

**И.Б. Калинин**

**ПРАВОВОЕ  
РЕГУЛИРОВАНИЕ  
РЕСУРСОПОЛЬЗОВАНИЯ**

г. Томск - 2001

Калинин И. Б. Правовое регулирование ресурсопользования. – Томск : Изд-во Научно-технической литературы, 2001.

В учебном пособии рассматриваются особенности правового регулирования рационального и безопасного использования отдельных видов природных ресурсов: недр, вод, лесных ресурсов, ресурсов животного мира, континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации на основе действующего природоресурсного законодательства России.

Для студентов, аспирантов, преподавателей юридических вузов и факультетов, а также специалистов, занимающихся правовыми проблемами ресурсопользования. Может заинтересовать практических работников по вопросам охраны природных ресурсов, возникающим в процессе их использования.

Ответственный редактор: профессор,  
доктор юридических наук В. М. Лебедев

Рецензенты: профессор, доктор юридических наук, Р.П. Мананкова;  
кандидат геолого-минералогических наук В.Л. Кокунов.

© И.Б. Калинин, 2001

E-mail: [Kalita@ic.tsu.ru](mailto:Kalita@ic.tsu.ru)

# ОГЛАВЛЕНИЕ

## ВВЕДЕНИЕ 7

## ГЛАВА I. Правовое регулирование недропользования (горное право) 10

### § 1. Общая характеристика горного права 10

#### § 1.1. Право недропользования 16

#### § 1.2. Компетенция органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере недропользования 21

#### § 1.3. Основания приобретения права пользования недрами 24

#### § 1.4. Лицензирование недропользования 29

#### § 1.5. Недропользование на условиях соглашений о разделе продукции 38

#### § 1.6. Государственное регулирование отношений недропользования 62

#### § 1.7. Платежи за пользование недрами 70

### § 2. Пользование участками недр континентального шельфа Российской Федерации 79

#### § 2.1. Правовой режим континентального шельфа 79

#### § 2.2. Виды пользования участками континентального шельфа 85

#### § 2.3. Правовое регулирования использования участков континентального шельфа в целях его регионального изучения, поиска, разведки и разработки его минеральных ресурсов 87

#### § 2.4. Правовое регулирование пользования недрами континентального шельфа Российской Федерации, не связанного с извлечением природных ресурсов 89

#### § 2.5. Платежи за пользование участками континентального шельфа 96

#### § 2.6. Правовое обеспечение исполнения законодательства о ресурсопользовании на континентальном шельфе Российской Федерации 97

### § 3. Правовое регулирование пользования ресурсами исключительной экономической зоны Российской Федерации 99

§ 3.1. Правовой режим исключительной экономической зоны Российской Федерации	99
§ 3.2. Правовое регулирование добычи неживых ресурсов исключительной экономической зоны	101
§ 3.3. Правовое регулирование морских ресурсных и научных исследований исключительной экономической зоны Российской Федерации	103
§ 4. Правовое регулирование использования минеральных ресурсов международного района морского дна	107
§ 5. Правовое регулирование отношений, возникающих в области геологического изучения и разведки месторождений драгоценных металлов и драгоценных камней и их добычи	110
§ 5.1. Субъекты отношений по геологическому изучению месторождений драгоценных металлов и драгоценных камней и их добыче	110
§ 5.2. Учет драгоценных металлов и драгоценных камней и их месторождений	111
§ 5.3. Государственное регулирование отношений в области геологического изучения месторождений драгоценных металлов и драгоценных камней и их добычи	113
§ 6. Особенности правового регулирования добычи нефти и газа	118
§ 7. Основы государственного регулирования в области угледобычи	123
§ 8. Правовое регулирование использования природных лечебных ресурсов	129
§ 9. Ответственность за нарушения правил недропользования	135
ГЛАВА II. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПОЛЬЗОВАНИЯ ВОДАМИ (ВОДНОЕ ПРАВО)	140
§ 1. Отношения, регулируемые водным правом	140
§ 2. Объекты водных отношений	147
§ 3. Отношения собственности в водном праве	150
§ 4. Право водопользования	155
§ 5. Субъекты водного права	161

§ 6. Возникновение, переход, приостановление и прекращение права пользования водными объектами 163

§ 7. Государственный контроль за использованием водных объектов 172

§ 8. Плата за пользование водными объектами 180

### ГЛАВА III. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЛЕСОВ (ЛЕСНОЕ ПРАВО) 184

§ 1. Отношения, регулируемые лесным правом 184

§ 2. Объекты лесных отношений 187

§ 3. Отношения собственности в лесном праве 197

§ 4. Право лесопользования 202

§ 5. Субъекты лесных отношений 211

§ 6. Возникновение, переход, приостановление и прекращение права лесопользования 214

§ 7. Государственное управление лесопользованием 223

§ 8. Плата за пользование лесным фондом 236

### ГЛАВА IV. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ОБЪЕКТОВ ЖИВОТНОГО МИРА (ФАУНИСТИЧЕСКОЕ ПРАВО) 243

§ 1. Правовой режим животного мира и его объектов 243

§ 2. Право пользования животным миром на территории России 247

§ 3. Правовое регулирование охоты 256

§ 4. Правовое регулирование рыболовства 268

§ 5. Правовое регулирование использования живых ресурсов континентального шельфа и исключительной экономической зоны России 275

§ 6. Государственное управления использованием объектов животного мира 282

§ 7. Плата за пользование объектами животного мира 285

§ 8. Ответственность за нарушения правил пользования объектами животного мира 289

### ПРИЛОЖЕНИЯ 293

Приложение № 1 293

Приложение № 2 294

Приложение № 3 295

Приложение № 4 297

Приложение № 5 298

Приложение № 6 302

Приложение № 7 304

Приложение № 8 305

Приложение № 9 311

## **ВВЕДЕНИЕ**

Природные ресурсы играют ведущую роль в социально-экономическом развитии России на современном этапе. Их добыча обеспечивает более 50 процентов валового внутреннего продукта государства. Около 70 процентов валютных поступлений федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации прямо или косвенно связаны с эксплуатацией природно-ресурсного потенциала страны.

Ведущее место в структуре природных ресурсов России по экономической значимости принадлежит минерально-сырьевым ресурсам. Наша страна занимает одно из ведущих место по запасам нефти, природного газа, угля, золота, никеля, других полезных ископаемых. При этом пока остаются крайне слабо изученными и освоенными континентальный шельф и исключительная экономическая зона Российской Федерации, несомненно обладающие колоссальным ресурсным потенциалом. Совокупная стоимость всех видов полезных ископаемых России только по разведанным месторождениям превышает 28 триллионов долларов США.

Развитие в России рыночных отношений, появление частной собственности несколько не умаляет роли государства в регулировании отношений по использованию природных ресурсов. Опыт развитых стран Запада свидетельствует о том, что государственное регулирование ресурсопользования необходимо для обеспечения интересов не только отдельных хозяйствующих субъектов, но всего общества. Дополнительные весомые доводы в пользу этого прозвучали в 1992г. на Международной Конференции ООН по окружающей среде и развитию. Международным сообществом было признано, что вопросы устойчивого, рационального и безопасного использования природных ресурсов не могут быть решены не только отдельными предприятиями – ресурсопользователями, но и государствами и поэтому требуют объединения усилий всех стран.

Решение насущных российских социально-экономических проблем, с одной стороны, и обеспечение требований устойчивого развития общества возможно только на путях детальной нормативно-правовой регламентации отношений, возникающих в процессе использования природных ресурсов.

К рубежу тысячелетий в России накоплено большое количество законов, подзаконных нормативных актов, регулирующих отношения ресурсопользования. Совокупность норм, составляющих природоресурсное право, требует системного подхода к его изучению. Между тем, несмотря на очевидную значимость и сложность правового регулирования отношений

по использованию природных ресурсов, внимания со стороны правоведов его проблемам уделяется недостаточно. Значимость охраны окружающей природной среды (и природных ресурсов, в том числе) несомненна. Вероятно поэтому большинство исследователей акцентируют свое внимание на вопросах охраны природы, а не правового регулирования ресурсопользования.

Ослабленное внимание ученых-юристов к вопросам правового регулирования использования природных ресурсов и потребности практики зачастую приводят к тому, что заставляют заниматься этими проблемами специалистов иных наук: геологов, экономистов. Известны работы по горному праву А. И. Перчика, М. Е. Певзнера, Г. Ю. Боярко. Между тем, именно тщательно выверенное правовое регулирование отношений по рациональному и безопасному использованию природных ресурсов служит залогом минимизации вредного воздействия их добычи (и иного использования) на природную среду, повышения эффективности общественного производства.

Предлагаемая читателю книга является продолжением проводимой автором работы по изучению особенностей правового регулирования отношений ресурсопользования. Предпринимается попытка выявления не только системности, но и специфики, особенностей правового опосредования общественных отношений, составляющих предмет природоресурсного права, и норм, их регулирующих. Если первая книга (Природоресурсное право. Основные положения. – Томск, 2000) была посвящена общим вопросам, – предмету, методу, принципам и иным базисным понятиям и правовым явлениям отрасли природоресурсного права, то в настоящей работе акцент делается на особенностях нормативного регулирования отношений по использованию отдельных видов природных ресурсов.

В основу положен пообъектный (поресурсный) принцип. Каждый природный ресурс обладает своими специфическими физико-химическими и иными объективными свойствами и параметрами, играет особую роль в жизни общества, имеет характерные только для него связи с другими природными ресурсами. Следовательно, и регулирование отношений по его использованию должно учитывать эти особенности.

Значительное место посвящено в книге горному праву. Это вполне объяснимо, поскольку полезные ископаемые имеют, пожалуй, наибольшую (хотя бы с экономической точки зрения) значимость для общества. Подтверждением этого является повышенное внимание законодателя и иных нормотворческих органов к регулированию горных отношений. Только за последние несколько лет было принято не менее 200 законов и подзаконных нормативных актов в этой области. В рамках горного права рассмотрены особенности использования неживых природных ресурсов континентального шельфа и



исключительной экономической зоны Российской Федерации, международного района морского дна. Предпринята попытка выявить специфику правового регулирования использования таких полезных ископаемых, как нефть и газ, уголь, драгоценные металлы и драгоценные камни, природные лечебные ресурсы.

За время, прошедшее после вступления в законную силу Водного и Лесного кодексов Российской Федерации, в их развитие было принято немало подзаконных нормативных актов – как на уровне Президента и Правительства России, так и специально уполномоченных государственных органов управления использованием и охраной природных ресурсов. Их анализ позволил достаточно подробно охарактеризовать такие институты природоресурсного права, как водное право и лесное право.

При рассмотрении вопросов правового регулирования отношений по использованию объектов животного мира (фаунистическое право) принимался во внимание весь комплекс нормативных актов, опосредующих использование объектов животного мира не только на сухопутной территории России, но и водных биологических ресурсов в пределах внутренних морских вод и территориального моря, континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации.

Общественные отношения, возникающие в ходе использования природных ресурсов, многогранны и регулируются нормами не только природоресурсного, но и смежных отраслей российского права – гражданского, финансового, административного, экологического. Поэтому при анализе ряда отношений автор полагал целесообразным выйти за пределы предмета природоресурсного права с тем, чтобы у читателя сложилась более полная картина специфики правового регулирования ресурсопользования.

Значительное количество нормативного материала, использованного при написании книги позволяет надеяться, что она сможет оказаться полезной не только в учебном и научном процессе, но и для практических работников, решающих многообразные вопросы, связанные с использованием природных ресурсов, с лицензированием ресурсопользования и определением платы за природные ресурсы, привлечением к ответственности нарушителей правил использования природных ресурсов.

*Поиск истины значительно ценнее,  
чем обладание ею.*

Г. Э. Лессинг

## **ГЛАВА I. Правовое регулирование недропользования (горное право)**

### **§ 1. Общая характеристика горного права**

Правовое регулирование использования ресурсов недр в Российской Федерации имеет исключительно важное значение, определяемое их ролью в жизни настоящих и будущих поколений России. На территории Российской Федерации в настоящее время открыто, разведано и разрабатывается более 35 000 месторождений топливно-энергетического, металлургического и нерудного сырья (включая месторождения общераспространенных полезных ископаемых – песка, глины, щебня, гравия и др.). Суммарная ценность ресурсов недр России оценивается на сумму не менее 28 трлн. долларов США. Стоимость ежегодно добываемых полезных ископаемых составляет около 100 млрд. долларов США (без учета общераспространенных полезных ископаемых). Общий объем поступлений от добычи ресурсов недр в России в 2000г. составил около 800 млрд. рублей.

Горное право является одним из крупнейших институтов Особенной части природоресурсного права. Ряд исследователей<sup>1</sup> считают горное право самостоятельной отраслью российского права, однако с такой точкой зрения сложно согласиться. В пользу этого говорит то, что практически невозможно выделить особенности метода правового регулирования отношений по поводу использования недр по сравнению, например, с методом регулирования водных, лесных отношений, отношений по поводу использования объектов животного мира. Отличий же в предмете правового регулирования явно не достаточно для признания соответствующей системы норм самостоятельной отраслью права.

Отношения, регулируемые Федеральным Законом РФ “О недрах”, являющимся одним из базовых нормативных актов горного права, перечислены в Преамбуле названного закона. К ним относятся: отношения, возникающие в связи с геологическим изучением, использованием и охраной недр территории Российской Федерации, ее континентального

---

<sup>1</sup> См., например, Певзнер М.Е. Горное право. - М.: Изд-во Московского государственного горного университета, 1997; Перчик А.И. Основы горного права. – М.: Недра, 1996.

шельфа, а также в связи с использованием отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, торфа, сапропелей и иных специфических минеральных ресурсов, включая подземные воды, рассолы и рапу соляных озер и заливов морей. Отношения, возникающие в связи с использованием минеральных (неживых) ресурсов, регулируются также рядом других федеральных законов. Федеральный закон “О соглашениях о разделе продукции”, как указано в его Преамбуле, устанавливает правовые основы отношений, возникающих в процессе осуществления российских и иностранных инвестиций в поиски, разведку и добычу минерального сырья на территории РФ, а также на континентальном шельфе и (или) в пределах исключительной экономической зоны РФ на условиях соглашений о разделе продукции. ФЗ РФ “О континентальном шельфе Российской Федерации” определяет статус континентального шельфа РФ, суверенные права и юрисдикцию России на ее континентальном шельфе и их осуществление в соответствии с Конституцией РФ, общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации. Федеральный закон РФ “Об исключительной экономической зоне Российской Федерации” определяет статус исключительной экономической зоны РФ, суверенные права и юрисдикцию РФ в ее исключительной экономической зоне и их осуществление в соответствии с Конституцией РФ, общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации.

Федеральные законы РФ “О недрах”, “О континентальном шельфе РФ”, “Об исключительной экономической зоне РФ” регулируют определенные общественные отношения, связанные с добычей природных ресурсов недр, а также ряд отношений, не связанных с их извлечением из окружающей среды. Следует иметь в виду, что отношения, регулируемые нормативными актами отрасли законодательства и предмет правового регулирования соответствующего института (отрасли) права не всегда совпадают. Например, если ФЗ РФ “О недрах” регулирует, в частности, отношения, связанные с охраной недр, то это еще не свидетельствует о том, что отношения по охране недр должны быть отнесены к предмету правового регулирования горного права. Представляется достаточно очевидным, что такого рода отношения должны быть включены в предмет экологического права. Поэтому закономерно встает вопрос о том, какие же отношения составляют предмет правового регулирования института горного права.

Предмет правового регулирования отрасли природоресурсного права составляют отношения, связанные с добычей (извлечением) природного ресурса из окружающей

природной среды, а также предшествующие и связанные с ними отношения<sup>2</sup>. Горное право, являясь одним из институтов Особенной части природоресурсного права, не может иметь предметом своего правового регулирования отношения, выходящие за пределы предмета самой отрасли права. Горное право, как система норм, предполагает наличие определенной совокупности общественных отношений, которую она призвана регулировать. Обычно такие отношения принято называть “горными отношениями”. Применение этого термина для обозначения отношений, опосредуемых горным законодательством, не вызывает возражений. Необходимо лишь определить их содержание.

Горное право призвано регулировать общественные отношения, возникающие при поиске, оценке, разведке и добыче ресурсов недр и неживых ресурсов (минеральных ресурсов вод, покрывающих морское дно, включая содержащиеся в морской воде химические элементы и их соединения, другие возможные виды неживых ресурсов, которые могут быть извлечены из окружающей природной среды) территории Российской Федерации, континентального шельфа РФ и неживых ресурсов исключительной экономической зоны Российской Федерации. Необходимо учитывать, что к территории Российской Федерации относятся, кроме внутренних водоемов, внутренние морские воды и территориальное море РФ.

Наряду с перечисленными отношениями существует достаточно большая группа иных общественных отношений, регулируемых нормативными актами горного законодательства и не связанных с извлечением ресурсов недр (помимо не рассматриваемых в рамках природоресурсного права отношений по охране ресурсов недр и неживых ресурсов исключительной экономической зоны и континентального шельфа РФ). Это, например, предусмотренные ст. 6 ФЗ РФ “О недрах” отношения по: строительству и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых; образованию особо охраняемых геологических объектов, имеющих научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное и иное значение (научные и учебные полигоны, геологические заповедники, заказники, памятники природы, пещеры и другие подземные полости). Аналогичного рода отношения регулируются и ст. 18 ФЗ РФ “Об исключительной экономической зоне РФ”. Это отношения по проведению ресурсных и морских научных исследований. Федеральный закон РФ “О континентальном шельфе РФ” также опосредует ряд отношений, непосредственно не связанных с извлечением живых и неживых ресурсов континентального шельфа России. К ним относятся, прежде всего, предусмотренные главами IV, V, VI названного закона отношения по созданию искусственных сооружений и прокладке

---

<sup>2</sup> См. подробнее: Калинин И.Б. Природоресурсное право. Основные положения. – Томск, Изд-во Томского госуниверситета, 2000.

подводных кабелей и трубопроводов на континентальном шельфе; проведению морских научных исследований на континентальном шельфе, захоронению на континентальном шельфе отходов и других материалов.

Рассматриваемые отношения, хотя и регулируются нормативными актами горного законодательства, однако в предмет правового регулирования природоресурсного права и, соответственно, горного права, не включаются. Для определения места в системе российского права норм, регулирующих указанные отношения, было бы полезно обратиться к понятию “сфера действия отрасли права”.

Если отношения по поиску, оценке, разведке и добыче ресурсов недр, других неживых ресурсов континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации включаются в предмет горного права, то отношения по поводу этих же ресурсов, не связанные с их извлечением (т.н. эксплуатационное ресурсопользование) следовало бы относить к сфере действия природоресурсного права.

Понятие “сфера действия отрасли права”, не совпадая с предметом правового регулирования, имеет самостоятельное значение как для природоресурсного права, так и для других отраслей российского права. Теоретическое обоснование содержания сферы действия отрасли права выходит за пределы настоящего учебного пособия, и составляет предмет самостоятельного исследования. Здесь же необходимо хотя бы кратко изложить подход автора к его пониманию. Использование такой юридической категории, как сфера действия отрасли права, влечет за собой определенные теоретические и практические выводы. Применение в юридической терминологии этого понятия и дальнейшая его разработка поможет решить ряд немаловажных вопросов. Во-первых, разграничение сферы действия и предмета правового регулирования отрасли права будет способствовать уточнению круга общественных отношений, составляющих предмет правового регулирования отрасли, что является основополагающим вопросом для любой отрасли права. Во-вторых, появляется еще один критерий вычленения из системы российского законодательства определенной совокупности правовых норм и регулируемых ими отношений, “не вписывающихся” в рамки традиционной системы отраслей российского права. Юридическая категория “сфера действия отрасли права” определяет круг тех общественных отношений, которые регулируются нормативными актами отрасли законодательства, но, вместе с тем, не включаются в предмет соответствующей отрасли права. В-третьих, указанное разграничение будет содействовать более глубокому пониманию природы субсидиарности. Это объясняется тем, что субсидиарно нормы права применяются к отношениям, входящим в сферу действия отрасли и не включенным в предмет ее правового регулирования.

Указав на совокупность общественных отношений, регулируемых отраслевым законодательством, нельзя с уверенностью утверждать, что точно определен предмет отрасли права. Это утверждение кажется противоречивым только на первый взгляд. Несовершенство юридической техники зачастую приводит к тому, что в нормативных актах отрасли законодательства можно найти нормы, не относящиеся к системе отрасли права. Это может привести к ошибочному выводу о том, что отношения, опосредуемые нормативным актом, должны составлять предмет правового регулирования соответствующей отрасли права. Иными словами, погрешности нормотворчества могут послужить причиной отождествления ряда нормативных актов с законодательством отрасли права.

Объективно существуют различные группы общественных отношений, которые регулируются не одной, а двумя, тремя и более отраслями законодательства. Отношения по захоронению на континентальном шельфе отходов и других материалов должны регулироваться нормами горного и экологического законодательства. Отношения, например, по строительству и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых; образованию особо охраняемых геологических объектов, имеющих научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное и иное значение, регулируются нормами горного, экологического, гражданского законодательства. Немало сходных примеров можно привести из институтов водного, лесного, фаунистического права. Это лишний раз свидетельствует о взаимосвязанности не только отраслей, но соответствующих правовых институтов российского права.

Безоговорочно относить рассматриваемые отношения к предмету правового регулирования лишь одной из указанных отраслей права было бы не совсем корректно. Поэтому с неизбежностью встает вопрос о месте норм, регулирующих такие “пограничные” отношения, в системе российского права. Едва ли кто-нибудь из специалистов-отраслевиков согласится с тем, что ряд норм гражданского, экологического права, регулирующих отношения по строительству и эксплуатации подземных сооружений, прокладке трубопроводов и др., следует изъять из системы гражданского, экологического, административного, других отраслей права и объявить их частью системы горного права.

В приведенных примерах указание только на группу общественных отношений, которые должна регулировать отрасль права, не дает ясного представления о ее предмете. Перечисленные общественные отношения регулируются нормами различных отраслей российского права, и объявлять их предметом правового регулирования только природоресурсного права было бы, вероятно, ошибочно. Различные отрасли права невозможно разъединить хотя бы потому, что фактические (жизненные) отношения, которые они призваны регулировать, переплетены между собой неразрывно.

Уточнить содержание предмета правового регулирования, разграничить сферу действия отрасли права и предмет правового регулирования можно, используя категорию субсидиарного применения норм права<sup>3</sup>. Субсидиарно могут применяться нормы, не входящие в систему отрасли права – реципиента, поскольку совокупность норм, составляющих отрасль права, должна регулировать лишь отношения, входящие в ее предмет. Предмет правового регулирования – это не вся совокупность общественных отношений, регулируемых отраслью права. Это наиболее значимые, важные общественные отношения, составляющие сущность данной отрасли права, которые не могут опосредоваться нормами иных отраслей. Если предположить обратное, то с неизбежностью следует прийти к выводу о том, что к отношениям, составляющим предмет правового регулирования определенной отрасли, могут применяться нормы и иных отраслей права. В таком случае крайне сложно провести разграничение системы российского права по отраслям. Вместе с тем, регулирование определенных общественных отношений нормами различных отраслей права существует объективно. Признавая как это обстоятельство, так и то, что предмет правового регулирования является важнейшим критерием самостоятельности отраслей права, сложно отрицать самостоятельность такого правового явления, как сфера действия отрасли права.

В природоресурсном праве предмет правового регулирования составляют отношения, возникающие при извлечении природных ресурсов из окружающей среды. Другие отношения, например, по созданию и эксплуатации подземных сооружений, иному использованию природных ресурсов без их изъятия из окружающей среды, находятся в связи с использованием ресурсов, являются производными, вторичными. Такие отношения регулируются нормами смежных отраслей права (экологического, гражданского, административного и др.) и не должны включаться в предмет природоресурсного права. Они составляют сферу его действия.

Другим критерием, разделяющим предмет правового регулирования и сферу действия отрасли права, является метод правового регулирования. Метод правового регулирования обуславливается предметом отрасли. Следовательно, предмет отрасли права составляют лишь те отношения, которые регулируются с помощью метода, присущего только данной отрасли. Если же упорядочение общественных отношений, регулируемых законодательством отрасли, осуществляется методами, не характерными для данной отрасли права, либо методами, сочетающими в себе различные способы нормативного воздействия, то такие отношения можно отнести только к сфере действия отрасли.

---

<sup>3</sup> О субсидиарности например в трудовом праве см. подробнее Лебедев В.М. Трудовое право Проблемы юбщей части – Томск 1999, с.41-49.

Рассмотренные связи предмета, метода правового регулирования и сферы действия отрасли позволяют определить сферу действия отрасли права как совокупность общественных отношений, не входящих в предмет правового регулирования отрасли, но упорядоченных ее нормами и допускающих субсидиарное применение к ним норм смежных отраслей права.

Разграничив таким образом предмет горного права и сферу его действия, можно утверждать, что *предмет правового регулирования горного права* – это общественные отношения, связанные с извлечением ресурсов недр, других неживых ресурсов территории Российской Федерации и исключительной экономической зоны и континентального шельфа РФ. В сферу действия горного права при этом включаются отношения по использованию ресурсов недр, континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации, не связанные с их извлечением. *Сфера действия горного права* включает в себя предмет его правового регулирования, поэтому к горным отношениям следует отнести отношения по добыче природных ресурсов недр, других неживых ресурсов континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации, а также не связанные с их изъятием из окружающей среды.

Горные отношения, урегулированные нормами горного права, трансформируются в горные правоотношения, участники ( субъекты) которых наделяются горным законодательством субъективными правами и юридическими обязанностями, совокупность которых составляет содержание горных правоотношений.

## § 1.1. Право недропользования

Российское горное законодательство не раскрывает содержания термина “недропользование”. Сопоставление норм ФЗ РФ “О недрах”<sup>4</sup> дает возможность сделать заключение о том, что законодатель не проводит различий между недропользованием и использованием недр (пользованием недрами). Это позволяет определить *недропользование* как использование полезных свойств недр Земли и покрывающих ее вод для изучения, разведки и добычи содержащихся в них ресурсов (полезных ископаемых и иных неживых ресурсов), а также в целях, не связанных с их извлечением.

Недропользование рассматривается как фактические действия лица, направленные на использование полезных свойств природных ресурсов. Совокупность субъективных прав недропользователя, приобретенных им в порядке, установленном нормами горного права, составляет право недропользования в субъективном смысле. В объективном смысле право

---

<sup>4</sup> ФЗ РФ “О недрах” № 2395-1 от 21.02.1992, в ред. Федеральных законов РФ от 26.06.92 № 3134-1; от 03.03.95 № 27-ФЗ; от 10.02.99 № 32-ФЗ; от 02.01.2000 № 20-ФЗ.



недропользования – система юридических норм, устанавливающих субъективные права и юридические обязанности недропользователей.

*Недра*, в соответствии с Преамбулой ФЗ РФ “О недрах” – это часть земной коры, расположенной ниже почвенного слоя, а при его отсутствии – ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, простирающаяся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения. Следует различать понятия недр и ресурсов недр. К ресурсам недр, по определению М.Е. Певзнер, относятся твердые, жидкие, газообразные полезные ископаемые, энергетические ресурсы и полости естественного и техногенного происхождения в недрах. В геологической науке выделяют 6 видов ресурсов недр: месторождения полезных ископаемых; отвалы вскрышных и вмещающих пород, терриконы угольных шахт, отвалы и склады забалансовых полезных ископаемых<sup>5</sup>; отходы горно-обогатительного и металлургического производства; глубинные источники пресных, минеральных и термальных вод; внутреннее глубинное тепло недр Земли; природные и техногенные полости в массиве горных пород<sup>6</sup>. С приведенным перечнем ресурсов недр, с некоторыми уточнениями, следует согласиться. Дополнительно можно выделить природные лечебные ресурсы, включающие в себя полезные ископаемых и воды, отнесенных к категории лечебных (лечебные грязи: иловые сульфидные, сапропелевые, торфяные и сопочные, а также бишофит, нафталан и др.), а также минеральные лечебные, столовые и лечебно-столовые подземные воды. Необходимость выделения перечисленных ресурсов в качестве самостоятельной группы объясняется специфическим режимом их использования (в том числе и добычи), установленным ФЗ РФ “О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах”. Федеральный закон “О недрах” не регулирует отношения по использованию энергетических ресурсов недр. Вместе с тем, ФЗ РФ “Об исключительной экономической зоне РФ” в ст.4 указывает, что к неживым ресурсам исключительной экономической зоны Российской Федерации относятся, в частности, энергия приливов, течений и ветра. Энергия недр, равно как и приливов, течений и ветра, из окружающей среды не извлекается (не добывается), а лишь преобразуется<sup>7</sup>. Не случайно ФЗ РФ “О недрах” в ст.6 упоминает о разведке и добыче только полезных ископаемых. Строительство геотермальных электростанций в рассматриваемом случае будет являться примером использования недр (строительство и эксплуатация подземных сооружений) для добычи термальных подземных вод, но не для собственно добычи тепловой энергии. Кроме

<sup>5</sup> К забалансовым природным ресурсам, в отличие от балансовых, относятся такие, добыча которых, при современном уровне развития технологии, нерентабельна, а также такие, разработка которых экономически нецелесообразна с учетом расходов, требуемых на проведение мероприятий по охране окружающей природной среды.

<sup>6</sup> Певзнер М.Е. Горное право. С.46.

<sup>7</sup> Закон сохранения энергии требует, чтобы в изолированной системе ее величина оставалась постоянной. Поэтому говорить о том, что энергия “извлекается”, было бы неверно.

этого, энергия приливов, морских течений, ветра относится к ресурсам Мирового океана и атмосферы, являющимися достоянием всех народов Земли. Морские течения, ветра, приливы зачастую формируются вне пределов территории Российской Федерации и поэтому их использование не должно регулироваться только национальным законодательством.

Федеральный закон “О недрах” в ст.6 устанавливает *виды пользования недрами*. Недра могут предоставляться в пользование для следующих целей:

1) регионального геологического изучения, включающего региональные геолого-геофизические работы, геологическую съемку, инженерно-геологические изыскания, научно-исследовательские, палеонтологические и другие работы, направленные на общее геологическое изучение недр, геологические работы по прогнозированию землетрясений и исследованию вулканической деятельности, созданию и ведению мониторинга состояния недр, контроль за режимом подземных вод, а также иные работы, проводимые без существенного нарушения целостности недр;

2) геологического изучения, включающего поиски и оценку месторождений полезных ископаемых, а также геологического изучения и оценки пригодности участков недр для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;

3) разведки и добычи полезных ископаемых, в том числе использования отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств;

4) строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых<sup>8</sup>;

5) образования особо охраняемых геологических объектов, имеющих научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное и иное значение (научные и учебные полигоны, геологические заповедники, заказники, памятники природы, пещеры и другие подземные полости);

6) сбора минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов.

---

<sup>8</sup> В этих целях участки недр могут использоваться для: а) строительства и эксплуатации подземных сооружений и объектов, размещаемых в выработках, пройденных специально или при разработке месторождений полезных ископаемых, а также в естественных подземных полостях (пещерах); б) захоронения в недрах отходов (включая радиоактивные) и вредных веществ, сброса сточных вод; в) закачки в недра дренажных, попутно извлеченных, а также использованных минеральных, теплоэнергетических, промышленных и технических вод; г) создания подземных хранилищ газа и нефтепродуктов. К подземным объектам и сооружениям можно отнести: сооружения транспортного и энергетического назначения (линии метрополитена, тоннели, электростанции); объекты оборонного и иного специального назначения; хранилища газонефтепродуктов, химических и радиоактивных веществ; склады длительного хранения продовольственных, промышленных товаров, иной продукции и материалов; сооружения, предназначенные для хранения особо ценных вещей и предметов, государственных архивов и культурных ценностей; для организации учреждений здравоохранения (соляные пещеры и др.); туризма, отдыха и досуга людей; выработки, являющиеся памятниками природы, культуры и истории.

Недра могут предоставляться в пользование одновременно для геологического изучения (поиска, разведки) и добычи полезных ископаемых. В этом случае добыча может производиться как в процессе геологического изучения, так и непосредственно по его завершении.

Приведенный в ст.6 ФЗ РФ “ О недрах” перечень видов использования недр не содержит такого вида недропользования, как изучение и использование подземных вод, хотя прямое указание на это содержится в Преамбуле названного Закона. Подземные воды могут извлекаться как а) в целях последующего их потребления для различных нужд, так и б) в иных целях. К первому случаю относится добыча: питьевых и технических подземных вод для их использования в системах хозяйственно-питьевого и производственного водоснабжения, орошения земель и обводнения пастбищ; теплоэнергетических подземных вод (в том числе парогидротерм) для теплоснабжения, горячего водоснабжения и получения электроэнергии; промышленных подземных вод (гидроминерального сырья) для извлечения ценных компонентов; минеральных лечебных, подземных питьевых, столовых и лечебно-столовых подземных вод с целью последующей реализации. Во втором случае извлечение подземных вод с необходимостью сопровождается осушительными, водопонижительными и природоохранными мероприятиями. При этом подземные воды извлекаются в ходе разработки месторождений твердых полезных ископаемых, нефти и газа; водопонижении в процессе строительства и эксплуатации промышленных и гражданских объектов; вертикальном дренаже мелиорируемых земель и подтопленных территорий; ликвидации, локализации очагов загрязнения геологической среды.

Если учесть, что недра – это часть земной коры, то очевидно, что в пользование может быть предоставлен определенный ее участок, называемый *горным отводом*. Под горным отводом закон понимает геометризованный блок недр, предоставляемый недропользователю в соответствии с лицензией на пользование недрами для добычи полезных ископаемых, строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, образования особо охраняемых геологических объектов, а также в соответствии с соглашением о разделе продукции при разведке и добыче минерального сырья. Если участок недр предоставляется недропользователю для геологического изучения без существенного нарушения целостности недр ( без проходки тяжелых горных выработок и бурения скважин для добычи полезных ископаемых или строительства подземных сооружений для целей, не связанных с добычей полезных ископаемых), по решению федерального органа управления государственным фондом недр или его территориального органа ему придается статус *геологического отвода*. Существенным различием в правовом режиме горного отвода и геологического отвода является то, что в границах геологического

отвода могут одновременно проводить работы несколько недропользователей. Их взаимоотношения определяются при предоставлении недр в пользование. В отличие от этого пользователь недр, получивший горный отвод, имеет исключительное право осуществлять в его границах пользование недрами в соответствии с предоставленной лицензией. Любая деятельность, связанная с использованием недрами в границах горного отвода, может осуществляться только с согласия пользователя недр, которому он предоставлен

Классификация недропользования может быть проведена не только по названным видам использования недр, но и по иным критериям. Одним из них является правовой режим территории недропользования. С этой точки зрения можно выделить недропользование, осуществляемое на территории Российской Федерации, на континентальном шельфе и в пределах исключительной экономической зоны Российской Федерации. Известная специфика присуща правовому регулированию добычи отдельных видов ресурсов недр – нефти и газа, угля, драгоценных металлов и драгоценных камней.

Упрощенный порядок недропользования установлен в отношении общераспространенных полезных ископаемых. Согласно ст.ст. 18, 19 ФЗ РФ “О недрах”, порядок предоставления недр для разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых, порядок пользования недрами юридическими лицами и гражданами в границах предоставленных им земельных участков с целью добычи общераспространенных полезных ископаемых устанавливаются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ. Недра для добычи общераспространенных полезных ископаемых с целью производства строительных материалов могут не предоставляться недропользователям при возможности использования ими отходов горнодобывающего и иных производств, являющихся альтернативными источниками сырья.

Нормативными актами субъектов Российской Федерации регулируются также ряд отношений по использованию участков недр в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых. Это использование недр для создания коммуникаций водоснабжения, канализации, энергоснабжения, транспортных сооружений местного значения. Собственники, владельцы земельных участков имеют право по своему усмотрению в их границах осуществлять без применения взрывных работ добычу общераспространенных полезных ископаемых, не числящихся на государственном балансе. Им предоставляется право строительства подземных сооружений для своих нужд на глубину до пяти метров, а также устройства и эксплуатации бытовых колодцев и скважин на первый водоносный горизонт, не являющийся источником централизованного водоснабжения, в порядке, устанавливаемом органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Одним из принципов добычи природных ресурсов является *принцип срочности*. В соответствии с ним недра передаются в пользование на сроки, устанавливаемые ст.10 ФЗ РФ “О недрах”. На определенный срок участки недр предоставляются в пользование для:

- 1) геологического изучения – на срок до 5 лет;
- 2) добычи полезных ископаемых – на срок отработки месторождения полезных ископаемых, исчисляемый исходя из технико-экономического обоснования разработки месторождения, обеспечивающего рациональное использование и охрану недр;
- 3) добычи подземных вод – на срок до 25 лет;
- 4) добычи полезных ископаемых на основании предоставления краткосрочного права пользования участками недр – на срок до 1 года<sup>9</sup>.

