесов. Так, за вырубку владельцем земли дуба, сосны, вяза либо клена назначалось наказание. В те времена леса были изъяты из права частного владения собственника земли, у него были только некоторые права пользования²⁴.

При этом в 1720-1730-е годы были приняты распоряжения, направленные на облегчение приобретения права природопользования, к примеру, меры по развитию частного промышленного предпринимательства (в том числе горнорудного дела в Сибири)²⁵. В XIX веке были приняты устав о промышленности, Горный устав и Свод законов гражданских,

²² Сербина К.Н. Ремесло и мануфактура в России в XVI – XVII веках // Ремесло и мануфактура в России, Финляндии, Прибалтике: материалы второго симпозиума по социально – экономической истории. 13-14 декабря 1974 г. / отв. ред. Н.Е. Носов. Л.: Наука, 1975. С. 29.

²³ Сладковский М.И. История торгово-экономических отношений народов России с Китаем (до 1917 года). М.: Наука, 1974. С. 115.

²⁴ Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права . -Ростов –на-Дону. 1995. С. 55.

²⁵ Козлова Н.В. Государственная власть и частный капитал в XVIII в.: характер взаимоотношений // Отечественная история. 1998. № 6. С. 16-17.

Лесоохранительный закон, Лесной устав, в соответствии с которыми регулировалось ресурсопользование до 1917 года.

На более значительный уклон в сторону государственного регулирования природопользованием показывает принятие Крестьянского наказа о земле, согласно которому «все недра земли, руда, нефть, уголь, соль и др., имеющие общегосударственное значение, переходили в исключительное пользование государства»²⁶.

В советский период «юридическое значение разрешительной системы понималось как «обязательное получение предварительного разрешения на совершение определенных, конкретных действий, регламентированных законами и иными нормативно-правовыми актами»²⁷. Главным предназначением являлась «охрана государственного порядка, общественной и личной безопасности граждан от всех преступных посягательств»²⁸. Разрешительный порядок сохранялся для ввоза продуктов из-за рубежа (вывоза продуктов за рубеж), а также использования изобретений. Несмотря на это, в период существования СССР применение разрешительной системы в сфере ресурсопользования была широко распространена²⁹. Разрешительный порядок имело регулирование недропользования: утвержденное Постановление ЦИК и СНК СССР от 09. 11. 1927 г. Горное положение СССР предусматривало проведение поисковых и разведочных работ на основе «разрешительных на

²⁶ Крестьянский наказ о земле от 19.08.1917 // Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства РСФСР. 1918. № 25. Ст. 346. (утратил силу).

²⁷ Административное право / Под ред. Ю.М. Козлова. М.: Юрилич. литература, 1968. С. 542.

²⁸ Власов В.А., Студеникин С.С. Советское административное право. М.: Государственное издательство юридической литературы, 1959. С. 276.

²⁹ Положение о Главном управлении охотничьего хозяйства и заповедников при Совете Министров РСФСР и его местных органах от 10.08.1956 г. № 555 (утратил силу); Постановление Совета Министров СССР от 13.05.1976 г. № 329 «Об упорядочении спортивного и любительского рыболовства» // Свод законов СССР. 1990. Т. 4. С. 528 (утратил силу); Постановление Совета Министров РСФСР от 10.10.1980 г. № 479 «Об ограничении охоты на бурых медведей» // Свод законов РСФСР. 1988. Т. 4. С. 393 (утратил силу); Положение о любительском и спортивном рыболовстве, утв. Приказом Минрыбхоза СССР от 07.04.1982 г. № 139 (утратил силу); Постановление Совета Министров РСФСР от 17.18.1971 г. № 472 «Об упорядочении отстрела диких копытных животных» // Свод законов РСФСР. 1988. Т. 4. С. 389. (утратил силу).

поиски и разведку свидетельств», выдаваемых соответствующими органами. «Разведанные месторождения предоставлялись в разработку на основе соглашений, обязательному указанию подлежали сроки, объем добычи, платежи за пользование недрами (в данный момент бы мы назвали это лицензионными условиями), а также данные условия подлежали согласованию с надлежащими государственными органами (экономическими, финансовыми и горного надзора)»³⁰.

Применительно к хозяйственной деятельности выдача организациями разрешений на выполнение определенных действий рассматривалась в числе способов прямого административного акта индивидуального характера (административно-правовых способов управления народным хозяйством)³¹. Так, в 1976 г. Указом Президиума Верховного Совета СССР были приняты Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах, которыми был введен принцип «безвозмездного предоставления недр в пользование для добычи полезных ископаемых на основе специального разрешения»³².

Изначально термин «лицензия» употреблялся применительно к продаже продуктов за границу и затем распространился на продажу товаров и выполнение услуг. С начала 1990-х годов лицензионная деятельность приобретает особое значение как способ защиты интересов покупателя, соблюдения градостроительных, санитарных, экологических норм и правил торговли.

В научной сфере вопрос об отраслевой принадлежности правового института лицензирования является дискуссионным, варианты его разрешения носят диаметрально противоположный характер. Считается, что существующие

³⁰ Вознесенская Н., Кормош Ю. Правовой статус лицензии на право пользования недрами // Хозяйство и право. 1998. № 12. С. 39.

³¹ Хозяйственная реформа, управление и право / под ред. Ю.М. Козлова. М.: Издательство Московского университета, 1973. С. 74.

³² Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах от 09.07.1975 // Ведомости ВС СССР, 1975, № 29. Ст. 435. (утратил силу).

в настоящее время точки зрения экспертов относительно природы лицензирования можно условно подразделить на три обособленные группы.

Одни эксперты определяют институт лицензирования как отдельный институт, координирующим нормы только одной отрасли права. Но при обозначении отрасли, к которой относится правовой институт лицензирования, представители указанного мнения не могут прийти к единому заключению.

Одни исследователи апеллируют к гражданско-правовой характеристике института лицензирования. В частности, П. Злотник и Г. Злотник считают, что «поскольку определение видов деятельности, на осуществление которых требуется лицензия, относится к характеристике правоспособности хозяйствующих субъектов, то лицензирование является институтом гражданского права»³³. Однако между указанной аргументацией и выводом отсутствует причинно-следственная связь, тем самым, нельзя принять данную точку зрения. Трудно согласиться и с точкой зрения Д. В. Осинцева, который считает, что «принципиальные положения о нормативно-правовой основе лицензирования зафиксировано в нормах гражданского права»³⁴.

Оспаривая вышеуказанную точку зрения О. М. Олейник указывает, что «конструирование института лицензирования в масштабах гражданского права не представляется верным как с теоретической, так и с практической позиции, так как объект и способ регулирования выходят за рамки цивилистики»³⁵. То есть, «лицензирование необходимо определять как независимый институт предпринимательского права». Кроме того, в зарубежном законодательстве институт лицензирования также относится к сфере предпринимательского права. В частности, в таких странах, как Германия, Франция, США, Япония,

³³ Злотник П., Злотник Г. Проблемы правового регулирования лицензирования // Хозяйство и право. 2000. № 2. С. 92.

³⁴ Осинцев Д.В. Разрешительная система в Российской Федерации. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1995. С. 13 - 14.

³⁵ Олейник О.М. Правовые основы лицензирования хозяйственной деятельности // Закон. 1994. № 6. С. 16.

экономическая деятельность «регулируется специальными кодифицированными актами – кодексами: коммерческими либо торговыми»³⁶.

Многие ученые в своих исследованиях настаивают на административно-правовой принадлежности института лицензирования. В частности, А. В. Гуцин считает, что «лицензирование должно определяться как институт административного права, так как основным способом регулирования лицензионных отношений является императивный метод, а обязательным субъектом таких отношений - орган исполнительной власти»³⁷. Институт лицензирования данный исследователь определяет как «систему правовых норм, регулирующих отношения в области предоставления, отзыва, аннулирования лицензии, контроля за экономическими субъектами, привлечения нарушителей к ответственности, а также отношения, определяющие особенности лицензирования отдельных (указанных в п. 2 ст. 1 ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности») видов деятельности»³⁸.

На сложный и комплексный характер правового института лицензирования указывают представители второй группы ученых. Так, О. С. Троценко указывает, что «нормы правового института лицензирования «встроены» в структуру большого количества отраслей права (конституционного, административного, финансового и др.), которые опосредуют различные по своей принадлежности видовой принадлежности общественные отношения - государственно-властные, имущественные, финансово-правовые и другие»³⁹. Д. В. Новохатский определяет институт

³⁶ Кузнецов В. Лицензирование хозяйственной деятельности в Германии // Закон. 1994. № 6. С. 92 - 93; Лаптев В.В. Проблемы совершенствования предпринимательского законодательства // Правовое регулирование предпринимательской деятельности. Сборник статей. М., 2005. С. 6 - 7.

³⁷ Гуцин А.В. Лицензирование как институт административного права // Административное право и процесс. 2006. № 1. С. 4.

³⁸ Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ (ред. от 01.03.2019) «О лицензировании отдельных видов деятельности» // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> (Дата обращения: 23.03.2019).

³⁹ Проблемы лицензирования предпринимательской деятельности (Гражданско-правовой аспект). Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2005. С. 10 - 11.

лицензирования как «совокупность правовых норм, которые регулируют две группы отношений: во-первых, отношения в сфере создания и организации деятельности экономических субъектов, во-вторых, отношения, возникающие между органом исполнительной власти и лицом, желающим получить лицензию»⁴⁰. Соответственно, согласно точке зрения вышеуказанного ученого, институт лицензирования представляет собой органическую целостность норм административного и гражданского права.

Представляется, что лицензирование является комплексным институтом права, поскольку вбирает в себя нормы различных отраслей права, однако специфика института лицензирования имеет место быть в доминирующей роли административно-правовых норм относительно норм других отраслей права, составляющих исследуемый институт. Так, в соответствии с Указом Президента РФ от 15 марта 2000 г. № 511 (ред. от 28. 06. 2005) «О классификаторе правовых актов» «лицензирование отдельных видов деятельности относится к основам государственного управления»⁴¹.

Лицензия включает в себя перечень полномочий, составляющих компетенцию хозяйствующего субъекта. В отношении лицензируемых видов деятельности, требующих для их реализации специальных знаний либо особых условий, лицензионные требования к работникам юридического лица, а также требования о соответствии указанным особым условиям объекта, в которых или при поддержке которого осуществляется такой вид деятельности. Иными словами, помимо недопущения деятельности, не предусмотренной в уставе, в законодательстве установлено требование о наличии дополнительных условий, как к субъекту правоотношения, так и к его имуществу. Эти дополнительные критерии связаны, прежде всего, с возможным нанесением ущерба законным интересам, нравственности и здоровью людей в случае, «если такая

⁴⁰ Новохатский Д.В. Лицензирование медицинской деятельности (Организационно-правовой аспект). Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Кисловодск, 2003. С. 15, 17.

⁴¹ Указ Президента РФ от 15 марта 2000 г. № 511 (в ред. от 28.06.2005) «О классификаторе правовых актов» // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> (Дата обращения: 23.03.2019).

деятельность будет проводиться не квалифицированно либо малоквалифицированно»⁴².