Без ограничения срока участки недр могут предоставляться для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, а также для образования особо охраняемых геологических объектов и иных целей.

Срок пользования участком недр может быть продлен по инициативе недропользователя при выполнении им требований лицензии и необходимости завершения разработки месторождения полезных ископаемых или выполнения ликвидационных мероприятий. Сроки пользования участками недр исчисляются с момента государственной регистрации лицензий на пользование ими.

## § 1.2. Компетенция органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере недропользования

В соответствии с п.п. “в”, “г”, “д”, “к” и “м” ст.72 Конституции РФ к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации относятся вопросы владения, пользования и распоряжения недрами, водными и другими природными ресурсами; природопользование; водное, лесное законодательство и законодательство о недрах, а также защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей. Указанные нормативные установления конкретизируются в горном законодательстве и, в первую очередь, в ФЗ РФ “О недрах”,

---

<sup>9</sup> Содержание права краткосрочного пользования недрами раскрывается в ст.21.1 ФЗ РФ “О недрах”. Такое право возникает в случаях досрочного прекращения права недропользования при нецелесообразности или невозможности приостановления добычи полезных ископаемых в интересах рационального использования и охраны недр. Органы, досрочно прекратившие право пользования участком недр, до принятия решения о новом недропользователе, могут предоставить право краткосрочного (до одного года) пользования таким участком другому юридическому лицу (оператору) с оформлением предусмотренной законом лицензии. Между пользователем недр, право пользования недрами которого досрочно прекращено, и оператором может заключаться договор о передаче имущества, необходимого для обеспечения пользования недрами, на возмездных основаниях.

определяющем компетенцию органов государственной власти Российской Федерации, ее субъектов и органов местного самоуправления в сфере использования ресурсов недр. В соответствии со ст.ст. 3 – 5 названного закона компетенция перечисленных органов государственной власти и управления распределяется следующим образом.

*В компетенцию органов государственной власти Российской Федерации входит:*

- ✓ разработка и совершенствование законодательства РФ о недрах;
- ✓ определение и реализация федеральной политики недропользования, определение стратегии использования, темпов воспроизводства, расширения и качественного улучшения минерально-сырьевой базы путем разработки и реализации федеральных программ;
- ✓ установление общего порядка пользования недрами и их охраны, разработка соответствующих стандартов ( норм, правил), в том числе классификации запасов и прогнозных ресурсов полезных ископаемых;
- ✓ создание и ведение единой системы федерального и территориальных фондов геологической информации о недрах, распоряжение информацией, полученной за счет государственных средств;
- ✓ государственная экспертиза информации о разведанных запасах полезных ископаемых, иных свойствах недр, определяющих их ценность или опасность;
- ✓ определение совместно с субъектами РФ региональных перечней полезных ископаемых, относимых к общераспространенным, а также выделение участков недр федерального, регионального и местного значения, установление перечней участков недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях соглашений о разделе продукции;
- ✓ составление государственного баланса запасов полезных ископаемых; государственный учет участков недр, используемых для добычи полезных ископаемых и строительства подземных сооружений, не связанных с их добычей; ведение государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых; государственная регистрация работ по геологическому изучению недр;
- ✓ распоряжение недрами континентального шельфа РФ;
- ✓ введение ограничений на пользование недрами для обеспечения национальной безопасности и охраны окружающей природной среды;
- ✓ распоряжение совместно с субъектами РФ государственным фондом недр, за исключением участков, находящихся в исключительном ведении РФ;
- ✓ определение совместно с субъектами РФ условий и порядка взимания платы за пользование недрами, включая установление их предельных уровней по группам полезных ископаемых, форм и размеров платы за пользование участками недр федерального значения;

- ✓ координация научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, связанных с использованием недрами;
- ✓ разрешение споров по вопросам пользования недрами между субъектами РФ;
- ✓ государственный контроль за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, а также установление порядка его проведения;
- ✓ заключение соглашений о разделе продукции при пользовании участками недр.

Реализация общей федеральной политики недропользования в Российской Федерации возлагается на федеральный орган управления государственным фондом недр и его территориальные органы по согласованию с субъектами Федерации.

Российская Федерация может передавать отдельные полномочия по регулированию отношений недропользования субъектам Федерации.

*В компетенцию органов государственной власти субъектов РФ в сфере регулирования отношений недропользования на своих территориях входит:*

- ✓ принятие нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации о недрах;
- ✓ участие в разработке и реализации государственных программ геологического изучения недр, развития и освоения минерально-сырьевой базы РФ;
- ✓ разработка и реализация территориальных программ развития и использования минерально-сырьевой базы;
- ✓ создание и ведение территориальных фондов геологической информации, распоряжение информацией, полученной за счет средств бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов;
- ✓ участие в государственной экспертизе информации о разведанных запасах полезных ископаемых и иных свойствах недр, определяющих их ценность или опасность;
- ✓ составление территориальных балансов запасов и кадастров месторождений и проявлений полезных ископаемых и учет участков недр, используемых для строительства подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;
- ✓ распоряжение совместно с РФ единым государственным фондом недр на своих территориях и выделение совместно с РФ участков недр федерального, регионального и местного значения, подготовка совместно с РФ перечней участков недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях соглашений о разделе продукции;
- ✓ определение форм и установление размеров платы за пользование участками недр регионального и местного значения в установленных пределах;
- ✓ установление порядка пользования недрами для разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых, участками недр местного значения, а также строительства подземных сооружений местного значения;

- ✓ защита интересов малочисленных народов, прав пользователей недр и интересов граждан, разрешение споров по вопросам пользования недрами;
- ✓ лицензирование видов деятельности, связанной с использованием участками недр регионального и местного значения;
- ✓ участие в соглашениях о разделе продукции при использовании участками недр;
- ✓ определение условий и порядка пользования месторождениями полезных ископаемых;
- ✓ государственный контроль за геологическим изучением, охраной и рациональным использованием недр;
- ✓ регулирование других вопросов в области использования и охраны недр, за исключением отнесенных к ведению РФ.

*В компетенцию органов местного самоуправления районов, городов в сфере регулирования отношений недропользования входит:*

- ✓ участие в решении вопросов, связанных с соблюдением социально-экономических и экологических интересов населения территории при предоставлении недр в пользование и отводе земельных участков;
- ✓ развитие минерально-сырьевой базы для предприятий местной промышленности;
- ✓ предоставление разрешений на разработку месторождений общераспространенных полезных ископаемых, строительство подземных сооружений местного значения;
- ✓ приостановление работ, связанных с использованием недрами, на земельных участках в случае нарушения требований, предъявляемых к добыче общераспространенных полезных ископаемых;
- ✓ контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;
- ✓ введение ограничений на пользование участками недр на территориях населенных пунктов, пригородных зон, объектов промышленности, транспорта и связи в случаях, если оно может создать угрозу жизни и здоровью людей, нанести иной вред.

### § 1.3. Основания приобретения права пользования недрами

Основаниями приобретения права пользования недрами являются юридические факты, административные акты и сочетание (сложный юридический состав), предусмотренные ст.10.1 ФЗ РФ “О недрах”. Среди них можно выделить:

- 1) Решения Правительства Российской Федерации;



2) Совместные решения федерального органа управления государственным фондом недр и органа исполнительной власти соответствующего субъекта РФ;

3) Иные юридические факты, предусмотренные горным законодательством, в частности: переход права недропользования, осуществленный в установленном порядке; вступившее в силу соглашение о разделе продукции.

Основаниями возникновения права пользования участками недр в целях добычи общераспространенных полезных ископаемых, участками недр местного значения, а также участками недр местного значения, используемых в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, являются юридические факты, определяемые органами представительной власти субъектов Российской Федерации.

*Решение Правительства РФ* является основанием возникновения права недропользования при предоставлении участка недр:

1) для разведки и добычи полезных ископаемых на участках недр внутренних морских вод, территориального моря и континентального шельфа Российской Федерации, принятое по результатам конкурса или аукциона;

2) для разведки и добычи полезных ископаемых месторождения, открытого пользователем недр, проводившим работы по геологическому изучению участков недр внутренних морских вод, территориального моря и континентального шельфа Российской Федерации за счет собственных средств<sup>10</sup>;

---

<sup>10</sup> Установление факта открытия месторождения производится в соответствии с “Инструкцией о порядке установления факта открытия месторождения полезных ископаемых пользователями недр, проводившими работы по геологическому изучению недр” // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, 2000, № 25.

Горное законодательство предусматривает выплату государственных денежных вознаграждений и поощрительных денежных вознаграждений. Государственные денежные вознаграждения назначаются: за открытие и разведку новых месторождений полезных ископаемых, запасы которых могут быть использованы и признаны промышленно ценными; за выявление дополнительных запасов полезных ископаемых или нового минерального сырья в известных месторождениях, существенно увеличивающих их промышленную ценность. Государственные денежные вознаграждения могут назначаться по всем месторождениям, находящимся в пределах территории РФ, континентального шельфа и исключительной экономической зоны РФ. Поощрительные денежные вознаграждения устанавливаются: за выявление признаков месторождения полезного ископаемого (выходов полезного ископаемого, его проявлений в горных выработках, наличия в горной породе ценных минералов, ореолов рассеяния полезного ископаемого и других признаков); за выявление редких геологических обнажений, минералогических, палеонтологических или иных образований, представляющих научную или культурную ценность.

Размер государственного денежного вознаграждения в зависимости от промышленной ценности месторождения полезного ископаемого может составлять до 0,5 процента от прибыли, которую ожидается получить в результате разработки выявленных запасов твердых полезных ископаемых и подземных вод и до 0,05 процента по нефти и природному газу. Максимальный размер государственного денежного вознаграждения, выплачиваемого одному лицу за открытие месторождения, не может превышать 500-кратного минимального размера оплаты труда. Поощрительные денежные вознаграждения за выявление признаков месторождения назначаются в размерах: от 100-кратного минимального размера оплаты труда – за выявление прямых и косвенных признаков, указывающих на возможность обнаружения месторождения полезного ископаемого высокого качества в благоприятных условиях или относящегося к дефицитным, до 20-кратного – за выявление прямых и косвенных признаков месторождения с неопределенной принадлежностью к группе месторождений по значимости и перспективам. Подробнее см. Приказ Министерства природных ресурсов РФ от 31 марта 1997 г. № 50 “Об Инструкции по вопросам выплаты вознаграждений за выявление месторождений

3) для целей захоронения радиоактивных, токсичных и иных опасных отходов в глубоких горизонтах, обеспечивающих их локализацию ( по согласованию с органами исполнительной власти субъектов Федерации).

*Совместные решения федерального органа управления государственным фондом недр (его территориального органа) и органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации* служат основаниями предоставления права недропользования в целях:

1) разведки и добычи полезных ископаемых на участках недр, расположенных на территории субъекта Российской Федерации, принимаемые по результатам конкурса или аукциона;

2) разведки и добычи полезных ископаемых, расположенных на территории субъекта Федерации, при установлении факта открытия месторождения полезных ископаемых пользователем недр, проводившим работы по геологическому изучению участков недр за счет собственных средств;

3) геологического изучения участков недр, в том числе участков недр внутренних морских вод, территориального моря и континентального шельфа Российской Федерации;

4) геологического изучения и добычи подземных вод для питьевого водоснабжения населения или технологического обеспечения водой объектов промышленности;

5) строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых – по согласованию с федеральным органом государственного горного надзора или его территориальным органом;

6) строительства подземных нефте- и газохранилищ и их эксплуатации, размещения промышленных и бытовых отходов;

7) образования особо охраняемых геологических объектов;

8) предоставления права краткосрочного ( сроком до одного года) пользования участком недр для целей осуществления юридическим лицом (оператором) деятельности на участке недр, право пользования которым досрочно прекращено.

Предоставление участков недр в пользование для разведки и добычи полезных ископаемых осуществляется *на основе конкурсов и аукционов* за исключением случаев, когда месторождение полезных ископаемых открыто самим недропользователем<sup>11</sup>. Кроме этого, законодатель предоставляет право субъектам Российской Федерации самостоятельно устанавливать основания возникновения и порядок реализации права недропользования в

---

полезных ископаемых” // Бюллетень федеральных органов исполнительной власти, 1997, №16 ( с изм., внесенными Приказом Министерства природных ресурсов от 24 апреля 2000г., № 112).

<sup>11</sup> Одним из оснований возникновения права разведки и добычи ресурсов недр является вступление в силу соглашения о разделе продукции. В большинстве случаев такие соглашения также заключаются с победителями конкурсов и аукционов. Существующие из этого правила исключения предусмотрены ФЗ РФ “О соглашениях о разделе продукции”, который является специальным законом по отношению к ФЗ РФ “О недрах”.

отношении участков недр местного значения и участков, содержащих общераспространенные полезные ископаемые. Все иные права пользования ресурсами недр, не связанные с их добычей (изучение недр, использование в качестве подземных хранилищ, образования особо охраняемых геологических объектов и др.) предоставляются без проведения конкурсов и аукционов, на основании решения уполномоченного государственного органа. Конкурсная (аукционная) основа предоставления права разведки и добычи ресурсов недр, существенно уменьшается возможность монополизации недропользования отдельными пользователями недр.

Основные требования к порядку проведения конкурсов и аукционов на право пользования недрами устанавливаются статьей 13.1 ФЗ РФ “О недрах”. В соответствии с ней решение о проведении конкурсов или аукционов на право пользования участками недр, определение условий их проведения в отношении участка недр (группы участков), а также решение об утверждении результатов таких конкурсов или аукционов принимается органами, предоставляющими право пользования участками недр.

Победителем конкурса считается лицо, предложившее наилучшие условия использования недр. Условиями конкурсов могут являться величины объемов и сроков работ по поиску, оценке и разведке ресурсов недр, темпы освоения месторождения полезных ископаемых, включая сроки строительства горнодобывающих предприятий и выхода их на проектную мощность, степень извлечения полезных ископаемых из недр (рациональность недропользования), требования к безопасности недропользования и охране окружающей среды, разовые и регулярные платежи за пользование недрами, вклад в социально-экономическое развитие территорий субъектов Федерации, порядок и квоты найма местной рабочей силы и другие.

В отличие от конкурса победителем аукциона считается лицо, предложившее максимальную цену за объект, выставленный на аукцион. Поэтому основными критериями для выявления победителя при проведении конкурса на право пользования участком недр являются научно-технический уровень программ геологического изучения и использования участков недр, полнота извлечения полезных ископаемых, вклад в социально-экономическое развитие территории, сроки реализации программ, эффективность мероприятий по охране недр и окружающей природной среды, учет интересов национальной безопасности Российской Федерации. Основным же критерием для выявления победителя при проведении аукциона на право пользования участком недр является размер разового платежа за право пользования участком недр. Предметом конкурса (аукциона), проводимого в порядке, предусмотренном законодательством о соглашениях о разделе продукции является право победителя на заключение соглашения о разделе продукции.

Аукционы и конкурсы должны проходить публично, с извещением их потенциальных участников. Это условие обеспечивается требованием закона о том, что информация о предстоящих конкурсах или аукционах на право пользования участками недр, результатах их проведения должна быть опубликована в общероссийских и региональных средствах массовой информации. Аукцион, в котором приняло участие менее двух лиц, считается несостоявшимся и должен назначаться повторный аукцион на тех же условиях. Если объявленный конкурс на право пользования участком недр признан несостоявшимся в связи с поступлением заявки только от одного участника, лицензия на пользование участком недр может быть выдана этому участнику на условиях объявленного конкурса.

Лицу, желающему принять участие в конкурсе или аукционе, может быть отказано в приеме заявки, если заявитель умышленно представил о себе неверные сведения; не представил и не может представить доказательств того, что обладает или будет обладать квалифицированными специалистами, необходимыми финансовыми и техническими средствами для эффективного и безопасного проведения работ, а также в случае, если при предоставлении права пользования недрами заявителю не будут соблюдены антимонопольные требования

Подзаконные нормативные акты в сфере недропользования конкретизируют требования горного законодательства о конкурсах и аукционах. Предусматривается возможность проведения как открытых, так и закрытых конкурсов и аукционов, которые могут быть объявлены по совместному решению органов власти субъектов Федерации и государственным органом управления федеральным фондом недр. Открытый конкурс (аукцион) проводится без ограничений по численности и категориям недропользователей. Закрытый конкурс (аукцион) проводится для определенных категорий недропользователей, в том числе для предприятий Российской Федерации; малых предприятий (типа старательских артелей); оборонных предприятий, осуществляющих программу конверсии; предприятий, зарегистрированных на территории Российской Федерации с целью получения права на разработку месторождений радиоактивных руд или комплексных месторождений, содержащих такие руды в существенных количествах<sup>12</sup>.

Порядок и условия проведения конкурсов или аукционов на право недропользования, в том числе порядок формирования конкурсных или аукционных комиссий и порядок принятия ими решений по каждому участку недр или группе участков недр, определяются федеральным органом управления государственным фондом недр или его территориальным

---

<sup>12</sup> Комитет Российской Федерации по геологии и использованию недр. Письмо от 7 июня 1994 г. № ВЦ-61/1539 “Основные требования к проведению конкурсов и аукционов на право пользования недрами” (Опубликовано не было).

органом совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по согласованию с соответствующими федеральными органами исполнительной власти.

#### § 1.4. Лицензирование недропользования

Использование ресурсов недр подлежит лицензированию. Федеральный закон РФ “О недрах” в ст.15 устанавливает, что государственная система лицензирования – это единый порядок предоставления лицензий, включающий информационную, научно-аналитическую, экономическую и юридическую подготовку материалов и их оформление, задачами которой является обеспечение: практической реализации государственных программ развития добывающей промышленности и минерально-сырьевой базы, защиты национальной безопасности Российской Федерации; социальных, экономических, экологических и других интересов населения, проживающего на данной территории, и всех граждан РФ; равных возможностей всех юридических лиц и граждан в получении лицензий; развития рыночных отношений, проведения антимонопольной политики в сфере пользования недрами; необходимых гарантий владельцам лицензий (в том числе иностранным) и защиты их права пользования недрами<sup>13</sup>.

Приведенное законодательное определение системы государственного лицензирования пользования недрами представляется не очень удачным. Едва ли справедливо любую систему рассматривать как “порядок”. Предпочтительнее было бы определить *систему государственного лицензирования* пользования недрами как совокупность организационных и научно-технических мероприятий, направленных на организацию предоставления недр в пользование, государственное удостоверение возникновения, изменения и прекращения прав пользования недрами и контроль за реализацией недропользователями своих прав и исполнением обязанностей.

В настоящее время все вопросы, связанные с принятием решений о проведении конкурсов (аукционов), предоставлении, переоформлении и аннулировании лицензий на право пользования участками недр с целью добычи углеводородного сырья, благородных

---

<sup>13</sup> Еще более развернутое определение государственной системы лицензирования недропользования предложено в проекте федерального закона РФ “О лицензировании пользования недрами”: единый порядок предоставления лицензий на пользование участками недр, включающий информационную, научно-аналитическую, экономическую и юридическую подготовку материалов по всем объектам недр, предложений по их использованию, организацию и проведение конкурсов или аукционов, либо предоставление лицензий в бесконкурсном порядке, оформление, государственную регистрацию и выдачу лицензий, контроль за выполнением их условий, внесение изменений, переоформление, ограничение, приостановление, продление и прекращение их действия. (Источник – официальный сервер Государственной Думы РФ: [www.akdi.ru/gd/akdi.htm](http://www.akdi.ru/gd/akdi.htm)).

металлов, алмазов и других основных видов полезных ископаемых, решаются Министерством природных ресурсов Российской Федерации<sup>14</sup>.

*Лицензия на недропользование*, в соответствии со ст.11 ФЗ РФ “О недрах” – это документ, удостоверяющий право ее владельца на пользование участком недр в определенных границах в соответствии с указанной в ней целью в течение установленного срока при соблюдении владельцем заранее оговоренных условий. Лицензия на пользование участком недр представляет собой установленной формы бланк с Государственным гербом РФ, может содержать договорные условия недропользования, другие приложения, являющиеся неотъемлемой частью лицензии и определяющие условия пользования недрами. Основным нормативным правовым актом, регулирующим общественные отношения по лицензированию хозяйственной деятельности в Российской Федерации, является Федеральный закон РФ “О лицензировании отдельных видов деятельности”<sup>15</sup>. Однако отношения по лицензированию недропользования он опосредует лишь в самом общем виде<sup>16</sup>. Федеральный закон РФ “О недрах” в статье 11 указывает, что лицензия удостоверяет право проведения работ по геологическому изучению недр, разработке месторождений полезных ископаемых, использованию отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, использованию недр в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, образованию особо охраняемых геологических объектов, сбору минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов. Тем самым косвенным образом подтверждая, что перечисленные виды недропользования подлежат лицензированию.

Намного более детально вопросы лицензирования отдельных видов недропользования урегулированы в подзаконных актах, в том числе и ведомств, осуществляющих контроль за рациональным использованием ресурсов недр<sup>17</sup>. Положение о порядке лицензирования

<sup>14</sup> Распоряжение Министерства природных ресурсов РФ от 31 декабря 1998г. № 123-р “О порядке выдачи лицензий” (Опубликовано не было).

<sup>15</sup> СЗ РФ, 1998, № 39, ст.4857 (с изм. СЗ РФ, 1998, № 48, ст.5853 // Парламентская газета, 1999, № 244).

<sup>16</sup> Так, Глава III названного Закона перечисляет лишь следующие виды деятельности, требующие лицензирования: строительство горных производств и объектов; эксплуатация и ремонт горных производств и объектов; эксплуатация подъемных сооружений; эксплуатация нефтегазопромыслового, геологоразведочного, горношахтного оборудования; деятельность по проведению геолого-съемочных работ и геофизических работ в области изучения недр; осуществление инженерных изысканий для строительства; деятельность по бурению скважин на воду, геологоразведочных скважин на твердые полезные ископаемые; деятельность по утилизации отходов производства и потребления, по использованию радиоактивных материалов, по производству и розливу минеральной и природной питьевой воды.

<sup>17</sup> К основным из них следует отнести: Постановление Верховного Совета РФ от 15 июля 1992г. № 3314-1 “О порядке введения в действие “Положения о порядке лицензирования пользования недрами” // Ведомости СНД и ВС РФ, 1992, № 33, ст.1917; “Инструкция по применению “Положения о порядке лицензирования пользования недрами” к участкам недр, предоставляемым для добычи подземных вод, а также других полезных ископаемых, отнесенных к категории лечебных”. – Утверждена Комитетом РФ по геологии и использованию недр 14 апреля 1994 г. // Российские вести, 1994, № 104; “Методические указания по лицензированию пользования недрами для целей, не связанных с добычей полезных ископаемых”. – Утверждены Министерством природных ресурсов РФ 22 июня 1998г. (Опубликованы не были); Распоряжение Министерства

пользования недрами 1992г. устанавливает *перечень видов недропользования, не требующих получения лицензии*. К ним относятся: региональные геолого-геофизические работы, геологическая съемка, инженерно-геологические изыскания, научно-исследовательские, палеонтологические и другие работы, направленные на общее изучение недр, геологические работы по прогнозированию землетрясений и исследованию вулканической деятельности, созданию и ведению мониторинга природной среды, контролю за режимом подземных вод, а также иных работ, проводимых без существенного нарушения целостности недр. Разрешение на проведение таких работ выдает федеральный орган управления государственным фондом недр или его территориальный орган, а условия их проведения согласовываются исполнителями работ с органами местного самоуправления. Получение лицензии не требуется на пользование недрами для строительства и эксплуатации зданий и сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, если их фундаменты или подземные части расположены на глубине до пяти метров, коммуникаций электро- газо- тепло- водоснабжения и канализации, транспортных тоннелей и сооружений метрополитена, трубопроводов, оросительных и судоходных каналов. Пользование недрами для указанных целей осуществляется на основании регистрации проводимых работ и объектов в органах государственного горного надзора.

В соответствии с видами недропользования, установленными ФЗ РФ “О недрах”, лицензии установленного образца<sup>18</sup> выдаются для геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых, строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, образования особо охраняемых объектов. Постановление Правительства РФ от 11 апреля 2000г. № 326 конкретизирует перечень видов работ, лицензирование которых осуществляется органами государственного горного и промышленного надзора России<sup>19</sup>.

*Лицензия на геологическое изучение недр* удостоверяет право ведения поиска и оценки месторождений полезных ископаемых и объектов, используемых для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых. Лицензия на разведку месторождений полезных ископаемых отдельно не предоставляется,

---

природных ресурсов РФ “О порядке выдачи лицензий” № 123-р от 31 декабря 1998г. (Опубликовано не было); “О лицензировании пользования недрами”. – Совместное письмо Министерства природных ресурсов РФ № БЯ-61/171 и Федерального горного и промышленного надзора России № 04-35/43 от 16 января 1998г. // Налоговый вестник, 1998, №3.

<sup>18</sup> См. Приложение № 1.

<sup>19</sup> Постановление Правительства РФ от 11 апреля 2000 г. № 326 “О лицензировании отдельных видов деятельности” // СЗ РФ, 2000, № 16, ст.1716. К лицензируемым Госгортехнадзором России работам относятся: проектирование горных производств и объектов; эксплуатация и ремонт горных производств и объектов, монтаж, эксплуатация и ремонт бурового, нефтегазопромыслового, геолого-разведочного и горно-шахтного оборудования, хранение оборудования и приборов взрывного дела, применение взрывчатых материалов промышленного назначения и оборудования и приборов взрывного дела; производство маркшейдерских работ; деятельность по утилизации отходов производства и потребления.

право на разведку недр предусматривается в лицензии на их добычу. Такая лицензия дает право на изучение ресурсов недр, указанных в лицензии, и не предоставляет ее владельцу преимущественного права на получение лицензии на право их добычи.

*Лицензия на добычу ресурсов недр* предоставляет право на разведку и разработку месторождений полезных ископаемых, а также на переработку отходов горнодобывающих и связанных с ним перерабатывающих производств, если иное не предусмотрено в лицензии. Переработка отходов горнодобывающих и связанных с ним перерабатывающих производств может осуществляться по самостоятельной лицензии, предоставляемой владельцу лицензии на право добычи полезных ископаемых, либо иному недропользователю. Лицензия на добычу ресурсов может предоставляться как на разведку и разработку всего месторождения полезных ископаемых, так и его части. Владелец такой лицензии вправе проводить в пределах предоставленного ему горного отвода работы по геологическому изучению недр, связанному с осуществляемой добычей, без дополнительной лицензии, но с согласованием условий изучения недр с органами государственного санитарного, горного надзора и государственного экологического контроля.

Допускается одновременное предоставление нескольких лицензий на право добычи полезных ископаемых по группе близко расположенных месторождений одному заявителю, если экономически рентабельной является только общая разработка указанных месторождений одним предприятием. Лицензии на недропользование могут предоставляться как по одному из видов пользования недрами, так и по нескольким (поиск, разведка, добыча ресурсов недр). Такая лицензия называется совмещенной. При этом добыча полезных ископаемых может производиться как в ходе геологического изучения, так и после его завершения. Совмещенные лицензии могут предоставляться на условиях предпринимательского риска. Заключаемые в этом случае формы договорных отношений закрепляются в лицензии.

*Лицензия на право строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых*, удостоверяет право ее владельца на использование определенных участков недр для подземного хранения нефти, газа, захоронения вредных, радиоактивных веществ и отходов производства, сброса сточных вод, а также для размещения подземных объектов и в иных целях.

*Лицензия на право образования особо охраняемых объектов, имеющих научное, культурное, эстетическое, лечебно-оздоровительное и иное назначение*, удостоверяет право на открытие научных и учебных полигонов, геологических заповедников, выделение памятников природы, использование в научных, лечебно-оздоровительных или коммерческих целях пещер и иных природных подземных полостей. Предоставление таких



лицензий осуществляется после принятия соответствующими органами власти решений, определяющих статус выделенных участков недр.

Пользование недрами невозможно без использования земельного участка. Поэтому для получения лицензии на пользование недрами необходимо предварительное согласие на отвод земельного участка в целях недропользования, даваемое органом управления земельными ресурсами, либо собственником земельного участка. Предоставление лицензий на право пользования недрами осуществляется одновременно с предоставлением права на пользование соответствующими земельными участками. Получение земельных участков во временное пользование или их изъятие, а также отношения между недропользователями и собственниками земельных участков осуществляется в соответствии с земельным законодательством Российской Федерации. Плата за земельные участки устанавливается в соответствии с Законом РФ “О плате за землю” и другими нормативными актами Российской Федерации и ее субъектов.

В целях рационального и безопасного использования недр должны учитываться интересы не только собственников земельных участков, но и государства как собственника недр. Для предоставления в пользование земель, расположенных над месторождениями полезных ископаемых, необходимо согласование условий землепользования с федеральными органами управления государственным фондом недр и государственного горного надзора или их территориальными органами. Порядок и условия такого согласования предусмотрены “Положением о порядке выдачи разрешений на застройку площадей залегания полезных ископаемых”<sup>20</sup>. Порядок выдачи разрешений на застройку площадей залегания подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, установленный указанным Положением, обязателен для исполнения всеми организациями, осуществляющими проектирование, строительство населенных пунктов, хозяйственных объектов на территории России и в пределах континентального шельфа РФ, а также при застройке земельных участков для садоводства, животноводства, дачного, жилищного и фермерского строительства.

Застройка площадей залегания полезных ископаемых, размещение в местах залегания подземных сооружений допускается при обеспечении возможности извлечения полезных ископаемых или при наличии экономической целесообразности застройки. В проектах на строительство объектов должны быть предусмотрены меры охраны окружающей среды в соответствии с действующими нормативными актами. При застройке площадей залегания

---

<sup>20</sup> Постановление Госгортехнадзора России от 30 ноября 1995 г. № 60 “Об утверждении “Положения о порядке выдачи разрешений на застройку площадей залегания полезных ископаемых” // Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств РФ, 1996, № 5.

радиоактивных полезных ископаемых необходима разработка санитарно-защитных мероприятий.

*Орган, выдающий лицензию на недропользование, определяется основаниями возникновения права пользования недрами. Лицензии на недропользование выдаются:*

*1) Федеральным органом управления государственным фондом недр или его территориальным органом совместно с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации – в целях использования участков недр, расположенных на территориях субъектов Федерации для разведки и добычи полезных ископаемых, геологического изучения и добычи подземных вод, используемых для питьевого водоснабжения или технологических нужд промышленности, строительства и эксплуатации подземных нефте- и газохранилищ, захоронения отходов, создания особо охраняемых геологических объектов и при реализации соглашений о разделе продукции. Этими же органами выдается лицензия оператору – лицу, осуществляющему краткосрочное (сроком до 1 года) недропользование на участке недр, право пользования которым было досрочно прекращено.*

*2) Федеральным органом управления государственным фондом недр или его территориальным органом совместно с органом исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации по согласованию с федеральным органом государственного горного надзора или его территориальным органом – для использования недр в целях строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых.*

*3) Федеральным органом управления государственным фондом недр или его территориальным органом – для использования участков недр внутренних морских вод, территориального моря и континентального шельфа Российской Федерации для различных видов недропользования и при реализации соглашений о разделе продукции.*

Лицензии для пользования участками недр, содержащими месторождения общераспространенных полезных ископаемых, а также участками недр местного значения, используемыми для целей, не связанных с добычей полезных ископаемых, предоставляются в порядке, установленном органами представительной власти субъектов РФ.

В соответствии с ФЗ РФ “О промышленной безопасности опасных производственных объектов”<sup>21</sup>, ФЗ РФ “О лицензировании отдельных видов деятельности”, “Положением о порядке выдачи специальных разрешений (лицензий) на виды деятельности, связанные с повышенной опасностью промышленных производств (объектов) и работ, а также с обеспечением безопасности при пользовании недрами”, утвержденного Постановлением

---

<sup>21</sup> СЗ РФ, 1997, № 30, ст.3588.

Госгортехнадзора России от 03 июля 1993 № 20<sup>22</sup> лицензии за отдельные виды деятельности, связанные с повышенной опасностью при пользовании недрами выдаются Государственным горным и промышленным надзором России<sup>23</sup>. Порядок выдачи и оформления лицензий устанавливается Госгортехнадзором России<sup>24</sup>.

Лицензия, оформляющая право пользования участком недр, расположенным на территории Российской Федерации, либо в пределах внутренних морских вод, территориального моря и континентального шельфа Российской Федерации должна содержать:

- 1) данные о пользователе недр, получившем лицензию, и органах, ее предоставивших, а также основание предоставления лицензии;
- 2) данные о целевом назначении работ, связанных с использованием недрами;
- 3) указание пространственных границ участка недр, предоставляемого в пользование;
- 4) указание границ земельного отвода или акватории, выделенных для недропользования;
- 5) сроки действия лицензии и сроки начала работ;
- 6) условия, связанные с платежами, взимаемыми при пользовании недрами, земельными участками, акваториями;
- 7) уровень добычи минерального сырья, право собственности на него;
- 8) соглашение о праве собственности на геологическую информацию, получаемую в процессе пользования недрами;
- 9) условия выполнения установленных требований по охране недр и окружающей природной среды, безопасному ведению работ;
- 10) порядок и сроки подготовки проектов ликвидации или консервации горных выработок и рекультивации земель.

Лицензия на пользование недрами на условиях соглашений о разделе продукции должна содержать данные и условия, предусмотренные таким соглашением.

---

<sup>22</sup> Российские вести, 1993, № 39.

<sup>23</sup> К ним относятся, в частности, горные работы: с применением взрывчатых материалов; с повышенной температурой окружающих пород; опасные по газу и пыли, по внезапным выбросам угля, породы, газа, по прорыву воды, плывунов; ведущиеся под водными объектами; при разработке месторождений полезных ископаемых в зоне с повышенной сейсмичностью; по разработке месторождения полезных ископаемых, склонных к самовозгоранию; подрабатывающие города, поселки, населенные пункты, промышленные комплексы, отдельные предприятия, здания, сооружения и водные объекты, а также объекты железнодорожного и трубопроводного транспорта и ряд других.

<sup>24</sup> Приказ Федерального горного и промышленного надзора России от 10 апреля 2000 г. № 41 “ Об утверждении временного порядка рассмотрения заявления соискателя лицензии, оформления и выдачи лицензии в центральном аппарате и территориальных органах Госгортехнадзора России. ( Документ опубликован не был. По заключению Минюста РФ данный документ в государственной регистрации не нуждается. - Письмо Минюста РФ от 07 июня 2000 № 4727-ЭР, “Экономика и жизнь”, 2000, № 24).

Условия пользования недрами, предусмотренные в лицензии, сохраняют свою силу в течение оговоренных в лицензии сроков либо в течение всего срока ее действия. Изменения этих условий допускается только при согласии пользователя недр и органов, предоставивших лицензию, либо в случаях, установленных законодательством.

Лицензирование использования участков недр в пределах внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации имеет особенности, определяемые спецификой правового режима морских пространств. При предоставлении лицензии на право пользования недрами, неживыми природными ресурсами континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации определяется площадь морского дна (границы геологического или горного отводов) с указанием координат ее границ, в пределах которых разрешается деятельность, указанная в лицензии. Такая лицензия предоставляется одновременно с правом на пользование акваторией, в пределах которой осуществляет свою деятельность владелец лицензии. В лицензии на право пользования недрами континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации должен учитываться специальный режим ведения работ, который согласовывается с органами, обеспечивающими охрану государственной границы Российской Федерации, регулирующие судоходство, рыбный и иной промысел, экологическую безопасность и другими органами. Лицензия на право пользования недрами континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации может включать дополнительные требования в отношении создания и эксплуатации искусственных островов, установок и сооружений в районе действия лицензии или прилегающих к нему участков, необходимых для осуществления недропользования, предусмотренного лицензией.

Пользование участками недр без лицензии не допускается. Убытки, причиненные при безлицензионном недропользовании подлежат возмещению. Для определения их размеров и обеспечения взыскания территориальными органами Министерства природных ресурсов и Госналогслужбы России с участием органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации при установлении фактов пользования ресурсами недр без лицензии составляется акт. В нем указывается срок безлицензионного пользования недрами, объемы извлеченных полезных ископаемых и расчетная сумма убытка бюджетов всех уровней за этот период. Размеров убытков, причиненных государству в результате самовольного недропользования определяются исходя из максимальных уровней платежей за пользование недрами, установленных Постановлением Правительства РФ «Об утверждении Положения о порядке и условиях взимания платежей за право на пользование недрами, акваторией и участками

морского дна»<sup>25</sup>. Предприятию, осуществляющему недропользование без лицензии, территориальным органом Министерства природных ресурсов России выдается предписание о приостановлении незаконной деятельности, а материалы о нарушении передаются в правоохранительные и судебные органы. Взыскание убытков, причиненных самовольным недропользованием производится налоговыми органами в бесспорном порядке по решению суда. Взысканные суммы распределяются между бюджетами различных уровней в соответствии со ст.42 ФЗ РФ «О недрах»<sup>26</sup>.

*Предоставление недропользователю горного отвода* является следующим, после получения лицензии, этапом регулирования отношений по использованию недр. Предоставление горных отводов осуществляется в соответствии с «Инструкцией о порядке предоставления горных отводов для разработки газовых и нефтяных месторождений»<sup>27</sup>. Инструкция устанавливает единый порядок предоставления горных отводов и определения их границ при предоставлении лицензии на пользование недрами для разработки месторождений нефти, газа, газоконденсата и теплоэнергетических вод, а также строительства и эксплуатации подземных хранилищ газа и продуктов переработки углеводородов. При предоставлении недропользователю лицензии на право пользования участком недр устанавливаются предварительные границы горного отвода по согласованию с органами Госгортехнадзора России. Уточненные границы горного отвода устанавливаются после рассмотрения проекта разработки месторождения полезных ископаемых, прошедшего согласование, экспертизу и утверждение. Горноотводный акт, удостоверяющий уточненные границы горного отвода, выдается органами Госгортехнадзора России на основании проекта, предоставленного недропользователем. Решение органа Госгортехнадзора по установлению уточненных границ горного отвода может быть обжаловано недропользователем в Госгортехнадзор России или в суд (арбитражный суд). Проекты горных отводов вправе составлять только организации, имеющие лицензию на составление проектной документации разработки месторождений полезных ископаемых. Документы, удостоверяющие уточненные границы горного отвода, определяют его пространственное положение в плане и включаются в пакет лицензионных документов, являясь их

<sup>25</sup> Постановление Правительства РФ от 28 октября 1992г. № 828 «Об утверждении «Положения о порядке и условиях взимания платежей за право на пользование недрами, акваторией и участками морского дна» // СЗ РФ, 1992, № 18, ст.1466 (в ред. Постановлений Правительства РФ от 03 ноября 1994 № 1212; от 26 августа 1996 № 1007; от 22 августа 1998 № 1004).

<sup>26</sup> Порядок возмещения убытков, причиненных безлицензионным недропользованием, установлен Совместным письмом Министерства природных ресурсов РФ от 25 сентября 1998 г. № ВБ-61/3852 и Государственной налоговой службы РФ от 7 октября 1998г. № ВП-6-04/703 «О порядке возмещения убытков при безлицензионном пользовании недрами» (Опубликовано не было).

<sup>27</sup> Постановление федерального горного и промышленного надзора России от 11 сентября 1996г. № 35 «Об утверждении «Инструкции о порядке предоставления горных отводов для разработки газовых и нефтяных месторождений» // Бюллетень нормативных актов федеральных министерств и ведомств, 1996, № 9.

неотъемлемой частью. Разработка месторождений полезных ископаемых, осуществляемая без документов, определяющих границы горного отвода или за его пределами не допускается.

Границы горного отвода устанавливаются в целях: обеспечения рационального и безопасного использования недр при разработке месторождений нефти, газа, теплоэнергетических вод, а также водоносных структур, соляных пластов или иных непроницаемых геологических образований, при их использовании для создания хранилищ; охраны окружающей среды от вредного влияния работ по добыче нефти, газа, теплоэнергетических вод или при эксплуатации подземных хранилищ газа и продуктов переработки углеводородов; защиты интересов недропользователей и государства.

При определении границ горного отвода учитываются пространственные контуры месторождений нефти, газа или теплоэнергетических вод, положение участка строительства и эксплуатации подземных сооружений, границы безопасного ведения горных работ, зоны охраны от вредного влияния горных разработок и другие факторы, влияющие на состояние недр и земной поверхности в связи с геологическим изучением и использованием недр.

### § 1.5. Недропользование на условиях соглашений о разделе продукции

Система правовых норм, регулирующих отношения, возникающие в ходе заключения, исполнения и прекращения соглашений о разделе продукции, является комплексным подинститутом горного права. Его комплексность определяется Преамбулой Федерального закона “О соглашениях о разделе продукции”<sup>28</sup>, указывающей, что названный Закон устанавливает правовые основы отношений, возникающих в процессе осуществления российских и иностранных инвестиций в поиски, разведку и добычу минерального сырья на территории РФ, а также на континентальном шельфе, в пределах исключительной экономической зоны РФ на условиях соглашений о разделе продукции. Кроме этого, в п.3 ст.1 Закона указано, что права и обязанности сторон соглашения о разделе продукции, имеющие гражданско-правовой характер, определяются в соответствии с указанным Законом и гражданским законодательством РФ. В ходе реализации соглашений о разделе продукции инвестор осуществляет права недропользователя по поиску, разведке и добыче минерального сырья. Следовательно, соответствующие нормы включаются в систему института горного права и систему природоресурсного права. Помимо перечисленных отношений соглашениями о разделе продукции регулируются гражданско-правовые отношения по транспортировке, обработке, хранению, использованию и реализации добытой продукции. В сферу действия соглашений включены также отношения по разделу добытой

---

<sup>28</sup> СЗ РФ “О соглашениях о разделе продукции” // СЗ РФ, 1996, № 1, ст.18; в ред. Федерального закона РФ от 07.01.99 № 19-ФЗ.

продукции между инвестором, Российской Федерацией и субъектом Федерации, на территории которого осуществляется добыча природных ресурсов. Путем передачи государству части добытой продукции происходит уплата инвестором в бюджеты различных уровней большинства налогов, предусмотренных российским законодательством. Следовательно, в этой части рассматриваемый правовой подинститут содержит нормы финансового права. Необходимо учитывать, что одновременно с использованием ресурсов недр инвестор использует также водные и лесные ресурсы. Для этого ему необходимо получить от соответствующих органов управления использованием и охраной водных, лесных ресурсов права водопользования и лесопользования, основания и порядок возникновения, изменения и прекращения которых регулируются другими институтами природоресурсного права. Для осуществления работ по добыче минеральных ресурсов (за исключением ресурсов континентального шельфа и исключительной экономической зоны РФ) инвестору требуется земельный участок, право на который он получает в порядке, устанавливаемом земельным законодательством РФ.

Приведенные доводы позволяют не согласиться с утверждением С.А. Сосны о том, что концепция ФЗ РФ “О соглашениях о разделе продукции” является гражданско-правовой<sup>29</sup>. Автор справедливо указывает на то, что комментируемый им закон является специальным по отношению к ФЗ РФ “О недрах”. В то же время не должно быть сомнений в том, что федеральный закон “О недрах”, как и иные нормативные правовые акты горного законодательства, не относится к системе гражданского законодательства и не несет в себе гражданско-правовых начал. Если это так, то не видно оснований к тому, чтобы и ФЗ РФ “О соглашениях о разделе продукции” “тяготел” к гражданскому законодательству.

*Соглашение о разделе продукции*, в соответствии со ст.2 Закона, является договором, в соответствии с которым Российская Федерация предоставляет субъекту предпринимательской деятельности (инвестору) на возмездной основе и на определенный срок исключительные права на поиски, разведку, добычу минерального сырья на участке недр, указанном в соглашении, и на ведение связанных с этим работ, а инвестор обязуется осуществить проведение указанных работ за свой счет и на свой риск. Соглашение определяет все необходимые условия, связанные с использованием недрами, в том числе условия и порядок раздела произведенной продукции между сторонами соглашения. С учетом положений приведенной нормы и п.13 ст.10.1 ФЗ РФ “О недрах” соглашение о разделе продукции является одним из оснований получения права пользования участками недр. Полученное таким образом право недропользования оформляется лицензией, которая

---

<sup>29</sup> С.А. Сосна. Комментарий к Федеральному закону “О соглашениях о разделе продукции”. – М.: Изд-во “Юристъ”, 1997. С.17.

должна быть выдана инвестору органом исполнительной власти соответствующего субъекта РФ и федеральным органом управления государственным фондом недр или его территориальным органом в течение 30 дней с даты подписания соглашения. Лицензия выдается на срок действия соглашения и может быть продлена или переоформлена на условиях, предусмотренных соглашением.

Соглашения о разделе продукции могут заключаться только по участкам недр, указанных в федеральных законах под общим названием “Об участках недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции”. Первый из таких законов был принят в 1997 г.<sup>30</sup> и устанавливал перечень семи месторождений полезных ископаемых и групп месторождений, в отношении которых могут проводиться переговоры об условиях пользования недрами и заключаться соглашения о поиске, разведке и добыче минерального сырья на условиях раздела продукции. Впоследствии аналогичные федеральные законы принимались как в отношении группы месторождений, так и в отношении отдельных месторождений полезных ископаемых<sup>31</sup>.

*Основаниями для предоставления права недропользования на условиях раздела продукции* могут являться, в соответствии со ст.2 ФЗ РФ “О соглашениях о разделе продукции”:

1) убыточность для недропользователя и государства продолжения разработки градообразующих месторождений полезных ископаемых, если их разработка может обеспечить существенный объем добычи полезных ископаемых, а прекращение – повлечь за собой негативные социальные последствия;

2) необходимость привлечения высокзатратных технологий разработки трудноизвлекаемых, значительных по объему запасов полезных ископаемых, находящихся в сложных горно-геологических условиях и являющихся остаточными для разрабатываемых месторождений, а также необходимость предотвращения потерь топливно-энергетического и минерального сырья в недрах;

3) необходимость привлечения дополнительных финансовых и технических средств для обеспечения экологической безопасности и охраны недр при разработке крупных месторождений полезных ископаемых, расположенных на особо охраняемых природных территориях;

---

<sup>30</sup> Федеральный закон “Об участках недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции” // СЗ РФ, 1997, № 30, ст.3584.

<sup>31</sup> См., например, федеральные законы “Об участках недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции (Лугинецком, Федоровском и других газоконденсатных месторождениях)” // СЗ РФ, 1999, № 23, ст.2809; “Об участках недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции (участке недр “Северные территории)” // СЗ РФ, 1999, № 47, ст.5616; “Об участках недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции (Ванкорском газонефтяном месторождении)” // СЗ РФ, 2000, № 2, ст.122, и др.



4) необходимость обеспечения регионов собственным топливно-энергетическим сырьем, создания новых рабочих мест, обеспечения благоприятных социально-экономических условий в дотационных регионах и районах, занятость населения в которых находится на низком уровне;

5) наличие обязательств РФ о проведении переговоров об условиях соглашений, а также наличие результатов проведения конкурсов или аукционов по предоставлению участков недр в пользование на условиях раздела продукции.

Проекты таких федеральных законов вносятся в Государственную Думу РФ субъектами законодательной инициативы. Для их рассмотрения необходимо наличие заключения Правительства РФ и представительных органов субъекта Федерации, на территории которого расположен участок недр.

Федеральные законы об участках недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции, могут быть приняты только в отношении месторождений, содержащих, в совокупности, не более 30 процентов разведанных и учтенных на государственном балансе запасов месторождений полезных ископаемых. Единый порядок и правила ведения государственного и территориальных балансов (учета) полезных ископаемых установлены Постановлением Правительства РФ от 28 февраля 1996г. № 215 “ Об утверждении “ Порядка представления государственной отчетности предприятиями, осуществляющими разведку месторождений полезных ископаемых и их добычу, в федеральный и территориальные фонды геологической информации”<sup>32</sup>, а также Приказом Министерства природных ресурсов от 9 июля 1997г. № 122<sup>33</sup>. В соответствии с приведенными нормативными актами в государственном и территориальных балансах учету подлежат запасы полезных ископаемых, в том числе подземных вод, рассолов и поверхностной рапы, если они удовлетворяют критериям и требованиям, установленным Министерством природных ресурсов России по геолого-экономической оценке, а их количество и качество подтверждены заключениями специально уполномоченных органов государственной экспертизы.

В исключительных случаях, предусмотренных ст.2 ФЗ РФ “О соглашениях о разделе продукции”, перечни участков недр, в отношении которых могут заключаться соглашения о разделе продукции, устанавливаются не федеральными законами, а решением Правительства Российской Федерации и решением органа государственной власти субъекта Федерации. В

---

<sup>32</sup> СЗ РФ, 1996, № 12, ст.1110.

<sup>33</sup> Приказ Министерства природных ресурсов РФ от 9 июля 1997г. № 122 “Об утверждении “Положения о порядке учета запасов полезных ископаемых, постановки их на баланс и списания с баланса запасов”. (Документ опубликован не был. По заключению Минюста РФ “Положение о порядке учета запасов полезных ископаемых, постановки их на баланс и списания с баланса” в государственной регистрации не нуждается. - Письмо Минюста РФ от 29 июня 1998 № 4250-ВЭ).

таком порядке определяются участки недр, включающие в себя: месторождения нефти, извлекаемые запасы которых составляют до 25 миллионов тонн; месторождения газа, запасы которых составляют до 250 миллиардов кубических метров; месторождения коренного золота, запасы которых составляют до 50 тонн; месторождения россыпного золота, запасы которых составляют до 1 тонны; месторождения иных полезных ископаемых, не относящихся к стратегическим видам полезных ископаемых и не являющихся валютными ценностями.

*Субъектный состав соглашений* определяется ст.3 ФЗ РФ “О соглашениях о разделе продукции”. Соглашение о разделе продукции заключается между Российской Федерацией и инвестором, но является трехсторонним договором, поскольку от имени государства выступает Правительство РФ и орган исполнительной власти субъекта Федерации, на территории которого расположен предоставляемый в пользование участок недр. В соответствии с Указами Президента РФ от 8 июля 1998г. № 694<sup>34</sup> и от 17 мая 2000 года № 867<sup>35</sup> представителем Правительства Российской Федерации при заключении соглашений о разделе продукции выступает Министерство энергетики РФ, которое не вправе передавать свои полномочия по заключению соглашений иным организациям, предприятиям и гражданам. Правительство РФ вправе передать полномочия на его подписание органу исполнительной власти субъекта Российской Федерации, а орган исполнительной власти субъекта РФ, в свою очередь, вправе передать аналогичные полномочия Правительству Российской Федерации.

Несмотря на то, что в соглашении о разделе продукции участвуют три стороны (субъекта), оно все же заключается между Российской Федерацией и инвестором. Происходит “удвоение”<sup>36</sup> субъекта на стороне государства. Поэтому в соглашении взаимные права и обязанности Российской Федерации и субъекта РФ не устанавливаются. Они определяются условиями распределения между Российской Федерацией и ее субъектом части добытой продукции (минерального сырья), которая поступит в распоряжение государства в результате раздела продукции. Эти условия отражаются в договорах, заключаемых между Правительством РФ и органом исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации. Статья 10 ФЗ РФ “О соглашениях о разделе продукции” определяет порядок, условия и содержание таких договоров в общих

---

<sup>34</sup> Указ Президента РФ от 8 июля 1998 г. № 694 “ О мерах по реализации Федерального закона “О соглашениях о разделе продукции” // СЗ РФ, 1997, № 28, ст.3420.

<sup>35</sup> Указ Президента РФ от 17 мая 2000 г. № 867 “ О структуре федеральных органов исполнительной власти” // СЗ РФ, 2000, № 21, ст.2168.

<sup>36</sup> На стороне государства в соглашениях о разделе продукции могут выступать не только два, но три и более субъектов. Это может иметь место в тех случаях, когда месторождение полезных ископаемых расположено на территории нескольких субъектов Федерации, а также в случаях, когда субъект Федерации, на территории которого находится участок недр, расположен на территории другого субъекта РФ.

чертах. Они должны заключаться в 30-дневный срок со дня вступления в силу соглашения о разделе продукции, содержать пропорции распределения государственной доли продукции, полученной в результате ее раздела. При распределении продукции учитываются геолого-экономические характеристики месторождения, величина налогов, подлежащих уплате в бюджеты различных уровней, степень социально-экономического развития территории и экологические риски и другие факторы. Кроме того, в договорах необходимо определить условия поступления продукции или ее эквивалента в федеральную собственность и собственность субъекта Федерации.

В качестве инвестора в соглашениях могут выступать граждане Российской Федерации, иностранные граждане, юридические лица и создаваемые на основе договора о совместной деятельности ( простого товарищества) и не имеющие статуса юридического лица объединения юридических лиц, осуществляющие вложение средств ( имущества, имущественных прав) в поиск, разведку и добычу минерального сырья и являющиеся недропользователями на условиях соглашения. Если инвестором является объединение юридических лиц, не имеющее статуса юридического лица, то его участники имеют солидарные права и несут солидарные обязанности по соглашению. В таком случае лицензия на право недропользования выдается одному из юридических лиц с указанием в ней иных участников объединения и на то, что данное лицо выступает от имени этого объединения.

Субъектом, участвующим в работах по реализации соглашений о разделе продукции, но не являющимся стороной соглашения, является *оператор соглашения*. Его правовое положение устанавливается ст.7 ФЗ РФ “О соглашениях о разделе продукции”. Оператором быть могут созданные инвестором на территории РФ филиалы или юридические лица либо привлекаемые им юридические лица, а также иностранные юридические лица, осуществляющие деятельность на территории РФ. Оператор может быть привлечен инвестором для выполнения работ по соглашению, в том числе, для ведения учета и отчетности. Инвестор несет имущественную ответственность перед государством за действия оператора, как за свои собственные.

Так же, как и при недропользовании в порядке, установленном ФЗ РФ “О недрах”, в основе пользования участками недр на условиях соглашений о разделе продукции лежат конкурсы и аукционы, проводимые на право заключения соглашения. Соглашения о разделе продукции без проведения конкурса или аукциона могут заключаться лишь в случаях, предусмотренных в законе. По совместному решению Правительства РФ и органа исполнительной власти субъекта Федерации соглашения заключаются без проведения конкурсов и аукционов, если:

- 1) интересы обороны и безопасности государства требуют заключения соглашения с

конкретным инвестором, если положение об этом предусмотрено федеральным законом, устанавливающим перечни участков недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции;

2) объявленный конкурс или аукцион признан несостоявшимся в связи с участием в нем только одного инвестора. При этом соглашение может быть заключено с инвестором, принявшим участие в конкурсе или в аукционе, на его условиях;

3) инвестор на день вступления ФЗ РФ “О соглашениях о разделе продукции” в силу является пользователем недр для разведки и добычи полезных ископаемых на иных условиях, отличных от условий соглашения. В этом случае соглашение может быть заключено с указанным пользователем недр либо с другим юридическим лицом или объединением юридических лиц, созданным с участием этого пользователя;

4) по согласованию с Правительством РФ и органом исполнительной власти субъекта Федерации переговоры с инвестором по подготовке проектов соглашений были начаты до вступления ФЗ РФ “О соглашениях о разделе продукции” в силу.

В рассмотренных случаях соглашения заключаются в сроки, согласованные сторонами, но не позднее чем через год со дня принятия решения о заключении соглашения на бесконкурсной ( безаукционной) основе. При других обстоятельствах соглашение подписывается в сроки, оговоренные сторонами и требуемые для согласования всех существенных условий соглашения в дополнение к тем, которые являлись обязательными условиями конкурса или аукциона. Для инвестора, заключившего соглашение о разделе продукции без участия в конкурсе или аукционе предусматривается дополнительная обязанность уплаты компенсационных выплат за нарушение режима традиционного ресурсопользования. Это обусловлено тем, что условия конкурсов и аукционов должны предусматривать, в частности, обязательства по возмещению ущерба, причиненного окружающей природной среде, населению соответствующих территорий, иные требования рационального и безопасного ресурсопользования.

Соглашение о разделе продукции, являясь договором, по общему правилу, не требует чьей-либо санкции для вступления его в силу. Между тем, в связи с особым правовым режимом и значимостью континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации, соглашения о разделе продукции, заключаемые в отношении расположенных в их пределах участков недр, утверждаются отдельными федеральными законами. Такое же правило ст.6 ФЗ РФ “ О соглашениях о разделе продукции” устанавливает и для соглашений, заключенных без проведения конкурсов и аукционов. Это условие объясняется антимонопольными требованиями, направленными на предупреждение

злоупотреблений, связанных с возможностью заключения соглашений о разделе продукции в обход публичных конкурсов и аукционов.

Центральным положением Федерального закона “О соглашениях о разделе продукции” является *раздел произведенной<sup>37</sup> инвестором продукции между государством и инвестором*. Произведенная в процессе недропользования продукция делится на две части. Одна часть передается инвестором (или, по соглашению сторон, уплачивается в денежной форме) государству в качестве платы за пользование недрами (*роялти*). Оставшаяся (большая) часть продукции включает в себя *компенсационную продукцию* – продукцию, поступающую в собственность инвестора в качестве компенсации за затраты, произведенные им на выполнение работ по соглашению, и *прибыльную продукцию*. Состав затрат, включаемых в компенсационную часть продукции определяется на основе Положения о составе и порядке возмещения затрат при реализации соглашений о разделе продукции<sup>38</sup>. Прибыльная продукция включает в себя долю инвестора, которая за вычетом налога на прибыль поступает в его собственность, и долю государства, делящуюся впоследствии между

<sup>37</sup> Термины “произведенная продукция” и “добытая продукция” не совпадают. С.А. Сосна разграничение между ними проводит следующим образом. Произведенная продукция представляет собой добытое минеральное сырье в полном объеме, доставленное в пункт раздела, за вычетом установленных нормативов его потерь в результате доставки в пункт раздела и расхода сырья на собственные технологические нужды инвестора. В пункте раздела осуществляется замер объема минерального сырья и раздел его на компенсационную и прибыльную доли. (Сосна С.А. Комментарий к Федеральному закону “О соглашениях о разделе продукции”, с.82).

<sup>38</sup> Постановление Правительства РФ от 3 июля 1999г. № 740 “Об утверждении “Положения о составе и порядке возмещения затрат при реализации соглашений о разделе продукции” // СЗ РФ, 1999, №29, ст.3729.

В соответствии с приведенным Положением в состав возмещаемых инвестору затрат включаются: 1) Фактически осуществленные инвестором, оператором затраты на компенсацию государству расходов на поисково-разведочные работы, геолого-экономическую оценку и другие исследования, необходимые для подготовки участка недр к передаче инвестору; затраты на поиск, оценку и разведку месторождения минерального сырья, включая затраты по компенсации юридическим лицам расходов по этому участку недр, осуществленных ими за счет собственных средств; затраты на разработку и обустройство месторождения минерального сырья; капитальные и эксплуатационные затраты на добычу, хранение и транспортировку минерального сырья до пункта доставки раздела; другие группы затрат, осуществленные инвестором, оператором при выполнении работ по соглашению, и 2) Отчисления в ликвидационный фонд, создаваемый для финансирования ликвидационных работ.

Невозмещаемые затраты инвестора или оператора: 1) Понесенные до вступления соглашения в силу: на приобретение пакета геолого-геофизической информации для участия в конкурсе (аукционе); на уплату взноса за участие в конкурсе (аукционе) на право пользования участком недр на условиях раздела продукции и другие затраты, понесенные инвестором до объявления победителя конкурса (аукциона). 2) Понесенные при исполнении соглашения: разовые платежи (бонусы); регулярные платежи (роялти); налог на прибыль; налоги, сборы и иные обязательные платежи, фактически уплаченные в бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты; платежи (проценты) и комиссионные выплаты по ссудам (заемным средствам); затраты по статьям, превышающие ограничения, установленные соглашением; затраты, возникшие в результате грубой халатности или преднамеренной ошибки инвестора, определяемые условиями соглашения; затраты, связанные с оплатой стоимости путевок на экскурсии и путешествия. 3) Невозмещаемые затраты инвестора, оператора, не относящиеся к соглашению: связанные с реализацией принадлежащей инвестору компенсационной продукции и доли прибыльной продукции, включая ее доставку от пункта доставки или пункта раздела до пункта реализации, потери при транспортировке, на страхование при транспортировке продукции до пункта назначения и другие комиссионные и прочие затраты; связанные с ревизией (аудитом) финансово-хозяйственной деятельности инвестора, осуществленной по требованию его акционеров, исключая обязательный ежегодный аудит; на финансирование научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ общего характера. Перечень невозмещаемых затрат не может быть дополнен другими затратами.

Российской Федерацией и субъектом Федерации, на территории которого добывалась продукция.

Пропорции, в которых производится раздел продукции по перечисленным направлениям, устанавливаются сторонами в соглашении о разделе продукции. Федеральный закон РФ “О соглашениях о разделе продукции” в ст.8 устанавливает только требование о необходимости включения в соглашение условий о порядке определения: общего объема произведенной продукции и ее стоимости; объема компенсационной продукции; раздела между государством и инвестором прибыльной продукции, а также порядка передачи государству и получения инвестором принадлежащих им долей произведенной продукции.

Распределение произведенной продукции освобождает инвестора от уплаты государству любых платежей, за исключением налога на прибыль, который по условиям соглашения может уплачиваться произведенной продукцией, платежей за пользование недрами (роялти) и платежей во внебюджетные фонды (обязательные платежи по социальному и медицинскому страхованию своих работников – граждан России, а также платежи в Государственный фонд занятости населения РФ и в Пенсионный фонд РФ).

Помимо регулярных платежей за пользование недрами (роялти), устанавливаемых в процентном отношении от объема или стоимости произведенной продукции, инвестор уплачивает государству за пользование недрами: разовые платежи (бонусы) при заключении соглашения либо по достижении оговоренного в соглашении результата работ, ежегодные платежи за проведение поисковых и разведочных работ, устанавливаемые за единицу площади участка недр в зависимости от геологических, экономических, географических характеристик месторождения, продолжительности работ по соглашению и степени предпринимательского риска. Платежи за земельные участки, предоставляемые инвестору в пользование, и другие используемые природные ресурсы устанавливаются в соответствии с финансовым, земельным и поресурсным законодательством Российской Федерации.

Объектом права собственности по горному законодательству является, наряду с добытыми ресурсами недр, *геологическая информация о недрах*. Федеральный закон “О недрах” предусматривает, что геологическая и иная информация о недрах, полученная пользователем недр за счет собственных средств, является собственностью недропользователя и представляется им по установленной форме в федеральный и территориальный фонды геологической информации с определением условий ее использования, в том числе в коммерческих целях. Закон подчеркивает, что соответствующие должностные лица обязаны обеспечить конфиденциальность представляемой им информации, несут материальную, административную или уголовную

ответственность за ее несанкционированное разглашение, поскольку право собственности на геологическую и иную информацию о недрах охраняется в порядке, установленном законодательством РФ для других объектов собственности. Федеральный закон “О соглашениях о разделе продукции” устанавливает отличное от приведенного правило, в соответствии с которым вся первичная геологическая, геофизическая, геохимическая и иная информация о недрах, данные по ее интерпретации и производные данные, а также образцы горных пород, полученные инвестором в ходе выполнения работ по соглашению, принадлежат на праве собственности государству. Инвестор имеет лишь право свободно и безвозмездно пользоваться такой информацией, данными и образцами в целях выполнения работ по соглашению. В Преамбуле ФЗ РФ “О соглашениях о разделе продукции” указано, что он принят в развитие законодательства РФ в области недропользования. Следовательно он, как отмечалось ранее, является специальным законом по отношению к ФЗ РФ “О недрах” и поэтому говорить о противоречии приведенных норм не приходится. Право собственности на информацию о недрах, получаемую на условиях раздела продукции следует определять в соответствии со специальным законом, в то время как право собственности на аналогичную информацию иных недропользователей – в соответствии с ФЗ РФ “О недрах” (общим законом).

Инвестор, как сторона соглашения о разделе продукции, является недропользователем. При осуществлении права пользования недрами он имеет общие права и несет общие обязанности, устанавливаемые для всех недропользователей ФЗ РФ “О недрах”, другими законами и подзаконными нормативными актами горного права. Вместе с тем, ФЗ РФ “О соглашениях о разделе продукции” возлагает на инвестора ряд специфических обязанностей. Прежде всего, они обусловлены тем, что в большинстве случаев инвестором выступают иностранные лица. Поэтому законодатель устанавливает ряд обязанностей инвестора, направленных, преимущественно, на защиту интересов российских граждан, отечественных товаропроизводителей.

Обязанностями инвестора, в соответствии со ст.7 Закона, являются:

- 1) предоставление российским юридическим лицам преимущественного права на участие в работах по соглашению в качестве подрядчиков, поставщиков, перевозчиков или в ином качестве на основании договоров (контрактов) с инвесторами;
- 2) привлечение работников – граждан Российской Федерации, в количестве не менее 80 процентов всех привлеченных работников, привлечение иностранных работников только на начальных этапах работ по соглашению или при отсутствии рабочих и специалистов - граждан РФ соответствующих квалификаций;
- 3) размещение заказов на изготовление технологического оборудования и материалов,

необходимых для проведения работ по недропользованию, в объеме не менее 70 процентов общей стоимости таких заказов между российскими или иностранными юридическими лицами – налогоплательщиками по законодательству РФ;

4) приобретение на конкурсной основе новой техники и внедрение прогрессивных технологий для ведения работ по соглашению. При этом российские технологии и материалы должны быть конкурентоспособными по отношению к зарубежным аналогам;

5) страхование ответственности по возмещению ущерба в случае аварий, повлекших за собой вредное влияние на окружающую природную среду<sup>39</sup>;

6) определенная часть технологического оборудования для добычи полезных ископаемых и их переработки, закупаемого инвестором с последующей компенсацией затрат компенсационной долей продукции, должна производиться на территории РФ.

Обязанностью любого недропользователя, в том числе и инвестора, является обязанность по рекультивации земельных участков, приведению природных объектов, нарушенных при пользовании недрами, в состояние, пригодное для их дальнейшего использования, а также по обеспечению сохранности разведочных горных выработок и буровых скважин, которые могут быть использованы в будущем, ликвидации горных выработок и буровых скважин, не подлежащих использованию. Для обеспечения выполнения перечисленных работ по соглашению на инвестора возлагается обязанность по отчислению средств в ликвидационный фонд. Он создается в виде внебюджетного фонда при Министерстве энергетики РФ. Порядок формирования фонда, расходования его средств и проведения ликвидационных работ по соглашению о разделе продукции устанавливаются Положением о формировании и использовании ликвидационного фонда при реализации соглашений о разделе продукции<sup>40</sup>.

Перечисленные обязанности инвестора необходимо указать в соглашении о разделе продукции. Кроме этого, Правительство РФ и органы исполнительной власти субъектов Федерации при объявлении конкурсов и аукционов должны устанавливать квоты участия российских юридических лиц в реализации соглашений о разделе продукции победителем конкурса или аукциона.

Российская Федерация, выступая стороной соглашения о разделе продукции,

---

<sup>39</sup> Для недропользователей, осуществляющих пользование участками недр на условиях ФЗ РФ “О недрах”, такая обязанность не предусмотрена. Страхование ответственности по указанному Закону – право, а не обязанность недропользователя. Вместе с тем, Правительство РФ, органы исполнительной власти субъектов Федерации, федеральный орган управления государственным фондом недр или его территориальный орган, обладающие правом объявления конкурсов и аукционов на получение права пользования недрами, вправе включить обязанность страхования ответственности по возмещению вреда, причиненного окружающей среде при недропользовании в условия конкурсов и аукционов.

<sup>40</sup> Постановление Правительства РФ от 8 июля 1999 г. № 741 “Об утверждении “Положения о формировании и использовании ликвидационного фонда при реализации соглашений о разделе продукции” // СЗ РФ, 1999, № 29, ст.3747.



принимает на себя обязанности, связанные с заключением, изменением, реализацией и прекращением соглашений о разделе продукции. Как сторона соглашения, Российская Федерация обязана соблюдать все условия, закрепленные в соглашении. Кроме этого, ряд обязанностей Российской Федерации устанавливается непосредственно ФЗ РФ “О соглашениях о разделе продукции”. К ним следует отнести обязанности:

1) по заключению соглашений о разделе продукции в срок не позднее одного года со дня утверждения результатов конкурса или аукциона на право заключения соглашения либо принятия решения о предоставлении участка недр на бесконкурсной основе;

2) по выдаче лицензии не позднее 30 дней со дня вступления соглашения о разделе продукции в силу, либо подписания акта о передаче прав и обязанностей по соглашению иному инвестору с согласия государства;

3) нести предусмотренную гражданским законодательством РФ имущественную ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих обязательств по соглашению<sup>41</sup>.

4) обеспечивать инвестору на договорных условиях право свободного доступа к объектам трубопроводного транспорта и иным объектам инфраструктуры и их использования.

Государство, как суверен, несет также обязанность по соблюдению им и недопущению нарушений третьими лицами законодательства Российской Федерации о соглашениях о разделе продукции, обеспечивающего интересы инвестора.

В целях привлечения иностранных инвестиций в поиск, разведку и добычу ресурсов недр территории России, континентального шельфа и исключительной экономической зоны РФ, государство предусматривает ряд дополнительных гарантий, обеспечивающих права инвесторов. Если в течение срока действия соглашения законодательством РФ, субъектов Федерации и правовыми актами органов местного самоуправления будут установлены нормы, ухудшающие коммерческие результаты деятельности инвестора, в соглашение вносятся изменения, обеспечивающие инвестору коммерческие результаты, которые могли быть им получены при применении нормативных актов, действовавших на момент заключения соглашения<sup>42</sup>. На инвестора не распространяется действие нормативных правовых актов, если они устанавливают ограничения прав инвестора, приобретенных и осуществляемых им по соглашению, за исключением предписаний органов надзора,

---

<sup>41</sup> Размер ответственности Российской Федерации и субъекта РФ в случае неисполнения государством своих обязательств по соглашению должен определяться заключаемым между ними договором о распределении и реализации государственной доли произведенной продукции.

<sup>42</sup> Это правило не применяется, если изменения вносятся в стандарты по безопасному и рациональному недропользованию и охране окружающей среды, в том числе в целях приведения их в соответствие с международными стандартами.

выдаваемых в целях обеспечения безопасного ведения работ, охраны недр, окружающей природной среды, здоровья населения, а также в целях обеспечения общественной и государственной безопасности.

Дополнительной (потенциальной) гарантией защиты прав инвестора в случае нарушения условий соглашения о разделе продукции со стороны государства, является предусмотренная ст.23 ФЗ РФ “О соглашениях о разделе продукции” возможность отказа государства от судебного иммунитета, иммунитета в отношении предварительного обеспечения иска и исполнения судебного, арбитражного решения<sup>43</sup>. Ряд общих гарантий для иностранных инвесторов предусмотрен Федеральным законом РФ “Об иностранных инвестициях в Российской Федерации”<sup>44</sup>.

*Прекращение действия соглашения о разделе продукции* допускается по истечении срока его действия, либо досрочно по согласованию сторон, а также в порядке и на условиях, предусмотренных соглашением. Следует отметить, что в части дополнительных оснований его прекращения соглашение должно соответствовать требованиям горного законодательства и, следовательно, включать в себя основания прекращения недропользования, предусмотренные, в частности, ФЗ РФ “О недрах”. Если прекращение права пользования участками недр для недропользователей устанавливается непосредственно законодательством, то ФЗ РФ “О соглашениях о разделе продукции” предполагает включение аналогичных условий в текст соглашения. Тем самым, инвестор должен добровольно принять на себя соответствующие обязанности и основанием прекращения действия соглашения в таком случае будет не непосредственное указание закона, а нарушение инвестором принятых на себя условий. Аналогичное правило предусмотрено ст.2 ФЗ РФ “О соглашениях о разделе продукции” в отношении оснований ограничения, приостановления или прекращения права пользования участком недр.

**Особенности недропользования на территориях коренных малочисленных народов** устанавливаются рядом нормативных актов. Основные среди них – Федеральные законы “О соглашениях о разделе продукции”, “О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации”<sup>45</sup>. Реформированию отношений недропользования на территориях проживания коренных малочисленных народов посвящено Постановление

---

<sup>43</sup> Приведенная норма, очевидно, привлекательна для иностранных инвесторов. Однако для России включение подобных соглашений может иметь крайне негативные экономические и политические последствия. Об этом свидетельствуют факты вынесения судом Франции в 2000 г. решений о наложении ареста на российский парусник “Седов” и даже на имущество дипломатического представительства России во Франции по иску Швейцарской фирмы “Нога”. Удовлетворение подобного иска было обусловлено тем, что договор, подписанный между Правительством РФ и фирмой “Нога” содержал условие об отказе государства от иммунитета.

<sup>44</sup> СЗ РФ, 1999, № 28, ст.3493.

<sup>45</sup> СЗ РФ, 1999, № 18, ст.2208.

Правительства РФ от 31 декабря 1997 г. “О реформировании системы государственной поддержки районов Севера”<sup>46</sup> и принятая в его развитие “Концепция государственной поддержки экономического и социального развития районов Севера”<sup>47</sup>.