Исходя из специфики природопользования лицензия – это определенное разрешение на осуществление определенного вида деятельности по использованию определенного объекта для извлечения природного ресурса. В этом документе сосредоточены две функции: с одной стороны, контроль за законностью, рациональностью деятельности по использованию природных ресурсов, соблюдением экологических и санитарных норм, а с другой - за нормированным потреблением указанного в лицензии природного ресурса. Таким образом, «в области природопользования решаются две взаимосвязанные задачи – охранительная и регулятивная»⁴³. Также лицензирование является формой административно – правового способа регулирования экологических отношений методом запрета, разрешения, ограничения. По мнению Азарова Г. И., «лицензия на природопользование включает в себя три признака: во-первых, она является актом собственника природного ресурса или его владельца (фондодержателя); во-вторых, формой проявления контроля за рациональным использованием природного ресурса; в-третьих, средством регулирования рационального природопользования. Этому же представлению придерживается А. М. Гучков, говоря о том, что лицензия – это мера публично-правового регулирования»⁴⁴.

Предметом лицензии в сфере природопользования является природный ресурс, предназначенный для использования. В зависимости от предмета могут проходить процедуру лицензирования экономические ресурсы, предназначенные для осуществления предпринимательской деятельности с целью их реализации (заготовка древесины, добыча полезных ископаемых), экологические ресурсы, предназначенные для охраны природы и здоровья

⁴² Якушева С. А. Соотношение лицензирования и специальной правоспособности // Российская юстиция. 2003. № 11. С. 31.

⁴³ Азаров Г.И. Экологическое право России. – М.: БЕК, 1997. С. 145.

⁴⁴ Гучков А.М. Экологическое право. – М.: ЮНИТИ, 2000. С. 99.

человека (разрешение на выброс, сброс, захоронение вредных веществ), а также оздоровительные ресурсы природы (разрешение на пользование лечебными свойствами природной среды).

Значение лицензирования и договоров определяется и иными их функциями в механизме регулирования природопользования и охраны окружающей среды. К таким функциям относятся: «информационная, превентивная и контрольная»⁴⁵.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что институт лицензирования природопользования постоянно «перестраивался» под существующие реалии того или иного общественного строя, который действовал в тот или период времени в России. При этом неизменным остается большая вовлеченность государства и его контроль за системой лицензирования природопользования.

1.3 Механизм регулирования использования природных ресурсов в Российской Федерации

Долгое время в России существовало лишь централизованное управление использования природных ресурсов, что свойственно всем государствам с тоталитарным строем. При переходе к рыночной экономике страна вступила в затяжной всеобъемлющий кризис (политический, социальный, экономический и экологический), поэтому главной целью государственного регулирования в области ресурсопользования в России на современном этапе является создание экологически сбалансированного рынка. Преимущества в конкурентной борьбе должны получить товары и услуги, имеющие лучшие экологические характеристики.

При переходе к «рынку сверху», как и к «революции сверху», возникают характерные для нашей страны стремления проводить реформы, не завершая

⁴⁵ Бринчук М.М. Экологическое право: учебник. М.: Эксмо. 2016. С. 238.

их. В соответствии с Конституцией РФ земля и другие природные ресурсы могут принадлежать на праве частной собственности (индивидуальной и общей) физическим и юридическим лицам. Поэтому, казалось бы, логичным было бы все большее вовлечение природных ресурсов и объектов в гражданский оборот. Однако развитие природоресурсного законодательства идет по пути укрепления государственного управления природопользованием.

Как известно, регулирование это обеспечение сохранение определенной структуры систем, поддержание деятельности, реализация их программ, целей и задач. В связи с низкой эффективностью государственного управления ресурсопользования, все острее встает проблема общественного регулирования.

В формируемом правовом механизме использования природных ресурсов имеется определенный сдвиг в направлении его демократизации. Так, граждане и общественные организации имеют право на общественный экологический контроль, а также могут принимать участие в рассмотрении вопросов и принятии экологически значимых решений. В Федеральном законе «Об экологической экспертизе» предусмотрено право граждан и органов муниципальной власти на проведение общественной экологической экспертизы (ст. 19-25)⁴⁶.

Государственное регулирование природопользования – это организующая и направляющая деятельность законодательной, исполнительной и судебной власти, образующих единый государственный механизм, вырабатывающий управленческие решения, воздействующие на деятельность природопользователей.

Субъектами регулирования природопользования являются органы государственной власти Российской Федерации, субъектов РФ, органы местного самоуправления, специально уполномоченные государственные

⁴⁶ Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (ред. от 01.01.2019) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> (Дата обращения: 23.03.2019).

органы, в компетенции которых находятся вопросы ресурсопользования, а также общественные организации и объединения, наделенные соответствующими функциями.

Между объектом и субъектом регулирования в области природопользования существуют прямые и обратные связи. Первые выражаются в целеустремленных, организующих деятельность людей властных, волевых решениях, командах, нормативно-правовых актах, исходящих от субъекта, вторые – в информации о выполнении команды объектом управления.

Применительно к объекту регулирования, его содержание – вся совокупность действий по охране окружающей среды, рациональному природопользованию и обеспечению экологической безопасности. По отношению к субъекту – управленческий процесс (решение).

Управление природопользованием осуществляется государственными и муниципальными органами, юридическими лицами, общественными объединениями. Поэтому выделяют следующие виды управления природопользования государственное, муниципальное, отраслевое (ведомственное) и общественное. Содержание управления, осуществляемое в рамках каждого вида управления, зависит от задач, выполняемых и решаемых в процессе управления. Для управления ресурсопользования в целом существуют определенные функции (направления) деятельности: создание системы органов управления природопользования; законодательное нормотворчество; распоряжение (управление) природопользования; координация деятельности по управлению природопользования; планирование использования природных ресурсов и мероприятий по их охране, охране природы и обеспечению экологической безопасности и другие.

Не все субъекты управления решают данные функции в полном объеме. Так, экологическое нормирование, лицензирование и сертификация – исключительно государственная задача. В масштабах государства наибольшая

ответственность за выполнение законодательства в сфере природопользования лежит на органах государственного управления природопользования. Государственное управление - составная часть государственного регулирования, включающего и общественное, в сфере ресурсопользования. Согласно ст. 10 Конституции РФ государственная власть разделена на законодательную, исполнительную и судебную ветви⁴⁷. Каждая из них ответственна за выполнение определенных задач в природопользовании, обладает особыми правовыми и административными средствами их выполнения.

Формы государственного управления зависят от того, как используются правовые механизмы природоресурсного и экологического права. Формы управления природопользования вытекают из форм деятельности государства.

Государственное управление природопользования строится на определенных принципах:

- 1) приоритета сохранения благоприятного состояния окружающей среды и экологической безопасности человека;
- 2) комплексного подхода к управлению природопользования, обусловленного объективным законом единства природы, взаимосвязью всех происходящих в ней процессов;
- 3) плановости государственного регулирования природопользования;
- 4) сочетания бассейнового и административно-территориального управления природопользованием;
- 5) разделения хозяйственно-эксплуатационных и контрольно-надзорных функций управления;
- 6) сочетания государственного управления с местным самоуправлением и деятельностью общественных объединений.

⁴⁷ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание Законодательства РФ. – 2014. - №31. – Ст. 4398.

Практически в любой отрасли права принято различать методы убеждения и принуждения. В управлении ресурсопользования они конкретизируются в своих специфических методах: запрещения (ввода в эксплуатацию объектов без выполнения природоохранных мероприятий); приостановления (сброса сточных вод с превышением нормативов качества); изъятия (природного объекта эксплуатируемого с нарушением правил охраны природы) и др.

Отраслевое (ведомственное) управление природопользования осуществляют министерства, государственные комитеты, федеральные службы, федеральные надзоры в пределах своей отрасли и компетенции. Министерства и ведомства осуществляют государственное управление развитием хозяйственной и иной деятельности, издают нормативно-правовые акты в области ресурсопользования в соответствии с федеральным экологическим законодательством, несут ответственность за их исполнение. Специальные органы регулируют использование отдельных видов ресурсопользования, природных ресурсов и объектов, осуществляют государственный контроль в области ресурсопользования.

Производственное управление природопользования осуществляется конкретным предприятием (организацией) по выполнению поставленных правовых экологических требований. Каждый хозяйствующий субъект обязан: осуществлять планирование своей деятельности в области природопользования; вести контроль за воздействием на окружающую среду; вести экологический учет и отчетность; координировать и осуществлять природоохранную деятельность своих подразделений. На крупных предприятиях существуют специальные отделы (службы) по охране природы, на мелких эти задачи возлагают на одного из руководителей. Производственное управление природопользования регулируется актами конкретного предприятия, которые должны отвечать требованиям экологического законодательства.

Общественное управление в природопользовании осуществляется общественными объединениями и гражданами. Общественное регулирование выражается в участии граждан и их общественных формирований в разработке и принятии экологически значимых решений в рамках оценки воздействия на окружающую среду, посредством проведения общественной экологической экспертизы, общественного экологического контроля. Наиболее значимой функцией общественного регулирования является защита экологических прав и интересов самих граждан, в том числе и от незаконных действий государственных органов.

Правовые методы регулирования бывают четырех видов:

1. Обязательное предписание (императив) – точное и неукоснительное исполнение управленческого решения. Так, осуществление авторского надзора за проведением строительства объекта является обязательным требованием закона во всех случаях хозяйственной и иной деятельности.

2. Рекомендации – состоящие в выполнении решений, в ходе которых можно учитывать местные условия и особенности их выполнения. Так, решения Общественного совета при Министерстве природных ресурсов и экологии России носят рекомендательный характер⁴⁸.

3. Санкционирование (ограниченное самоуправление) – когда управленческие решения принимает сам управляемый орган. Юридическую силу приобретают решения, утвержденные специально уполномоченным государственным органом. Так, разработка экологических паспортов предприятий, проектов предельно допустимых сбросов (выбросов) возложена на предприятия. Однако они должны быть утверждены Министерством природных ресурсов и экологии России⁴⁹.

⁴⁸ Приказ Минприроды России от 20.11.2015 № 491 «Об образовании Общественного совета при Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации» // [Электронный ресурс]: СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 23.03.2019).

⁴⁹ Постановление Правительства РФ от 11.11.2015 № 1219 «Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» (ред.

4. Решение (полное делегирование прав) – предусматривает полное самоуправление органов, таким образом, его решения не нуждаются в дополнительном утверждении. Все специально уполномоченным государственным органом наделены соответствующими правами в пределах своей компетенции⁵⁰.

Что касается системы государственного управления природопользования, то она, как и любая система общественных отношений, имеет свою иерархию – различные государственные органы, их блоки, подсистемы, находящиеся в сложных взаимоотношениях и связанные определенной субординацией и координацией.

Основой нормативно-правового регулирования разграничений в области ресурсопользования является Конституция РФ, ст. 72 которой предоставляет субъектам Федерации право регулирования большого числа вопросов, в том числе и в области охраны окружающей среды, природопользования и экологической безопасности. Деятельность органов общей компетенции в области ресурсопользования на уровне субъектов РФ регулируется как федеральным законодательством (ст. 7-9 ФЗ «Об охране окружающей среды»), так и нормативно-правовыми актами самих субъектов.