Большинство разведанных запасов полезных ископаемых России сосредоточены в районах Севера, на значительных территориях которого проживают коренные малочисленные народы<sup>48</sup>. Районы проживания коренных малочисленных народов определены Постановлениями Правительства РФ от 11 января 1993 г. № 22<sup>49</sup> и от 23 января 2000 г. № 58<sup>50</sup>. В упомянутой Концепции нашли отражение цифры, подтверждающие значимость районов, занятых коренными малочисленными народами, в экономике Российской Федерации. В частности, на Северных территориях сосредоточены основные запасы углеводородного, фосфорного и алюминийсодержащего сырья, алмазов, редких, цветных и благородных металлов, добывается 93 процента природного газа, 75 процентов нефти, включая газовый конденсат, 100 процентов алмазов, кобальта, платиноидов, апатитового концентрата, 90 процентов меди, никеля, 2/3 золота, производится половина лесной и рыбной продукции. Районы Севера выступают “донорами” в межбюджетных отношениях с Федерацией и обеспечивают почти 60 процентов валютных поступлений страны. Здесь проживает всего 8 процентов населения России, а производится около 20 процентов ее валового внутреннего продукта.

Коренные малочисленные народы, единый перечень которых утвержден Постановлением Правительства РФ<sup>51</sup> от 24 марта 2000 г. № 255, вступают в отношения недропользования различным образом, в зависимости от того, какие из предоставленных законом прав они реализуют.

Коренные малочисленные народы как субъекты традиционного природопользования. Федеральный закон РФ “О гарантиях прав коренных малочисленных народов РФ” закрепляет за такими народами права на безвозмездное владение и пользование в местах их традиционного проживания и хозяйственной деятельности землями различных категорий,

<sup>46</sup> СЗ РФ, 1998, № 2, ст.256.

<sup>47</sup> Постановление Правительства РФ от 7 марта 2000г. № 198 “О Концепции государственной поддержки экономического и социального развития районов Севера” // СЗ РФ, 2000, № 12, ст.1286.

<sup>48</sup> ФЗ РФ “О гарантиях прав коренных малочисленных народов РФ” определяет коренные малочисленные народы РФ как народы, проживающие на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционные образ жизни, хозяйствование и промыслы, насчитывающие в РФ менее 50 тысяч человек и осознающие себя самостоятельными этническими общностями.

<sup>49</sup> Постановление Правительства РФ от 11 января 1993 г. № 22 “О перечне районов проживания малочисленных народов Севера” // САПП РФ, 1993, № 3, ст.176.

<sup>50</sup> Постановление Правительства РФ “О дополнении Перечня районов проживания малочисленных народов Севера” // СЗ РФ, 2000, № 5, ст.529.

<sup>51</sup> Постановление Правительства РФ от 24 марта 2000 г. № 255 “О едином перечне коренных малочисленных народов Российской Федерации” // СЗ РФ, 2000, № 14, ст.1493. Единый перечень содержит наименования 45 коренных малочисленных народов, живущих на территории Российской Федерации с указанием районов их компактного проживания по субъектам РФ.

необходимыми для осуществления традиционного хозяйствования и занятия традиционными промыслами, и общераспространенными полезными ископаемыми в порядке, установленном законодательством РФ и субъектов Федерации. Право на владение землей предоставляет коренным малочисленным народам возможность по своему усмотрению в границах таких земельных участков осуществлять строительство подземных сооружений для своих нужд на глубину до пяти метров, а также устройство и эксплуатацию бытовых колодцев и скважин на первый водоносный горизонт, не являющийся источником централизованного водоснабжения.

Охраняемые законом права на сохранение исконной среды обитания, традиционный образ жизни<sup>52</sup> и интересы коренных малочисленных народов неизбежно нарушаются недропользованием. Для восстановления нарушенных прав коренных малочисленных народов ФЗ РФ “О соглашениях о разделе продукции” в ст.6 предусматривает правило, в соответствии с которым в условиях конкурсов и аукционов, проводимых в отношении участков недр, расположенных на территориях традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, должна быть предусмотрена выплата компенсаций за нарушение режима традиционного природопользования. Аналогичное правило установлено и для случаев бесконкурсного предоставления участков недр. В соответствии с требованиями ст.7 ФЗ РФ “О соглашениях о разделе продукции” инвестор, при выполнении работ по соглашению на объектах, расположенных на территориях традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, обязан принимать предусмотренные законодательством РФ меры по защите исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов, а также обеспечивать выплату соответствующих компенсаций в случаях и в порядке, которые установлены Правительством РФ. Право на возмещение убытков, причиненных коренным малочисленным народам в результате нанесения ущерба исконной среде обитания хозяйственной деятельностью организаций всех форм собственности, а также физическими лицами, предусмотрено и в ст.8 ФЗ РФ “О гарантиях прав коренных малочисленных народов РФ”.

Коренные малочисленные народы в ряде случаев выступают как субъекты, имеющие право на участие в принятии решений в области недропользования. Статья 2 ФЗ РФ “О соглашениях о разделе продукции” предусматривает необходимость решения

---

<sup>52</sup> В соответствии с ФЗ РФ “О гарантиях прав коренных малочисленных народов РФ” традиционный образ жизни малочисленных народов – исторически сложившийся способ жизнеобеспечения малочисленных народов, основанный на историческом опыте их предков в области природопользования, самобытной социальной организации проживания, самобытной культуры, сохранения обычаев и верований. Исконная среда обитания малочисленных народов – исторически сложившийся ареал, в пределах которого малочисленные народы осуществляют культурную и бытовую жизнедеятельность и который влияет на их самоидентификацию, образ жизни.

представительного органа субъекта Федерации, на территории которого расположены соответствующие участки. Эта же статья Закона конкретизирует формы участия коренных малочисленных народов в принятии решений о возможном недропользовании на территориях их проживания. Решение представительного органа субъекта РФ должно приниматься с учетом интересов коренных малочисленных народов. Кроме этого, для принятия соответствующего федерального закона необходимо решение органа местного самоуправления, представляющего интересы коренных малочисленных народов.

Разработка условий пользования недрами и подготовка проекта соглашения о разделе продукции по каждому объекту недропользования осуществляются комиссией, создаваемой Правительством РФ по согласованию с органом исполнительной власти субъекта Федерации. Если предоставляемые в пользование участки недр расположены на территориях проживания коренных малочисленных народов, в состав комиссии, кроме представителей федеральных органов исполнительной власти, в том числе представителей федерального органа управления государственным фондом недр, его территориального подразделения, представителей органа исполнительной власти субъекта РФ включаются представители федерального органа по социально-экономическому развитию северных территорий РФ, а также представители соответствующих органов местного самоуправления.

Наряду с приведенными формами контроля за недропользованием, ФЗ РФ “О гарантиях прав коренных малочисленных народов” предоставляет таким народам права на участие: а) в контроле за использованием общераспространенных полезных ископаемых в местах их традиционного проживания и хозяйственной деятельности; б) в контроле за соблюдением федеральных законов и законов субъектов РФ об охране окружающей природной среды при промышленном использовании земель и природных ресурсов, строительстве и реконструкции хозяйственных и других объектов в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности; в) в проведении экологических и этнологических экспертиз при разработке федеральных и региональных государственных программ освоения природных ресурсов и охраны окружающей природной среды в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов.

*Представляет интерес законодательный опыт Канады, предоставивший коренным малочисленным народам – инуитам права собственности на известную часть ресурсов недр. В 1984г. канадским парламентом был принят закон (Акт об урегулировании прав на Западную Арктику), в соответствии с которым государство признало за инуитами право на владение 90 000 кв.км. На территории около 13 000 кв.км. инуитам предоставлено право собственности на любые полезные ископаемые, содержащиеся в недрах. Инуиты вправе сдавать в концессию и заключать договоры аренды в отношении участков недр. На остальной территории (77 000 кв.км.) инуиты обладают правом собственности на общераспространенные полезные ископаемые. Несмотря на то, что на этих территориях право добычи полезных ископаемых предоставляется*

федеральным правительством, недропользователи заключают с инуитами договоры на использование других природных ресурсов (земли, вод и др.). Частные лица вправе находиться на этих землях лишь для отдыха при условии, что они не будут наносить вреда окружающей среде. В качестве примера реализации прав инуитов, предусмотренных Актом, можно привести договоры, заключенные Земельной корпорацией инуитов с корпорациями ESSO и SHELL. Основными финансовыми поступлениями инуитов по договору с ESSO являются: добавочный дивиденд в размере \$1.000.000, плата за пользование недрами в размере 10 процентов стоимости нефти и 8 процентов стоимости газа, доля прибыли в 34 процента, если прибыли компании превысят определенный предел, право нефтяной компании инуитов на 25 процентов участия в разработке коммерческих месторождений, бурение трех скважин. Срок действия договора составляет 30 лет с возможностью последующего продления и обязательством освободить 70 процентов земель в течение 12 лет. Схожие положения заложены и в договоре инуитов с SHELL<sup>53</sup>.

**Права и обязанности пользователей недр.** В процессе поиска, оценки, разведки и добычи ресурсов недр, а также использования участков недр в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, между недропользователем и федеральным органом управления государственным фондом недр возникают общественные отношения, урегулированные нормами горного права (горные правоотношения)<sup>54</sup>. Их юридическим содержанием являются права и обязанности субъектов правоотношений. Правам и обязанностям недропользователей корреспондируют обязанности и права других субъектов рассматриваемых правоотношений. *Недропользователем* признается лицо, получившее право пользования участком недр в порядке, установленном горным законодательством. Следовательно, права и обязанности пользователя недр возникают с момента государственной регистрации лицензии на пользование участками недр, а при предоставлении права пользования недрами на условиях соглашения о разделе продукции – с момента вступления такого соглашения в силу.

Основные права пользователей недр установлены ст.22 ФЗ РФ “О недрах”. Это права на:

- 1) использование предоставленного участка недр для любой формы предпринимательской или иной деятельности, соответствующей цели, указанной в лицензии или соглашении о разделе продукции;
- 2) самостоятельный выбор формы этой деятельности, не противоречащей действующему законодательству;

<sup>53</sup> См. подробнее: Куриков В.М.: Природопользование и охрана северных территорий в условиях рынка. – Томск, Изд-во Томского университета, 1998.

<sup>54</sup> Такие правоотношения являются относительными. Субъектами горных правоотношений могут являться и другие лица, не являющиеся субъектами горного права. Возникающие при этом правоотношения обычно называют абсолютными. Так, в соответствии со ст.7 ФЗ РФ “О недрах” любая деятельность, связанная с использованием недрами в пределах горного отвода, предоставленного недропользователю, может осуществляться только с его согласия. Таким образом, праву недропользователя на использование предоставленного ему участка недр соответствует обязанность неопределенного круга лиц воздерживаться от нарушения такого права.

3) использование результатов своей деятельности, в том числе добытого минерального сырья, в соответствии с лицензией, соглашением о разделе продукции и действующим законодательством;

4) использование отходов своего горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, если иное не оговорено в лицензии или соглашении о разделе продукции<sup>55</sup>;

5) ограничение застройки площадей залегания полезных ископаемых в границах предоставленного горного отвода;

6) проведение, без дополнительных разрешений, геологического изучения недр за счет собственных средств в границах предоставленного горного отвода;

7) обращение в органы, предоставившие лицензию, с просьбой о пересмотре условий лицензии при возникновении обстоятельств, существенно отличающихся от тех, при которых лицензия была предоставлена.

Кроме перечисленных, ФЗ РФ “О недрах” предоставляет недропользователям и иные права, среди которых следует назвать: а) право на обжалование в суде, арбитражном суде противоречащих горному законодательству решений органов государственной власти, в том числе об отказе в предоставлении лицензии на пользование недрами или о досрочном прекращении права пользования недрами; действий и решений должностных лиц и органов; противоречащих законодательству стандартов (норм, правил) по технологии ведения работ, связанных с использованием недрами, охраной недр и окружающей природной среды; б) право на возмещение вреда, причиненного недропользователю в результате деятельности предприятий, учреждений, организаций, органов государственной власти, должностных лиц и граждан, виновных в нарушении естественных свойств недр или создании условий, частично или полностью исключающих возможность дальнейшего пользования недрами. Такой вред подлежит возмещению за счет средств предприятий, учреждений, организаций, граждан, соответствующих бюджетов; в) право на освобождение от платежей и получение скидок с платежей за пользование недрами в случаях, предусмотренных горным законодательством; г) право на получение государственного или поощрительного денежного вознаграждения при открытии месторождения полезных ископаемых и выявления дополнительных запасов полезных ископаемых.

Многообразие обязанностей недропользователей обусловлено как сложностью и многогранностью правоотношений, в которые вступает недропользователь при реализации

---

<sup>55</sup> Такая оговорка связана с тем, что использование отходов горнодобывающего и связанного с ним перерабатывающих производств является одной из разновидностей добычи полезных ископаемых и поэтому в определенных случаях может требовать самостоятельной лицензии.

своих прав, так и тем, что государство, являясь собственником недр, устанавливает правила (нормы, стандарты) их использования, обязательные для всех недропользователей.

*Обязанности недропользователей*, перечисленные в ст.22 ФЗ РФ “О недрах”, можно сгруппировать (классифицировать) следующим образом.

1) *Технологические обязанности* включают: а) соблюдение требований законов и подзаконных нормативных актов горного права, устанавливающих технологические правила ведения работ, связанных с недропользованием и первичной переработкой минерального сырья; б) соблюдение требований технических проектов, планов и схем развития горных работ, недопущение сверхнормативных потерь, разубоживания и выборочной отработки полезных ископаемых; в) соблюдение стандартов (норм, правил), регламентирующих условия охраны недр и иных связанных с ними природных ресурсов, а также зданий и сооружений от вредного влияния работ, связанных с использованием недрами;

2) *Информационные обязанности*: а) ведение геологической, маркшейдерской и иной документации в процессе всех видов пользования недрами и ее сохранность; б) представление геологической информации в федеральный и территориальный фонды геологической информации; в) представление достоверных данных о разведанных, извлекаемых и оставляемых в недрах запасах полезных ископаемых, их компонентах, об использовании недр в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, в федеральный и территориальный фонды геологической информации, в органы государственной статистики;

3) *Обязанности по обеспечению безопасности недропользования*<sup>56</sup>;

4) *Восстановительные обязанности* включают: а) приведение участков земли и других природных объектов, нарушенных при пользовании недрами, в состояние, пригодное для их дальнейшего использования; б) сохранность разведочных горных выработок и

---

<sup>56</sup> Включают в себя широкий круг обязанностей недропользователей по недопущению негативного влияния техногенных воздействий на жизнь и здоровье людей и состояние окружающей среды. К основным из них следует отнести: 1) допуск к работам лиц, имеющих специальную подготовку и квалификацию, а к руководству горными работами – лиц, имеющих специальное образование; 2) обеспечение лиц, занятых на горных и буровых работах, специальной одеждой, средствами индивидуальной и коллективной защиты; 3) применение машин, оборудования и материалов, соответствующих требованиям правил безопасности и санитарным нормам; 4) правильное использование взрывчатых веществ и средств взрывания, их учет, хранение и расходование; 5) проведение геологических, маркшейдерских и иных наблюдений, достаточных для обеспечения нормального технологического цикла работ и прогнозирования опасных ситуаций, своевременное определение и нанесение на планы горных работ опасных зон; 6) систематический контроль за состоянием рудничной атмосферы, содержанием в ней кислорода, вредных и взрывоопасных газов и пылей; 7) запрещение ведения горных работ в условиях, не соответствующих требованиям норм и правил безопасности, санитарных норм и правил; 8) осуществление специальных мероприятий по прогнозированию и предупреждению внезапных выбросов газов, прорывов воды, полезных ископаемых и пород, а также горных ударов; 9) управление деформационными процессами горного массива, обеспечивающее безопасное нахождение людей в горных выработках; 10) разработка и проведение мероприятий, обеспечивающих охрану работников предприятий, ведущих работы, связанные с использованием недрами, и населения в зоне влияния указанных работ от вредного влияния этих работ в их нормальном режиме и при возникновении аварийных ситуаций.



буровых скважин, которые могут быть использованы при разработке месторождений, а также в иных целях; ликвидацию горных выработок и буровых скважин, не подлежащих использованию;

5) *Лицензионно-договорные и финансовые обязанности* заключаются в необходимости выполнения условий, установленных лицензией или соглашением о разделе продукции, полного и своевременного внесения платежей за пользование недрами.

#### **Основания и порядок перехода и прекращения права пользования недрами.**

Порядок приобретения права пользования участками недр, как было показано ранее, исчерпывающе определен федеральными законами РФ “О недрах” и “О соглашениях о разделе продукции”. Он включает в себя такие этапы, как участие в конкурсах и аукционах на получение права недропользования, заключение соглашений о разделе продукции (либо соблюдение бесконкурсной процедуры предоставления такого права), лицензирование, предоставление горного отвода. В каждом из них принимают участие, кроме недропользователей, органы представительной, исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов.

Усложненный порядок приобретения права недропользования обуславливает ограниченный перечень обстоятельств, служащих основаниями перехода права пользования участками недр от одного недропользователя к другому. Общим правилом, устанавливающим ограничения на переход права недропользования, служит положение ст.1-2 ФЗ РФ “О недрах”. Оно определяет, что права пользования недрами могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому в той мере, в какой их оборот допускается федеральными законами<sup>57</sup>. Право пользования участком или участками недр, приобретенное юридическим лицом в установленном порядке, не может быть передано третьим лицам, в том числе в порядке переуступки прав, установленной гражданским законодательством, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами. Это федеральные законы “О недрах” и “О соглашениях о разделе продукции”.

*Основаниями перехода права пользования недрами*, в соответствии со ст.17.1 ФЗ РФ “О недрах” являются:

1) реорганизация юридического лица – пользователя недр путем его преобразования – изменения его организационно-правовой формы; реорганизация юридического лица –

---

<sup>57</sup> Л.А. Тимофеев полагает, что “оборот участков недр регулируется природноресурсовым законодательством” (Правовые основы собственности на природные ресурсы, – в сб. Экологическое право России: Сборник материалов научно-практических конференций 1995-1998 г.г. – М.: Изд-во “Зерцало”, 1999. С.280). С таким тезисом трудно согласиться. Статья 1-2 ФЗ РФ “О недрах” устанавливает, что участки недр не могут быть предметом купли, продажи, дарения, наследования, вклада, залога или отчуждаться в иной форме, тем самым вводя прямой запрет на оборот участков недр. Здесь же подчеркивается, что допускается лишь оборот прав пользования недрами, и лишь в той мере, в какой это установлено федеральными законами.

пользователя недр путем присоединения к нему другого юридического лица или слияния его с другим юридическим лицом;

2) реорганизация юридического лица – пользователя недр путем его разделения или выделения из него другого юридического лица, если вновь созданное юридическое лицо намерено продолжать деятельность в соответствии с лицензией, предоставленной прежнему пользователю недр;

3) выступление юридического лица – недропользователя учредителем нового юридического лица, созданного для продолжения деятельности на предоставленном участке недр в соответствии с лицензией на пользование участком недр при условии, что ему передано имущество, необходимое для осуществления такой деятельности, а также имеются необходимые разрешения (лицензии) на осуществление видов деятельности, связанных с недропользованием. Доля прежнего юридического лица – недропользователя в уставном капитале нового юридического лица на момент перехода права пользования участком недр должна составлять не менее половины уставного капитала нового юридического лица;

4) приобретение субъектом предпринимательской деятельности в порядке, предусмотренном ФЗ РФ “О несостоятельности (банкротстве)”<sup>58</sup>, имущественного комплекса предприятия-банкрота (пользователя недр) при условии, что приобретатель имущества является юридическим лицом по законодательству Российской Федерации, отвечает квалификационным требованиям, предъявляемым к недропользователю законодательством о недрах.

В соответствии с ФЗ РФ “О соглашениях о разделе продукции” переход права пользования недрами на условиях раздела продукции допускается только с согласия государства.

Любой из видов пользования участками недр (за исключением добычи общераспространенных полезных ископаемых собственниками и владельцами земельных участков и использование ими таких участков для целей, не связанных с добычей полезных ископаемых) подлежит государственному лицензированию. Поэтому недропользователь, к которому право пользования участком недр перешло в порядке правопреемства по перечисленным основаниям, также должен иметь лицензию. Лицензия на пользование участком недр, принадлежавшая предыдущему недропользователю, подлежит переоформлению. Условия пользования участком недр, установленные прежней лицензией, пересмотру не подлежат.

---

<sup>58</sup> СЗ РФ, 1998, № 2, ст.222.

Порядок переоформления лицензий на пользование участками недр устанавливается федеральным органом управления государственным фондом недр<sup>59</sup>.

*Право пользования недрами прекращается* при наступлении указанных в горном законодательстве обстоятельств. К ним относятся:

- 1) истечение установленного в лицензии срока ее действия;
- 2) отказ владельца лицензии от права пользования недрами;
- 3) возникновение определенного зафиксированного в лицензии условия, с наступлением которого прекращается право пользования недрами;
- 4) переоформление лицензии в связи правопреемством, если реорганизуемому юридическому лицу – недропользователю в уставном капитале юридического лица – правопреемника принадлежит менее половины уставного капитала.

В перечисленных случаях закон связывает прекращение права пользования недрами лишь с наступлением указанных обстоятельств. Правоприменительного акта компетентного государственного органа для этого не требуется.

*Право пользования недрами может быть досрочно прекращено, приостановлено или ограничено* по решению органов, предоставивших лицензию. Прекращение права пользования недрами означает лишение недропользователя всех прав на участок недр, предоставленный ему лицензией (соглашением о разделе продукции), но не освобождает от всех возложенных на него обязанностей. Одной из обязанностей недропользователей является приведение участков недр и других используемых объектов в состояние, пригодное для их дальнейшей эксплуатации (ликвидация и консервация горных предприятий и сооружений). Прекращение права пользования недрами не освобождает недропользователя от этой обязанности, поскольку ст. 26 ФЗ РФ “О недрах” предусматривает, что консервация и ликвидация горных выработок и сооружений, связанных с использованием недрами, осуществляется за счет предприятий – пользователей недр.

При приостановлении права пользования недрами недропользователь лишается предоставленных ему ранее прав на определенный период. Право недропользования может быть возобновлено после прекращения действия обстоятельств, вызвавших его, либо после устранения недропользователем нарушений, послуживших основанием для приостановления права пользования недрами. Время приостановки права недропользования не засчитывается в срок действия лицензии.

---

<sup>59</sup> Приказ Комитета Российской Федерации по геологии и использованию недр от 18 мая 1995г. № 65 “Об утверждении “Инструкции о порядке переоформления лицензий на пользование недрами” // Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств Российской Федерации, 1995, №11 (в ред. Приказов Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 22 апреля 1999г. № 89; от 21 января 2000г. № 14).

В случае ограничения права пользования недрами недропользователь временно или постоянно теряет одно из правомочий права пользования участком недр, предусмотренных лицензией, либо изменяются геолого-географические условия пользования участком недр.

*Право пользование недрами право может быть досрочно прекращено, приостановлено или ограничено* по решению органов, предоставивших лицензию, по следующим основаниям.

1) Обстоятельства, не зависящие от пользователя недр: возникновение непосредственной угрозы жизни или здоровью людей, работающих или проживающих в зоне влияния работ, связанных с использованием недрами; возникновение чрезвычайных ситуаций (стихийные бедствия, военные действия и другие).

2) Обстоятельства, свидетельствующие о вине недропользователя: нарушение пользователем недр существенных условий лицензии; систематическое нарушение им правил пользования недрами; пропуск недропользователем срока, установленного в лицензии для начала работ использованию участка недр в предусмотренных объемах.

3) Ликвидация предприятия или иного субъекта хозяйственной деятельности, которому недра были предоставлены в пользование.

4) Инициатива владельца лицензии.

Порядок досрочного прекращения права пользования недрами предусмотрен ст.21 ФЗ РФ “О недрах”. В соответствии с ней, в случае отказа владельца лицензии от права пользования недрами, такой отказ должен быть письменно заявлен владельцем лицензии органам, предоставившим лицензию, не позднее чем за шесть месяцев до заявленного срока. На владельца лицензии, в случае досрочного отказа от права пользования недрами возлагается также обязанность выполнить все обязательства, определенные в лицензии на случай досрочного отказа от прав, до установленного срока прекращения права пользования недрами. При невыполнении владельцем лицензии этих обязательств органы, предоставившие лицензию, вправе взыскать сумму причиненного их невыполнением ущерба в судебном порядке.

В случаях возникновения чрезвычайных ситуаций ( стихийные бедствия, военные действия и другие); возникновения непосредственной угрозы жизни или здоровью людей, работающих или проживающих в зоне влияния работ, связанных с использованием недрами, недропользование прекращается непосредственно после принятия компетентным органом решения об этом с письменным уведомлением пользователя недр.

При нарушении пользователем недр существенных условий лицензии, систематическом нарушении правил пользования недрами, а также если пользователь недр в течение установленного в лицензии срока не приступил к недропользованию в предусмотренных объемах, решение о прекращении права пользования недрами может быть

принято по истечении трех месяцев со дня получения пользователем недр письменного уведомления о допущенных им нарушениях при условии, что в указанный срок эти нарушения не устранены.

Разрабатываемые месторождения полезных ископаемых, а также участки недр, используемые в целях, не связанных с добычей минеральных ресурсов, работа на которых прекращена, могут представлять потенциальную ценность для других недропользователей. Они могут служить источником повышенной опасности для людей, объектов животного мира и в целом для окружающей среды. Поэтому при прекращении недропользования в связи с истечением срока лицензии, по инициативе недропользователя или досрочном прекращении права пользования недрами, предприятия по добыче полезных ископаемых и подземные сооружения, не связанные с добычей полезных ископаемых, подлежат ликвидации или консервации.

*Консервация горных объектов* – система мероприятий, направленных на временное прекращение использования ресурсов недр, обеспечивающие возможность возобновления недропользования и безопасность объектов до начала их повторного использования. Инструкция о порядке ведения работ по ликвидации и консервации опасных производственных объектов, связанных с использованием недрами<sup>60</sup>, устанавливающая требования к ликвидации и консервации горных объектов и порядок проведения таких работ, устанавливает, что временная приостановка деятельности объекта в связи с отсутствием спроса на добываемое сырье или по иным экономическим причинам может осуществляться без консервации горных выработок на срок до 6 месяцев при выполнении согласованных с территориальным органом Госгортехнадзора России мероприятий по обеспечению промышленной безопасности, охраны недр и окружающей среды, на весь срок приостановки.

*Ликвидация объекта* – система мероприятий, направленных на полное и необратимое выведение участка недр из хозяйственного использования, обеспечивающие безопасность населения, зданий, сооружений и окружающей природной среды в последующее время.

При полной или частичной ликвидации или консервации предприятия либо подземного сооружения горные выработки и буровые скважины должны быть приведены в состояние, обеспечивающее безопасность жизни и здоровья населения, охрану окружающей природной среды, зданий и сооружений, а при консервации – также сохранность месторождения, горных выработок и буровых скважин на все время консервации.

---

<sup>60</sup> Постановление Федерального горного и промышленного надзора России от 2 июня 1999г. № 33 “Об утверждении “Инструкции о порядке ведения работ по ликвидации и консервации опасных производственных объектов, связанных с использованием недрами” // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, 1999, № 29.

Ликвидация и консервация предприятия по добыче полезных ископаемых или подземного сооружения, не связанного с добычей полезных ископаемых, считаются завершенными после подписания акта о ликвидации или консервации органами, предоставившими лицензию, и органом государственного горного надзора.

Консервация и ликвидация горных выработок и иных сооружений, связанных с использованием недр, осуществляются за счет средств предприятий – пользователей недр, если прекращение недропользования произошло по их вине или инициативе. В случае прекращения недропользования в связи с возникновением чрезвычайных ситуаций (стихийных бедствий, военных действий и других), непосредственной угрозы жизни или здоровью людей, работающих или проживающих в зоне влияния работ, связанных с использованием недр, расходы по ликвидации и консервации горных объектов несет государство.

## § 1.6. Государственное регулирование отношений недропользования

Государство, обладая правом собственности на недра и осуществляя суверенную власть на своей территории, вырабатывает единую государственную политику в области использования ресурсов недр, регулирует разнообразные отношения, возникающие в связи с недропользованием. Главной задачей государственного регулирования отношений недропользования является обеспечение устойчивого, безопасного и рационального использования ресурсов недр.

*Государственное регулирование отношений недропользования* включает в себя деятельность уполномоченных государственных органов по управлению использованием участками недр, лицензированию недропользования, учету и контролю участков недр, недропользователей и работ по использованию участков недр.

Государственное управление отношениями недропользования осуществляется государственными органами исполнительной власти Российской Федерации – Президентом и Правительством РФ, органами исполнительной власти субъектов РФ, а также федеральным органом управления государственным фондом недр и органами государственного горного надзора. Федеральный орган управления государственным фондом недр наделен правом создания своих территориальных органов по согласованию с субъектами РФ. Функции федерального органа управления государственным фондом недр, в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 6 июля 2000 г. № 495<sup>61</sup>, выполняет Министерство природных ресурсов Российской Федерации.

---

<sup>61</sup> Постановление Правительства РФ от 6 июля 2000 г. № 495 “ Вопросы Министерства природных ресурсов Российской Федерации” (Опубликовано не было).

Регулирование, рассматриваемое в широком смысле, невозможно без достоверной информации о системе, являющейся объектом регулирования. Чем полнее характеризующие ее данные, тем более эффективно регулирование, более вероятно достижение желаемого результата. Поэтому в сфере государственного регулирования отношений недропользования придается большое значение государственному учету и регистрации участков недр, предоставленных для добычи полезных ископаемых и в целях, не связанных с их извлечением. Основой такого учета является *геологическая информация*. Фонд геологической информации федерального органа управления государственным фондом недр формируется за счет двух источников. Один из них – государственное геологическое изучение недр. Его задачами являются геологическое картирование территории РФ и ее континентального шельфа, поиск и оценка месторождений полезных ископаемых, мониторинг состояния недр, сбор и хранение информации о недрах, состоянии минерально-сырьевой базы и другие виды работ, связанные с геологическим изучением недр. Осуществляется государственное геологическое изучение недр федеральным органом управления государственным фондом недр. Другим источником геологической информации являются недропользователи, использующие участки недр для поиска, оценки, разведки и добычи ресурсов недр, а также в целях, не связанных с их добычей. Представление геологической информации в федеральный орган управления государственным фондом недр и его территориальные органы является одной из обязанностей недропользователей. Порядок, сроки предоставления такой информации и ее содержание определяются Постановлением Правительства РФ от 28 февраля 1996г. № 215<sup>62</sup>.

---

В соответствии с указанным Постановлением и Постановлением Правительства РФ от 25 сентября 2000г. № 726 "Об утверждении Положения о Министерстве Природных ресурсов Российской Федерации".

Министерство природных ресурсов Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, проводящим государственную политику и осуществляющим управление в сфере изучения, использования, воспроизводства, охраны природных ресурсов и окружающей природной среды, обеспечения экологической безопасности, а также координирующим в случаях, установленных законодательством РФ, деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти. Министерство природных ресурсов РФ является: федеральным органом управления государственным фондом недр и лесным хозяйством; специально уполномоченным государственным органом управления использованием и охраной водного фонда; специально уполномоченным государственным органом в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов, охраны окружающей природной среды, государственной экологической экспертизы, охраны, контроля и регулирования использования объектов животного мира и среды их обитания, охраны атмосферного воздуха, а также в пределах своей компетенции – в области обращения с отходами (за исключением радиоактивных) и осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель; федеральным органом исполнительной власти, специально уполномоченным на осуществление государственного регулирования в области охраны озера Байкал.

<sup>62</sup> Постановление Правительства РФ от 28 февраля 1996 г. № 215 “ Об утверждении порядка представления государственной отчетности предприятиями, осуществляющими разведку месторождений полезных ископаемых и их добычу, в федеральный и территориальные фонды геологической информации” // СЗ РФ, 1996, № 12, ст.1110.

Государственная отчетность по любому объекту недропользования должна содержать следующую информацию: а) количество и качество запасов полезных ископаемых и содержащихся в них полезных компонентов: добытых из недр; потерянных при добыче; добытых и направленных в спецотвалы; приращенных в процессе разведки, доразведки и эксплуатационной разведки; списанных в установленном порядке вследствие

Для определения достоверности представляемой недропользователями и имеющейся геологической информации о разведанных запасах полезных ископаемых, иных свойствах недр, характеризующих их ценность или опасность, определения рациональных условий, границ и платы по предоставляемым в пользование участкам недр, проводится государственная экспертиза запасов полезных ископаемых. Только после положительного заключения государственной экспертизы о промышленной целесообразности освоения месторождения оно ставится на государственный учет. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 28 февраля 1996 г. № 210 специально уполномоченным государственным органом Российской Федерации, осуществляющим государственную экспертизу запасов полезных ископаемых, геологической и экономической информации о предоставляемых в пользование участках недр, является федеральный орган управления государственным фондом недр – Министерство природных ресурсов РФ и его территориальные органы. Порядок проведения государственной экспертизы запасов полезных ископаемых определен Приказом Министерства природных ресурсов РФ от 13 апреля 1998г. № 102<sup>63</sup>.

---

утраты промышленного значения; неподтвердившихся в результате последующих работ по переоценке, разведке и разработке месторождения; переданных от одного недропользователя другому при выдаче или переоформлении лицензий на право пользования недрами; подлежащих корректировке при изменении технических границ и по другим причинам; б) годовые проектные и фактические показатели обеспеченности организаций разведанными запасами полезных ископаемых, а также по объемам их добычи, потерям, разубоживанию; в) степень промышленного освоения, тип месторождений и способ их отработки, тип (сорт, марка) полезного ископаемого; г) основные параметры пластов ( залежей), горнотехнических, гидрогеологических и других условий отработки; д) сведения об использовании полезных ископаемых при первичной переработке, вскрышных пород и отходов производства: объем и качество минерального сырья, поступившего на первичную переработку; извлечение полезных компонентов при первичной переработке; количество и качество выпускаемых товарных руд, концентратов и другой продукции; количество и качество запасов полезных ископаемых и полезных компонентов во вскрышных породах, в отходах горнодобывающего и связанного с ним обогащательного производства, а также данные об их использовании.

<sup>63</sup> Приказ Министерства природных ресурсов РФ от 13 апреля 1998 г. № 102 “ Об утверждении “Положения о порядке проведения государственной экспертизы запасов полезных ископаемых, геологической и экономической информации о предоставляемых в пользование участках недр” (Опубликован не был).

Объектами государственной геологической экспертизы являются: 1. Материалы подсчета и переоценки запасов по всем разведанным, оцененным, вовлекаемым в освоение и разрабатываемым месторождениям, в том числе техногенным. 2. Техничко-экономические обоснования параметров кондиций для подсчета запасов полезных ископаемых в недрах и коэффициентов извлечения нефти и газового конденсата. 3. Материалы, обосновывающие предложения по частичному или полному освобождению недропользователей от платежей за пользование недрами или получению отсрочек от их уплаты. 4. Геологические материалы, обосновывающие оценку ресурсов участков недр, передаваемых недропользователям для осуществления геологического изучения, поиска и разведки месторождений полезных ископаемых. 5. Геологические отчеты и картографические материалы по результатам научно-исследовательских, геолого-съёмочных, поисково-оценочных работ, геофизических, гидрогеологических изысканий, осуществляемых в рамках федеральных и региональных программ геологического изучения недр за счет бюджетов различных уровней, а также собственных средств недропользователей. 6. Предпроектная документация, связанная с геологическим изучением недр. 7. Программы, проекты соглашений о разделе продукции и иные материалы с точки зрения полноты и комплексности извлечения полезных ископаемых, их рационального использования и охраны недр. 8. Проекты проведения геологического изучения недр, финансируемые за счет отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы, а также за счет собственных средств недропользователей. 9. Проекты добычи полезных ископаемых в части рационального и комплексного использования недр. 10. Проекты переработки минерального сырья в части комплексного использования и охраны недр. 11. Геологическая информация об участках недр, намечаемых для строительства и эксплуатации подземных сооружений для хранения нефти и



Прошедшая государственную экспертизу геологическая информация используется при проведении конкурсов и аукционов на право недропользования и заключения соглашений о разделе продукции, либо бесконкурсного предоставления права недропользования; выдаче лицензий, принятии решений о предоставлении горного отвода для поиска, оценки, разведки и добычи ресурсов недр, а также использования в целях, не связанных с добычей ресурсов недр, в том числе, в пределах континентального шельфа и исключительной экономической зоны РФ. Геологическая информация, прошедшая государственную экспертизу, является основой для составления государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых и ведения государственного баланса запасов полезных ископаемых.

*Государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых* – систематизированный свод данных, который должен содержать сведения по всем известным и прошедшим государственную экспертизу участкам недр, содержащий сведения по количеству, качеству, горно-геологическим и экономико-географическим характеристикам основных и сопутствующих полезных ископаемых, условиям их разработки. Значимость ресурсов недр для ныне живущих и будущих поколений столь велика, что требует принятия федерального закона РФ “О государственном горном кадастре Российской Федерации”. Аналогичный способ регулирования отношений по кадастровому учету природных ресурсов в Российской Федерации накоплен<sup>64</sup>.