Федеральные законы «О внесении изменений и дополнений в ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» предусматривали изменение полномочий в сфере ресурсопользования между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов

от 12.03.2019) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> (Дата обращения: 23.03.2019).

⁵⁰ Постановление Правительства РФ от 30.12.1998 № 1594 «О специально уполномоченных государственных органах Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды» (ред. от 17.12.2001) // [Электронный ресурс]: СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 23.03.2019).

РФ в пользу федеральных органов власти⁵¹. Однако принятый 29.12.2004г. № 199-ФЗ снял ряд проблемных вопросов во взаимодействии между природоохранными органами и органами исполнительной власти субъектов Федерации. После вступления его в силу органам государственной власти субъектов запрещено право ведения экологического контроля, переданное органам местного самоуправления⁵².

Для всех органов общей компетенции важнейшей функцией является координация государственного управления ресурсопользования. Координация организуется созданием вертикали органов исполнительной власти, а также путем наделения конкретных органов координационной функцией и определение их как головных в конкретных областях ресурсопользования. Так, Правительственная комиссия по окружающей среде и природопользованию наделена функцией координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ по совместному проведению природоохранных мероприятий, выполнению международных обязательств России.

Все органы исполнительной власти и местного самоуправления осуществляют комплексное регулирование ресурсопользования.

Таким образом, лицензирование природопользования представляет собой деятельность уполномоченных государственных органов по выдаче в

⁵¹ Федеральный закон от 22.08.2004 № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 01.01.2019) // [Электронный ресурс]: СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 23.03.2019).

⁵² Федеральный закон от 29.12.2004 № 199-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований» (ред. от 01.01.2017) // [Электронный ресурс]: СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 23.03.2019).

установленном порядке предусмотренных федеральными законами лицензий (разрешений) на воздействие на окружающую среду, в результате которой заинтересованный субъект получает документ (лицензию, разрешение), удостоверяющий его право на использование природного ресурса.

Механизм природопользования и ресурсопользования невозможно без организации органов исполнительной власти в в данных сферах, а также определения и разграничения их полномочий и др. Все это относится к административно-правовому регулированию.

Таким образом, природопользование является объектом публично-правового регулирования, допуск к природным ресурсам может опосредоваться только публично-правовыми отношениями, складывающимися между государством и частными лицами. Предоставляя разрешение (лицензию) природопользователю на проведение геологического изучения и освоения подземных пространств, заключая соглашение о разделе продукции или природоресурсный публичный договор, государство действует как суверен, носитель публичной власти, и как собственник имущества. Разрешая такой доступ, государство распоряжается принадлежащим ему в силу закона правом на пользование природными ресурсами, проистекающим из его суверенных прав, и делегирует осуществление данных прав частному лицу (природопользователю). Поскольку предметом отношений, возникающих в этом случае между государством и природопользователем, являются публичные права, то и указанные отношения в целом следует квалифицировать как публично-правовые. В отношении охраны окружающей среды следует сказать, что государство определяет основные условия любой деятельности с точки зрения ее экологической безопасности.

2 Основания возникновения отдельных видов природопользования

2.1 Проблема гражданско-правового регулирования природопользования

Нельзя отрицать того факта, что охрана и использование природных объектов является важнейшей задачей государства. В частности, Преамбула Конституции РФ косвенно на это указывает, говоря об «обеспечении благополучия и процветания России, исходя из ответственности за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями» отражая принцип устойчивого развития⁵³. Устойчивое развитие определяется как такое развитие, которое удовлетворяет потребности настоящего времени, но не ставит под угрозу способность будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности. Данный принцип был закреплен на конференциях ООН, в частности, Рио-де-Жанейрской декларацией по окружающей среде и развитию 1992 года⁵⁴. Тем самым, охрана природных объектов и использование их без вреда природе и самого человека – это задача не только Российской Федерации, но и всего человечества.

Безусловно, установление в действующем законодательстве положений, регулирующих вопросы основания природопользования, а также механизм охраны природных объектов и ответственность за нарушение норм о природопользования относится к административно-правовому методу регулирования данных отношений. Право пользования природными ресурсами и их участками - это законная возможность извлечения из природных ресурсов их полезных свойств пользователем. Природопользование невозможно без государственного регулирования в области природопользования, а также

⁵³ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание Законодательства РФ. – 2014. - №31. – Ст. 4398.

⁵⁴ Декларация по окружающей среде и развитию // [Электронный ресурс]: URL: <http://www.un.org/ru/documents/decl> (дата обращения: 23.03.2019).

определения и разграничения их компетенции. Кроме того, государство, являясь в соответствии с Конституцией РФ собственником природных ресурсов, заключает с природопользователями природоресурсные публичные договоры, выдает разрешения и лицензии, и эта деятельность относится к административно-правовому регулированию природопользования. Например, предоставляя лицензию на проведение геологического изучения и освоения недр, государство действует в двух субъектных категориях: как носитель публичной власти, и как собственник имущества. Разрешая такой доступ, «государство распоряжается принадлежащим ему в силу закона правом на пользование природными ресурсами и делегирует осуществление данных прав частному лицу (природопользователю)»⁵⁵. Так быть не должно, поскольку тотальное существующее регулирование природопользования – это пережиток дореволюционного и советского периодов развития законодательства в сфере природопользования, когда в описываемые периоды в силу разных причин законодательство было построено таким образом, что регулированию подлежали система государственного управления, а также отношения, складывающиеся в связи с предоставлением в пользование и изъятием тех или иных природных объектов, но не имущественные права участников данных отношений.

Представляется, установленная Конституцией РФ гарантия частной собственности распространяется также на землю и другие природные ресурсы, непосредственно связанные с землей, и дает возможность вовлечение их в гражданский оборот. Гражданский кодекс РФ относит к числу объектов гражданских прав земельные участки, участки недр, обособленные водные объекты, леса и многолетние насаждения, и рассматривает данные объекты в качестве вещей, недвижимого имущества. Гражданское законодательство

⁵⁵ Волков Г.А. Экологическое лицензирование как инструмент реализации экологической политики // [Электронный ресурс]: СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 25.05.2018).

формирует в отношении данных объектов систему вещных и обязательственных прав, являющуюся основой их правового режима.

В частности, Гражданский кодекс РФ содержит главу 17, посвященную праву собственности и другим вещным правам на земельные участки, и называет обособленные объекты природы в числе объектов различных гражданско-правовых договоров (сделок), определяет оборотоспособность природных объектов, содержание и границы права собственности и т.д. Наряду с другим имуществом собственники природных объектов свободно осуществляют права владения, пользования и распоряжения ими, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов третьих лиц. Это свидетельствует в первую очередь о гражданско-правовой (частноправовой) природе имущественных отношений, возникающих в области использования объектов природы.

Однако многие вопросы, связанные с оборотоспособностью природных объектов и прав пользования ими, решаются без учета гражданско-правовых теорий. Значительный объем правовых норм, содержащихся в актах природоресурсного законодательства, противоречит положениям Гражданского кодекса РФ, не соотносится с иными законами и подзаконными актами. Как отмечают многие исследователи, в частности П.Н. Бобин, «такие противоречия ни в коей мере не обусловлены «спецификой» регулируемых отношений, а являются прямым результатом порочной концепции законодателей, пренебрежительного (если не сказать - нигилистического) отношения к выработанным веками цивилистическим конструкциям»⁵⁶.

Проблема заключается в том, что, передавая (продавая) природные объекты различным субъектам предпринимательской деятельности для их пользования, государство продолжает выполнять роль властного суверена, при этом осуществляя властные полномочия. В конечном счете, задачи,

⁵⁶ Бобин П.Н. Проблемы гражданско-правового регулирования отношений природопользования // [Электронный ресурс]: СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 25.05.2018).

относящиеся к сфере гражданско-правовых отношений, все еще решаются с помощью административных механизмов. Практически любой вид природопользования осуществляется благодаря заключению соответствующего соглашения, однако государство больше выполняет в отношениях природопользования административные полномочия, выступая в роли власти в лице одного из ее органов, так как отношения между участниками возникают на основании властного акта уполномоченного государственного органа.

При этом с введением в России рыночной экономики изменившийся характер между субъектами отношений в сфере природопользования требует гражданско-правового регулирования. В частности, как считает Суханов: «установление частной собственности на землю, постепенное введение природных объектов в имущественный товарно-денежный оборот свидетельствует о гражданско-правовой природе возникающих при этом отношений. В той мере, в какой данные отношения приобретают имущественный характер, строятся по типу товарно-денежных отношений, они попадают в область прямого действия гражданского права, становятся гражданско-правовыми отношениями»⁵⁷. Однако действующее законодательство отражает иной подход. Водный, Лесной кодексы, Закон «О недрах» и прочие законы в сфере природопользования по воле законодателя расширяют сферу своего действия за счет отношений гражданско-правового характера и при этом игнорируют основополагающие положения Гражданского кодекса. Представляется возможным это исправить, но лишь через понимание того, что нормы права, регулирующие имущественные отношения по поводу объектов природы, содержание и осуществление вещных прав, правила совершения сделок с природными объектами, являются по сути своей гражданско-правовыми, независимо от того, в каком правовом акте они содержатся.

⁵⁷ Суханов Е.А. Система частного права // Вестник Моск. ун-та. Серия 11. Право. 1994. № 4. С. 31.

На сегодняшний день анализ действующего механизма представления природных ресурсов в пользование свидетельствует о сохранении жесткого административного управления, превалирования административных методов при предоставлении в пользование и при изъятии природных объектов. Иначе говоря, государству в лице компетентных органов, представляющих его в качестве одной из сторон в отношениях природопользования, необходимо стать не «властным сувереном», устанавливающих жесткие критерии в тех видах природопользования, где в этом нет необходимости, а равным, выступающим как собственник природных объектов, частноправовым субъектом отношений с другим субъектом природопользования.

Вопрос о разграничении административно-правового и гражданско-правового регулирования отношений между сторонами в сфере природопользования в науке поднимался неоднократно. Как уже было автором отмечено выше, правовое регулирование сферы природопользования является административно-правовым методом, что является само по себе разумеющимся как конституционная обязанность. Проблема, прежде всего, стоит в том, как законодатель видит государство в непосредственных отношениях с другой стороной – субъектом предпринимательской деятельности: равный ему или выше него. Представляется, что при принятии новых законов, подзаконных нормативных актов, а также при внесении изменений в законодательство, должны быть определены какие-либо критерии, в соответствии с которыми государство в тех или иных отношениях в сфере природопользования выступает как частноправовой либо как публично-правовой субъект данных отношений. Однако при анализе нормативно-правовых актов можно увидеть, что законодатель при регулировании отношений между природопользователями (которыми чаще всего выступают государство как собственник природных объектов и частный субъект, использующий природный объект для осуществления хозяйственной деятельности – физическое или юридическое лицо) либо не выделял каких-либо четких

критериев для отнесения определенного вида пользования природным объектом к определенному основанию права природопользования: к договору или разрешению (лицензии), либо они являлись расплывчатыми и конкретного объяснения найти не представлялось возможным. Таким образом, стоит вопрос между взаимосвязью определенного вида и определенного права природопользования как отражение метода правового регулирования взаимоотношений между природопользователями, следовательно, есть ли вероятность, что в отношениях по конкретному виду природопользования обе стороны будут в состоянии равенства или, по крайней мере, «смягчение» административно-правового регулирования. При анализе видов природопользования было определено, что изменение элементов такого механизма возможно в сфере недропользования и водопользования.