*Государственный и территориальные балансы запасов полезных ископаемых* ведутся с целью учета состояния минерально-сырьевой базы запасов полезных ископаемых. Они должны содержать сведения о количестве, качестве и степени изученности запасов каждого вида полезных ископаемых по месторождениям, имеющим промышленное значение, их размещении, степени промышленного освоения, добыче, потерях и об обеспеченности промышленности разведанными запасами полезных ископаемых на основе классификации запасов полезных ископаемых, утвержденной Правительством РФ. Постановка запасов полезных ископаемых на государственный баланс и их списание с государственного баланса осуществляются в порядке, установленном Приказом Министерства природных ресурсов РФ<sup>65</sup>.

---

газа, захоронения токсичных веществ и отходов производства, сброса сточных вод и иных нужд, не связанных с разработкой месторождений полезных ископаемых. 12. Проекты специализированных геологических работ, проводимых на шельфе морей и океанов.

<sup>64</sup> Федеральный закон Российской Федерации “О государственном земельном кадастре” // СЗ РФ, 2000, № 2, ст.149, Постановление Правительства РФ от 23 ноября 1996 г. № 1403 “О ведении государственного водного кадастра Российской Федерации” // СЗ РФ, 1996, № 49, ст.5566, и др.

<sup>65</sup> Приказ Министерства природных ресурсов РФ от 9 июля 1997г. № 122 “Об утверждении “Положения о порядке учета запасов полезных ископаемых, постановки их на баланс и списания с баланса запасов”.

В государственном и территориальных балансах учету подлежат запасы полезных ископаемых, в том числе подземных вод, рассолов и поверхностной рапы, если они удовлетворяют критериям и требованиям,

Участки недр являются недвижимым имуществом по гражданскому законодательству и, на основании Постановления Правительства РФ от 3 июля 1998 г. № 696<sup>66</sup>, должны учитываться в Реестре федерального имущества Российской Федерации. Учету в нем подлежат, в частности, участки недр, леса, водные объекты и другие природные объекты (ресурсы), находящиеся в федеральной собственности.

В целях обеспечения выполнения задач государственного регулирования недропользования уполномоченные государственные органы осуществляют контроль и надзор за рациональным и безопасным использованием участками недр (государственный геологический контроль).

Основными требованиями по рациональному и безопасному недропользованию, в соответствии со ст.32 ФЗ РФ “О недрах”, являются:

- ✓ соблюдение установленного порядка предоставления недр в пользование и недопущение самовольного пользования недрами;
- ✓ обеспечение полноты геологического изучения, рационального комплексного использования и охраны недр;
- ✓ проведение опережающего геологического изучения недр, обеспечивающего достоверную оценку запасов полезных ископаемых или свойств участка недр, предоставленного в пользование в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых;
- ✓ проведение государственной экспертизы и государственный учет запасов полезных ископаемых, а также участков недр, используемых в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых;

---

установленным Министерством природных ресурсов РФ по геолого-экономической оценке, а их количество и качество подтверждены заключениями органов государственной экспертизы.

По твердым полезным ископаемым раздельному учету подлежат балансовые и забалансовые запасы основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и содержащихся в них ценных компонентов. По нефти и конденсату учитываются только балансовые геологические и извлекаемые запасы, по ценным компонентам нефтяных и газовых месторождений – только балансовые извлекаемые запасы. По подземным водам раздельно учитываются балансовые и забалансовые эксплуатационные запасы пресных, термальных и минеральных вод, а также балансовые и забалансовые эксплуатационные запасы подземных вод, погребенных рассолов, балансовые и забалансовые запасы рапы и поверхностных рассолов и содержащихся в них ценных компонентов. Учету подлежат также запасы полезных ископаемых во вскрышных породах и других техногенных образованиях.

Запасы полезных ископаемых в государственном и территориальных балансах учитываются по месторождениям (площадям, залежам и другим объектам учета) в соответствии с Классификацией запасов полезных ископаемых (Приказ Министерства природных ресурсов РФ от 7 марта 1997г. № 40. Опубликован не был).

Списанию с государственного и территориальных балансов запасов полезных ископаемых и соответственно снятию их с учета недропользователей подлежат балансовые и забалансовые запасы основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых, в том числе балансовые запасы нефти, газа, растворенного в нефти газа, конденсата и содержащихся в них полезных компонентов, имеющих промышленное значение, включая компоненты промышленных подземных, в том числе нефтяных и поверхностных вод: добытые; потерянные при добыче; утратившие промышленное значение по различным причинам; не подтвердившиеся при разработке месторождения и при последующих геологоразведочных работах в результате получения новых данных о полезных ископаемых.

<sup>66</sup> Постановление Правительства РФ от 3 июля 1998 г. № 696 “ Об организации учета федерального имущества и ведения реестра федерального имущества” // СЗ РФ, 1998, № 28, ст.3354.

- ✓ обеспечение наиболее полного извлечения из недр и учета запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов;
- ✓ охрана месторождений полезных ископаемых от затопления, обводнения, пожаров и других факторов, снижающих качество полезных ископаемых и промышленную ценность месторождений или осложняющих их разработку;
- ✓ предотвращение загрязнения недр при проведении работ, связанных с использованием недрами, особенно при подземном хранении нефти, газа или иных веществ и материалов, захоронении вредных веществ и отходов производства, сбросе сточных вод;
- ✓ соблюдение порядка консервации и ликвидации предприятий по добыче полезных ископаемых и подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;
- ✓ предупреждение самовольной застройки площадей залегания полезных ископаемых и соблюдение порядка использования этих площадей в иных целях;
- ✓ предотвращение накопления промышленных и бытовых отходов на площадях водосбора и в местах залегания подземных вод, используемых для питьевого или промышленного водоснабжения.

Органы государственного геологического контроля перечислены в Постановлении Правительства РФ от 2 февраля 1998 г. № 132<sup>67</sup>. Ими являются Министерство природных ресурсов РФ и органы государственного горного надзора, осуществляющие свою деятельность во взаимодействии с природоохранными и другими контролирующими органами. Должностные лица Министерства природных ресурсов РФ и его территориальных органов обладают широким кругом контрольных полномочий<sup>68</sup>.

---

<sup>67</sup> Постановление Правительства РФ от 2 февраля 1998 г. № 132 “ Об утверждении “ Положения о государственном контроле за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр” // СЗ РФ, 1998, № 6, ст.756.

<sup>68</sup> Главный государственный инспектор РФ по геологическому контролю и его заместители, старший государственный инспектор РФ по геологическому контролю, главные, их заместители и старшие государственные инспекторы по геологическому контролю на соответствующих территориях имеют право: 1) давать пользователям недр, должностным лицам обязательные для исполнения указания по устранению нарушений порядка недропользования; 2) приостанавливать все виды работ по недропользованию, если они проводятся с нарушениями установленных требований; 3) вносить предложения о приостановлении, ограничении или прекращении права пользования недрами; 4) запрашивать письменные объяснения по вопросам соблюдения стандартов недропользования; 5) направлять в Госналогслужбу РФ материалы о финансовых нарушениях; 6) прекращать, совместно с органами Госгортехнадзора, самовольное пользование недрами и застройку площадей залегания полезных ископаемых; ограничивать, приостанавливать или запрещать несанкционированный сброс в недра сточных вод, вредных веществ и отходов производства; 7) рассматривать дела об административных правонарушениях в области недропользования; привлекать аудиторские организации для проверки деятельности недропользователей ( аудит недропользования – процедура проверки соответствия деятельности пользователей недрами, связанной с геологическим изучением, использованием и охраной недр, условиям лицензий на право пользования недрами, законодательным и нормативным требованиям в сфере недропользования и выработки рекомендаций по повышению эффективности использования участков недр в хозяйственном обороте. Порядок проведения аудита недропользования регламентируется Приказом Министерства природных ресурсов РФ от 31 августа 1999г. № 169 “ Об утверждении временного положения об аудите недропользования на предприятиях топливно-энергетического комплекса”. – Опубликован не был). Государственные инспекторы по геологическому контролю имеют право: 1) проверять работы по недропользованию, а также геологическую и иную

Главным органом, обеспечивающим осуществление государственного надзора за безопасным ведением работ, связанных с использованием недр, является Государственный горный и технический надзор России, действующий на основании Указа Президента РФ от 18 февраля 1993 г. № 234<sup>69</sup>. Положением о Госгортехнадзоре установлено, что он является центральным органом федеральной исполнительной власти, осуществляющим государственное нормативное регулирование вопросов обеспечения промышленной безопасности на территории РФ, а также специальные разрешительные, надзорные и контрольные функции. Госгортехнадзор призван обеспечивать безопасность: 1) при использовании участков недр для поиска, оценки, разведки и добычи ресурсов недр и в целях, не связанных с их добычей, а также 2) в промышленности, строительстве, на транспорте и в других отраслях народного хозяйства.

В сфере недропользования основными задачами Госгортехнадзора России являются:

1) организация и осуществление государственного горного надзора в целях обеспечения соблюдения всеми пользователями недр требований по безопасному ведению работ, предупреждению и устранению их вредного влияния на население, окружающую природную среду, объекты народного хозяйства, а также по охране недр;

2) установление требований (правил и норм) по безопасному ведению работ, устройству, изготовлению и безопасной эксплуатации оборудования, а также по охране недр и переработке минерального сырья;

3) осуществление лицензирования отдельных видов деятельности, связанных с повышенной опасностью промышленных производств (объектов) и работ, а также обеспечением безопасности при использовании недр;

4) обобщение практики применения законодательства РФ в области безопасного ведения работ в промышленности, охраны и использования недр, применения взрывчатых материалов и разработка предложений по его совершенствованию.

*Для выполнения возложенных на него задач в области обеспечения безопасного недропользования, Госгортехнадзор осуществляет следующие функции: участвует в разработке проектов законодательных актов РФ, решений Президента РФ и Правительства РФ по вопросам недропользования; участвует в разработке требований (правил и норм) по рациональному использованию и охране недр; рассматривает и согласовывает проекты стандартов, другие нормативные документы центральных органов федеральной исполнительной власти, содержащие требования по безопасному ведению работ в области недропользования; участвует в разработке и согласовании международных правил, норм и стандартов, содержащих*

---

документацию; 2) посещать для проведения проверок объекты недропользования за исключением военных и других режимных объектов; 3) составлять документы о нарушениях правил недропользования, неправильном внесении платежей за пользование недрами и отчислениях на воспроизводство минерально-сырьевой базы; 4) давать недр предписания по устранению нарушений правил недропользования, соблюдению условий лицензии.

<sup>69</sup> Указ Президента РФ от 18 февраля 1993 г. № 234 “Об утверждении “Положения о федеральном горном и промышленном надзоре России” // САПП РФ, 1993, № 8.

требования, влияющие на безопасность работ, определяет порядок ввода в действие указанных нормативных документов; осуществляет надзор за соблюдением требований безопасности на подконтрольных объектах и работах; осуществляет учет и анализ аварий и случаев производственного травматизма, устанавливает порядок и осуществляет техническое расследование их обстоятельств и причин; выдает лицензии на отдельные виды деятельности, связанные с обеспечением безопасности при пользовании недрами, согласовывает условия лицензий на пользование недрами; взаимодействует с органами Министерства природных ресурсов РФ в осуществлении контроля за правильностью разработки месторождений в части выемки запасов и комплексности использования полезных ископаемых, а также правильностью разработки и охраны минеральных и прочих неживых ресурсов на континентальном шельфе, в пределах морской экономической зоны и внутренних водоемах РФ; определяет технические требования по ликвидации и консервации предприятий по добыче полезных ископаемых, нефтяных, газовых и гидротермальных скважин, а также порядок их ликвидации и консервации; согласовывает горноотводные акты для разработки месторождений полезных ископаемых (кроме общераспространенных), а также для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых (кроме сооружений коммунально-бытового назначения); определяет совместно с субъектами РФ а также органами Министерства природных ресурсов РФ перечни полезных ископаемых, относимых к общераспространенным; регистрирует горные отводы для разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых; участвует в отборе отработанных горных выработок и естественных подземных полостей для размещения в них народнохозяйственных объектов; проверяет правильность установления границ безопасного ведения горных работ, проведения мероприятий по предупреждению и устранению вредного влияния горных работ, а также по предупреждению прорывов воды в шахты, рудники, отработанные горные выработки и естественные подземные полости, используемые для размещения в них народнохозяйственных объектов; осуществляет надзор в процессе разработки месторождений полезных ископаемых за соблюдением правил проведения маркшейдерских работ и требований безопасности при геологических работах, а также при использовании отработанных горных выработок и естественных подземных полостей; согласовывает списание с учета горнодобывающих предприятий балансовых запасов полезных ископаемых, утративших промышленное значение, потерянных в процессе добычи и не подтвердившихся при последующих геологоразведочных работах или разработке месторождений; выдает совместно с органами Министерства природных ресурсов РФ разрешения на застройку площадей залегания полезных ископаемых; разрешает споры между органами федеральной исполнительной власти, предприятиями и гражданами по вопросам выемки запасов полезных ископаемых (кроме общераспространенных) под застроенными территориями и в охранных зонах хозяйственных и иных объектов; согласовывает годовые планы развития горных работ, в том числе технические решения по безопасности ведения работ, нормативы потерь и разубоживания полезных ископаемых и осуществляет контроль за их выполнением; согласовывает и контролирует нормативы потерь полезных ископаемых и содержащихся в них полезных компонентов для всех технологических переделов предприятий по переработке минерального сырья, контролирует соблюдение технологических схем переработки минерального сырья, контролирует соблюдение учета минерального сырья и продуктов его переработки; устанавливает категории шахт (рудников) по газу, относит их к опасным по пыли, внезапным выбросам пород, руды, угля и газа, горным ударам и утверждает перевод шахт (рудников) из одной категории в другую; осуществляет контроль за соответствием правилам, нормам и стандартам: оборудования для нефтегазодобывающих, газодобывающих и других подконтрольных потенциально опасных производств и геологоразведочного оборудования, горношахтного оборудования, к которым предъявляются повышенные

*требования по безопасности; устанавливает порядок подготовки и проверки знаний промышленного персонала (основных профессий) и специалистов подконтрольных предприятий и объектов по вопросам безопасного ведения работ и контролирует его соблюдение; организует выборочное проведение экспертиз на соответствие требованиям безопасности и охраны недр проектов производств и объектов повышенной опасности; согласовывает проекты на строительство и реконструкцию предприятий по добыче и переработке минерального сырья, в том числе технологические схемы и проекты разработки и обустройства нефтяных и газовых месторождений.*

Порядок осуществления государственного контроля территориальными органами Госгортехнадзора за соблюдением правил безопасности на опасных производственных объектах установлен Приказом Государственного горного и промышленного надзора России от 26 апреля 2000г. № 49<sup>70</sup>.

Ряд функций государственного контроля в области недропользования осуществляют и иные государственные органы, осуществляющие свою деятельность на основании подзаконных нормативных актов горного права. Федеральная служба геодезии и картографии, осуществляющая контрольные и надзорные функции на основании Постановления Правительства РФ от 28 марта 2000 г. № 273<sup>71</sup>, в сфере недропользования осуществляет государственный контроль и надзор за соблюдением: порядка выполнения геодезических, картографических, топографических, топографо-геодезических работ в составе маркшейдерских и проектно-изыскательских работ, картоиздательских и кадастровых работ, а также других геодезических и картографических работ; правильным отображением границ континентального шельфа и исключительной экономической зоны РФ; обеспечением потребителей материалами и данными, полученными в результате проведения геодезических и картографических работ.

## § 1.7. Платежи за пользование недрами

Пользование недрами в Российской Федерации осуществляется на платной основе<sup>72</sup>. Статья 39 ФЗ РФ “О недрах” устанавливает платежи за пользование участками недр двух видов. Это платежи, которые зависят от вида недропользования, и платежи, не зависящие от вида пользования недрами.

<sup>70</sup> Приказ Федерального горного и промышленного надзора России от 26 апреля 2000 г. № 49 “ Об утверждении и введении в действие “Методических рекомендаций по организации производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности на опасных производственных объектах” (Опубликован не были).

<sup>71</sup> Постановление Правительства РФ от 28 марта 2000 г. № 273 “ Об утверждении “ Положения о государственном геодезическом надзоре за геодезической и картографической деятельностью” // СЗ РФ, 2000, № 14, ст.1505.

<sup>72</sup> См. подробнее: Разовский Ю.В. Горная рента. Экономика и законодательство. – М.: Изд-во "Экономика", 2000.

Не зависят от вида недропользования: сбор (бонус) за участие в конкурсе (аукционе)<sup>73</sup>; сбор за выдачу лицензий; платежи за пользование земельным участком, а также плата за использование геологической информации, полученной за счет государственных средств<sup>74</sup>.

Ко второй группе платежей относят: платежи за пользование недрами; отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы<sup>75</sup>; акцизы<sup>76</sup>, платежи за право пользования акваторией и участком дна территориального моря.

*Платежи за право пользования недрами* включают платежи за право поиска и оценки месторождений полезных ископаемых, их разведки и разработки, а также платежи за право пользования недрами, не связанное с добычей ресурсов недр.

Плата за право пользования недрами может взиматься в форме денежных платежей, части добытых полезных ископаемых, выполнения работ или предоставления услуг, зачета сумм предстоящих платежей в бюджеты различных уровней, а также в виде вноса в уставный фонд создаваемого горного предприятия. Форма внесения платы, размеры и условия платежей по каждому объекту недропользования устанавливаются в лицензии.

*Платежи за право поиска и оценки месторождений полезных ископаемых* взимаются в форме регулярных платежей в течение всего времени недропользования. Размеры платежей зависят от экономико-географических условий, степени геологической изученности территории, предпринимательского риска, стоимости и продолжительности работ по поиску и разведке месторождений полезных ископаемых, размера участка недр. Ставка платежа за право поиска и оценки месторождений полезных ископаемых составляет от 1 до 2 процентов стоимости проводимых работ. Ставка платежа за право разведки – от 3 до 5 процентов. Конкретный размер платежей зависит от приведенных критериев, при этом учитываются результаты проведенных конкурсов или аукционов. Платежи взимаются в форме разовых (регулярных) платежей за единицу использованного участка недр или территории. При

<sup>73</sup> Сбор за участие в конкурсе (аукционе) вносится всеми участниками и является одним из условий регистрации заявки. Сумма сборов определяется исходя из стоимости прямых затрат на подготовку, проведение и подведение итогов конкурса (аукциона), подготовку, оформление и регистрацию выдаваемой лицензии на пользование недрами.

<sup>74</sup> Геологическая информация о недрах (за исключением информации регионального, научного или методического содержания), полученная в результате проведения геологоразведочных работ за счет средств бюджета РФ, реализуется на экспорт только в рамках международных конкурсов (аукционов) (см. Постановление Правительства РФ от 3 августа 1992 г. № 540 “О мерах по регулированию экспорта геологической информации о недрах” // САПП РФ, 1992, № 6, ст.32).

<sup>75</sup> Федеральный закон РФ “О ставках отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы” // СЗ РФ, 1996, № 1, ст.17.

<sup>76</sup> Налоговый кодекс РФ. Часть 2 // Российская газета, 10.08.2000г.; Федеральный закон РФ “Об акцизах” // СЗ РФ, 1997, № 3, ст.356; Постановление Правительства РФ от 3 июля 1997г. № 808 “О видах минерального сырья, подлежащих обложению акцизами” (в ред. Постановления Правительства РФ от 22 января 1999г. № 82 // СЗ РФ, 1999, № 7, ст.9); Постановление Правительства РФ от 22 января 1999г. № 81 “О ставках акциза на природный газ” // СЗ РФ, 1999, № 8, ст.1025; Постановление Правительства РФ от 8 апреля 1997 г. № 408 “О дифференцированных ставках акциза на нефть, включая стабилизированный газовый конденсат, добываемую на территории РФ” // СЗ РФ, 1997, № 15, ст.1802 (в ред. Постановлений Правительства РФ от 19 сентября 1997 № 1184; от 06 сентября 1998 № 1069).

продлении срока пользования недрами для завершения поисковых и разведочных работ размер ранее установленных платежей увеличивается в 1,5 раза. После окончания работ по поиску, оценке и разведке месторождений полезных ископаемых размер платежей корректируется с учетом их фактической стоимости. Все платежи за право поиска и разведки месторождений полезных ископаемых поступают в бюджеты территорий, на которых осуществляется недропользование.

*Платежи за добычу полезных ископаемых* определяются с учетом вида полезного ископаемого, количества и качества его запасов, природно-географических, горно-технических и экономических условий освоения и разработки месторождения, степени риска. Они взимаются в формах разового и последующих регулярных платежей после начала добычи. Их размеры включаются в себестоимость добычи полезных ископаемых и определяются как доля от стоимости добытых полезных ископаемых и потерь при добыче, превышающих нормативы, устанавливаемые ежегодными планами горных работ, согласованными с органами государственного горного надзора<sup>77</sup>.

Платежи за добычу полезных ископаемых с объемов сверхнормативных потерь взимаются в двойном размере. За попутную добычу полезных ископаемых, осуществляемую при их поиске и разведке, взимаются регулярные платежи в тех же размерах, что и платежи за право добычи соответствующих полезных ископаемых. Величина единовременных (разовых) платежей за право добычи полезных ископаемых определяется Министерством природных ресурсов РФ или его территориальными органами по согласованию с Министерством экономики РФ. Их размеры должны быть не менее 10 процентов регулярного платежа в расчете на среднегодовую проектную мощность добывающего предприятия. Окончательная сумма разового платежа определяется по результатам конкурса или аукциона.

Регулярные платежи определяются как доля от стоимости добытого минерального сырья с учетом нормативных потерь полезных ископаемых в недрах и включаются в себестоимость его добычи. При этом стоимость добытого минерального сырья исчисляется по ценам реализации товарной продукции из него без учета налога на добавленную стоимость.

---

<sup>77</sup> Требования к содержанию и срокам представления годовых планов развития горных работ установлены Постановлением Федерального горного и промышленного надзора России от 24 ноября 1999г. № 85 “Об утверждении “Инструкции по согласованию годовых планов развития горных работ” // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, 1999, № 52.



*Платежи за право использования отходов горнодобывающих и перерабатывающих производств* устанавливаются в размере 25–50 процентов платежей за право добычи соответствующих полезных ископаемых.

*Размеры платежей за право пользования недрами в целях разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых и минеральной воды* устанавливаются субъектами Федерации. Платежи за право добычи общераспространенных полезных ископаемых поступают в бюджеты районов, городов.

*Платежи за пользование акваторией и участками морского дна* устанавливаются в зависимости от арендуемой площади, ее конфигурации, мощности водной толщи, целей пользования недрами, продуктивности акватории, а также с учетом наличия навигационных путей, коммуникаций и технических сооружений в районе работ. Конкретные размеры платежей определяются согласно реестрам, составленным на основе районирования континентального шельфа и исключительной экономической зоны РФ, с учетом режима работ в зонах особого внимания (районы с естественной средой, необходимой для жизнедеятельности уникальной флоры и фауны; районы, требующие защиты прибрежных земель; районы, подверженные штормам, разрушениям, эрозии). Размер платежей устанавливается органами, предоставляющими лицензию на право пользования акваторией и участками морского дна, по согласованию с государственным органом охраны окружающей среды и другими компетентными органами.

*Платежи за право пользования недрами для строительства и эксплуатации подземных сооружений и в иных целях, не связанных с добычей полезных ископаемых*, взимаются в форме разовых взносов (регулярных платежей). Их размер составляет 1–3 процента сметной стоимости объекта и стоимости предоставляемых услуг при его эксплуатации, и определяется органами, выдающими лицензию, в зависимости от размера участка недр, предоставляемого в пользование, полезных свойств недр и степени экологической опасности при их использовании. Указанные платежи поступают в бюджеты территорий, на которых расположены участки недр.

В случаях, предусмотренных ст.ст.40,48 ФЗ РФ “О недрах”, недропользователь может освободиться от платежей за пользование недрами, либо ему может предоставляться скидка с платежей за истощение недр.

Освобождаются от платежей за пользование участками недр следующие недропользователи:

1) собственники, владельцы земельных участков, осуществляющие добычу общераспространенных полезных ископаемых и подземных вод для своих нужд;

2) пользователи недр, ведущие региональные геолого-геофизические работы, геологическую съемку, другие геологические работы, направленные на общее геологическое изучение недр, геологические работы по прогнозированию землетрясений и исследованию вулканической деятельности, инженерно-геологические изыскания, палеонтологические, геоэкологические исследования, контроль за режимом подземных вод, иные работы, проводимые без существенных нарушений целостности недр;

3) пользователи недр, получившие участки недр для образования особо охраняемых геологических объектов.

Для стимулирования освоения месторождений полезных ископаемых, находящихся в сложных горно-геологических условиях или пониженного качества, при добыче дефицитных полезных ископаемых, а также в целях внедрения экологически безопасных и рациональных технологий, пользователи недр могут по решению федеральных органов, предоставляющих лицензию, частично или полностью освобождаться от платежей за пользование недрами и получать отсрочки от их уплаты. Органы представительной власти субъектов РФ вправе устанавливать дополнительные основания для освобождения отдельных категорий пользователей недр от платежей, поступающих в бюджет субъекта Федерации.

*Скидка за истощение недр* может предоставляться недропользователю, осуществляющему добычу дефицитных полезных ископаемых при низкой эффективности разработки месторождения, а также добычу полезного ископаемого из остаточных запасов пониженного качества, за исключением случаев ухудшения запасов полезного ископаемого в результате выборочной отработки месторождения<sup>78</sup>. Решение об установлении скидки за истощение недр принимается органами, выдавшими лицензию на право пользования недрами, после экспертизы представленных пользователем недр геолого-экономических и технико-экономических обоснований<sup>79</sup>.

Во избежание предоставления необоснованных скидок отдельным недропользователям, горное законодательство предусматривает антимонопольные требования, в соответствии с которыми, нормативные правовые акты и решения органов государственной власти, создающие преимущества отдельным категориям пользователей недр, признаются недействительными.

---

<sup>78</sup> См., например, Приказ Министерства природных ресурсов РФ от 31 декабря 1999г. № 333 “О порядке освобождения от регулярных платежей за добычу нефти и отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы” // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, 2000, № 14. Принят во исполнение Постановления Правительства РФ от 1 ноября 1999 г. № 1213 “О мерах по вводу в эксплуатацию бездействующих, контрольных и находящихся в консервации скважин на нефтяных месторождениях” // СЗ РФ, 1999, № 45, ст.5435.

<sup>79</sup> Содержание материалов, представляемых недропользователем для проведения экспертизы, определяется на основании Письма Министерства природных ресурсов РФ от 18 ноября 1996г. № ВО-61/3024 “О проведении государственной экспертизы материалов по освобождению от ресурсных платежей” (Опубликовано не было).

*Платежи за пользование недрами распределяются между бюджетами различных уровней Российской Федерации следующим образом*<sup>80</sup>:

В местные бюджеты поступают: платежи за поиск и разведку месторождений всех полезных ископаемых и платежи за добычу общераспространенных полезных ископаемых на территориях соответствующих районов и городов; платежи за пользование недрами в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых; часть суммы платежей за добычу полезных ископаемых, за исключением общераспространенных. В бюджеты субъектов Федерации и в федеральный бюджет поступает часть суммы платежей за добычу полезных ископаемых, за исключением тех, плата за которые поступает только в местные бюджеты.

*Платежи за добычу углеводородного сырья* распределяются следующим образом: местный бюджет – 30 процентов; бюджет субъекта Федерации – 30 процентов; федеральный бюджет – 40 процентов.

*Платежи за добычу других полезных ископаемых* распределяются в следующем порядке: местный бюджет – 50 процентов; бюджет субъекта Российской Федерации – 25 процентов; федеральный бюджет – 25 процентов.

Распределение платежей за добычу полезных ископаемых из уникальных месторождений и групп месторождений федерального значения между бюджетами различных уровней может устанавливаться в иных пропорциях, которые устанавливаются по соглашению заинтересованных сторон. В спорных случаях решение принимает Федеральное Собрание РФ.

*Платежи за пользование недрами территориального моря* поступают: в бюджет субъекта Федерации – 60 процентов; федеральный бюджет – 40 процентов.

*Платежи за пользование недрами континентального шельфа РФ* поступают в федеральный бюджет. При добыче полезных ископаемых на территории автономного округа, входящего в состав края или области, платежи за добычу полезных ископаемых поступают в бюджет края или области за счет половины суммы платежей, поступающих в федеральный бюджет.

При пользовании недрами в районах проживания малочисленных народов и этнических групп часть платежей, поступающих в бюджеты субъектов Российской Федерации, используется для социально-экономического развития этих народов и групп.

**Отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы.** Все пользователи недр, осуществляющие добычу любых видов полезных ископаемых, разведанных за счет

---

<sup>80</sup> Несмотря на то, что подземные воды, в соответствии с горным законодательством, являются одним из видов ресурсов недр, распределение платежей за добычу подземных вод устанавливается в соответствии с водным законодательством РФ. В состав платы за право пользования недрами при добыче отдельных полезных ископаемых может включаться стоимость кондиционных подземных вод, извлекаемых из недр, или вод, не извлекаемых из недр, но ухудшивших свое качество при добыче полезного ископаемого.

государственных средств, производят отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы. Такие отчисления являются фактически единственным источником финансирования работ по обеспечению поиска и ввода в эксплуатацию новых месторождений полезных ископаемых, осуществляемых за счет государственных средств<sup>81</sup>. Отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы могут использоваться только по целевому назначению в порядке и на условиях, установленных Постановлением Правительства РФ от 17 мая 1996г. № 597<sup>82</sup>.

Размеры отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы устанавливаются Федеральным Собранием РФ по представлению Правительства РФ и определяются как доля стоимости фактически добытых полезных ископаемых.

Часть суммы отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы поступает в федеральный бюджет и используется для целевого финансирования работ, предусмотренных федеральными программами геологического изучения недр. Другая их часть, в том числе все отчисления, производимые при добыче общераспространенных полезных ископаемых и подземных вод, используемых для местных нужд, по представлению федерального органа управления государственным фондом недр и органов исполнительной власти субъектов РФ направляется в бюджеты субъектов Федерации для целевого финансирования работ по воспроизводству минерально-сырьевой базы. Из них часть отчислений может передаваться добывающим предприятиям, самостоятельно проводящим работы по геологическому изучению недр. Порядок использования отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы, поступающих в бюджеты субъектов РФ, регламентируется законодательством субъектов РФ.

---

<sup>81</sup> К мероприятиям по воспроизводству минерально-сырьевой базы относятся: проведение геофизических, геолого-съёмочных и поисково-оценочных работ; проведение государственной гидрогеологической, инженерно-геологической и геоэкологической съёмки, осуществление мониторинга и охраны геологической среды; формирование федерального фонда резервных участков недр и месторождений полезных ископаемых, относимых к стратегическим видам минерального сырья; осуществление геолого-геофизических работ по прогнозам землетрясений; проведение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и проектных работ; осуществление государственного геологического информационного обеспечения; воспроизводство и охрана подземных пресных, минеральных и термальных вод; выплата вознаграждений за открытие и разведку месторождений полезных ископаемых; возмещение землепользователям убытков, причиненных изъятием или временным занятием земельных участков при осуществлении геологоразведочных работ; проведение работ, связанных с ликвидацией геологических осложнений и пожаров; осуществление монтажа и подготовку к эксплуатации буровых установок, выпускаемых штучно; содержание законченных бурением, опробованных и законсервированных нефтяных и газовых скважин на нераспределенных участках государственного фонда недр, кернохранилищ, наблюдательных станций и постов, средств связи; проведение экспертизы проектно-сметной документации; ремонт и дооборудование научно-исследовательских судов; содержание учебных заведений и др. (Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, 1997, № 21).

<sup>82</sup> Постановления Правительства РФ от 2 августа 1997г. № 986 “Об утверждении “Положения о фонде воспроизводства минерально-сырьевой базы” // СЗ РФ, 1997, № 32, ст.3789; от 17 мая 1996г. № 597 “О порядке использования отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы и освобождения пользователей недр от указанных отчислений” // СЗ РФ, 1996, № 21, ст.2518.

Отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы не производятся при добыче трудноизвлекаемых, некондиционных, ранее списанных запасов полезных ископаемых, а также при использовании вскрышных и вмещающих пород, отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств. Решение об освобождении пользователей недр от отчислений принимается органами, предоставляющими лицензии на пользование недрами. Пользователи недр, осуществившие за счет собственных средств поиск и разведку разрабатываемых ими месторождений или полностью возместившие все расходы государства на поиск и разведку соответствующего количества запасов полезных ископаемых, освобождаются от отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы при разработке этих месторождений.

Для стимулирования работ по поиску новых месторождений полезных ископаемых часть отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы в размере 0,5–1,5 процента направляется на выплату вознаграждений за открытие и разведку месторождений полезных ископаемых.

Федеральным законом РФ “О ставках отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы” установлены следующие нормативы отчислений:

№№ п\п	Наименование полезного ископаемого	%% ставка
1.	Нефть, газ и конденсат	10,0
2.	Уголь	5,0
3.	Торф	3,0
4.	Радиоактивное сырье	3,0
5.	Железные и хромовые руды	3,7
6.	Цветные и редкие металлы	8,2
7.	Благородные металлы	7,8
8.	Алмазы, пьезооптическое, высокочистое кварцевое и камнесамоцветное сырье	3,5
9.	Апатиты и фосфориты	3,1
10.	Калийные соли	1,7
11.	Другие полезные ископаемые, включая подземные воды	5,0

Расчеты платежей за пользование недрами должны производиться с учетом требований Методических указаний по контролю за технической обоснованностью расчетов платежей

при пользовании недрами<sup>83</sup>. Указания устанавливают порядок определения и учета добычи и потерь полезных ископаемых, а также Перечень основных форм федерального государственного статистического наблюдения по учету запасов полезных ископаемых горнодобывающими предприятиями и Перечень основных нормативных документов, регламентирующих ведение геолого-маркшейдерского учета при добыче полезных ископаемых<sup>84</sup>.

---

<sup>83</sup> Методические указания утверждены Постановлением Госгортехнадзора России от 10 декабря 1998г. № 76 (№ РД-07-261-98) по согласованию с Минфином, Минэкономики, Министерством природных ресурсов, Министерством по налогам и сборам России (Опубликованы не были).

<sup>84</sup> Такими нормативными документами являются: Единые правила охраны недр при разработке месторождений твердых полезных ископаемых, Госгортехнадзор СССР, 14.05.85 с изм. 1987 г.; Инструкция по наблюдению за сдвижением горных пород, земной поверхности и за подрабатываемыми сооружениями на угольных и сланцевых месторождениях, Госгортехнадзор СССР, 05.03.87; Инструкция по наблюдениям за деформациями бортов, откосов, уступов и отвалов на карьерах и разработке месторождений по обеспечению их устойчивости, Госгортехнадзор СССР, 21.07.70; Инструкция по производству маркшейдерских работ, Госгортехнадзор СССР, 19.02.85; Межотраслевая инструкция по определению и контролю добычи и вскрыши на карьерах, Госгортехнадзор СССР, 10.08.76; Положение по учету запасов полезных ископаемых, постановки их на баланс и списания с баланса запасов, МПР России, 09.07.97; Методические указания по нормированию, определению и учету потерь и разубоживания золотосодержащей руды при добыче, Госгортехнадзор России, 02.03.93; Методические указания по определению, учету, экономической оценке и нормированию потерь полезных компонентов при переработке минерального сырья черной металлургии, Госпроматомнадзор СССР, 21.12.89; Методические указания по разработке ТЭО целесообразности списания утративших промышленное значение запасов полезных ископаемых с учета предприятий, Госгортехнадзор СССР, 17.10.86, изм. 1987 г.; Инструкция о порядке списания запасов полезных ископаемых с учета предприятий по добыче полезных ископаемых, Госгортехнадзор России, 17.09.97; Правила разработки и охраны месторождений минеральных вод и лечебных грязей, Госгортехнадзор России, 22.04.98; Правила разработки месторождений теплоэнергетических вод, Госгортехнадзор СССР, 01.11.85; Типовые методические указания по нормированию потерь твердых полезных ископаемых при добыче, Госгортехнадзор СССР, 28.03.72; Типовые методические указания по определению и учету потерь твердых полезных ископаемых при добыче, Госгортехнадзор СССР, 28.03.72; Типовые методические указания по определению, учету, экономической оценке и нормированию потерь твердых полезных ископаемых и содержащихся в них компонентов при переработке минерального сырья, Госгортехнадзор СССР, 23.06.87; Типовые методические указания по оценке экономических последствий потерь полезных ископаемых при разработке месторождений, Госгортехнадзор СССР, 28.03.72; Методические указания по определению величины технологических потерь нефтяного газа, Миннефтегазпром, 30.05.91; Методические указания по определению технологических потерь нефти на предприятиях нефтяных компаний РФ, Минтопэнерго России, 16.06.97.