2.2 Недропользование

Закон РФ «О недрах» определяет, что недра – «часть земной коры, расположенной ниже почвенного слоя, а при его отсутствии – ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, простирающейся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения»⁵⁸. Законодательство о недропользовании регулирует «отношения, возникающие в области геологического изучения, использования и охраны недр, использования отходов добычи полезных ископаемых и связанных с ней перерабатывающих производств, специфических минеральных ресурсов (рапы лиманов и озер, торфа, сапропеля и других), подземных вод, включая попутные воды (воды, извлеченные из недр вместе с углеводородным сырьем), и вод, использованных

⁵⁸ Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» (ред. от 01.01.2019) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> (Дата обращения: 23.03.2019).

пользователями недр для собственных производственных и технологических нужд»⁵⁹.

Согласно статье 71 Конституции Российской Федерации в исключительном ведении Российской Федерации находятся федеральная государственная собственность (недра земли) и управление ею, а также определение статуса и защита континентального шельфа РФ. В соответствии со статьей 72 в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находится законодательство о недрах⁶⁰.

В Преамбуле Закона РФ «О недрах» провозглашены законодательные и экономические основы рационального использования и охраны недр, обеспечивается защита интересов государства и граждан России, а также прав пользователей недр.

Участки недр и права пользования ими не могут быть предметом договоров купли - продажи, дарения, наследования, вклада, залога или отчуждаться в иной форме, кроме случаев, предусмотренных Законом «О недрах». Добытые из недр полезные ископаемые по условиям лицензии могут находиться в федеральной государственной собственности, собственности субъектов РФ, муниципальной, частной и иных формах собственности. Таким образом, если ресурсы добыты из недр, они сохраняют статус «полезных ископаемых и иных ресурсов», но перестают быть ресурсами недр и могут находиться в собственности других лиц. При этом по-прежнему не до конца очевидно, теряют ли они после извлечения на поверхность статус «природных ресурсов». Федеральный закон «Об охране окружающей среды» содержит общее определение природных ресурсов, согласно которому к ним относятся

⁵⁹ Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» (ред. от 01.01.2019) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> (Дата обращения: 23.03.2019).

⁶⁰ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. – 2014. - №31. – Ст. 4398.

«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»⁶¹. Федеральный закон «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» энергетический ресурс рассматривает как «носитель энергии, энергия которого используется или может быть использована при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, а также вид энергии (атомная, тепловая, электрическая, электромагнитная энергия или другой вид энергии)»⁶².

Владение, пользование и распоряжение государственным фондом недр в пределах территории России осуществляются совместно Российской Федерацией и ее субъектами. Органы исполнительной власти РФ и ее субъектов утверждают государственные программы геологического изучения недр, воспроизводства минерально-сырьевой базы и рационального использования недр. По представлению Министерства природных ресурсов и экологии РФ и под контролем органов представительной власти решаются вопросы недропользования, охраны недр и охраны окружающей среды.

Отдельные участки недр могут получать статус объектов федерального значения на основании совместных решений федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ. Это осуществляется для обеспечения государственных потребностей России ресурсами недр, наличие которых влияет на национальную безопасность России, жизнедеятельность граждан и организаций и обеспечивает суверенитет

⁶¹ Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (ред. от 01.01.2019) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> (Дата обращения: 23.03.2019).

⁶² Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (ред. от 01.01.2019) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> (Дата обращения: 23.03.2019).

России. Часть месторождений федерального значения, в том числе освоенных и подготовленных к добыче полезных ископаемых, включается в федеральный фонд резервных месторождений.

Согласно Закону РФ «О недрах» недра предоставляются «для региональных геофизических работ, геологических съемок, работ по прогнозированию землетрясений и исследованию вулканической деятельности, контролю за режимом подземных вод без существенного нарушения целостности недр, геологического изучения, включающего поиски и оценку месторождений полезных ископаемых; разведки и добычи полезных ископаемых, строительства и эксплуатации подземных сооружений и т.д.»⁶³.

Пользование участками недр может быть ограничено или запрещено в целях обеспечения национальной безопасности и охраны окружающей среды. Пользователями недр могут быть субъекты предпринимательской деятельности независимо от форм собственности, в том числе юридические лица и граждане других государств, если они наделены законодательством правом заниматься соответствующим видом деятельности при пользовании недрами.

Пользователь недр обязан обеспечить соблюдение требований законодательства, технических проектов, планов и схем развития горных работ, предоставить геологическую информацию в федеральный и территориальный фонды геологической информации, предоставить достоверные данные о разведанных, извлекаемых и оставляемых в недрах запасах полезных ископаемых, а также привести участки земли и других природных объектов, нарушенных при пользовании недрами, в состояние, пригодное для их дальнейшего использования (рекультивацию).

Основные требования по рациональному использованию и охране недр:

- соблюдать установленный законодательством порядок предоставления недр и не допускать самовольного пользования недрами;

⁶³ Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» (ред. от 01.01.2019) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> (Дата обращения: 23.03.2019).

- обеспечивать полноту геологического изучения, рационального использования и охраны недр;
- проводить опережающее геологическое изучение недр, обеспечивающее достоверную оценку запасов полезных ископаемых или свойств участка недр, предоставляемого в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых;
- обеспечивать наиболее полное извлечение из недр запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов;
- достоверно учитывать извлекаемые и оставляемые в недрах запасы основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов при разработке месторождений полезных ископаемых;
- охранять месторождения от затопления, обводнения, пожаров и других факторов, снижающих качество полезных ископаемых и промышленную ценность месторождения или осложняющих их разработку;
- предотвращать загрязнение недр, особенно при подземном хранении нефти, газа или иных веществ и материалов, захоронении вредных веществ и отходов производства, сбросе сточных вод;
- соблюдать порядок консервации и ликвидации предприятий по добыче полезных ископаемых и подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;
- предупреждать самовольную застройку площадей залегания полезных ископаемых и соблюдать установленный порядок использования этих площадей в иных целях;
- предотвращать накопление промышленных и бытовых отходов на площадях водосбора и в местах залегания подземных вод, используемых для питьевого или промышленного водоснабжения.

Предоставление недр в пользование осуществляется на основании лицензии. Ее содержанием являются текстовые, графические приложения, которые являются неотъемлемой составной частью лицензии и определяют основные условия пользования недрами. Лицензия является документом,

удостоверяющим право ее владельца пользоваться участком недр в определенных границах, в соответствии с указанной целью, в течение установленного срока при соблюдении заранее определенных условий, в том числе по охране окружающей среды.

Лицензии предоставляются после проведения конкурсов и аукционов. Информация об этом публикуется в средствах массовой информации. Основными критериями при проведении конкурса или аукциона должны быть: научно-технический уровень и сроки реализации программ изучения и использования недр, полнота извлечения полезных ископаемых, вклад в социально-экономическое развитие территории, эффективность природоохранных мероприятий. Отказ в приеме заявки на участие в конкурсе может последовать в следующих случаях: заявитель умышленно предоставил неверные сведения о себе, заявитель не предоставил и не может предоставить доказательств того, что обладает или будет обладать квалифицированными специалистами, необходимыми финансовыми и техническими средствами для эффективного и безопасного проведения работ, охраны окружающей среды; предоставление данному заявителю лицензии с нарушением антимонопольных требований.

Обеспечение лицензирования недропользования осуществляет государственный орган управления государственным фондом недр, функции которого в соответствии с возложены на Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации⁶⁴. Порядок лицензирования регламентируется Положением о порядке лицензирования пользования недрами, утвержденным

⁶⁴ Постановление Правительства РФ от 11.11.2015 № 1219 «Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» (ред. от 01.01.2019) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> (Дата обращения: 23.03.2019).

Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 15.07.1992 г. № 3314-1⁶⁵.

В соответствии с данным Постановлением «задачей государственной системы лицензирования является обеспечение: реализации программ развития добывающей промышленности и минерально-сырьевой базы; социальных, экономических, экологических интересов населения, проживающего на данной территории, и всех граждан России; равных возможностей всех юридических и физических лиц в получении лицензий; развития рыночных отношений, проведения антимонопольной политики в сфере пользования недрами; необходимых гарантий владельцам лицензий и защиты их права пользования недрами»⁶⁶.

Право пользования участками недр может быть приобретено на основании:

- решения Правительства РФ, принятое по результатам аукциона, для разведки и добычи полезных ископаемых или для геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых, осуществляемых по совмещенной лицензии, на участке недр федерального значения;

- совместного решения федерального или его территориального органа управления государственным фондом недр и органов исполнительной власти субъекта РФ по результатам конкурса или аукциона.

Лицензия предоставляется совместно органом исполнительной власти субъекта РФ и федеральным органом управления государственным фондом недр и его территориальными органами.

⁶⁵ Постановление Верховного Совета РФ от 15.07.1992 № 3314-1 «О порядке введения в действие Положения о порядке лицензирования пользования недрами» (ред. от 01.07.2016) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> (Дата обращения: 23.03.2019).

⁶⁶ Постановление Верховного Совета РФ от 15.07.1992 № 3314-1 «О порядке введения в действие Положения о порядке лицензирования пользования недрами» (ред. от 01.07.2016) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> (Дата обращения: 23.03.2019).

Лицензию необходимо получать на каждый участок недр, предоставляемый в пользование для строительства и эксплуатации объектов. Выдача одной лицензии на несколько участков недр допускается, если действующие и проектируемые объекты в недрах расположены в границах земельного отвода, принадлежащего одному предприятию, и находятся на его балансе. Возможность выдачи такой «объединенной» лицензии определяется соответствующим территориальным органом управления государственным фондом недр.

Не требует получения разрешения и лицензии добыча общераспространенных полезных ископаемых собственниками, владельцами земельных участков. Они имеют следующие права:

- «по своему усмотрению в границах участков без применения взрывных работ добывать общераспространенные полезные ископаемые, не числящиеся на государственном балансе, с соблюдением требований охраны окружающей среды;

- «строить подземные сооружения для своих нужд на глубину до 5 м, сооружать и эксплуатировать бытовые колодцы и скважины на первом водоносном горизонте, не являющемся источником централизованного водоснабжения»⁶⁷.

В соответствии с требованиями законодательства лицензия на пользование недрами должна содержать:

- данные о пользователе недр, получившем лицензию, и органах, предоставивших лицензию, а также основание для предоставления лицензии;

- данные о целевом назначении работ, связанных с использованием недрами, включая характеристику вида специального водопользования подземным водным объектом;

⁶⁷ Постановление Верховного Совета РФ от 15.07.1992 № 3314-1 «О порядке введения в действие Положения о порядке лицензирования пользования недрами» (ред. от 01.07.2016) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> (Дата обращения: 23.03.2019).