## **§ 2. Пользование участками недр континентального шельфа Российской Федерации**

### **§ 2.1. Правовой режим континентального шельфа**

Значимость участков недр континентального шельфа в последнее время неуклонно возрастает. В шельфовой зоне Мирового океана сосредоточено, по оценкам экспертов, более 60 процентов мировых запасов нефти и газа. Размеры залежей ильменита, рутила, циркония, касситерита, магнетита, золота, платины, алмазов, тантала и ниобия на дне Мирового океана вполне сопоставимы с их запасами на суше<sup>85</sup>.

Различие в правовом регулировании использования ресурсов недр территории Российской Федерации, ресурсов недр территориального моря и внутренних морских вод, с одной стороны, и территорий исключительной экономической зоны Российской Федерации и пространств, включающих в себя недра континентального шельфа РФ, с другой, определяется их правовым статусом. Территориальное море и внутренние морские воды являются частью территории российского государства<sup>86</sup>. Российская Федерация, обладая суверенными правами в отношении территории государства, вправе устанавливать юридически обязательные правила использования природных ресурсов, находящихся в государственной собственности. Права Российской Федерации и других государств в отношении природных ресурсов (в том числе и ресурсов участков недр) их континентальных шельфов закреплены в нормах международного права. Основопологающим нормативным актом в этой области является Конвенция ООН по морскому праву. Конвенция, подписанная в 1982 г. 119 странами мирового содружества, впервые установила правовой режим различных морских пространств, природных ресурсов Мирового океана и его дна<sup>87</sup>.

<sup>85</sup> Певзнер М.Е., Костовецкий В.П. Экология горного производства. – М.: Изд-во "Недра", 1990. С.168.

<sup>86</sup> Поэтому Федеральный закон РФ "О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне РФ" (СЗ РФ, 1998, № 31, ст.3833) устанавливает, что исследование, разведка, разработка (добыча) природных ресурсов внутренних морских вод и территориального моря, а также обеспечение экологической безопасности, деятельность на особо охраняемых природных территориях осуществляются в соответствии с законодательством РФ. Иностранцы граждане и лица без гражданства, иностранные юридические лица, а также не имеющие статуса юридического лица объединения юридических лиц иностранных государств и международные организации могут проводить исследования, разведку и разработку (добычу) природных ресурсов внутренних морских вод и территориального моря в порядке, предусмотренном указанным законом, другими федеральными законами и международными договорами РФ. Порядок и формы осуществления полномочий органов исполнительной власти субъектов РФ, территория которых примыкает к внутренним морским водам и территориальному морю, по вопросам исследования, разведки, разработки (добычи) природных ресурсов внутренних морских вод и территориального моря определяются по соглашению между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти соответствующих субъектов РФ.

<sup>87</sup> См. подробнее Мовчан А.П. Морское международное право. – М., 1997. Необходимость международного регулирования правового статуса Мирового океана и его ресурсов была обусловлена притязаниями ряда государств на ресурсы континентального шельфа. Прецедентом послужили односторонние акции США, которые в период правления Г. Трумэна заявили претензии на ресурсы прибрежного моря и континентального шельфа. Впоследствии эти акции были подхвачены латиноамериканскими странами,

Согласно ст.77 Конвенции 1982 г. прибрежное государство осуществляет над континентальным шельфом суверенные права в целях разведки и разработки его природных ресурсов. Искключительность прав государства на территориальный шельф заключается в том, что если прибрежное государство не осваивает природные ресурсы своего шельфа, то никто не может делать этого без определенно выраженного согласия прибрежного государства.

Федеральные законы РФ “О континентальном шельфе Российской Федерации”, “О недрах”, “Об исключительной экономической зоне РФ” не определяют права собственности на природные ресурсы континентального шельфа и исключительной экономической зоны России, что в ряде случаев порождает противоречивые суждения об их правовом режиме. Можно встретить утверждения о том, что “наиболее значимые для общества природные ресурсы ... как на территории Российской Федерации, так и на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации сохранены в государственной собственности”<sup>88</sup>. Другие авторы справедливо полагают, что природные ресурсы континентального шельфа и исключительной экономической зоны РФ не могут находиться в государственной собственности<sup>89</sup>, поскольку российское законодательство исходит из приоритета общепризнанных принципов и норм международного права, которое не признает за прибрежными государствами права собственности на природные ресурсы континентального шельфа и исключительной экономической зоны. С учетом этого, законодатель справедливо не упоминает в федеральных законах о праве собственности на природные ресурсы в районах, находящихся вне суверенитета государства. Достаточно определенно правовой режим природных ресурсов континентального шельфа и исключительной экономической зоны РФ в российском законодательстве устанавливается базовыми федеральными законами, регулирующими недропользование. Федеральный закон РФ “О недрах” указывает, что отношения недропользования на континентальном шельфе регулируются названным законом в соответствии с законодательством о континентальном шельфе и нормами международного права. Нормативные установления ст.5 ФЗ РФ “О

---

расширившими свои территориальные моря до 200 морских миль (Мовчан А.П. Указ. соч. С.19-20). Не стал исключением и Советский Союз. Согласно ст.ст.1,2 Указа Президиума Верховного Совета СССР от 6 февраля 1968г. “О континентальном шельфе” (Свод законов СССР, т.4, с.549-551), Советский Союз осуществлял суверенные права в отношении континентального шельфа, однако его естественные богатства объявлялись государственной собственностью СССР. Разрешение на возведение сооружений и иных установок на континентальном шельфе СССР в целях исследования, разведки и разработки его естественных богатств выдавалось Министерством обороны СССР по согласованию с КГБ при Совете Министров СССР и иными заинтересованными министерствами согласно Постановления Совета Министров СССР от 18 июля 1969г. “О порядке проведения работ на континентальном шельфе СССР и охране его естественных богатств (Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам, т.7, с.498-501).

<sup>88</sup> Осокин Н.Н. Правовые основы собственности на природные ресурсы, – в сб. Экологическое право России: Сборник материалов научно-практических конференций 1995-1998 г.г. – М.: Изд-во “Зерцало”, 1999. С.266.

<sup>89</sup> См., например, Вылегжанин А. Права на морские природные ресурсы // Хозяйство и право, 1997, № 5.



континентальном шельфе Российской Федерации” исчерпывающе определяют содержание исключительных прав России в отношении различных видов пользования недрами шельфа, не упоминая о праве собственности на его природные ресурсы. Согласно ФЗ РФ “Об исключительной экономической зоне РФ”, исключительная экономическая зона Российской Федерации – это морской район с особым правовым режимом, устанавливаемым указанным законом и нормами международного права.

Статья 2 ФЗ РФ “О недрах” относит неиспользуемые части недр в пределах континентального шельфа РФ к государственному фонду недр. А. Вылегжанин полагает<sup>90</sup>, что в ст.1-2 ФЗ РФ “О недрах” закрепляется единая для обоих видов недр (находящихся под и вне юрисдикции государства) норма о запрете оборота участков недр. Отнесение участков недр к государственному фонду недр, само по себе, еще не говорит о притязаниях государства на правомочия владения, распоряжения и пользования ими. Следовательно, нет оснований к тому, чтобы ресурсы недр, в отношении которых государство обладает исключительными суверенными правами, отнести к государственной собственности. Тем более, что законодатель никак не связывает государственный фонд недр с теми материальными объектами, которые, в соответствии с горным и иным законодательством РФ, отнесены к федеральной собственности.

Рассматривая правовое положение природных ресурсов территориального моря РФ, цитируемый автор разделяет государственную собственность на федеральную, собственность субъектов Федерации, неразделенную собственность Федерации и субъектов Федерации, и неразделенную собственность субъектов Федерации. Иными словами, ряд природных ресурсов находится в собственности нескольких субъектов, права и обязанности которых в отношении своей собственности не определены. Имущество, находясь в собственности нескольких лиц, в соответствии с российским гражданским законодательством, может находиться либо в общей долевой, либо в общей совместной собственности. Понятия “неразделенной собственности” российское законодательство не знает. Действительно, ст.72 Конституции РФ определяет, что вопросы пользования, владения и распоряжения природными ресурсами РФ относятся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Но это конституционное положение не должно трактоваться как установление общей (федеральной и субъектов Федерации) собственности на природные ресурсы. Природные ресурсы могут находиться в государственной, муниципальной или частной собственности в соответствии с установлениями природоресурсного законодательства, однако общие положения права собственности формулируются

---

<sup>90</sup> Вылегжанин А. Указ. соч.

гражданским правом. И если оно не предусматривает режима “ неразделенной собственности”, то природоресурсное законодательство не вправе это делать.

А. Вылегжанин ставит под вопрос правомерность отнесения ресурсов территориальных вод к федеральной собственности, мотивируя это тем, что, в соответствии со ст.71 Конституции РФ к компетенции Федерации в этой области относится только “определение статуса и защиты” территориального моря<sup>91</sup>. В соответствии со ст.72 Конституции РФ вопросы пользования, владения и распоряжения природными ресурсами находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Совместное ведение Федерации и ее субъектов по вопросам пользования, владения и распоряжения определенными объектами собственности не означает права общей собственности (долевой или совместной) на эти объекты. Совместное ведение, по любым вопросам, включая вопросы собственности, предполагает, что по ним могут издаваться как федеральные законы и федеральные подзаконные нормативные акты, так и нормативные и подзаконные акты субъектов Федерации<sup>92</sup>. Субъекты Российской Федерации реализуют свое право совместного ведения в отношении пользования, владения и распоряжения природными ресурсами в случае, например, заключения соглашения о разделе продукции, в которых одним из субъектов является орган исполнительной власти субъекта Федерации. В других случаях разрешение (лицензия) на право предоставления участка недр в пользование выдается по совместному решению федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации и субъекта РФ.

Субъекты Российской Федерации принимают участие в нормативной и иной юридически значимой деятельности ( применительно к ст. 72 Конституции РФ) в тех и только тех случаях, когда подлежащие нормативному регулированию общественные отношения возникают или могут возникнуть в связи с юридической деятельностью субъекта Федерации или на его территории. Если отношения, требующие совместного правового регулирования, не затрагивают прав и интересов иных субъектов РФ, то такие субъекты Федерации не могут ( не должны) являться участниками нормотворческого процесса. Природные ресурсы внутренних морских вод и территориального моря РФ находятся вне территории любого из субъектов Российской Федерации и поэтому ни один из них не вправе устанавливать правила (хотя бы и по согласованию с Российской Федерацией) пользования природными ресурсами внутренних морских вод и территориального моря РФ.

*Континентальный шельф*, по российскому законодательству, включает в себя морское дно и недра подводных районов, находящиеся за пределами территориального моря

<sup>91</sup> Вылегжанин А. Права на морские природные ресурсы // Хозяйство и право, 1997, № 5.

<sup>92</sup> Баглай М.В., Габричидзе Б.Н. Конституционное право Российской Федерации. – М.: Издательская группа “Инфра•М – Кодекс”, 1996, с.273.

Российской Федерации на всем протяжении естественного продолжения ее сухопутной территории до внешней границы подводной окраины материка. Подводной окраиной материка является продолжение континентального массива РФ, включающего в себя поверхность и недра континентального шельфа, склона и подъема. Определение континентального шельфа применяется также ко всем островам РФ. Внутренней границей континентального шельфа является внешняя граница территориального моря.

С учетом делимитаций континентального шельфа, производимых между Российской Федерацией и государствами, побережья которых противостоят побережью РФ или являются смежными с ее побережьем, на основе международных договоров РФ или норм международного права, внешняя граница континентального шельфа находится на расстоянии 200 морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря, при условии, что внешняя граница подводной окраины материка не простирается на расстояние более чем 200 морских миль. Если подводная окраина материка простирается на расстояние более 200 морских миль от указанных исходных линий, внешняя граница континентального шельфа совпадает с внешней границей подводной окраины материка, определяемой в соответствии с нормами международного права<sup>93</sup>.

В развитие норм международного права в сфере регулирования отношений по использованию природных ресурсов континентального шельфа был принят Федеральный закон “О континентальном шельфе РФ”<sup>94</sup>. Статья 5 Закона, устанавливая *исключительные права России на континентальный шельф*, определяет их содержание. Российская Федерация на континентальном шельфе осуществляет: 1) суверенные права в целях разведки континентального шельфа и разработки его природных ресурсов<sup>95</sup>. Эти права являются

---

<sup>93</sup> 10 февраля 2000 года на заседании Правительства РФ был рассмотрен вопрос “О мерах по завершению работ для определения и закрепления внешних границ континентального шельфа РФ в соответствии с Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г. Было отмечено, что в настоящее время основные перспективы открытия и разработки месторождений нефти и газа в России, в том числе на основе соглашений о разделе продукции, связаны с освоением континентального шельфа, имеющего высокий нефтегазовый потенциал. В соответствии с Конвенцией прибрежное государство может окончательно установить внешнюю границу своего континентального шельфа только после рассмотрения этой границы и подтверждающих ее научно-технических данных в Комиссии ООН по границам континентального шельфа. Постановлением Правительства РФ от 16.06.97 № 717 установлены задания Министерству природных ресурсов, Минобороны и МИД России в связи с определением внешней границы российского континентального шельфа. Решение этой задачи позволит: закрепить за Россией суверенные права на дополнительную территорию континентального шельфа в Северном Ледовитом океане площадью около 1,2 млн. кв.км.; прирастить прогнозные углеводородные ресурсы России на 4,9 млрд. тонн условного топлива; установить юрисдикцию России и контроль за деятельностью на морском дне и в покрывающих водах.

<sup>94</sup> СЗ РФ, 1995, № 49, ст.4694 (в ред. Федерального закона от 10.02.99 № 32-ФЗ // СЗ РФ, 1999, № 7, ст.879).

<sup>95</sup> Под природными ресурсами континентального шельфа Закон понимает минеральные и другие неживые ресурсы морского дна и его недр, а также живые организмы, относящиеся к “сидячим видам”, то есть организмы, которые в период, когда возможен их промысел, находятся в неподвижном состоянии на морском дне или под ним, либо не способны передвигаться иначе, как находясь в постоянном физическом контакте с морским дном или его недрами. Минеральные и живые ресурсы континентального шельфа находятся в ведении

исключительными в том смысле, что если Российская Федерация не производит разведку континентального шельфа или не разрабатывает его минеральные или живые ресурсы<sup>96</sup>, никто не может делать это без согласия РФ; 2) исключительное право разрешать и регулировать буровые работы на континентальном шельфе для любых целей; 3) исключительное право сооружать, а также разрешать и регулировать создание, эксплуатацию и использование искусственных островов, установок и сооружений. Российская Федерация осуществляет юрисдикцию над такими искусственными островами, установками и сооружениями, в том числе юрисдикцию в отношении таможенных, фискальных, санитарных и иммиграционных законов и правил, а также законов и правил, касающихся безопасности; 4) юрисдикцию в отношении: морских научных исследований; защиты и сохранения морской среды в связи с разведкой и разработкой минеральных ресурсов, промыслом живых ресурсов, захоронением отходов и других материалов; прокладки и эксплуатации подводных кабелей и трубопроводов Российской Федерации.

Права Российской Федерации на континентальный шельф не затрагивают правовой статус покрывающих его вод и воздушного пространства над этими водами. Россия, осуществляя суверенные права и юрисдикцию на континентальном шельфе, не вправе препятствовать осуществлению судоходства, иных прав и свобод других государств, признаваемых в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права.

Федеральные органы государственной власти обладают широкими полномочиями в области регулирования отношений недропользования на континентальном шельфе. К основным из них относятся:

- ✓ определение стратегии ресурсопользования на континентальном шельфе на основе заключений государственной экологической экспертизы, с учетом интересов коренных малочисленных народов и населения, проживающего на территориях, прилегающих к морскому побережью РФ;
- ✓ установление порядка проведения конкурсов (аукционов) на получение права пользования участками континентального шельфа, использования его минеральных ресурсов, включая лицензирование, разработку соответствующих стандартов (норм и правил);
- ✓ государственный горный надзор, включая контроль за рациональным использованием минеральных и живых ресурсов;

---

РФ. Деятельность по разведке, разработке (промыслу) таких ресурсов и их охране входит в компетенцию Правительства РФ.

<sup>96</sup> живые ресурсы континентального шельфа – это живые организмы, относящиеся к “сидячим видам”.

- ✓ регистрация работ по использованию ресурсов континентального шельфа и его участков, составление федерального баланса запасов минеральных ресурсов;
- ✓ введение запретов, ограничений и особых условий пользования морским дном и его недрами на отдельных участках континентального шельфа в связи с освоением минеральных ресурсов, а также в местах нереста живых ресурсов;
- ✓ регулирование и проведение ресурсных и морских научных исследований;
- ✓ установление системы платежей, определение размеров, условий и порядка взимания платы за пользование участками континентального шельфа в целях поиска, разведки и разработки минеральных ресурсов, а также за использование живых ресурсов;
- ✓ регулирование создания, эксплуатации и использования искусственных островов, установок и сооружений, условий и требований прокладки подводных кабелей и трубопроводов в целях изучения, поиска, разведки и разработки минеральных ресурсов и в иных целях;
- ✓ ведение Российского государственного фонда данных о состоянии континентального шельфа и его ресурсов;
- ✓ разрешение споров в отношении континентального шельфа и деятельности на нем;
- ✓ заключение и реализация соглашений о разделе продукции, международных договоров РФ в отношении континентального шельфа и его участков.

Пользователями участков недр континентального шельфа могут быть физические и юридические лица РФ и иностранных государств, а также создаваемые на основе договора о совместной деятельности и не имеющие статуса юридического лица объединения юридических лиц, являющиеся стороной соглашения о разделе продукции, при условии, что участники такого объединения несут солидарную ответственность по обязательствам, вытекающим из соглашений о разделе продукции.

## § 2.2. Виды пользования участками континентального шельфа

Статья 7 ФЗ РФ “О континентальном шельфе РФ” предусматривает такие виды пользования его участками, как:

- 1) региональное геологическое изучение в целях оценки перспектив рудоносности и нефтегазоносности крупных регионов континентального шельфа (региональные геолого-геофизические работы, геологическая съемка, инженерно-геологические изыскания, ресурсные исследования<sup>97</sup>);
- 2) поиск минеральных ресурсов;

---

<sup>97</sup> морские ресурсные исследования на континентальном шельфе РФ, в соответствии со ст.4 ФЗ РФ “О континентальном шельфе РФ” – это прикладные научно-исследовательские работы, направленные на изучение, разведку и разработку минеральных ресурсов и промысел живых ресурсов

- 3) разведка и разработка минеральных ресурсов;
- 4) одновременный поиск, разведка и разработка минеральных ресурсов;
- 5) строительство и эксплуатация подземных сооружений, не связанных с разведкой и разработкой минеральных ресурсов, а также сбор минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов.

Приведенный перечень нельзя считать исчерпывающим. Глава IV Закона посвящена правовому регулированию создания искусственных островов, установок и сооружений и прокладки подводных кабелей и трубопроводов на континентальном шельфе, Глава V – правовому регулированию морских научных исследований на континентальном шельфе, Глава III – правовому регулированию изучения и использования живых ресурсов. Закон не определяет понятия искусственных островов, установок и сооружений, однако из его содержания можно сделать заключение, что такие технические средства прочно связаны с участком континентального шельфа<sup>98</sup>. Подводные кабели и трубопроводы также не могут быть проложены иначе, как с использованием участков континентального шельфа. Статья 4 Закона указывает, что морские научные исследования направлены на получение знаний по всем аспектам природных процессов, происходящих на морском дне и в его недрах. Это также свидетельствует о необходимости использования участков континентального шельфа в ходе проведения таких исследований. Учитывая приведенное ранее нормативное определение “живых ресурсов” как организмов, находящихся в неподвижном состоянии на морском дне или под ним, а также передвигающихся не иначе как по морскому дну, можно сделать вывод о том, что промысел живых ресурсов континентального шельфа также невозможен без пользования его участком.

Таким образом, перечень видов пользования участками континентального шельфа, установленный ст.7 Закона, следует дополнить такими видами, как:

- 1) создание искусственных островов, установок и сооружений;
- 2) прокладка подводных кабелей и трубопроводов на континентальном шельфе;
- 3) морские научные исследования на континентальном шельфе, а также использование и изучение живых ресурсов континентального шельфа.

Федеральный Закон “О континентальном шельфе РФ” содержит Главу VI “Защита и сохранение минеральных и живых ресурсов, захоронение отходов и других материалов”. Следует признать, что захоронение на континентальном шельфе различных отходов не является одним из видов пользования участками континентального шельфа. Анализ норм указанной Главы позволяет заключить, что под захоронением понимается сброс в море или

---

<sup>98</sup> Об этом, в частности, свидетельствует положение ст.16 Закона, устанавливающее, что искусственные острова, установки и сооружения не обладают статусом островов и не имеют территориального моря, исключительной экономической зоны и континентального шельфа.

океан (в пределах территории континентального шельфа) контейнеризованных отходов и иных материалов, не связанный с использованием недр континентального шельфа. Контроль за сбросом таких веществ сходен с контролем за иными загрязняющими выбросами и сбросами в атмосферу, водные объекты. В силу этого отношения, возникающие в ходе контроля за размещением на территориальном шельфе отходов, должны регулироваться нормами экологического права и, следовательно, ни к предмету правового регулирования, ни к сфере действия природоресурсного права не относятся<sup>99</sup>.

Исключительные права Российской Федерации на использование участков континентального шельфа дает возможность устанавливать такие правила их использования, которые всемерно учитывают интересы государства. Участки континентального шельфа передаются в пользование таким лицам, которые, при прочих равных условиях, в максимальной степени используют возможности промышленности Российской Федерации. Кроме этого, в целях обеспечения безопасности и развития промышленности и энергетики России на основании представления заинтересованных федеральных органов исполнительной власти могут вводиться ограничения на участие иностранных пользователей в конкурсах (аукционах) на поиск, разведку и разработку минеральных ресурсов отдельных участков, а также проведение конкурсов (аукционов) с участием только российских пользователей.

### § 2.3. Правовое регулирования использования участков континентального шельфа в целях его регионального изучения, поиска, разведки и разработки его минеральных ресурсов

Право пользования участком континентального шельфа возникает с момента получения лицензии, выдаваемой на основании проведенного конкурса (аукциона). Лицензия выдается федеральным органом исполнительной власти по природным ресурсам по согласованию с федеральными органами исполнительной власти по обороне, по рыболовству, по оборонным отраслям промышленности с уведомлением федеральных органов исполнительной власти по

---

<sup>99</sup> В пользу этого говорят, в частности, нормы ст.35 ФЗ РФ “О континентальном шельфе РФ”, устанавливающие, что в запросе на получение разрешения на захоронение отходов и других материалов должны содержаться, в частности, сведения о вероятности эффекта окраски или других изменений, понижающих товарные качества продуктов моря (ракообразных, рыб, растений); характеристику воды; возможное влияние на зоны отдыха (наличие плавающих или занесенных течением материалов, мутность, неприятный запах, обесцвечивание и вспенивание); возможное влияние на морскую фауну и флору, рыбные запасы и рыбный промысел, сбор водорослей; возможное влияние на другие виды использования моря (ухудшение качества воды для промышленного применения, морская коррозия сооружений, помехи судоходству из-за плавающих или занесенных течением материалов, помехи судоходству или рыболовству вследствие накопления отходов и других материалов на морском дне). Эти требования свидетельствуют об их экологической направленности, необходимости защиты вод морей и океанов, рыбных запасов.

пограничной службе, по науке и технической политике, по таможенному делу, по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды.

Лицензия на пользование участками недр континентального шельфа, по сравнению с лицензией на недропользование, дополнительно должна содержать сведения: об экологическом обеспечении пользования участками, включая организацию экологического мониторинга, согласованные методики возмещения ущерба, наносимого живым ресурсам; о мерах по предотвращению и ликвидации аварийных ситуаций; о страховании, консервации и ликвидации установок и сооружений по завершении работ.

В лицензию могут включаться не противоречащие законодательству о континентальном шельфе дополнительные условия использования объектов инфраструктуры на территориях субъектов Федерации в районах действия лицензии или на прилегающих к ним участках, учитывающие экономические интересы прибрежных субъектов РФ. При выдаче лицензий должны согласовываться с пользователем участков и указываться в лицензии объемы инвестиций на развитие социально-производственной структуры таких прибрежных территорий и размещение заказов на предприятиях Российской Федерации по согласованию с федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации.

Право пользования участками континентального шельфа не может быть передано их пользователями третьим лицам в порядке переуступки прав, предусмотренном гражданским законодательством РФ.

Пользователи участков обязаны осуществлять технологические, гидротехнические, санитарные и иные мероприятия, соблюдать нормы и стандарты международного и национального права по защите морской среды, минеральных и живых ресурсов; а также регулярно поддерживать связь с береговыми службами Российской Федерации и при наличии соответствующего оборудования передавать в основные международные синоптические сроки в ближайший радиометеорологический центр России оперативные данные метеорологических и гидрологических наблюдений.

Иностранные пользователи участков континентального шельфа, кроме этого, обязаны осуществлять региональное геологическое изучение, поиск, разведку и разработку минеральных ресурсов только в присутствии и под контролем должностных лиц органов охраны континентального шельфа; обеспечивать их бесплатный проезд к месту проведения работ и обратно, размещение и полное обеспечение, наравне с собственным руководящим персоналом, использование средств радиосвязи.



## § 2.4. Правовое регулирование пользования недрами континентального шельфа Российской Федерации, не связанного с извлечением природных ресурсов

Не связано с извлечением ресурсов недр континентального шельфа использование его участков для создания искусственных островов, установок и сооружений, а также прокладки подводных кабелей и трубопроводов. *Искусственные острова, установки и сооружения на континентальном шельфе* могут создаваться для его регионального геологического изучения, поиска, разведки и разработки минеральных ресурсов континентального шельфа, проведения ресурсных и морских научных исследований, промысла, сохранения и защиты живых ресурсов континентального шельфа и в иных целях<sup>100</sup>. Субъектами такой деятельности могут быть российские и иностранные физические и юридические лица, лица, являющиеся инвесторами в соответствии с законом РФ “О соглашениях о разделе продукции”, федеральные органы исполнительной власти Российской Федерации и субъектов РФ, иностранные государства и компетентные международные организации.

Для обеспечения безопасности искусственных островов, установок и сооружений, а также судоходства в местах их расположения, не допускается их сооружение на признанных морских путях, имеющих существенное значение для международного судоходства. В этих же целях вокруг искусственных островов, установок и сооружений устанавливаются зоны безопасности, простирающиеся не более чем на 500 метров от каждой точки внешнего края искусственных объектов. Федеральный орган исполнительной власти по обороне, по согласованию с федеральным органом исполнительной власти по пограничной службе, определяет в этих зонах меры по обеспечению безопасности, информация о которых публикуется в “Извещениях мореплавателям”. Также в “Извещениях мореплавателям” публикуются сведения об удалении искусственных объектов с указанием глубины, географических координат, размеров объектов, которые удалены не полностью.

В зависимости от целей эксплуатации искусственных островов, установок и сооружений, разрешения на их создание выдается в течение четырех месяцев со дня получения соответствующего запроса федеральными органами исполнительной власти: по природным ресурсам – для использования в целях использования ресурсов недр континентального шельфа; по рыболовству – в целях использования искусственных

---

<sup>100</sup> Если правовое регулирование указанных отношений осуществляется федеральным законом, то отношения, возникающие в ходе использования ресурсов недр внутренних морских вод и территориального моря в целях, не связанных с добычей минеральных ресурсов, в соответствии с федеральным законом “О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации”, регулируются Постановлениями Правительства РФ (см., например, Постановления Правительства Российской Федерации от 26 января 2000 г. № 68 “Об утверждении “Порядка прокладки подводных кабелей и трубопроводов во внутренних морских водах и территориальном море РФ”, // СЗ РФ, 2000, № 5, ст.534; от 19 января 2000г. № 44 “Об утверждении порядка создания, эксплуатации и использования искусственных островов, сооружений и установок во внутренних морских водах и территориальном море РФ” // СЗ РФ, 2000, № 4, ст.396).

островов, установок и сооружений для промысла, сохранения и защиты живых ресурсов; по науке и технической политике – в целях использования искусственных островов, установок и сооружений для проведения морских научных исследований. Объекты, используемые федеральным органом исполнительной власти по обороне или федеральным органом по пограничной службе, возводятся по согласованию с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти.

Запрос на создание искусственных островов, установок и сооружений должен быть направлен в компетентный государственный орган не менее чем за шесть месяцев до начала работ и содержать: 1) сведения о заявителях и лицах, ответственных за создание, сооружение и использование искусственных островов, установок и сооружений; 2) цели и назначение создаваемых искусственных островов, установок, сооружений и их географические координаты; 3) данные о плавучих средствах, которые предполагается использовать при выполнении работ до созданию и использованию искусственных островов, установок и сооружений; 4) технологические методы и средства проектируемых работ; 5) сроки начала, окончания работ по сооружению и использованию искусственных островов, установок и сооружений; 6) описание экологических последствий и меры по их предупреждению или снижению возможного ущерба окружающей среде; 7) данные о мерах по предотвращению и ликвидации аварийных ситуаций.

Согласно ст.19 ФЗ РФ “О континентальном шельфе РФ” заявителю может быть отказано в выдаче разрешения на создание искусственных островов, установок и сооружений, если: 1) создается угроза безопасности РФ; 2) создание искусственных островов, установок и сооружений несовместимо с требованиями защиты минеральных или живых ресурсов; 3) искусственные острова, установки и сооружения ориентированы на заповедники, заказники, заповедные зоны или другие особо охраняемые природные территории континентального шельфа, имеющие важное значение для сохранения, воспроизводства и миграции ценных видов живых ресурсов; 4) искусственные острова, установки и сооружения имеют непосредственное значение для регионального геологического изучения континентального шельфа, поиска, разведки или разработки минеральных ресурсов или промысла живых ресурсов; 5) информация, представленная в запросе, не соответствует целям и назначению создания искусственных островов, установок и сооружений или имеются обязательства, не выполненные перед Российской Федерацией, вытекающие из работ, осуществленных ранее заявителями.

Лица, имеющие разрешение на создание искусственных островов, установок и сооружений, вправе владеть и пользоваться ими в соответствии с выданным разрешением

без права передачи другим лицам. Основные обязанности владельцев искусственных островов, установок и сооружений:

- 1) выполнять законодательство о континентальном шельфе и международные договоры РФ;
- 2) обеспечивать безопасную эксплуатацию искусственных островов, установок и сооружений, ликвидировать покинутые или не используемые искусственные острова, установки и сооружения в установленные в разрешении сроки;
- 3) обеспечивать свободный доступ на искусственные острова, установки и сооружения должностных лиц органов охраны;
- 4) поддерживать связь с береговыми службами России и передавать в основные международные синоптические сроки в ближайший российский радиометеорологический центр оперативные данные метеорологических и гидрологических наблюдений.

Иностранные владельцы искусственных островов, установок и сооружений обязаны, кроме этого, обеспечить присутствие на них и беспрепятственный доступ в любые помещения представителей федеральных органов России, выдавших разрешения на их создание. Они также обязаны разместить и обеспечивать указанных должностных лиц наравне с собственным руководящим персоналом. Иностранные заявители, получившие разрешение на создание искусственных островов, установок и сооружений, могут начинать работы по их созданию и эксплуатации только в присутствии и под контролем российских представителей.

Работы по созданию и эксплуатации искусственных островов, установок и сооружений, производимые с нарушениями федерального законодательства о континентальном шельфе, международных договоров РФ и условий разрешений на их строительство и эксплуатацию, могут быть приостановлены или прекращены по решению федеральных органов исполнительной власти, выдавших разрешение, или по решению должностных лиц органов охраны. Возобновление приостановленных или прекращенных работ допускается только после устранения допущенных нарушений.

*Подводные кабели и трубопроводы на континентальном шельфе* Российской Федерации могут использоваться для разведки и разработки минеральных ресурсов, для эксплуатации искусственных островов, установок и сооружений и в иных целях, с их выводом или без вывода на территорию России. Прокладка подводных кабелей и трубопроводов на континентальном шельфе Российской Федерации осуществляется российскими и иностранными заявителями в соответствии с нормами международного права, законодательства о континентальном шельфе и условиями разрешения на проведение таких работ, которое выдается на основании заявки заинтересованных лиц. Заявка

рассматривается федеральным органом исполнительной власти по природным ресурсам, который согласовывает предлагаемую заявителем трассу прокладки подводных кабелей и трубопроводов с федеральными органами исполнительной власти (по обороне, по связи, по транспорту, по рыболовству, по науке и технической политике, по топливу и энергетике, а также федеральным органом по пограничной службе) и представляет Правительству РФ заключение о возможном прохождении трасс подводных кабелей и трубопроводов. Статья 22 ФЗ РФ “О континентальном шельфе РФ” прямо не указывает, какой государственный орган уполномочен выдавать разрешение на прокладку подводных кабелей и трубопроводов на континентальном шельфе. Федеральный орган исполнительной власти по природным ресурсам лишь рассматривает заявку и согласовывает необходимые условия с другими государственными органами, представляя материалы и заключение по ним Правительству РФ. Такая конструкция указанной нормы позволяет предположить, что именно Правительство Российской Федерации, рассмотрев представленное заключение, вправе принять решение о выдаче разрешения на прокладку подводных кабелей и трубопроводов на континентальном шельфе РФ.

Положительное заключение о предполагаемых маршрутах прохождения трасс подводных кабелей и трубопроводов может быть положительным только в тех случаях, когда это не повлечет препятствий в осуществлении работ по региональному геологическому изучению континентального шельфа, поиску, разведке и разработке минеральных ресурсов или промыслу живых ресурсов, эксплуатации и ремонту ранее проложенных кабелей и трубопроводов и при условии обеспечения защиты и сохранения минеральных и живых ресурсов.

О проложенных подводных кабелях и трубопроводах пользователи участков континентального шельфа обязаны сообщить федеральному органу исполнительной власти по обороне для опубликования в “Извещениях мореплавателям”. Это обеспечивает международно-правовую защиту проложенных подводных кабелей и трубопроводов в соответствии с нормами международного права.

*Морские научные исследования*, по определению законодателя – фундаментальные или прикладные исследования и экспериментальные работы, проводимые для этих исследований и направленные на получение знаний по всем аспектам природных процессов, происходящих на морском дне и в его недрах. Они могут проводиться федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации, российскими физическими и юридическими лицами; иностранными государствами, их физическими и юридическими лицами, компетентными международными организациями.

Для получения права на проведение морских научных исследований российские заявители подают в федеральный орган исполнительной власти по науке и технической политике запрос не менее чем за шесть месяцев до предполагаемой даты начала проведения морских научных исследований. Иностранные заявители направляют аналогичный запрос по дипломатическим каналам. Запрос должен содержать: информацию о характере, целях, методах и средствах заявленных морских научных исследований, их информацию о возможном воздействии на природные ресурсы; географические координаты районов проведения морских научных исследований, маршруты следования к ним и обратно; даты прибытия и ухода исследовательских судов или размещения и удаления научного оборудования; название учреждения, под руководством которого проводятся морские научные исследования и лице, ответственном за их проведение (начальнике экспедиции).

Решения о выдаче разрешения на проведение морских научных исследований; об отказе в согласии на проведение морских научных исследований; о несоответствии информации характеру, целям и методам проведения морских научных исследований либо о необходимости предоставления дополнительной информации о планируемых морских научных исследованиях принимается федеральным органом исполнительной власти по науке и технической политике по согласованию с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти ( по использованию природных ресурсов, по рыболовству, по обороне, по пограничной службе, по службе безопасности, по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, а при необходимости и другими). При отсутствии в течение четырех месяцев разрешения на проведение морских научных исследований или иного уведомления иностранные заявители вправе приступать к проведению таких исследований в сроки, предусмотренные в запросе, но не ранее чем по истечении шести месяцев со дня направления запроса или дополнительных сведений. Компетентная международная организация, планирующая проведение морских научных исследований, в таких случаях вправе приступить к их осуществлению в соответствии с законодательством о континентальном шельфе и международными договорами Российской Федерации.

Федеральный орган исполнительной власти по использованию природных ресурсов на основании ст.25 ФЗ РФ “О континентальном шельфе РФ” вправе отказать в разрешении на проведение морских научных исследований, если они: 1) создают или могут создать угрозу безопасности Российской Федерации; 2) имеют непосредственное отношение к региональному геологическому изучению континентального шельфа, поиску, разведке или разработке минеральных ресурсов или промыслу живых ресурсов; 3) несовместимы с требованиями защиты морской среды, минеральных и живых ресурсов; 4) включают буровые работы на континентальном шельфе, использование взрывчатых веществ,

пневмоустройств или привнесение вредных веществ в морскую среду; 5) включают строительство, эксплуатацию или использование искусственных островов, установок и сооружений, о которых не было упомянуто в запросе; 6) создают помехи для деятельности, проводимой Российской Федерацией в осуществлении своих суверенных прав и юрисдикции на континентальном шельфе; 7) информация о их проведении является неточной или проводящий морские научные исследования заявитель имеет не выполненные перед Российской Федерацией обязательства, вытекающие из ранее проведенных морских научных исследований.