- указание пространственных границ участка недр, предоставляемого в пользование;
- указание границ земельного отвода, выделенного для ведения работ, связанных с использованием недрами;
- срок действия лицензии и срок начало работ;
- условия, связанные с платежами, взимаемыми при использовании участками недр и земельными участками;
- соглашение о праве собственности на геологическую информацию, получаемую в процессе пользования недрами;
- условия, выполнение которых установлено законодательством РФ, стандартами, требованиями по охране недр и окружающей природной среды и по безопасному ведению работ;
- требования к техническому проекту, сроки его государственной экспертизы либо условия пользования недрами в соответствии с техническим проектом с учетом данных эксплуатации соответствующих объектов;
- порядок и сроки подготовки проектов ликвидации или консервации объектов.

В случае изъятия лицензии по основаниям, предусмотренным ст. 20 Закона «О недрах» и п. 15 действующего Положения о порядке лицензирования пользования недрами, пользователь участком недр, оставаясь собственником технического оборудования, теряет право не только на добычу полезного ископаемого, но и на проведение мероприятий, направленных на надлежащее содержание и сохранность месторождения.

В отношениях в сфере недропользования гражданское законодательство выступает внешней формой существования имущественных отношений недропользования, регламентируя базовые положения об объектах гражданских прав, об обязательствах, возмещении вреда, определяя условия действительности сделок и т.д.

Законодательство о недрах наполняет данную правовую конструкцию определенным содержанием, определяя уровень взаимодействия различных участков недр в гражданском обороте, определяя содержание соглашений о разделе продукции и иных договоров в сфере недропользования и т.д. Такой вывод следует из анализа как природоресурсного, так и гражданского законодательства.

Так, согласно ст. 129 ГК РФ «земля и другие природные ресурсы (включая, соответственно, и ресурсы недр) могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому иными способами в той мере, в какой их оборот допускается законами о земле и других природных ресурсах»⁶⁸. При этом в отличие от лесов или водных объектов, превратившихся несколько лет назад в принадлежность главной вещи – земельного участка, недра продолжают сохранять свой статус объекта недвижимости (ст.130 ГК РФ)⁶⁹.

Можно выделить ряд таких гражданско-правовых аспектов недропользования.

1. Вопрос о собственности на недра.

Анализ законодательных норм о собственности на недра позволяет сделать следующие выводы:

1. Законодатель различает недра (участки недр) и ресурсы недр как различные объекты правоотношений. Если недра находятся в собственности государства, то ресурсы недр могут находиться в любой форме собственности.

2. Недра – это природный ресурс, полностью изъятый из гражданского оборота. Ресурсы недр (добытые из недр полезные ископаемые) могут достаточно свободно переходить от одного лица к другому.

⁶⁸ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 01.01.2019) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> (Дата обращения: 23.03.2019).

⁶⁹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 01.01.2019) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> (Дата обращения: 23.03.2019).

3. Большое развитие в гражданско-правовом регулировании недропользования получает теория о необходимости появления новой правовой категории – «достояние народов». В ее пользу действительно есть много убедительных аргументов. Например, даже если смотреть на вещи с чисто формальной цивилистической стороны, права собственности на воздушное пространство не может быть в принципе, поскольку оно постоянно перемещается и не имеет никаких границ. Выглядит несостоятельным и вопрос о регулировании собственником доступа к использованию такого природного ресурса. Однако несмотря на существующую неурегулированность (в гражданско-правовом смысле) отношений собственности на недра, едва ли имеет смысл выводить данный природный ресурс за рамки гражданского права, поскольку в отличие от атмосферного воздуха, участки недр имеют четкие пространственные границы и законодательно признаны объектом недвижимости. Вместе с тем, существующая конструкция фактически совместной собственности РФ и ее субъектов на недра выходит за рамки понимания форм собственности по ГК РФ.

2. На смену исключительно лицензионно-разрешительному порядку предоставления участков недр в пользование начинает приходить гражданско-правовой порядок, связанный с проведением конкурсов и аукционов.

3. Необходимо различать договорные и внедоговорные формы недропользования. Как отмечает В.Н. Кокин, в «мировой практике распространены четыре основных вида договорных форм отношений при недропользовании – лицензионное соглашение, соглашение о разделе продукции, концессионный договор и сервисный контракт»⁷⁰.

С точки зрения гражданско-правового режима недропользования, важное значение имеют соглашения о разделе продукции. Юридическая природа данных соглашений до сих пор продолжает оставаться дискуссионной. Не пытаясь пересказывать все аспекты данной весьма содержательной проблемы,

⁷⁰ Кокин В.Н. Недропользование: теоретико-правовой анализ. – М., 2005. С.115.

заметим, что правовое регулирование данного института носит комплексный характер, а сам он является в большей степени частно-правовым. Тот факт, что ГК РФ не упоминает соглашения о разделе продукции как самостоятельный вид договоров, не является основанием отрицать его цивилистическую (в пользу административной) природу. Поэтому следует согласиться с выводом о том, что «оглашение о разделе продукции является «смешанным гражданско-правовым договором подрядного типа»⁷¹.

Учитывая комплексный характер отношений в сфере недропользования, представляется необходимым предложить внесение ряда изменений в законодательство.

Во-первых, для упрощения получения права недропользования и для уменьшения влияния Российской Федерации как собственника недр на непосредственные отношения в сфере недропользования, необходимо ввести в Гражданский кодекс и в Закон «О недрах» соглашение о разделе продукции как превалирующую над всеми остальными форму договорных отношений между государством и хозяйствующим субъектом. Оно также требует получения разного рода разрешений, и требует от потенциального недропользователя соблюдения серьезных требований на получения права недропользования, однако сама цивилистическая направленность данной договорной конструкции позволит рассматривать обе стороны как равных друг другу.

Во-вторых, необходимо дополнить Земельный кодекс РФ нормами, определяющими правовое положение земельного участка, предоставленного для целей недропользования. Такие земельные участки должны образовывать отдельную субкатеорию земель в составе категории земель промышленности и иного специального назначения. Это повлечет необходимость изменений и иных актов земельного законодательства, например, Федерального закона «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую».

⁷¹ Немченко С.Б. Соглашение о разделе продукции как гражданско-правовой договор // Юрист. – 2006. - № 12. С.17.

2.3 Водопользование

Исходя из официальных макроэкономических данных Росстата, а также экспертных расчетов, общая сумма поддающихся оценке затрат на охрану и рациональное использование водных ресурсов в стране без учета стоимости посреднических услуг) в 2000г. составляла в текущих ценах около 60 млрд рублей (0,8% ВВП), в 2004 г. – более 110 млрд рублей (0,7%)⁷². Доля водоохраных (водосберегающих) капиталовложений в общей сумме российских природоохранных инвестиций в основной капитал в 1991 г. были на уровне двух третей, 2004 г. – 38%.

Вода, водные ресурсы, водные объекты – один из важнейших компонентов природопользования, необходимое условие жизнедеятельности человека. Поэтому правовому регулированию использования и охраны вод всегда уделялось значительное внимание.

В соответствии с Конституцией РФ водное законодательство РФ находится в совместном ведении РФ и субъектов РФ. Оно состоит из Водного кодекса РФ, других федеральных законов (Кодекс внутреннего водного транспорта, ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений», «О плате за пользование водными объектами» и др.) и «принимаемых в соответствии с ними законов субъектов Российской Федерации»⁷³.

Водное законодательство регулирует отношения в области использования и охраны водных объектов (водные отношения) на принципах значимости водных объектов в качестве основы жизни и деятельности человека. Регулирование водных отношений осуществляется «исходя из представления о водном объекте как о важнейшей составной части окружающей среды, среде обитания животного и растительного мира, в том числе водных биологических

⁷² Думнов А.Д. Расходы на охрану и рациональное использование водных ресурсов // ЭВР. 2006. №8.С. 3.

⁷³ Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ (ред. от 01.01.2019) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> (Дата обращения: 23.03.2019).

ресурсов, как о природном ресурсе, используемом человеком для личных и бытовых нужд, осуществления хозяйственной и иной деятельности и одновременно как об объекте прав собственности и иных прав»⁷⁴.

Объектом водных отношений является водный объект или его часть. В зависимости от особенностей их режима, физико-географических, морфометрических и других особенностей водные объекты подразделяются на поверхностные и подземные водные объекты⁷⁵.

К поверхностным водным объектам относятся: моря или их отдельные части (проливы, заливы, в том числе бухты, лиманы и другие), водотоки (реки, ручьи, каналы), водоемы (озера, пруды, обводненные карьеры, водохранилища), болота, природные выходы подземных вод (родники, гейзеры), ледники и снежники.

Границы подземных водных объектов определяются в соответствии с законодательством о недрах⁷⁶. Регулирование отношений, связанных с определением собственности на подземные водные объекты, предоставлением и прекращением права пользования водными объектами, с использованием для целей питьевого и хозяйственно - бытового водоснабжения должно осуществляться в соответствии с законодательством о недрах (ст. 8-10, 43, 59 Закона РФ «О недрах»)⁷⁷.

Поверхностные водные объекты, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, являются водными объектами общего

⁷⁴ Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ (ред. от 01.01.2019) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> (Дата обращения: 23.03.2019).

⁷⁵ Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ (ред. от 01.01.2019) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> (Дата обращения: 23.03.2019).

⁷⁶ Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ (ред. от 01.01.2019) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> (Дата обращения: 23.03.2019).

⁷⁷ Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» (ред. от 01.01.2019) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> (Дата обращения: 23.03.2019).

пользования, то есть общедоступными водными объектами⁷⁸. Каждый гражданин вправе иметь доступ к водным объектам общего пользования и бесплатно использовать их для личных и бытовых нужд. Использование водных объектов общего пользования осуществляется в соответствии с правилами охраны жизни людей на водных объектах, утвержденных в порядке, определяемом правительством, а также исходя из устанавливаемых органами местного самоуправления правил использования водных объектов для личных и бытовых нужд. Полоса земли вдоль береговой линии водного объекта общего пользования (береговая полоса) предназначается для общего пользования. Ширина береговой полосы составляет двадцать метров, за исключением береговой полосы каналов, а также рек и ручьев, протяженность которых от истока до устья не более чем десять километров, у которых ширина береговой полосы – пять метров. Каждый гражданин вправе пользоваться (без использования механических транспортных средств) береговой полосой объектов общего пользования для передвижения и пребывания около них, в том числе для осуществления любительского и спортивного рыболовства и причаливания плавучих средств⁷⁹.

Водопользователи – граждане и юридические лица, которым предоставлены права пользования водными объектами, а водопотребителями являются граждане и юридические лица, получившие от водопользователей в установленном порядке воду для обеспечения своих нужд. Предоставление водных объектов или частей таких водных объектов в пользование осуществляется на основании договора водопользования или решения о предоставлении водных объектов в пользование осуществляют органы исполнительной власти РФ, субъектов РФ или органы местного

⁷⁸ Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ (ред. от 01.01.2019) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> (Дата обращения: 23.03.2019).

⁷⁹ Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ (ред. от 01.01.2019) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> (Дата обращения: 23.03.2019).