В разрешении на проведение морских научных исследований не может быть отказано, если их проведение планируется на континентальном шельфе за пределами 200 морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря, со ссылкой на ресурсные исследования, за исключением районов, в которых по объявлению Правительства РФ ведутся или будут вестись региональное геологическое изучение континентального шельфа, поиск, разведка или разработка минеральных ресурсов или промысел живых ресурсов. Информация о таких районах публикуется в “Извещениях мореплавателям”.

Заявители, получившие разрешение и осуществляющие проведение морских научных исследований, обязаны:

- 1) выполнять законодательство о континентальном шельфе и международные договоры РФ;
- 2) представлять федеральному органу исполнительной власти по науке и технической политике предварительные доклады и данные метеорологических и гидрологических наблюдений по мере их накопления, а окончательные сведения – по завершении исследований;
- 3) незамедлительно информировать специально уполномоченный федеральный орган по науке и технической политике о любом изменении в морском научном исследовании;
- 4) не создавать неоправданных помех для деятельности, проводимой Российской Федерацией в осуществлении своих суверенных прав и юрисдикции на континентальном шельфе;
- 5) удалять установки, сооружения и устройства по завершении морского научного исследования, если нет договоренности об ином.

Иностранные заявители обязаны обеспечивать также участие в морских научных исследованиях представителей России, их доступ ко всем данным и образцам, полученным в ходе исследований, и передавать им данные, с которых можно сделать копии и образцы, которые могут быть разделены без ущерба для их научной ценности.

Исследовательские суда, летательные аппараты, установки и сооружения, проводящие морские научные исследования, обязаны поддерживать связь с береговыми службами РФ и передавать в основные международные синоптические сроки в ближайший радиометеорологический центр РФ оперативные данные метеорологических, гидрологических и аэрологических наблюдений в соответствии со стандартными процедурами Всемирной метеорологической организации.

Правом на использование данных, полученных в результате морских научных исследований, проводившихся российским заявителем, обладают Российская Федерация и заявитель, проводивший исследования. Окончательные результаты и заключения по завершении исследований направляются заявителем, проводившим морские научные исследования, в федеральный орган исполнительной власти по науке и технической политике для передачи в государственные фонды данных. Для иностранных заявителей, проводивших морские научные исследования, установлена дополнительная обязанность по обеспечению доступа международному сообществу ко всем результатам исследований. Исключения составляют данные, имеющие непосредственное отношение к региональному геологическому изучению континентального шельфа РФ, поиску, разведке или разработке минеральных ресурсов или промыслу живых ресурсов, которые могут быть опубликованы только с согласия Правительства Российской Федерации.

Морские научные исследования, проводимые с нарушением законодательства РФ о континентальном шельфе и международных договоров Российской Федерации, могут быть приостановлены или прекращены по решению федерального органа исполнительной власти по науке и технической политике или органов охраны. Их возобновление допускается только после устранения в установленные сроки допущенных нарушений и предоставления указанному органу или органу охраны, вынесшему решение о приостановлении морских научных исследований, гарантий недопущения подобных нарушений в дальнейшем.

Морские научные исследования подлежат прекращению, если они проводятся без надлежащего разрешения, либо в случае изменения программы исследований без согласования с федеральным органом исполнительной власти по науке и технической политике. Изменения программы считаются согласованными, если федеральный орган исполнительной власти по науке и технической политике, получив сообщение о предполагаемых изменениях, не сообщит в течение 45 дней со дня получения уведомления о своих возражениях.

## § 2.5. Платежи за пользование участками континентального шельфа

В основе регулирования отношений пользования природными ресурсами континентального шельфа лежат правовые принципы платности ресурсопользования, ответственности за нарушения условий ресурсопользования на континентальном шельфе и финансовое обеспечение изучения, воспроизводства и защиты природных ресурсов континентального шельфа.

Виды платежей за пользование ресурсами континентального шельфа, их размеры, порядок уплаты устанавливаются федеральными законами “О недрах”, “О соглашениях о разделе продукции”, “О континентальном шельфе РФ” и финансовым законодательством. Платежи за пользование ресурсами континентального шельфа являются обязательными для всех пользователей ресурсами континентального шельфа независимо от форм собственности и национальной принадлежности, а также создаваемых на основе договора о совместной деятельности и не имеющих статуса юридического лица объединений юридических лиц, являющихся стороной соглашения о разделе продукции.

Система платежей за пользование минеральными ресурсами континентального шельфа включает:

- 1) сборы за участие в конкурсе ( аукционе) и выдачу лицензий на пользование минеральными ресурсами;
- 2) плату за геологическую информацию о минеральных ресурсах;
- 3) платежи за пользование минеральными ресурсами;
- 4) отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы;
- 5) акцизы;
- 6) сбор за выдачу разрешений на захоронение отходов и других материалов.

Кроме перечисленных платежей, пользователи уплачивают другие налоги и сборы, предусмотренные законодательством РФ в области налогообложения. Освобождаются от платы за пользование ресурсами континентального шельфа пользователи, осуществляющие проведение наблюдений в рамках государственного мониторинга и морских научных исследований.

Платежи за право пользования недрами континентального шельфа осуществляются в порядке и на условиях, установленных “ Положением о порядке и условиях взимания платежей за право пользования недрами, акваторией и участками морского дна” для месторождений полезных ископаемых, расположенных на суше. Платежи за пользование акваторией и участками морского дна устанавливаются в зависимости от арендуемой площади, ее конфигурации, мощности водной толщи, целей пользования недрами,



продуктивности акватории, а также с учетом наличия навигационных путей, коммуникаций и технических сооружений в районе работ.

Конкретные размеры платежей определяются согласно реестрам, составленным на основе районирования континентального шельфа по географо-экономическим и экологическим параметрам, с учетом режима работ в зонах особого внимания (районы с естественной средой, необходимой для жизнедеятельности уникальной флоры и фауны; районы, требующие защиты прибрежных земель; районы, подверженные штормам, разрушениям, эрозии). Размер платежей устанавливается органами, предоставляющими лицензию на право пользования конкретной акваторией и участками морского дна.

Платежи за право пользования недрами континентального шельфа в границах территориального моря распределяются в следующем порядке: бюджет субъекта Федерации – 60 процентов; федеральный бюджет – 40 процентов. Платежи за право пользования недрами в пределах исключительной экономической зоны поступают в федеральный бюджет.

## § 2.6. Правовое обеспечение исполнения законодательства о ресурсопользовании на континентальном шельфе Российской Федерации

Особенности территориального расположения ресурсов недр континентального шельфа определяют специфику органов и правовых средств, призванных осуществлять контроль за соблюдением законодательства о континентальном шельфе и используемых ими правовых средств. Органами, осуществляющими функции по обеспечению рационального и безопасного использования ресурсов континентального шельфа, а также защиты экономических и иных законных интересов Российской Федерации являются, в пределах своей компетенции, федеральные органы исполнительной власти и их территориальные органы по пограничной службе; использованию природных ресурсов; по рыболовству, а также государственный горный и промышленный надзор России. Координация надзорных и иных функций перечисленных органов возлагается на федеральный орган исполнительной власти по пограничной службе<sup>101</sup>.

Указания должностных лиц органов охраны исключительных прав Российской Федерации на континентальный шельф, в пределах предоставленных им полномочий, являются обязательными для всех российских и иностранных физических и юридических лиц, а также для представителей иностранных государств и компетентных международных организаций, осуществляющих деятельность на континентальном шельфе Российской Федерации.

---

<sup>101</sup> Федеральный закон РФ “О пограничной службе” // СЗ РФ, 2000, № 19, ст.2021.

Для обеспечения исполнения возложенных на них обязанностей по охране и надзору, должностные лица органов охраны наделены широкими полномочиями.

*При выполнении своих служебных обязанностей они, согласно ст.43 ФЗ РФ “ О континентальном шельфе РФ”, имеют право:*

*1) останавливать и осматривать российские и иностранные суда и иные плавучие средства, искусственные острова, установки и сооружения, осуществляющие: региональное геологическое изучение континентального шельфа, поиск, разведку и разработку минеральных ресурсов; промысел живых ресурсов; ресурсные и морские научные исследования; захоронение отходов и других материалов; иную деятельность на континентальном шельфе РФ;*

*2) проверять на судах, искусственных островах, установках и сооружениях документы на право осуществления деятельности, связанной с использованием ресурсов континентального шельфа РФ;*

*3) в случаях, предусмотренных законодательством о континентальном шельфе и международными договорами РФ: приостанавливать или прекращать деятельность по использованию ресурсов континентального шельфа, осуществляемую с нарушениями федеральных законов и международных договоров России; задерживать нарушителей и изымать у них орудия лова, оборудование, инструменты, установки и другие предметы, а также документы и все незаконно добытое; преследовать и задерживать суда – нарушители, осуществляющие деятельность с нарушением законодательства о континентальном шельфе и доставлять их в ближайший российский порт (иностранные суда – в один из российских портов, открытых для захода иностранных судов); налагать на нарушителей штрафы или передавать материалы о совершенных нарушениях в суды в соответствии с законодательством РФ;*

*4) останавливать суда, если имеются достаточные основания считать, что эти суда произвели незаконное захоронение отходов и других материалов на континентальном шельфе. У капитана остановленного судна может быть затребована информация, необходимая для того, чтобы установить, было ли совершено нарушение. Само судно может быть осмотрено с составлением протокола об осмотре с последующим задержанием, если для этого имеются достаточные основания;*

*5) составлять протоколы о нарушениях законодательства о континентальном шельфе и международных договоров РФ при остановке или прекращении незаконного использования ресурсов континентального шельфа, задержании нарушителей и судов-нарушителей, об изъятии орудий лова, оборудования, инструментов, установок и других предметов а также документов и всего незаконно добытого. Порядок преследования, остановки, осмотра и задержания судов, осмотра искусственных островов, установок и сооружений, порядок составления протоколов и порядок нахождения задержанных судов-нарушителей в портах РФ определяются в соответствии с законодательством РФ и нормами международного права;*

*6) применять оружие против нарушителей законодательства о континентальном шельфе и международных договоров РФ для отражения их нападения и прекращения сопротивления в случае, если жизнь должностных лиц органов охраны подвергается непосредственной опасности. Порядок применения оружия определяется Правительством РФ.*

*Должностные лица органов охраны пользуются перечисленными правами также в отношении судов, находящихся в территориальном море или во внутренних водах Российской Федерации, если имеются достаточные основания полагать, что эти суда нарушили на континентальном шельфе РФ законодательство о континентальном шельфе или международные договоры РФ.*

### **§ 3. Правовое регулирование пользования ресурсами исключительной экономической зоны Российской Федерации**

#### **§ 3.1. Правовой режим исключительной экономической зоны Российской Федерации**

Понятие исключительной экономической зоны государства и ее правовой режим впервые были установлены Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г. Правовой режим исключительной экономической зоны Российской Федерации, суверенные права и юрисдикция России в ее исключительной экономической зоне, права и обязанности пользователей ресурсов исключительной экономической зоны регулируются общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами РФ, Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом “ Об исключительной экономической зоне Российской Федерации”<sup>102</sup> и другими нормативными актами, применимыми к исключительной экономической зоне РФ и деятельности в ней.

*Исключительная экономическая зона Российской Федерации*, в соответствии с нормами международного права и российским законодательством, определяется как морской район, находящийся за пределами территориального моря РФ и прилегающий к нему, с особым правовым режимом, установленным ФЗ “ Об исключительной экономической зоне РФ”, международными договорами России и нормами международного права. Определение исключительной экономической зоны применяется ко всем островам РФ, за исключением скал, которые не пригодны для поддержания жизни человека или для осуществления самостоятельной хозяйственной деятельности. Внутренней границей исключительной экономической зоны является внешняя граница территориального моря. Внешняя граница исключительной экономической зоны находится на расстоянии 200 морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря, если иное не предусмотрено международными договорами РФ.

*В исключительной экономической зоне Российская Федерация осуществляет:*

1) суверенные права в целях разведки, разработки, промысла и сохранения природных ресурсов и управления ими, а также в отношении других видов деятельности по экономической разведке и разработке исключительной экономической зоны. К природным ресурсам исключительной экономической зоны РФ относятся живые и неживые ресурсы, находящиеся в водах, покрывающих морское дно, на морском дне и в его недрах. Природные ресурсы исключительной экономической зоны РФ находятся в ведении России. Регулирование деятельности по разведке, разработке (промыслу) таких ресурсов и их охрана входят в компетенцию Правительства РФ;

---

<sup>102</sup> СЗ РФ, 1998, № 51, ст.6273.

2) суверенные права в целях разведки морского дна и его недр и разработки минеральных и других неживых ресурсов, а также промысла живых организмов, относящихся к “сидячим видам” морского дна и его недр. Геологическое изучение, поиск, разведка и разработка минеральных и других неживых ресурсов морского дна и его недр, промысел живых организмов, относящихся к “сидячим видам”, производятся в соответствии с ФЗ РФ “О континентальном шельфе РФ”, ФЗ РФ “О недрах”, другими нормативными актами горного законодательства;

3) исключительное право разрешать и регулировать буровые работы на морском дне и в его недрах для любых целей. Буровые работы осуществляются в соответствии с ФЗ РФ “О континентальном шельфе РФ”;

4) исключительное право сооружать, а также разрешать и регулировать создание, эксплуатацию и использование искусственных островов, установок и сооружений. Российская Федерация осуществляет юрисдикцию над такими искусственными островами, установками и сооружениями, в том числе юрисдикцию в отношении таможенных, фискальных, санитарных и иммиграционных законов и правил, а также законов и правил, касающихся безопасности. Создание, эксплуатация и использование искусственных островов, установок и сооружений в исключительной экономической зоне осуществляются в соответствии с ФЗ РФ “О континентальном шельфе РФ”;

5) юрисдикцию в отношении: морских научных исследований; защиты и сохранения морской среды от загрязнения; прокладки и эксплуатации подводных кабелей и трубопроводов Российской Федерации. Прокладка подводных кабелей и трубопроводов РФ, а также прокладка подводных кабелей и трубопроводов иностранных государств в исключительной экономической зоне осуществляются в соответствии с ФЗ РФ “О континентальном шельфе РФ”.

6) другие права и обязанности, предусмотренные международными договорами РФ.

В исключительной экономической зоне Российской Федерации, как и любого иного государства, все другие государства пользуются свободами судоходства и полетов. Российская Федерация при осуществлении суверенных прав и юрисдикции в исключительной экономической зоне не вправе препятствовать осуществлению судоходства, полетов, прокладки подводных кабелей и трубопроводов, а также другим правомерными с точки зрения международного права видами использования моря, относящимися к этим свободам, связанным с эксплуатацией судов, летательных аппаратов и подводных кабелей и трубопроводов. Перечисленные права и свободы могут реализовываться в исключительной экономической зоне Российской Федерации другими государствами при условии соблюдения ими российского законодательства, международных договоров РФ, а также при

условии обеспечения защиты и сохранения морской среды и природных ресурсов исключительной экономической зоны.

### § 3.2. Правовое регулирование добычи неживых ресурсов исключительной экономической зоны

К компетенции органов федеральной власти в области использования неживых ресурсов исключительной экономической зоны, согласно ст.7 ФЗ РФ “Об исключительной экономической зоне РФ”, относятся:

- ✓ определение стратегии использования неживых ресурсов, их защиты и сохранения на основе федеральных стратегии, программ и планов с учетом заключений государственной экологической экспертизы, а также с учетом интересов коренных малочисленных народов и населения в местах их проживания на территориях, прилегающих к морскому побережью. Федеральные программы и планы составляются с участием представителей коренных малочисленных народов и органов исполнительной власти субъектов РФ, территории которых прилегают к морскому побережью, если эти программы и планы предусматривают использование береговой инфраструктуры соответствующих субъектов РФ;

- ✓ установление, с учетом предложений органов исполнительной власти субъектов РФ, территории которых прилегают к морскому побережью, порядка использования неживых ресурсов, включая порядок лицензирования, и разработку соответствующих стандартов (норм и правил);

- ✓ регистрация работ по использованию неживых ресурсов, составление федерального баланса запасов неживых ресурсов; ведение Российского государственного фонда данных о состоянии исключительной экономической зоны, ее природных ресурсов;

- ✓ контроль за рациональным использованием и сохранением природных ресурсов, проведение государственной экологической экспертизы, экологического контроля и мониторинга состояния исключительной экономической зоны;

- ✓ регулирование проведения ресурсных и морских научных исследований;

- ✓ объявление отдельных районов исключительной экономической зоны РФ районами, в пределах которых российским и иностранным исследователям не будут выдаваться разрешения на проведение морских научных исследований в связи с ведением (или планированием ведения) в указанных районах работ по разведке и разработке неживых ресурсов и промыслу живых ресурсов с сообщением географических координат таких районов в “Извещениях мореплавателей”;

- ✓ установление системы платежей, определение размеров, условий и порядка взимания платы за пользование ресурсами исключительной экономической зоны;

✓ регулирование создания, эксплуатации и использования искусственных островов, установок и сооружений в целях использования неживых ресурсов, проведения ресурсных и морских научных исследований, а также в иных целях;

✓ определение трасс, установление и регулирование условий прокладки подводных кабелей и трубопроводов, используемых для разведки и разработки неживых ресурсов или для эксплуатации искусственных островов, установок и сооружений;

✓ разрешение споров в отношении исключительной экономической зоны и деятельности в ней.

*К неживым ресурсам исключительной экономической зоны* Закон относит минеральные ресурсы вод, покрывающих морское дно, включая содержащиеся в морской воде химические элементы и их соединения, энергия приливов, течений и ветра, другие возможные виды неживых ресурсов.

Отнесение законодателем к неживым ресурсам исключительной экономической зоны энергии приливов, течений и ветра небесспорно. Приливы, морские течения, ветры зарождаются, чаще всего, далеко за пределами исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации и поэтому относить их к ресурсам именно исключительной экономической зоны, вероятно, не вполне обоснованно. Кроме этого, международное право не предусматривает возможность распространения юрисдикции прибрежного государства на воздушное пространство над исключительной экономической зоной и энергетические ресурсы ее вод. В этой связи нельзя не признать, что правовое регулирование использования энергетических ресурсов ветра, течений и приливов, если это не связано с созданием искусственных островов, установок и сооружений, не может осуществляться национальным законодательством<sup>103</sup>. Поэтому в дальнейшем, говоря о неживых ресурсах исключительной экономической зоны, будем иметь в виду минеральные ресурсы вод, покрывающих морское дно, включая содержащиеся в морской воде химические элементы и их соединения.

Разведка и разработка неживых ресурсов могут производиться российскими и иностранными гражданами и юридическими лицами, иностранными государствами и компетентными международными организациями на основании лицензии. Лицензия на разведку и разработку неживых ресурсов выдается федеральным органом исполнительной

---

<sup>103</sup> Именно с этих позиций необходимо оценивать содержание ст.17 ФЗ РФ “Об исключительной экономической зоне РФ”. Она устанавливает, что производство энергии путем использования приливов, течений и ветра может осуществляться российскими и иностранными гражданами и юридическими лицами, иностранными государствами и компетентными международными организациями на основании лицензии на производство энергии путем использования приливов, течений и ветра, выдаваемой федеральным органом исполнительной власти по использованию природных ресурсов по согласованию с федеральными органами исполнительной власти по рыболовству и по обороне, и только при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы.

власти по природным ресурсам. Правовое регулирование лицензирования использования неживых ресурсов исключительной экономической зоны осуществляется нормативными актами горного законодательства и международными договорами Российской Федерации.

### § 3.3. Правовое регулирование морских ресурсных и научных исследований исключительной экономической зоны Российской Федерации

В пределах исключительной экономической зоны Российской Федерации могут проводиться морские и ресурсные научные исследования. *Морские научные исследования экономической зоны* – фундаментальные или прикладные исследования и проводимые для этих целей экспериментальные работы, направленные на получение знаний по всем аспектам природных процессов, происходящих на морском дне и в его недрах, в водной толще и атмосфере. *Морские ресурсные исследования в экономической зоне* – прикладные научно-исследовательские работы, направленные на изучение, разведку и промысел живых ресурсов, а также на изучение, разведку и разработку неживых ресурсов.

Субъектами ресурсных или морских научных исследований могут являться федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, российские и иностранные граждане и юридические лица, а также иностранные государства, компетентные международные организации.

В целях координации ресурсных и морских научных исследований, проводимых в исключительной экономической зоне РФ, федеральный орган исполнительной власти по рыболовству (для ресурсных исследований) либо федеральный орган исполнительной власти по науке и технологиям (для морских исследований) ежегодно составляет планы проведения таких исследований. Планы согласовываются с федеральными органами исполнительной власти по использованию природных ресурсов, по обороне, по пограничной службе, а при необходимости с другими заинтересованными органами. При составлении планов должны учитываться предложения органов исполнительной власти субъектов РФ, территории которых прилегают к морскому побережью. В ежегодных планах проведения ресурсных и морских научных исследований учитываются не только работы, которые предполагается провести федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Федерации, другими российскими исследователями, но и исследовательские работы, запросы на проведение которых поданы иностранными гражданами и юридическими лицами, компетентными международными организациями.

Для проведения ресурсных и морских научных исследований российские и иностранные заявители должны представить в соответствующий федеральный орган исполнительной власти запрос не позднее чем за шесть месяцев до предполагаемого начала

работ и получить разрешение. Запрос должен содержать: программу планируемых исследований; информацию об их характере и целях; информацию о применяемых методах и технических средствах, описание научного оборудования; наименования видов природных ресурсов, которые являются объектами ресурсных исследований; географические координаты районов проведения исследований и маршруты следования; дату начала и завершения исследований, либо даты размещения и удаления научного оборудования; название учреждения, под руководством которого проводятся ресурсные или морские научные исследования; информацию о лице, ответственном за проведение ресурсных или морских научных исследований ( начальнике экспедиции); информацию о возможном воздействии планируемых исследований на морскую среду и природные ресурсы.

После получения запроса, содержащего перечисленные требования, федеральный орган исполнительной власти по рыболовству либо по науке и технологиям обязан в 10-дневный срок направить заявителю уведомление о его получении. Запрос рассматривается уполномоченным органом в срок до четырех месяцев и выносится одно из следующих решений: о выдаче заявителю разрешения на проведение исследований; об отказе в разрешении на проведение планируемых исследований; о несоответствии информации, представленной в запросе, характеру, целям и методам проведения ресурсных или морских научных исследований; о необходимости предоставления дополнительной информации о планируемых исследованиях.

Орган, рассматривающий запрос, вправе отказать в выдаче разрешения на проведение ресурсных или морских научных исследований, если такие исследования: 1) создают или могут создать угрозу безопасности РФ; 2) несовместимы с требованиями защиты морской среды и природных ресурсов; 3) непосредственно связаны с проведением буровых работ на морском дне, созданием или использованием искусственных островов, установок и сооружений и другими работами, разрешение на проведение которых получается в ином порядке; 4) ограничивают реализацию Российской Федерацией своих суверенных прав в отношении исключительной экономической зоны.

Основанием для отказа в разрешении на проведение ресурсных или морских научных исследований может являться недостаточность и неточность информации заявителя о характере и целях исследования, либо наличие не выполненных перед Российской Федерацией обязательств, вытекающих из ранее проведенных морских научных исследований.

*Субъекты, проводящие ресурсные или морские научные исследования, обязаны:*

1) представлять в федеральный орган исполнительной власти, выдавший разрешение на проведение исследований, предварительные и окончательный отчеты;



- 2) представлять данные метеорологических и гидрологических наблюдений, предусмотренных программой исследований, в государственные фонды данных РФ;
- 3) информировать соответствующий федеральный орган исполнительной власти о любых изменениях в программах ресурсных или морских научных исследований;
- 4) не создавать помех в осуществлении Россией своих суверенных прав и юрисдикции в исключительной экономической зоне;
- 5) удалять установки, сооружения и устройства по завершении исследований, если нет договоренности об ином;
- 6) передать в государственные фонды данных России все данные, полученные в результате ресурсных или морских научных исследований.

Иностранные заявители, проводившие ресурсные исследования, могут опубликовать результаты таких исследований только с согласия Правительства РФ. Иностранные заявители, проводившие морские научные исследования и передавшие Российской Федерации все полученные данные, должны обеспечить доступ международному сообществу к результатам исследований через национальные или международные каналы.

Если ресурсные или морские научные исследования проводятся иностранными заявителями или с их участием, исследователь обязан предусмотреть размещение российских должностных лиц государственных органов, выдавших разрешение, на исследовательских технических объектах, их обеспечение наравне с собственным руководящим персоналом. Указанные должностные лица должны иметь доступ ко всем данным и образцам, полученным в процессе таких исследований.

Ресурсные и морские научные исследования могут быть прекращены по решению федерального органа исполнительной власти по рыболовству либо приостановлены по решению федерального органа исполнительной власти по рыболовству, по пограничной службе, по обороне, по использованию природных ресурсов в случае нарушения заявителем требований законодательства Российской Федерации об исключительной экономической зоне. Возобновление приостановленных исследований допускается только после устранения нарушений и предоставления федеральному органу, вынесшему решение о приостановлении исследований, гарантий недопущения подобных нарушений в будущем.

Ресурсные и морские научные исследования подлежат немедленному прекращению, если они проводятся без разрешения соответствующего федерального органа исполнительной власти; с изменениями проекта ресурсных или морских научных исследований, не согласованных в установленном порядке; без соблюдения российскими или иностранными заявителями своих обязательств перед Российской Федерацией.

Программы морских ресурсных (научных) исследований могут изменяться федеральным органом исполнительной власти по рыболовству (по науке и технологиям) по согласованию с федеральными органами исполнительной власти по использованию природных ресурсов, по обороне, по пограничной службе, а при необходимости и с другими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти. Изменение считается согласованным, если соответствующий федеральный орган, подтвердив получение уведомления о предполагаемом изменении, не сообщит в течение 60 дней со дня получения уведомления о своих возражениях.

Пользование неживыми ресурсами исключительной экономической зоны РФ является платным. Виды и размеры платежей устанавливаются законодательством об исключительной экономической зоне, горным и финансовым законодательством. Платежи за пользование неживыми ресурсами включают в себя:

- 1) плату за информацию о неживых ресурсах;
- 2) сбор за выдачу лицензий на пользование неживыми ресурсами;
- 3) платежи за пользование неживыми ресурсами.

Плата за использование природных ресурсов не взимается за проведение наблюдений в рамках государственного мониторинга, ресурсных и морских научных исследований. Платежи за пользование неживыми ресурсами поступают в федеральный бюджет. Сбор за выдачу лицензий на пользование неживыми ресурсами направляется в федеральные органы исполнительной власти, выдавшие лицензии (разрешения).

Обеспечение выполнения требований законодательства об исключительной экономической зоне возлагается на федеральные органы исполнительной власти по пограничной службе; по использованию природных ресурсов; по таможенному делу. Права, обязанности и полномочия должностных лиц указанных государственных органов по обеспечению законодательства об использовании ресурсов исключительной экономической зоны Российской Федерации практически идентичны правам, обязанностям и полномочиям должностных лиц, обеспечивающих соблюдение законодательства о континентальном шельфе Российской Федерации.

#### **§ 4. Правовое регулирование использования минеральных ресурсов международного района морского дна**

Необходимость правового регулирования отношений по промышленному освоению ресурсов глубоководного морского дна обусловлена, с одной стороны, имеющимися современными технологиями работы на больших глубинах и, с другой стороны, практической значимостью сосредоточенных там минеральных ресурсов. Наибольшую ценность представляют железомарганцевые конкреции (минеральные образования округлой формы), содержащие железо, марганец, кобальт, никель, титан, другие редкие металлы, находящиеся на морском дне.

На экспериментальных судах в Красном море выдают на-гора рудные шламы с содержанием меди, серебра, цинка. Еще в 80-х годах в океане с глубины более 5 км. было добыто более 1000 тонн марганцевых конкреций. Получает развитие добыча некоторых видов минерального сырья из недр материковых отмелей, охватывающих 72 млн. кв.км. или 20 процентов океанической площади. Более 20 тысяч тонн олова было получено при переделе касситеритовых концентратов, добываемых у берегов Малайзии, Таиланда и Индонезии. Из подводных россыпей шельфа Аляски добывают золото, у берегов Южной Африки – алмазы, на шельфе Филиппин разрабатываются титано-магнетитовые россыпи<sup>104</sup>. В ближайшие годы, вероятно, станет возможным освоение и ресурсов недр глубоководных районов.

Район глубоководного морского дна, правовой режим которого устанавливается Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г., обычно называют Районом. В соответствии с Конвенцией, ни одно из государств не вправе претендовать на суверенитет или суверенные права или осуществлять их в отношении какой бы то ни было части Района или его ресурсов. Ни одно государство, физическое или юридическое лицо не может присваивать какую бы то ни было часть Района или его ресурсов. Район открыт для использования исключительно в мирных целях всеми государствами, как прибрежными, так и не имеющими выхода к морю, без дискриминации.

Права на ресурсы Района принадлежат всему человечеству, от имени которого действует особый Международный орган по морскому дну (Орган) и международное Предприятие. Кроме Предприятия, разведку и разработку глубоководных минеральных ресурсов под контролем Органа могут проводить отдельные государства или их объединения. Орган принимает меры для получения технологии и научных знаний, связанных с деятельностью в Районе, и содействия передаче развивающимися государствам

---

<sup>104</sup> Цит. по: Певзнер М.Е., Костовецкий В.П. Экология горного производства. С.29.

такой технологии и научных знаний и поощрения ее с тем, чтобы все государства-участники получали от этого выгоду. Орган регулирует распределение финансовых и других экономических выгод, получаемых от деятельности в Районе, с учетом интересов и нужд развивающихся государств и народов. Орган обеспечивает принятие и единообразное применение норм, правил и процедур, регулирующих деятельность по поиску, разведке и разработки Района по следующим вопросам:

- 1) размеры участка Района;
- 2) продолжительность работ в Районе и требования к их производству;
- 3) категория ресурсов;
- 4) отказ от проведения работ;
- 5) доклады о ходе работ и предоставление данных;
- 6) инспектирование проведения работ и наблюдение за ними;
- 7) защита морской среды;
- 8) передача прав и обязательств;
- 9) передача технологии развивающимся государствам; техника безопасности; определение промышленного производства;
- 10) финансовые вопросы.

Для решения возложенных на него задач Орган учреждает Предприятие, непосредственно осуществляющее поиск, разведку и разработку полезных ископаемых Района, а также обеспечивает транспортировку, переработку и сбыт добытых полезных ископаемых. Поиск, разведка и разработка минеральных ресурсов Района могут проводиться государством-участником Предприятия, государственным предприятием либо, при наличии поручительства государства-участника, физическими или юридическими лицами, имеющими гражданство государства-участника или находящимися под эффективным контролем такого государства или его граждан.

Для получения права на поиск, разведку и разработку минеральных ресурсов Района Предприятие, государство-участник и другие субъекты деятельности в Районе представляют в Орган необходимые заявки. Проведение поисковых работ допускается только после получения Органом письменного обязательства субъекта о том, что он будет соблюдать Конвенцию ООН по морскому праву 1982 г. и соответствующие нормы, правила и процедуры, установленные Органом и согласен на проведение Органом проверки их соблюдения. Поиск не предоставляет изыскателю каких-либо прав в отношении ресурсов. Разведка и разработка минеральных ресурсов Района осуществляется только на тех участках, которые указаны в планах работы, утвержденных Органом. Этот план, при соблюдении

норм, правил и процедур Органа, предоставляет исключительное право на разведку, разработку указанных в нем категорий ресурсов на определенном участке Района.

Каждый план работы, представленный заявителем, после его утверждения Органом, принимает форму контракта, который заключается между Органом и заявителем (заявителями). Финансовые условия контракта включают: уплату заявителем (контрактором) сбора в размере 500 тыс. долларов США на покрытие административных расходов, связанных с рассмотрением заявок на утверждение плана работы; уплату контрактором годового фиксированного сбора в размере 1 млн. долларов США после вступления контракта в силу; ежегодную уплату контрактором сбора за производство или общей суммы сбора за производство и доли чистых поступлений, т.е. произведения чистых поступлений от разработки на соотношение между расходами по освоению в горнорудном секторе и всеми расходами контрактора по освоению.

Права, предоставляемые при осуществлении работ по поиску, разведке и разработке минеральных ресурсов Района не затрагивают правового статуса вод открытого моря, покрывающих Район, правового статуса воздушного пространства над этими водами, которые свободны для судоходства и полетов.

## **§ 5. Правовое регулирование отношений, возникающих в области геологического изучения и разведки месторождений драгоценных металлов и драгоценных камней и их добычи**

### **§ 5.1. Субъекты отношений по геологическому изучению месторождений драгоценных металлов и драгоценных камней и их добыче**

В соответствии с ФЗ РФ “О недрах” специфические отношения, связанные с геологическим изучением и добычей отдельных видов минерального сырья могут регулироваться отдельными федеральными законами с соблюдением общих принципов и положений, установленных упомянутым законом. К таким видам минерального сырья относятся, в частности, драгоценные металлы и драгоценные камни. Особенности правового регулирования отношений, возникающих при геологическом изучении, разведке и разработке месторождений драгоценных металлов и драгоценных камней устанавливаются федеральным законом РФ “О драгоценных металлах и драгоценных камнях”<sup>105</sup>. Драгоценные металлы и драгоценные камни являются ресурсами недр, поэтому в соответствующих случаях отношения по их добыче регулируются и Федеральными законами “О соглашениях о разделе продукции”, “О континентальном шельфе РФ”, другими нормативными актами горного законодательства.

Государственные запасы драгоценных металлов и драгоценных камней играют значительную роль в обеспечении суверенитета государства, поэтому определение видов металлов и камней, относимых к драгоценным, осуществляется федеральным законом. К драгоценным металлам относятся золото, серебро, платина и металлы платиновой группы (палладий, иридий, родий, рутений и осмий). Драгоценные камни – природные алмазы, изумруды, рубины, сапфиры и александриты, а также природный жемчуг в сыром (естественном) и обработанном виде. К драгоценным камням приравниваются уникальные янтарные образования<sup>106</sup>. Перечни драгоценных металлов и драгоценных камней могут изменяться только федеральным законом. Горное законодательство не определяет понятие добычи полезных ископаемых, но, с учетом повышенной значимости драгоценных металлов

---

<sup>105</sup> СЗ РФ, 1998, № 13, ст.1463 (в ред. ФЗ РФ № 66-ФЗ от 1 марта 1999г. // СЗ РФ, 1999, № 14, ст.1664). Этот закон устанавливает особенности гражданско-правового оборота, охраны драгоценных металлов, изделий из них. Такие отношения выходят за рамки предмета природоресурсного права и поэтому не рассматриваются.

<sup>106</sup> Порядок отнесения янтарных образований к драгоценным камням устанавливается Постановлением Правительства РФ от 5 января 1999 г. № 8 “Об утверждении порядка отнесения уникальных янтарных образований к драгоценным камням” // СЗ РФ, 1999, № 2, ст.310. В нем указывается, в частности, что к драгоценным камням относятся янтарные образования разнообразной цветовой гаммы, массой свыше 1000 граммов; разнообразной фантазийной формы, относительно монолитные по своей структуре, не содержащие сквозных раковин, визуальных трещин, угрожающих целостности образца; содержащие включения – прозрачные образцы с хорошо сохранившимися включениями флоры и фауны размерами более 10 мм.

и камней, дает определение их добычи, которое несколько шире, чем добыча иных полезных ископаемых. Под добычей драгоценных металлов понимается их извлечение из коренных (рудных), россыпных и техногенных месторождений с получением концентратов и других полупродуктов, содержащих драгоценные металлы. Добыча драгоценных камней – их извлечение из коренных, россыпных и техногенных месторождений, а также сортировка, первичная классификация и первичная оценка драгоценных камней.

Добыча драгоценных металлов и камней может осуществляться только лицами, имеющими соответствующие лицензии. Федеральный закон РФ “О драгоценных металлах и драгоценных камнях” устанавливает особенности субъектного состава отношений по добыче драгоценных металлов и камней. Специфическим субъектом таких отношений являются артели старателей. Поиском, оценкой, разведкой и добычей иных полезных ископаемых они не занимаются. Старательская добыча<sup>107</sup> может осуществляться не только артелями старателей, но любыми другими организациями, независимо от их организационно-правовой формы. Допускается старательская добыча любых драгоценных металлов и камней, за исключением алмазов. Для субъектов, осуществляющих добычу алмазов, установлены ограничения, обеспечивающие принятие юридически значимых решений их российскими учредителями (участниками). Российская Федерация, субъекты Федерации, а также организации, созданные без участия (прямого или косвенного) иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц, должны иметь большинство голосов, учитываемых при принятии решений органами управления организаций, осуществляющих деятельность по добыче алмазов. Не могут быть субъектами отношений по геологическому изучению, разведке и добыче месторождений, содержащих алмазы, недропользователи – инвесторы на условиях раздела продукции. Допускается заключение соглашений о разделе продукции в отношении участков недр для добычи иных, кроме алмазов, драгоценных камней, а также драгоценных металлов. Порядок заключения и реализации соглашений о разделе продукции при этом определяется федеральным законом РФ “О соглашениях о разделе продукции”.