самоуправления. Водопользователь, использующий водные объекты для обеспечения нужд водопотребителей, обязан осуществлять соответствующую деятельность в соответствии с договором пользования водным объектом. Договор водопользования признается заключенным с момента его государственной регистрации в государственном водном реестре.

На основании договора водопользования водные объекты представляются в пользование в целях:

- для забора (изъятия) водных ресурсов из поверхностных водных объектов;
- использования акватории водных объектов;
- производства электрической энергии без забора (изъятия) водных ресурсов из водных объектов.

На основании решений о предоставлении водных объектов в пользование водные объекты предоставляются в пользование в целях:

- для обеспечения обороны страны и безопасности государства;
- сброса сточных вод;
- строительства и реконструкции гидротехнических сооружений;
- создания стационарных и плавучих (подвижных) буровых установок (платформ), морских плавучих (передвижных) платформ, морских стационарных платформ и искусственных островов;
- строительства и реконструкции мостов, подводных переходов, трубопроводов и других линейных объектов, если такие строительство и реконструкция связаны с изменением дна и берегов поверхностных водных объектов;
- разведки и добычи полезных ископаемых;
- проведения дноуглубительных, взрывных, буровых и других работ, связанных с изменением дна и берегов водных объектов;
- подъема затонувших судов;

- сплава древесины;
- забора (изъятия) водных ресурсов из водных объектов для гидромелиорации земель;
- забора (изъятия) водных ресурсов из водных объектов и сброса сточных вод для осуществления аквакультуры (рыбоводства).

Предметом права собственности на водные объекты выступает водный объект в целом. При этом сосредоточенная в водных объектах вода, находясь в непрерывном движении и состоянии водообмена, не позволяет применить в отношении ее такое юридическое понятие, как владение во всей его полноте. Уже только это обстоятельство выделяет водные ресурсы в число специфических объектов правового регулирования и в первую очередь в рамках института права собственности. Водные объекты находятся в собственности РФ (федеральная собственность), за исключением прудов, обводненных карьеров, расположенных в границах земельного участка, принадлежащего на праве собственности субъекту РФ, муниципальному образованию, физическому и юридическому лицу. Эти водные объекты могут отчуждаться в соответствии с гражданским законодательством. Не допускается отчуждение таких водных объектов без отчуждения земельных участков, в границах которых они расположены. Данные земельные участки разделу не подлежат, если в результате такого раздела требуется раздел пруда, обводненного карьера. Формы собственности на подземные водные объекты определяются законодательством о недрах.

Право собственности на гидротехнические и иные водохозяйственные сооружения и право пользования ими регулируются не только ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений», но и рядом постановлений Правительства РФ. В них определены особые ограничения права собственности, а не только права эксплуатации, консервации или ликвидации таких сооружений, обладающих особым правовым статусом. Это означает, что в случае когда гидротехническое сооружение не имеет собственника или

владельца, является брошенным или аннулировано разрешение на его строительство и эксплуатацию, собственник такого сооружения или эксплуатирующая организация несут ответственность за его безопасность вплоть до момента перехода права собственности (или обязанностей эксплуатирующей организации) к другому физическому или юридическому лицу.

Предельный срок предоставления водных объектов в пользование на основании договора водопользования не может составлять более чем двадцать лет. Договор водопользования заключается в соответствии с гражданским законодательством. Договор водопользования в части использования акватории водного объекта, в том числе для рекреационных целей, заключается по результатам аукциона в случаях, устанавливаемых правительством РФ, а также в случае, если имеется несколько претендентов на право заключения такого договора.

Правила подготовки и принятия решения о предоставлении водного объекта в пользование установлены Постановлением Правительства РФ от 30.12.2006 г. № 844⁸⁰.

Стороны договора водопользования несут ответственность за невыполнение или ненадлежащее исполнение своих обязательств в соответствии с гражданским законодательством. Несвоевременное внесение водопользователем платы за пользование водным объектом влечет за собой уплату пеней в размере одной пятидесятой действующей на день уплаты пеней ставки рефинансирования Центрального банка РФ, но не более чем в размере двух десятых процента за каждый день просрочки. За забор (изъятие) водных ресурсов в объеме, превышающем установленный договором водопользования объем забора (изъятия) водных ресурсов, водопользователь

⁸⁰ Постановление Правительства РФ от 30.12.2006 г. № 844 «О порядке подготовки и принятия решения о предоставлении водного объекта в пользование» (ред. от 30.03.2018) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> (Дата обращения: 23.03.2019).

обязан уплатить штраф в пятикратном размере ставки платы за пользование водным объектом.

Водопользователь с согласия исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления вправе передавать свои права и обязанности по договору водопользования другому лицу, за исключением прав и обязанностей по договору водопользования в части забора (изъятия) водных ресурсов из поверхностных водных объектов для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения. Передача прав и обязанностей по договору водопользования другому лицу осуществляется в соответствии с гражданским законодательством. Исходя из условий предоставления водных объектов в пользование водопользование подразделяется:

- на совместное водопользование;
- обособленное водопользование.

Обособленное водопользование может осуществляться на водных объектах или их частях, находящихся в собственности физических, юридических лиц, водных объектах или частях, находящихся в государственной или муниципальной собственности и представленных для обеспечения обороны страны и безопасности государства, иных государственных или муниципальных нужд, обеспечение которых исключает использование водных объектов или их частей другими физическими, юридическими лицами а также для осуществления рыбоводства⁸¹.

По способу использования водных объектов водопользование подразделяется:

- на водопользование с забором (изъятием) водных ресурсов из водных объектов при условии возврата воды в водные объекты;
- водопользование с забором (изъятием) водных ресурсов из водных объектов без возврата воды в водные объекты;

⁸¹ Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ (ред. от 01.01.2019) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> (Дата обращения: 23.03.2019).

- водопользование без забора (изъятия) водных ресурсов из водных объектов.

Как при совместном, так и при обособленном водопользовании собственники водных объектов, водопользователи при использовании водных объектов имеют право:

- самостоятельно осуществлять использование водных объектов;
- осуществлять строительство гидротехнических и иных сооружений;
- пользоваться другими правами. А также обязаны (п. 2 ст. 39 ВК РФ):
- не допускать нарушения права других собственников водных объектов, водопользователей, не наносить вреда окружающей среде;
- содержать в исправном состоянии эксплуатируемые ими очистные сооружения и расположенные на водных объектах гидротехнические и иные сооружения;
- информировать специально уполномоченные государственные органы власти и органы местного самоуправления об авариях и иных чрезвычайных ситуациях на водных объектах;
- своевременно осуществлять мероприятия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций на водных объектах;
- вести в установленном порядке учет объема (изъятия) водных ресурсов из водных объектов и объема сброса сточных вод и (или) дренажных вод, их качества, регулярные наблюдения за водными объектами, а также бесплатно и в установленные сроки представлять результаты такого учета и таких регулярных наблюдений в специально уполномоченные государственные органы;
- выполнять иные предусмотренные законодательством обязанности.

Водопользование может быть приостановлено или ограничено в случае угрозы причинения вреда жизни или здоровью человека, возникновения радиационной аварии или иных чрезвычайных ситуаций природного и

техногенного характера, причинения вреда окружающей среде и в иных предусмотренных федеральными законами случаях.

При проектировании, размещении, строительстве, реконструкции и эксплуатации гидротехнических сооружений должны предусматриваться и своевременно осуществляться мероприятия по охране водных объектов, а также водных биологических ресурсов и других объектов животного и растительного мира.

Для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения должны использоваться защищенные от загрязнения и засорения поверхностные водные объекты и подземные водные объекты, пригодность которых для указанных целей определяется на основании санитарно-эпидемиологических заключений, для таких водных объектов устанавливаются зоны, округа санитарной охраны в соответствии с законодательством о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения.

Использование водных объектов для целей сброса сточных и (или) дренажных вод осуществляется с соблюдением водного законодательства и законодательства в области охраны окружающей среды. Запрещается сброс сточных и (или) дренажных вод в водные объекты: содержащие природные лечебные ресурсы, отнесенные к особо охраняемым водным объектам. Запрещается сброс сточных вод и (или) дренажных вод в водные объекты, расположенные в границах:

- зон, округов санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения;
- первой, второй зон округов санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов;
- рыбоохранных зон, рыбохозяйственных заповедных зон.

Договором водопользования предусматривается плата за пользование водным объектам или его частью, которая устанавливается на основе следующих принципов:

- стимулирование экономного использования водных ресурсов, а также охраны водных объектов;

- дифференциации ставок платы за пользование водными объектами в зависимости от речного бассейна;

- равномерность поступления платы за пользование водными объектами в течение календарного года. До принятия нового Водного кодекса плата состояла:

- из платы за пользование водными объектами (водный налог);

- платы, направляемой на восстановление и охрану водных объектов.

Первую осуществляли граждане и юридические лица в виде регулярных взносов. Вторая вносилась:

- за изъятие воды в пределах установленного лимита;

- сверхлимитное изъятие воды;

- использование водных объектов без изъятия воды;

- сброс сточных вод нормативного качества в водные объекты в пределах установленных лимитов;

- сброс сточных вод сверх установленных лимитов;

- сброс загрязняющих веществ в пределах установленных лимитов;

- сброс загрязняющих веществ сверх установленных лимитов.

Правительство РФ устанавливает ставки платы за пользование водными объектами по бассейнам рек, озерам, морям и экономическим районам. Согласно Постановлению Правительства РФ от 30.12.2006 г. № 874 «О ставках платы за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности» эти ставки дифференцированы в зависимости от экологических и экономических показателей ценности и состояния водных объектов, от того, являются ли они подземными или поверхностными, от вида и объема пользования ими, а также от того, в пределах лимитов или сверх лимита осуществляется водопользование. Так, за использование в целях забора воды из

поверхностных водных объектов ставка определяется в рублях за одну тысячу м³ для бассейна рек и озер в пределах того или иного экономического региона. Например, для бассейна Волги в Тверской области она составляет 288 руб, бассейна Невы – 252 руб, Западной Двины – 306 руб. Ставки платы за пользование водными объектами без забора (изъятия) водных ресурсов для целей производства электрической энергии для бассейна Волги составляет 9,84 руб/1 тыс. кВт ч, бассейна Балтийского моря – 8,88 руб/1 тыс кВт ч. За пользование акваторией рек в бассейне Волги установлена ставка платы в 30,48 тыс. руб/км²/год, а акваторией озер 32 тыс. руб/км²/год⁸².

Ставки за использование водных ресурсов территориального моря и внутренних морских вод, при заборе морской воды определяются в рублях за одну тысячу м³ для Азовского моря – 14,88, для Карского – 4,8.

Суммы платы за пользование водными объектами зачисляются в федеральный бюджет и бюджеты субъектов РФ в следующем соотношении:

- 40% – в федеральный бюджет;
- 60% – в бюджеты субъектов РФ.

Организации, эксплуатирующие гидроэнергетические и гидротехнические сооружения на водохранилищах и других водоемах, обязаны обеспечить режим наполнения и отработки водохранилищ, порядок их эксплуатации и т.д. Земли водоохраных зон согласно ст. 97 ЗК РФ относятся к землям природоохранного назначения⁸³. Общие требования о создании этих зон и их правовом режиме предусмотрены ст. 65 ВК РФ.

Поддержание в надлежащем состоянии водоохранной зоны и водоохраных знаков возлагается на водопользователей. Собственники земель, землевладельцы и землепользователи, на землях которых находятся

⁸² Постановление Правительства РФ от 30.12.2006 г. № 874 «О ставках платы за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности» (ред. от 01.01.2018) // [Электронный ресурс]: СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 23.03.2019).

⁸³ Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 01.01.2019) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> (Дата обращения: 23.03.2019).

водоохранные зоны и прибрежные защитные полосы, обязаны соблюдать установленный режим использования этих зон и полос. Установление водоохранной зоны не влечет за собой изъятия земельных участков у собственников земель, землевладельцев, землепользователей или запрета совершения сделок с земельными участками, за исключением случаев, предусмотренных законом.

На приграничных территориях режим использования территорий водоохранных зон и прибрежных защитных полос устанавливается органами исполнительной власти субъектов РФ по представлению бассейновых и других территориальных органов управления использованием и охраной водного фонда Министерством природных ресурсов и экологии России, согласованному с органами Федеральной пограничной службы РФ, а также специально уполномоченным государственным органом в области водопользования в соответствии с их полномочиями.

Прежде всего, стоит отметить, что вновь принятый Водный кодекс 2006 года вместо аналогичного ему в редакции от 1995 года упразднил лицензионный порядок получения права водопользования и основаниями такого права стали договор и разрешение, что для достижения цели гражданско-правового регулирования отношений пользования природными объектами является большим достижением. В Пояснительной записке к проекту Водного кодекса законодатель высказал следующее: «Данный законопроект предполагает установление иного относительно действующего Водного кодекса Российской Федерации порядка заключения договора водопользования для получения права на специальное водопользование. Названный порядок предусматривает, что водопользователь направляет в уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти (его территориальный орган) в установленной форме заявление о своем желании заключить договор водопользования. После принятия уполномоченным Правительством Российской Федерации

федеральным органом исполнительной власти положительного решения с водопользователем заключается договор водопользования с указанием условий водопользования, включая разрешенный объем изъятия водных ресурсов, их стоимость, обязательства по охране водного объекта и др.»⁸⁴.

Однако законодатель, во-первых, так и не реализовал до конца свою идею о полном переходе на договорные отношения, установив для некоторых видов водопользования и разрешение. Во-вторых, не было конкретного объяснения, почему к одним видам пользования водным объектом применяется договор, а к другим — разрешение. В Проекте Водного кодекса об этом было сказано следующее: «водные объекты, находящиеся в федеральной собственности, и их части могут предоставляться в особое пользование ограниченному кругу лиц решением Правительства Российской Федерации для целей обеспечения обороны страны и безопасности государства, создания особо охраняемых природных территорий и реабилитации радиационно загрязненных водных объектов, для сохранения и воспроизводства водных биологических ресурсов. Для создания особо охраняемых природных территорий обособленные водные объекты, находящиеся в собственности субъектов Российской Федерации или муниципальной собственности, могут предоставляться в особое пользование соответственно решением органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления»⁸⁵. При этом на тот момент не было указано конкретных видов водопользования, которые осуществляются на основании разрешения. Кроме того, новеллой нового Водного кодекса стало введение принципа платности использования водных объектов. Законодатель считал, что это поможет увеличить бюджетные поступления. Перечень договорных основания водопользования представляется небольшим и есть вероятность, что из того, что было включено в разрешения (которые не требуют

⁸⁴ Пояснительная записка к Водному кодексу РФ // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> (Дата обращения: 03.06.2018).

⁸⁵ Проект Водного кодекса РФ // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> (Дата обращения: 03.06.2018).

оплаты), можно «перевести» в договорные отношения, попутно увеличив бюджетные поступления.

Перечень видов водопользования, осуществляемых на основании разрешения в соответствии с частью 3 статьи 11 Водного кодекса, является исчерпывающим:

- обеспечение обороны страны и безопасности государства;
- сброса сточных вод;
- строительство и реконструкции гидротехнических сооружений;
- создание стационарных и плавучих (подвижных) буровых установок (платформ), морских плавучих (передвижных) платформ, морских стационарных платформ и искусственных островов;
- строительство и реконструкция мостов, подводных переходов, трубопроводов и других линейных объектов, если такие строительство и реконструкция связаны с изменением дна и берегов поверхностных водных объектов;
- разведка и добыча полезных ископаемых;
- проведение дноуглубительных, взрывных, буровых и других работ, связанных с изменением дна и берегов поверхностных водных объектов, за исключением случаев, предусмотренных частью 2 статьи 47 настоящего Кодекса;
- подъем затонувших судов;
- сплав древесины;
- забор (изъятие) водных ресурсов из водных объектов для гидромелиорации земель;
- забор (изъятие) водных ресурсов из водных объектов и сброса сточных вод для осуществления аквакультуры (рыбоводства).

Из этого перечня представляется, что новым основанием водопользования на основании договора может быть сброс сточных вод. Сброс

сточных вод – это отведение загрязненной в результате бытовой, хозяйственной или промышленной деятельности человека, воды от места деятельности людей. Сброс сточных вод может производиться в канализационные системы, в водоемы различного назначения и на рельеф.

В нашей стране действует огромное количество предприятий, которые в процессе производства осуществляют сброс сточных вод в водоемы, нанося огромный вред и водному объекту, и экосистеме в целом. При этом их объем может быть бесконечным, поскольку объем никак не регламентируется. Представляется возможным установить плату по договору за сброс сточных вод как твердую которая могла бы зависеть только от типа предприятия, как и прогрессивную, зависящую от объема сброса. Причин для отказа от введения такого договора не видно. Более того, производители будут рациональнее и бережнее относиться к природе, вводя технологии очистки сточных вод, а государство будет получает от них денежные средства в бюджет.

Заключение

Проведенный анализ норм действующего законодательства и научных трудов позволил сделать в работе следующие выводы:

Институт лицензирования природопользования постоянно «перестраивался» под существующие реалии того или иного общественного строя, который действовал в тот или период времени в России. При этом неизменным остается большая вовлеченность государства в механизм предоставления права природопользования, поскольку государство посредством осуществления полномочий компетентных органов власти выступает в отношениях природопользования как осуществляя полномочия собственника природных объектов так и осуществляя контроль за системой лицензирования природопользования.

При регулировании отношений между природопользователями (которыми чаще всего выступают государство как ресурсодержатель и частный субъект, использующий природный объект для осуществления хозяйственной деятельности – физическое или юридическое лицо) либо не выделял каких-либо четких критериев для отнесения определенного вида пользования природным объектом к определенному основанию права природопользования: к договору или разрешению (лицензии), либо они являлись расплывчатыми и конкретного объяснения найти не представлялось возможным.

Учитывая комплексный характер отношений в сфере недропользования, представляется обоснованным предложить в целях оптимизации правового регулирования отношений в сфере недропользования внесение ряда изменений в законодательные акты различной отраслевой принадлежности:

Для упрощения получения права недропользования и для уменьшения влияния Российской Федерации как собственника недр на непосредственные отношения в сфере недропользования, необходимо ввести в Гражданский кодекс и в Закон «О недрах» соглашение о разделе продукции как единственно

возможную форму договорных отношений между государством и хозяйствующим субъектом. При его заключении также необходимо получение разного рода разрешений, от потенциального недропользователя требуется соблюдение серьезных требований на получения права недропользования, однако сама цивилистическая направленность данной договорной конструкции позволит рассматривать обе стороны как равных друг другу.

Необходимо дополнить Земельный кодекс РФ нормами, определяющими правовое положение земельного участка, предоставленного для целей недропользования. Такие земельные участки должны образовывать отдельную субкатеорию земель в составе категории земель промышленности и иного специального назначения. Это повлечет необходимость изменений и иных актов земельного законодательства, например, Федерального закона «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую».

Внести изменения в Водный кодекс, установив новое основание водопользования - договор на сброс сточных вод. Это обусловлено тем, что в нашей стране действует огромное количество предприятий, которые в процессе производства осуществляют сброс сточных вод в водоемы, нанося огромный вред и водному объекту, и экосистеме в целом.

Список использованных источников и литературы

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание Законодательства РФ. – 2014. - №31. – Ст. 4398.
2. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (ред. от 09.01.2017) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> (Дата обращения: 23.03.2019).
3. Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ (ред. от 01.01.2019) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> (Дата обращения: 23.03.2019).
4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 01.01.2019) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> (Дата обращения: 23.03.2019).
5. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 01.01.2019) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> (Дата обращения: 23.03.2019).
6. Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ (ред. от 01.01.2019) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> (Дата обращения: 23.03.2019).
7. Федеральный закон от 04.12.2006 № 201-ФЗ (ред. от 01.01.2019) «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> (Дата обращения: 23.03.2019).

8. Федеральный закон от 21.12.2004 № 172-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (ред. от 11.08.2017) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> (Дата обращения: 23.03.2019).

9. Федеральный закон от 24.07.2009 № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред. от 04.09.2018) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> (Дата обращения: 23.03.2019).

10. Федеральный закон от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (ред. от 17.03.2019) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> (Дата обращения: 23.03.2019).

11. Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» (ред. от 01.01.2019) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> (Дата обращения: 23.03.2019).

12. Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире» (ред. от 01.01.2019) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> (Дата обращения: 23.03.2019).

13. Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности» (ред. от 17.10.2015) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> (Дата обращения: 23.03.2019).

14. Федеральный закон от 22.08.2004 № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в

Российской Федерации» (ред. от 01.01.2019) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> (Дата обращения: 23.03.2019).

15. Федеральный закон от 29.12.2004 № 199-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований» (ред. от 01.01.2017) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> (Дата обращения: 23.03.2019).

16. Федеральный закон от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (ред. от 08.01.2019) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> (Дата обращения: 23.03.2019).

17. Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ (ред. от 01.03.2019) «О лицензировании отдельных видов деятельности» // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> (Дата обращения: 23.03.2019).

18. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 06.02.2019) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> (Дата обращения: 23.03.2019).

19. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (ред. от 01.01.2019) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> (Дата обращения: 23.03.2019).

20. Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (ред. от 01.01.2019) // [Электронный ресурс]: Официальный

интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> (Дата обращения: 23.03.2019).

21. Указ Президента РФ от 06.05.2011 № 590 «Вопросы Совета Безопасности Российской Федерации» (ред. от 06.08.2014) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> (Дата обращения: 23.03.2019).

22. Указ Президента РФ от 15 марта 2000 г. № 511 «О классификаторе правовых актов» (ред. от 28.06.2005) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> (Дата обращения: 23.03.2019).

23. Постановление Правительства РФ от 22.07.1993 № 693 «Вопросы Экспертного совета при Совете Министров - Правительстве Российской Федерации» // [Электронный ресурс]: СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 23.03.2019).

24. Постановление Правительства РФ от 24.12.2008 № 1017 «О добыче (вылове) редких и находящихся под угрозой исчезновения видов водных биологических ресурсов» // [Электронный ресурс]: СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 23.03.2019).

25. Постановление Правительства РФ от 28.04.2007 № 253 (ред. от 01.01.2019) «О порядке ведения государственного водного реестра» // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> (Дата обращения: 23.03.2019).

26. Постановление Правительства РФ от 30.12.2006 г. № 844 «О порядке подготовки и принятия решения о предоставлении водного объекта в пользование» (ред. от 30.03.2018) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> (Дата обращения: 23.03.2019).

27. Постановление Правительства РФ от 14.03.2015 № 227 «О реорганизации Правительственной комиссии по вопросам топливно-

энергетического комплекса, воспроизводства минерально-сырьевой базы и повышения энергетической эффективности экономики и об образовании Правительственной комиссии по вопросам топливно-энергетического комплекса и повышения энергетической эффективности экономики и Правительственной комиссии по вопросам природопользования и охраны окружающей среды» (ред. от 12.03.2019) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 23.03.2019).

28. Постановление Правительства РФ от 30.12.2006 г. № 874 «О ставках платы за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности» (ред. от 01.01.2018) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> (Дата обращения: 23.03.2019).

29. Постановление Правительства РФ от 30.12.1998 № 1594 «О специально уполномоченных государственных органах Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды» (ред. от 17.12.2001) // [Электронный ресурс]: СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 23.03.2019).

30. Постановление Правительства РФ от 22.06.2007 г. № 395 «Об установлении максимального объема древесины, подлежащей заготовке лицом, группой лиц» // [Электронный ресурс]: СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 23.03.2019).

31. Постановление Правительства РФ от 11.11.2015 № 1219 «Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» (ред. от 01.01.2019) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> (Дата обращения: 23.03.2019).

32. Постановление Правительства РФ от 05.06.2013 г. № 476 «Об утверждении Положения об осуществлении государственного надзора за

использованием и охраной водных объектов» (ред. от 12.03.2019) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> (Дата обращения: 23.03.2019).

33. Постановление Правительства РФ от 06.01.1997 № 13 «Об утверждении Правил добывания объектов животного мира, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации, за исключением водных биологических ресурсов» (ред. от 18.06.2013) // [Электронный ресурс]: СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 23.03.2019).

34. Постановление Верховного Совета РФ от 15.07.1992 № 3314-1 «О порядке введения в действие Положения о порядке лицензирования пользования недрами» (ред. от 01.07.2016) // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> (Дата обращения: 23.03.2019).

35. Приказ Минприроды России от 20.11.2015 № 491 «Об образовании Общественного совета при Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации» // [Электронный ресурс]: СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 23.03.2019).

36. Приказ Госкомрыболовства РФ от 11.04.2008 № 315 «Об утверждении Порядка осуществления рыболовства в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // [Электронный ресурс]: СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 23.03.2019).

37. Постановление Президиума ВАС РФ от 27.07.2010 № 2111/10 по делу № А05-7607/2009 // [Электронный ресурс]: СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 25.05.2018).

38. Декларация по окружающей среде и развитию [Электронный ресурс] // URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/riodecl.shtml (дата обращения: 25.05.2018).

39. Проект Водного кодекса РФ // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> (Дата обращения: 03.06.2018).

40. Пояснительная записка к Водному кодексу РФ // [Электронный ресурс]: Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> (Дата обращения: 03.06.2018).

41. Крестьянский наказ о земле от 19.08.1917 // Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства РСФСР. 1918. № 25. Ст. 346. (утратил силу).

42. Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах от 09.07.1975 // Ведомости ВС СССР, 1975, № 29. Ст. 435. (утратил силу).

43. Постановление Совета Министров СССР от 13.05.1976 № 329 «Об упорядочении спортивного и любительского рыболовства» // Свод законов СССР. 1990. Т. 4. С. 528. (утратил силу).

44. Постановление Совета Министров РСФСР от 10.10.1980 № 479 «Об ограничении охоты на бурых медведей» // Свод законов РСФСР. 1988. Т. 4. С. 393. (утратил силу).

45. Положение о любительском и спортивном рыболовстве, утв. Приказом Минрыбхоза СССР от 07.04.1982 № 139. (утратил силу).

46. Постановление Совета Министров РСФСР от 17.18.1971 № 472 «Об упорядочении отстрела диких копытных животных» // Свод законов РСФСР. 1988. Т. 4. С. 389. (утратил силу).

47. Абрамов Н.А. Словарь русских синонимов и сходных по смыслу выражений http://slovonline.ru/slovar_sinonimov/ (дата обращения: 23.03.2019).

48. Административное право / Под ред. Ю.М. Козлова. М.: Юридическая литература, 1968, - 602 с.

49. Анисимов А.П., Мельников Н.Н. Системно-структурный анализ категорий «целевое назначение» и «разрешенное использование» в природоресурсных отраслях права // Журнал российского права. 2013. № 11. С. 27-35.
50. Азаров Г.И. Экологическое право России. – М.: БЕК, 1997, – 298 с.
51. Азрилян А.Н. Большой экономический словарь <https://rus-big-economic-dict.slovaronline.com/> (дата обращения: 23.03.2019).
52. Багандов А.Б. Административно-правовое регулирование лицензионных отношений в Российской Федерации: Теоретико-правовые основы, современное состояние, перспективы. Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2007, - 28 с.
53. Бельский К.С. Полицейское право: Лекционный курс / Под ред. А.В. Куракина. М.: Дело и сервис, 2004, - 335 с.
54. Бобин П.Н. Проблемы гражданско-правового регулирования отношений природопользования // [Электронный ресурс]: СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 25.05.2018).
55. Бринчук М.М. Экологическое право и Российское государство // Экологическое право. 2003. № 6, - С. 5-7.
56. Бринчук М.М. Экологическое право: учебник. М.: Эксмо. 2016. – 630с.
57. Быковский В.К. Использование лесов в Российской Федерации: правовое регулирование. М.: Волтерс Клувер, 2009. – 232 с.
58. Волков Г.А. Экологическое лицензирование как инструмент реализации экологической политики // [Электронный ресурс]: СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 25.05.2018).
59. Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права. – Ростов –на-Дону., 1995, - 640 с.
60. Власов В.А., Студеникин С.С. Советское административное право. М.: Государственное издательство юридической литературы, 1959, - 325 с.

61. Вознесенская Н., Кормош Ю. Правовой статус лицензии на право пользования недрами // Хозяйство и право. 1998. № 12, - С. 39-48.
62. Глибко О.Я. Проблема двойной аренды земельных участков в законодательстве России // Российский юридический журнал. 2015. № 2. С. 80 - 87.
63. Гучков А.М. Экологическое право. – М.: ЮНИТИ, 2000, - 277 с.
64. Гущин А.В. Лицензирование как институт административного права // Административное право и процесс. 2006. № 1, - С. 2-5.
65. Думнов А.Д. Расходы на охрану и рациональное использование водных ресурсов // ЭВР, 8/2006. – С. 3-9.
66. Ерофеев Б.В. Экологическое право России: Учебник. М., 1998, - 423 с.
67. Законодательные акты Русского государства второй половины XVI в. – первой половины XVII в. / под ред. Н.Е. Носова. Л.: Наука, 1986, - 262 с.
68. Згонников П.П. О некоторых проблемах регулирования отношений в сфере природоресурсовых сервитутов // Российская юстиция. 2015. № 11. С. 8 - 11.
69. Злотник П., Злотник Г. Проблемы правового регулирования лицензирования // Хозяйство и право. 2000. № 2. - С. 90-94.
70. Козлова Н.В. Государственная власть и частный капитал в XVIII в.: характер взаимоотношений // Отечественная история. 1998. № 6. - С 13-17.
71. Кокин В.Н. Недропользование: теоретико-правовой анализ. – М., 2005. – 224 с.
72. Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации: Аналитический доклад - 2012 / В.В. Бакаев, А.Г. Зуев, М.Г. Киржиманов и др. М., 2013. – 148 с.
73. Кузнецов В. Лицензирование хозяйственной деятельности в Германии // Закон. 1994. № 6. - С. 92-94.

74. Лаптев В.В. Проблемы совершенствования предпринимательского законодательства // Правовое регулирование предпринимательской деятельности. Сборник статей. М., 2005. - С. 20-24.

75. Малеина М.Н. Публичный лесной сервитут // Законы России: опыт, анализ, практика. 2011. № 6. С. 30 – 37.

76. Немченко С.Б. Соглашение о разделе продукции как гражданско-правовой договор // Юрист. – 2006. - № 12. - С. 16-17.

77. Новохатский Д.В. Лицензирование медицинской деятельности (Организационно-правовой аспект). Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Кисловодск, 2003, - 26 с.

78. Олейник О.М. Правовые основы лицензирования хозяйственной деятельности // Закон. 1994. № 6. - С. 15-18.

79. Осинцев Д.В. Разрешительная система в Российской Федерации. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1995, - 32 с.

80. Пархоменко И.К., Иванова Ю.К. Миграционный контроль как важный элемент российской дореволюционной миграционной политики // История государства и права. 2008. № 10, - С. 22-23.

81. Попов Ю.Е., Рыбаков В.А., Соловьев В.Н., Шуман А.В. Право муниципальной собственности (цивилистические и социальные аспекты): Монография. М.: Юрист, 2009. – 166 с.

82. Природоресурсное законодательство в условиях модернизации экономики России: современные проблемы развития: монография / В. Б. Агафонов, В. К. Быковский, Г.В. Выпханова и др.; под ред. Н.Г. Жаворонковой. М.: Норма, Инфра-М, 2014. – 160 с.

83. Проблемы лицензирования предпринимательской деятельности (Гражданско-правовой аспект). Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2005. - 27 с.

84. Селиверстов, С. С. К вопросу о понятии энергетического права / С. С. Селиверстов // Энергетическое право. – 2008. – № 1. – С. 52 – 58.

85. Сербина К.Н. Ремесло и мануфактура в России в XVI – XVII веках // Ремесло и мануфактура в России, Финляндии, Прибалтике: материалы второго симпозиума по социально – экономической истории. 13-14 декабря 1974 г. / отв. ред. Н.Е. Носов. Л.: Наука, 1975, - С. 27-30.

86. Сладковский М.И. История торгово-экономических отношений народов России с Китаем (до 1917 года). М.: Наука. 1974. - 439 с.

87. Суханов Е.А. Система частного права // Вестник Моск. ун-та. Серия 11. Право. 1994. № 4. С. 31.

88. Хозяйственная реформа, управление и право / под ред. Ю.М. Козлова. М.: Издательство Московского университета, 1973. - 324 с.

89. Цыганов А.А. Правовые основы природопользования: практикум. Ч. 1: Задания и вопросы. 2-е изд., доп. и перер – Тверь: Твер. гос. ун-т, 2015. – 236 с.

90. Юрьева, Ю. С. О правовой природе института лицензирования / Ю. С. Юрьева //Административное право и процесс. -2008. - № 1. - С. 21 – 23.

91. Яковлев А.А. Роль ВТО в развитии международных экономических отношений // Вестник МУ МВД России. 2006. № 4. - С. 28-29.

92. Якушева С. А. Соотношение лицензирования и специальной правоспособности // Российская юстиция. 2003. № 11. - С. 16-17.