## § 5.2. Учет драгоценных металлов и драгоценных камней и их месторождений

В целях учета драгоценных металлов и камней и их месторождений формируется федеральный фонд резервных месторождений драгоценных металлов и драгоценных камней

---

<sup>107</sup> Под старательской добычей понимается способ организации работ по добыче драгоценных металлов и драгоценных камней с отрывом работников от мест постоянного проживания на срок более четырех месяцев. При такой добыче не производятся затраты бюджетных средств на создание и содержание объектов социальной инфраструктуры по месту производства старательских работ. Следует отметить, что приведенное нормативное определение старательской добычи характеризует не столько специфику добычи полезных ископаемых, сколько организационно-правовые способы ведения соответствующих работ.

и государственный фонд драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации, а также государственные фонды драгоценных металлов и драгоценных камней субъектов РФ.

В федеральный фонд резервных месторождений драгоценных металлов и драгоценных камней включаются разведанные месторождения драгоценных металлов и камней, состоящие на государственном учете и не переданные в пользование или изъятые из пользования. Решения о включении месторождений в федеральный фонд резервных месторождений драгоценных металлов и драгоценных камней принимаются Президентом Российской Федерации совместно с органами государственной власти субъектов Федерации. Условия использования таких месторождений согласовываются с органами исполнительной власти субъектов РФ, на территориях которых располагаются указанные месторождения. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации имеют достаточно широкие полномочия в сфере регулирования отношений по поиску, оценке, разведке и добыче драгоценных металлов и камней. В соответствии с Указом Президента РФ “О добыче и использовании драгоценных металлов и алмазов на территории РСФСР”<sup>108</sup> они вправе: утверждать, по согласованию с соответствующими федеральными органами исполнительной власти, технико-экономические обоснования на геологический поиск и разведку драгоценных металлов и камней и эксплуатацию месторождений, и согласовывать выдачу разрешений на производство таких работ; использовать до 1,5 процентов от объема драгоценных металлов, добываемых по установленным квотам, на производство ювелирных изделий и других товаров народного потребления с применением драгоценных металлов. Правительство РФ должно согласовывать с субъектами Федерации ежегодные квоты на добычу драгоценных металлов и драгоценных камней и размер платы за пользование такими месторождениями.

Государственный фонд драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации составляет часть золотовалютных резервов России и представляет собой совокупность драгоценных металлов, драгоценных камней и изделий из них, являющихся федеральной собственностью. Его составной частью является Алмазный фонд Российской Федерации. Алмазный фонд представляет собой собрание уникальных самородков драгоценных металлов и уникальных драгоценных камней, имеющих историческое и художественное значение, а также собрание уникальных ювелирных и иных изделий из драгоценных металлов и драгоценных камней. Положение об Алмазном фонде Российской

---

<sup>108</sup> Указ Президента РФ № 214 от 15 ноября 1991г. // Ведомости СНД И ВС РФ, 1991, № 47, ст.1613 (в ред. Указов Президента РФ от 30 декабря 1992 № 1706; от 29 ноября 1993 № 2014; от 15 марта 1995 № 273).



Федерации утверждается Президентом РФ<sup>109</sup>. В состав золотовалютных запасов России входит ее золотой запас, состоящий из аффинированного золота в слитках, находящийся в федеральной собственности. Золотой запас РФ хранится в Центральном Банке РФ и в государственном фонде драгоценных металлов и драгоценных камней РФ. Часть золотого запаса России, хранящаяся в Центральном банке РФ, учитывается на его счетах и расходуется по решению ЦБ РФ в порядке, согласованном с Правительством РФ. Часть золотого запаса России, находящаяся в Государственном фонде драгоценных металлов и драгоценных камней РФ, учитывается на счетах уполномоченного федерального органа исполнительной власти и решение о его расходовании может быть принято только Президентом РФ.

Государственные фонды драгоценных металлов и драгоценных камней субъектов Российской Федерации могут создаваться ими по согласованию с Правительством РФ, являются собственностью субъектов Федерации и используются в соответствии с решениями их органов государственной власти.

Субъектами государственного регулирования отношений в области геологического изучения, разведки и добычи драгоценных металлов и камней являются органы государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, полномочия которых устанавливаются нормативными актами Российской Федерации и ее субъектов, применимыми к поиску, разведке месторождений драгоценных металлов и камней и их добыче.

### § 5.3. Государственное регулирование отношений в области геологического изучения месторождений драгоценных металлов и драгоценных камней и их добычи

Органами государственного регулирования отношений по геологическому изучению, разведке месторождений драгоценных металлов, драгоценных камней и их разработке являются Правительство РФ и органы государственной власти субъектов Федерации.

---

<sup>109</sup> Указ Президента РФ от 15 ноября 1999г. № 1524 “Об утверждении “Положения об Алмазном фонде Российской Федерации” // СЗ РФ, 1999, № 47, ст.5683. Названное Положение устанавливает, в частности, что зачислению в Алмазный фонд РФ подлежат: а) алмазы массой 50 каратов и более, а также алмазы, уникальные по цвету, форме и качеству (стоимостью, эквивалентной 3000 долларов США и более за 1 карат); б) бриллианты массой 20 каратов и более, а также бриллианты массой 6 каратов и более, уникальные по цвету, форме и качеству (стоимостью, эквивалентной 10000 долларов США и более за 1 карат); в) природные драгоценные камни – изумруды, рубины, сапфиры и александриты массой 30 каратов и более и ограненные камни массой 20 каратов и более, а также камни, уникальные по цвету, форме и качеству; г) уникальный природный жемчуг в сыром (естественном) и обработанном виде; д) уникальные янтарные образования, приравненные к драгоценным камням; е) самородки драгоценных металлов, обладающие редко встречающимися в природе характеристиками; ж) уникальные ювелирные изделия из драгоценных металлов и камней. Зачисление ценностей в Алмазный фонд РФ производится по решению Правительства, а исключение из него – по решению Президента РФ.

Правительство РФ, осуществляя государственное регулирование отношений в области геологического изучения, разведки и добычи драгоценных металлов и драгоценных камней:

- ✓ обеспечивает проведение единой государственной политики в области геологического изучения и разведки месторождений драгоценных металлов и камней и их добычи;
- ✓ утверждает формирования Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней РФ;
- ✓ определяет порядок лицензирования отдельных видов деятельности при пользовании участками недр в целях геологического изучения и разведки месторождений драгоценных металлов и камней и их добычи;
- ✓ устанавливает: порядок осуществления государственного контроля за качеством сортировки и оценки драгоценных камней; порядок формирования Государственного фонда драгоценных металлов и камней Российской Федерации; порядок проведения экономико-правовой экспертизы проектов международных договоров России и соглашений субъектов Федерации с иностранными субъектами недропользования в области геологического изучения, разведки и добычи драгоценных металлов и камней.

К полномочиям органов государственной власти субъектов РФ в области геологического изучения и разведки месторождений драгоценных металлов и камней относится:

- ✓ формирование и использование государственных фондов драгоценных металлов и драгоценных камней субъектов Федерации;
- ✓ приобретение драгоценных металлов и драгоценных камней для формирования государственных фондов драгоценных металлов и драгоценных камней субъектов РФ;
- ✓ лицензирование пользования участками недр в целях геологического изучения и разведки месторождений драгоценных металлов и драгоценных камней и их добычи, за исключением участков недр, включенных в федеральный фонд резервных месторождений драгоценных металлов и драгоценных камней;
- ✓ осуществление совместно с федеральными органами государственного контроля за деятельностью организаций в области геологического изучения и разведки месторождений драгоценных металлов и камней и их добычи.

Основными функциями государственного регулирования пользования участками недр, содержащими драгоценные металлы и драгоценные камни, являются:

- 1) лицензирование пользования участками недр, содержащими драгоценные металлы и драгоценные камни;

2) реализация преимущественного права приобретения добываемых драгоценных металлов и камней для Государственного фонда драгоценных металлов и РФ, формирования золотого запаса РФ и государственных фондов драгоценных металлов и драгоценных камней субъектов Федерации;

3) контроль за соблюдением законодательства РФ в области геологического изучения, разведки и добычи драгоценных металлов и камней;

4) организация системы государственного контроля за качеством сортировки необработанных природных алмазов;

5) установление перечня организаций, проводящих аффинаж драгоценных металлов<sup>110</sup>.

Лицензирование пользования участками недр, содержащими драгоценные металлы и драгоценные камни, осуществляется в порядке, предусмотренном горным законодательством с изъятиями, установленными ФЗ РФ “О драгоценных металлах и драгоценных камнях”. Владелец лицензии на добычу драгоценных металлов и камней вправе осуществлять добычу только собственными силами. Договоры со сторонними организациями владелец лицензии может заключать только на предоставление услуг по охране<sup>111</sup> и на выполнение отдельных видов работ, не связанных с добычей драгоценных металлов и камней (геологическое изучение недр, геологоразведочные работы, проходка подземных горных выработок, буровзрывные работы, строительные-монтажные и иные специальные работы). При ведении добычи драгоценных металлов и драгоценных камней организациями в рамках договора между ними каждая из этих организаций должна иметь необходимые лицензии на виды деятельности, предусмотренные федеральными законами РФ “О драгоценных металлах и драгоценных камнях”, “О недрах”, другими нормативными актами, регулирующими отношения по лицензированию.

При получении лицензии заявитель должен, дополнительно к сведениям, требуемым в соответствии с горным законодательством, подать в государственный орган, уполномоченный на выдачу лицензий, заявление о предоставлении ему права на осуществление определенного вида деятельности с драгоценными металлами и камнями и приложить документы, удостоверяющие: 1) юридический статус субъекта и место его государственной регистрации; 2) описание территории заявленной деятельности,

---

<sup>110</sup> Аффинаж драгоценных металлов – процесс очистки извлеченных драгоценных металлов от примесей и сопутствующих компонентов, доведение драгоценных металлов до качества, соответствующего государственным стандартам и техническим условиям, действующим на территории РФ, или международным стандартам. Осуществляется только организациями в соответствии с перечнем, утверждаемым Правительством РФ.

<sup>111</sup> Самостоятельному лицензированию подлежит деятельность по предоставлению юридическими лицами услуг по охране, хранению и транспортировке драгоценных металлов и драгоценных камней.

расположения служебных и иных зданий и сооружений с приложением документов, планов, схем и их соответствие требованиям по обеспечению сохранности драгоценных металлов и камней; 4) наличие профессиональной подготовки и финансовых возможностей для осуществления заявленной деятельности.

Дополнительно к общим основаниям для отказа в выдаче лицензии на недропользование, в выдаче лицензии на геологическое изучение, разведку и разработку драгоценных металлов и камней может быть отказано, если заявитель не представил доказательства финансовой возможности, профессиональной подготовки, технической и технологической готовности для осуществления заявленной деятельности, либо не представил документы, подтверждающие техническую укрепленность производственных зданий, сооружений, помещений, обеспечивающую сохранность добываемых ценностей.

Дополнительным основанием прекращения, приостановления или ограничения действия лицензии на пользование участком недр в целях геологического изучения и разведки месторождений и добычи драгоценных металлов и камней является невозможность выполнения государственных обязательств по международным договорам Российской Федерации, обусловленная деятельностью лицензиата. Убытки недропользователя, причиненные прекращением действия лицензии, возмещаются государством.

Драгоценные металлы и драгоценные камни являются собственностью лица, добывшего их на законных основаниях, если иное не предусмотрено лицензиями на их добычу, договорами поставок продукции для федеральных нужд, заключенными с участием этих лиц, а также международными договорами РФ. Собственником незаконно добытых драгоценных металлов и драгоценных камней является Российская Федерация.

Государство имеет преимущественное право на закупку добытых в установленном порядке драгоценных металлов и драгоценных камней. В соответствии со ст.2 ФЗ РФ “О драгоценных металлах и драгоценных камнях” аффинированные драгоценные металлы в стандартном виде, а также добытые из недр или рекуперируемые<sup>112</sup> драгоценные камни в рассортированном виде при продаже субъектами их добычи и производства в приоритетном порядке предлагаются: а) специально уполномоченному федеральному органу исполнительной власти для пополнения Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации; б) уполномоченным органам исполнительной власти субъектов Федерации, на территориях которых были добыты эти драгоценные

---

<sup>112</sup> рекуперация драгоценных камней – извлечение драгоценных камней из отработанных или выведенных из эксплуатации по иным причинам инструментов и других изделий технического назначения, а также из отходов, содержащих драгоценные камни, с последующим доведением (очисткой) до качества, соответствующего техническим условиям или классификатору алмазов.

металлы и драгоценные камни, для пополнения государственных фондов драгоценных металлов и драгоценных камней соответствующих субъектов РФ.

Перечисленные органы пользуются преимущественным правом покупки драгоценных металлов и драгоценных камней только при условии предварительного заключения договоров купли-продажи драгоценных металлов и драгоценных камней с субъектами их добычи и производства и авансирования (выдачи задатка) в счет платежей, причитающихся с этих органов и организаций по указанным договорам. В случае невыполнения ими условий заключенного договора субъект добычи драгоценных металлов и драгоценных камней вправе оставить их за собой либо обратиться в арбитражный суд для защиты своих прав. Собственники драгоценных металлов и драгоценных камней осуществляют свои правомочия в соответствии с валютным и гражданским законодательством. Оборот драгоценных камней, не пригодных для изготовления ювелирных изделий, осуществляется без ограничений, предусмотренных валютным законодательством РФ. Российской Федерации и ее субъектам принадлежит преимущественное право на заключение договоров о приобретении в собственность добытых и произведенных драгоценных металлов и драгоценных камней с субъектами их добычи и производства в целях пополнения Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней, золотого запаса Российской Федерации, государственных фондов драгоценных металлов и драгоценных камней субъектов Федерации.

Гарантиями реализации преимущественного права государства на приобретение драгоценных металлов и драгоценных камней являются установленные ст.20 ФЗ РФ “О драгоценных металлах и драгоценных камнях” ограничения на распоряжение добытыми драгоценными металлами и драгоценными камнями<sup>113</sup>.

---

<sup>113</sup> Основные из них сводятся к следующему. Добытые и произведенные драгоценные металлы, за исключением самородков драгоценных металлов должны поступать в соответствующие организации для аффинажа. Право собственности на драгоценные металлы после аффинажа сохраняется за их первоначальными собственниками, если иное не оговорено условиями сделок. Аффинированные драгоценные металлы, не подлежащие аффинажу самородки драгоценных металлов, драгоценные камни поступают в гражданский оборот в соответствии с условиями лицензий и договоров. Уникальные самородки драгоценных металлов, а также уникальные драгоценные камни предлагаются по договорной цене субъектами их добычи для приобретения в приоритетном порядке специально уполномоченному федеральному органу исполнительной власти, а затем уполномоченным органам исполнительной власти субъектов Федерации, на территориях которых были добыты эти самородки и драгоценные камни. Договорная цена уникальных самородков драгоценных металлов не может быть ниже стоимости содержащихся в них драгоценных металлов, по ценам мирового рынка. Договорная цена уникальных драгоценных камней устанавливается экспертными комиссиями, создаваемыми на паритетных началах из представителей заинтересованных сторон. Самородки драгоценных металлов, не относящиеся к категории уникальных, и минералогические коллекционные образцы этих самородков могут продаваться по договорным ценам субъектами добычи драгоценных металлов и драгоценных камней. Драгоценные металлы и драгоценные камни, не проданные в приоритетном порядке покупателям, имеющим на то право, могут быть реализованы субъектами их добычи и производства любым лицам. Оплаченная и не востребованная в течение трех месяцев часть драгоценных металлов и драгоценных камней поступает в Государственный фонд драгоценных металлов и драгоценных камней РФ.

**§ 6. Особенности правового регулирования добычи нефти и газа**

Россия считается одной из немногих стран, в которых добыча нефти имеет долгую историю. Российские геологи и нефтяники ведут поиск, разведку и разработку нефтяных месторождений свыше 135 лет. Первый нефтяной фонтан был получен в России в 1864 году из скважины, пробуренной у реки Кудако на Кубани. Россия занимает второе место в мире по запасам нефти, уступая лишь Саудовской Аравии. Перспективные и прогнозные запасы нефти в России оцениваются в 62,7 млрд. тонн. Нефтяные месторождения открыты на территориях 36 из 89 субъектов Российской Федерации, в 30 из них ведется добыча углеводородного сырья. К настоящему времени в России открыто около 2000 нефтяных и нефтегазовых месторождений, из которых, однако около 900 нефтяных месторождений по различным причинам не осваивается. Около 85 процентов из них находятся в Западной Сибири. Большая часть остальных месторождений приходится на Урало-Поволжье и Европейский Север России. В России выделяются три крупные группы районов, которые соответствуют начальной, средней и поздней стадиям освоения сырьевой базы. На начальной стадии освоения находятся месторождения Восточной Сибири, Дальнего Востока (за исключением острова Сахалин), а также шельфы российских морей. Средняя стадия освоения характерна для месторождений Западной Сибири, а также частично Европейского Севера (Тимано-Печорский регион). На поздней стадии освоения находятся “старые” добывающие районы Урало-Поволжья, Северного Кавказа и острова Сахалин<sup>114</sup>.

Добыча нефти и газа, особенно в последние годы, осуществляется в труднодоступных районах, требует от недропользователей значительных капитальных вложений в работы по поиску, оценке, разведке месторождений и добыче углеводородного сырья. Работы по освоению нефтегазоносных месторождений приводят, как правило, к существенным нарушениям естественных связей окружающей природной среды. Эти факторы обуславливают необходимость осуществления государственной поддержки работ по добыче нефти и газа. Организации, осуществляющие добычу нефти и газа являются, как правило, монополистами в своей области деятельности, поэтому государство оставляет за собой право определения основ ценовой политики в отношении нефти и газа. Одной из стратегических задач государственного регулирования работ по добыче нефти и газа является обеспечение энергетической безопасности Российской Федерации путем создания базы нефтегазовых месторождений, рационального и безопасного их использования.

Нормативным актом, регулирующим отношения по формированию фонда разведанных месторождений газа, его добыче, транспортировке, хранению и поставкам является

---

<sup>114</sup> По данным: “Нефть России” - М., 1996; “Иллюстрированный энциклопедический словарь”. – М., 1995.

федеральный закон РФ “О газоснабжении в Российской Федерации”<sup>115</sup>. В соответствии с ним к объектам федерального значения относятся месторождения газа, имеющие стратегическое значение для газоснабжения в Российской Федерации. Месторождение газа признается объектом федерального значения Правительством РФ по согласованию с органом исполнительной власти субъекта Федерации, на территории которого расположено месторождение.

Для обеспечения энергетической безопасности России путем создания резерва газовых месторождений, часть месторождений газа федерального значения, эксплуатация которых отнесена на последующий период, может быть включена в федеральный фонд резервных месторождений газа. Этот фонд формируется из числа открытых разведанных месторождений газа, для которых лицензии на добычу газа не выданы. В соответствии с требованиями ФЗ РФ “О недрах” организация, открывшая месторождение полезных ископаемых за счет собственных средств, получает право, на основании решения Правительства РФ, на разработку этого месторождения без проведения конкурса (аукциона). Если же открытое месторождение включается в федеральный фонд резервных месторождений, организация получает компенсацию из средств федерального бюджета в размере фактически произведенных затрат и прибыли, равной величине ставки рефинансирования Центрального банка РФ. Решение о вводе в эксплуатацию месторождения газа из федерального фонда резервных месторождений газа принимается Правительством Российской Федерации.

Иные месторождения газа федерального значения, не включенные в федеральный фонд, могут передаваться в эксплуатацию по результатам конкурсов или аукционов. Без их проведения месторождение газа федерального значения может быть передано в эксплуатацию по решению Правительства РФ организации, осуществившей за счет собственных средств поиск и разведку указанного месторождения, организации – собственнику Единой системы газоснабжения<sup>116</sup> либо организации – собственнику региональной системы газоснабжения.

Организации, которой месторождение нефти или газа передано в эксплуатацию, предоставляется лицензия в порядке, установленном горным законодательством и иными нормативными актами горного права. До начала разработки месторождения нефти и газа недропользователь обязан получить в органах Госгортехнадзора горный отвод<sup>117</sup>.

<sup>115</sup> СЗ РФ, 1999, № 14, ст.1667.

<sup>116</sup> Система газоснабжения – имущественный производственный комплекс, состоящий из технологически, организационно и экономически взаимосвязанных и централизованно управляемых производственных и иных объектов, предназначенных для добычи, транспортировки, хранения, поставок газа.

<sup>117</sup> Порядок предоставления таких отводов установлен Постановлением Федерального горного и промышленного надзора России от 11 сентября 1996 г. № 35 “Об утверждении” Инструкции о порядке

Организация – лицензиат при разработке месторождений нефти или газа, наряду с выполнением обязанностей, предусмотренных для всех недропользователей, обязана:

- 1) осуществлять доразведку и эксплуатационную разведку; осуществлять учет состояния и движения запасов и потерь нефти или газа;
- 2) обеспечивать охрану разрабатываемых месторождений от затопления, обводнения, пожаров, от перетока нефти, газа или теплоэнергетических вод в другие пласты (горизонты) и от других факторов, снижающих качество нефти, газа или теплоэнергетических вод и промышленную ценность месторождения или осложняющих его разработку<sup>118</sup>;
- 3) приостанавливать работы и сообщать заинтересованным государственным органам в случае обнаружения при разработке месторождений нефти или газа редких геологических и минералогических образований, метеоритов, палеонтологических, археологических и других объектов, представляющих интерес для науки и культуры;
- 4) соблюдать установленный порядок по консервации и ликвидации организации по добыче нефти, газа или теплоэнергетических вод, а также эксплуатирующей подземные хранилища газа и продуктов переработки углеводородов или его части.

В целях создания благоприятных экономических условий для поиска, разведки и освоения месторождений нефти и газа осуществляется государственное регулирование ценовой политики в сфере нефте- газодобычи. Организациям, осваивающим месторождения нефти и газа в отдаленных, труднодоступных районах и районах с особо сложными условиями добычи, предоставляются налоговые льготы, они могут освобождаться от платежей за пользование недрами, получать скидки с таких платежей.

Организации, осуществляющие добычу нефти из введенных в эксплуатацию бездействовавших, контрольных скважин и скважин, находившихся в консервации по состоянию на 1 января 1999 г., за исключением новых скважин, находящихся в ожидании освоения после бурения, освобождаются от регулярных платежей за добычу нефти и отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы в части, подлежащей зачислению

---

предоставления горных отводов для разработки газовых и нефтяных месторождений” // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, 1996, № 9.

<sup>118</sup> Решение перечисленных задач обеспечивается соблюдением недропользователями “ Правил геофизических исследований и работ в нефтяных и газовых скважинах”, утвержденных Министерством природных ресурсов РФ, Приказ № 323, Министерством топлива и энергетики РФ, Приказ № 445, от 28 декабря 1999 г. (Опубликован не был). Выполнение Правил является обязательным при пользовании недрами с целью геологического изучения, разведки и добычи углеводородного сырья, сооружения и эксплуатации подземных хранилищ газа. Правила обеспечивают государственное регулирование геофизических исследований в нефтяных и газовых скважинах. В этих целях Правила регламентируют виды, объемы, стадийность и порядок проектирования, организации, проведения, контроля и использования результатов геофизических исследований и работ в нефтяных и газовых скважинах. В утверждаемых недропользователем (оператором) геолого-технических проектах разработки месторождений нефти и газа предусматривается выполнение обязательных и дополнительных геофизических исследований и работ, обеспечивающих решение геологических, технических и технологических задач, получение необходимой геологической и иной информации о недрах, скважинах, этапах их строительства, эксплуатации, состоянии разработки залежей и получении продукции при эксплуатации.



в федеральный бюджет. Освобождение от платежей в федеральный бюджет предусмотрено Постановлением Правительства РФ от 1 ноября 1999 г. № 1213<sup>119</sup>. Кроме этого, органам исполнительной власти субъектов РФ рекомендовано принимать решения об освобождении перечисленных организаций, осуществляющих добычу нефти, от регулярных платежей за добычу нефти и отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы, зачисляемых в бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты, в отношении нефти, добытой из бездействующих скважин. На нефть и стабилизированный газовый конденсат, добываемые из бездействующих скважин, устанавливается нулевая ставка акциза.

---

<sup>119</sup> Постановление Правительства РФ от 1 ноября 1999 г. № 1213 “О мерах по вводу в эксплуатацию бездействующих, контрольных и находящихся в консервации скважин на нефтяных месторождениях” // СЗ РФ, 1999, № 45, ст.5435. Принятое во исполнение приведенного Постановления Постановление “О раздельном учете добычи нефти из введенных в эксплуатацию бездействующих, контрольных и находящихся в консервации скважин на нефтяных месторождениях” от 1, 10 декабря 1999г., утвержденное Минтопэнерго РФ и Минэкономики РФ № К-104-39, конкретизирует порядок раздельного учета нефти, сроки и содержание предоставляемой недропользователями отчетности.



## **§ 7. Основы государственного регулирования в области угледобычи**

Добыча угля традиционно играла значительную роль в отечественной промышленности, в энергетике. Большая часть электроэнергии в нашей стране производится на тепловых электростанциях, использующих в качестве топлива уголь. Становление рыночных отношений в России повлекло резкое сокращение дотаций, направляемых на поддержание угледобывающей промышленности. Невысокий технологический уровень горношахтного оборудования приводит к низкой рентабельности добычи угля, а во многих случаях она просто убыточна. Горно-геологические условия залегания пластов угля зачастую обуславливают особую сложность и опасность его добычи. Процесс добычи угля характеризуется повышенной капиталоемкостью, требует постоянных капиталовложений. Перечисленные факторы, а также зависимость российской экономики от поставок угля требуют государственного регулирования отношений, возникающих при добыче и использовании угля.

Основы государственного регулирования в области добычи и использования угля заложены федеральным законом РФ «О государственном регулировании в области добычи и использования угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности»<sup>120</sup>.

*Государственное регулирование включает в себя:*

- 1) управление добычей и использованием угля на государственных горнодобывающих предприятиях и предприятиях, созданных с участием государства;
- 2) финансовую поддержку, направленную на реструктуризацию угледобывающей промышленности;
- 3) Государственный контроль за безопасностью работ по добыче угля и его качеством.

Реструктуризация угольной промышленности осуществляется в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 3 декабря 1997 г. № 1523<sup>121</sup>, которым утверждены «Положение о государственном финансировании мероприятий по реструктуризации угольной промышленности», а также «Перечень мероприятий по реструктуризации угольной промышленности, финансируемых за счет средств государственной поддержки». Реструктуризация угольной промышленности, затрагивающая деятельность федеральных казенных предприятий и унитарных государственных предприятий по добыче (переработке)

---

<sup>120</sup> СЗ РФ, 1996, № 26, ст.3033.

<sup>121</sup> Постановление Правительства РФ от 3 декабря 1997г. № 1523 «О государственном финансировании мероприятий по реструктуризации угольной промышленности» // СЗ РФ, 1997, № 50, ст. 5684 ( в ред. Постановлений Правительства РФ от 14 ноября 1999 № 1250; от 16 октября 1999 № 1177; от 03 сентября 1998 № 1026).

угля, осуществляется по решению Правительства РФ, а организаций иных организационно-правовых форм – на договорной основе.

Государственная финансовая поддержка организаций по добыче угля любых форм собственности обеспечивается за счет дотаций из федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации. В форме инвестиций финансовая поддержка предприятий угольной промышленности оказывается на конкурсной основе и направлена на строительство шахт, разрезов и обогатительных фабрик; приобретение технологического оборудования для шахт, разрезов и обогатительных фабрик; строительство объектов, связанных с жизнедеятельностью шахт, разрезов и обогатительных фабрик; техническое перевооружение и реконструкцию шахт, разрезов и обогатительных фабрик. Представляемые на конкурс проекты должны быть направлены на повышение эффективности и безопасности угольного производства, улучшение условий труда, создание новых рабочих мест в угледобывающих регионах, уменьшение негативного воздействия угольного производства на окружающую среду. Инвестиции предоставляются на срок от 5 до 7 лет<sup>122</sup>. Государство оказывает предприятиям угледобывающей промышленности финансовую поддержку и в иных формах: в виде предоставления налоговых льгот, льготных кредитов, путем регулирования тарифов на транспортировку угля, ставок таможенных пошлин на ввоз на территорию России горношахтного оборудования.

Средства государственной поддержки, направляемые на реструктуризацию угольной промышленности, перечисляются организациям угольной промышленности, органам местного самоуправления шахтерских городов и поселков, а также участвующим в реструктуризации угольной промышленности другим организациям.

К мероприятиям по реструктуризации угольной промышленности, финансируемых государством, относятся:

1. Мероприятия по ликвидации<sup>123</sup> особо убыточных и неперспективных угольных (сланцевых) шахт и разрезов, в том числе:

а) технические работы:

- ✓ ликвидация горных выработок, демонтаж оборудования;
- ✓ разборка зданий, сооружений и демонтаж оборудования на поверхности;
- ✓ ликвидация последствий вредного влияния горных работ;
- ✓ обеспечение жизнедеятельности предприятий в период ликвидации;

---

<sup>122</sup> Порядок проведения конкурсов утвержден Приказом Министерства топлива и энергетики РФ от 3 марта 2000г. № 63 “Об утверждении “Порядка проведения конкурсов на размещение средств государственной поддержки угольной промышленности для финансирования инвестиционных проектов” // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, 2000, № 14.

<sup>123</sup> Ликвидация шахт и разрезов производится на конкурсной основе в соответствии с Приказом Министерства топлива и энергетики РФ от 13 апреля 1998 г. № 117 “Об утверждении порядка конкурсного отбора организации для выполнения работ по ликвидации неперспективных и особо убыточных шахт и разрезов угольной промышленности России” (Опубликован не был).

✓ снос ветхого жилищного фонда, ставшего в результате ведения горных работ на ликвидируемых шахтах непригодным для проживания по критериям безопасности;

✓ реконструкция и замена пострадавших в связи с ликвидацией шахт и разрезов объектов социальной инфраструктуры;

б) содействие гражданам в приобретении жилья взамен сносимого, ставшего непригодным для проживания в результате ведения горных работ на ликвидируемых шахтах.

2. Научно-техническое и проектное обеспечение реструктуризации угольной промышленности:

✓ научно-исследовательские работы по экологическим аспектам ликвидации шахт и разрезов;

✓ разработка и экспертиза проектов ликвидации убыточных и неперспективных шахт и разрезов.

3. Социальная защита работников, высвобождаемых в связи с реструктуризацией угольной промышленности, членов их семей, пенсионеров и инвалидов, работавших в угольной промышленности:

а) выплата выходных пособий и других компенсаций высвобождаемым работникам ликвидируемых шахт и разрезов, подразделений военизированных горноспасательных частей ( ВГСЧ), угледобывающих компаний, шахтостроительных организаций, вспомогательных организаций, а также работникам шахт и разрезов, вспомогательных организаций, уволенным в связи с сокращением численности и штата:

✓ выплата выходного пособия и сохранение средней заработной платы на период трудоустройства работникам, высвобождаемым в связи с ликвидацией организации, сокращением штатов и численности;

✓ выплата единовременных пособий высвобождаемым в связи с ликвидацией шахт ( разрезов), подразделений ВГСЧ, угледобывающих компаний и шахтостроительных организаций работникам, имеющим на день увольнения стаж работы в таких организациях не менее 5 лет и право на государственное пенсионное обеспечение (право выхода на пенсию);

✓ оплата переезда к новому месту жительства работников ( членов их семей), уволенных из организаций, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, а также оплата провоза багажа (не более 5 тонн на семью);

б) обеспечение бесплатным углем для бытовых нужд:

✓ пенсионеров, не работающих на шахтах, разрезах и в подразделениях ВГСЧ, пенсии которым назначены в связи с работой на шахтах, разрезах и подразделениях ВГСЧ;

✓ инвалидов труда, инвалидов по общему заболеванию, не работающих на шахтах, разрезах и в подразделениях ВГСЧ, если они пользовались таким правом до наступления инвалидности;

✓ семей погибших ( умерших) работников шахт, разрезов и подразделений ВГСЧ, если жена ( муж), родители, дети и другие нетрудоспособные члены семей этих работников получают пенсию по случаю потери кормильца;

✓ вдов (вдовцов) бывших работников шахт, разрезов и подразделений ВГСЧ;

в) погашение задолженности по заработной плате ( включая компенсацию за неиспользованный отпуск) работникам, высвобождаемым в связи с ликвидацией шахт и разрезов, подразделений ВГСЧ, угледобывающих компаний, шахтостроительных и

вспомогательных организаций, а также работникам этих организаций в связи с выходом на пенсию по возрасту и инвалидности;

г) погашение задолженности по заработной плате (включая компенсацию за неиспользованный отпуск) работникам шахт (разрезов) и вспомогательных организаций, высвобождаемым в связи с сокращением численности и штата, выходом на пенсию по возрасту и инвалидности.

4. Реализация программ местного развития и обеспечения занятости для шахтерских городов и поселков:

- ✓ осуществление выплат территориальным органам по вопросам занятости населения Министерства труда и социального развития РФ для оказания предувольнительных консультационных услуг работникам шахт и разрезов, подразделений ВГСЧ в связи с ликвидацией или сокращением штатов, а также работникам ликвидируемых угледобывающих компаний и шахтостроительных организаций;

- ✓ профессиональное консультирование и переобучение высвобождаемых и высвобожденных работников;

- ✓ организация общественных работ;

- ✓ поддержка малого бизнеса;

- ✓ содействие созданию новых рабочих мест;

- ✓ содействие переселению граждан из неперспективных шахтерских городов и поселков с предоставлением помощи непосредственно переселяемым гражданам.

5. Возмещение вреда, причиненного работникам увечьем, профессиональным заболеванием либо иным повреждением здоровья, связанным с исполнением ими трудовых обязанностей:

- ✓ на ликвидируемых и ликвидированных шахтах и разрезах угольной (сланцевой) промышленности;

- ✓ по решению Межведомственной комиссии по социально-экономическим проблемам угледобывающих регионов – работникам ликвидируемых и ликвидированных подразделений ВГСЧ и угледобывающих компаний, а также работникам ликвидируемых шахтостроительных, а также ликвидируемых вспомогательных организаций.

6. Формирование и использование централизованного резервного фонда социальной поддержки для покрытия затрат, связанных с непредвиденными расходами по финансированию предусмотренных социальных мероприятий.

7. Мероприятия по созданию безопасных условий работы в угольной отрасли, в том числе:

а) повышение уровня безопасности горных работ на шахтах, модернизация и обновление индивидуальных средств защиты:

- ✓ модернизация и обновление оборудования для измерения содержания газа и пыли, борьбы с пожарами и пылью, систем оперативной связи, а также приобретение необходимых расходных материалов;

- ✓ обучение, переподготовка, повышение квалификации работников угольной промышленности в области техники безопасности;

✓ оказание научно-исследовательских и информационно-аналитических услуг по повышению безопасности;

б) обеспечение деятельности ВГСЧ:

✓ техническое перевооружение подразделений ВГСЧ;

✓ выполнение подразделениями ВГСЧ обязанностей по горноспасательному обслуживанию и проведению профилактических мероприятий по противоаварийной и противопожарной защите угледобывающих организаций, по обучению технике безопасности работников угледобывающих организаций;

в) финансирование отдельных оздоровительных мероприятий:

✓ индивидуальных медико-социальных программ реабилитации инвалидов, пострадавших в организациях угольной промышленности;

✓ лечебно-профилактических мероприятий по предупреждению инвалидности;

✓ участия в софинансировании содержания профилакториев, санаториев и научно-клинических центров охраны здоровья, относящихся к угольной промышленности;

✓ проведения летней оздоровительной кампании детей работников шахт, разрезов, угледобывающих компаний, шахтостроительных и вспомогательных организаций.

8. Предоставление организациям угольной промышленности:

а) инвестиций на конкурсной возвратной и платной основе на:

✓ строительство шахт, разрезов и обогатительных фабрик с производственной инфраструктурой;

✓ приобретение технологического оборудования для шахт, разрезов и обогатительных фабрик;

✓ подготовку новых горизонтов на шахтах;

✓ строительство объектов, связанных с жизнедеятельностью шахт, разрезов и обогатительных фабрик;

✓ техническое перевооружение и реконструкцию шахт, разрезов и обогатительных фабрик;

б) средств на разработку федеральных и региональных научно-технических программ.

9. Селективная поддержка угледобывающих организаций, не возмещающих свои расходы за счет свободных цен на угольную продукцию, в части затрат на выплату заработной платы с начислениями (кроме выделения средств для погашения задолженности по заработной плате), материальных затрат, частичного возмещения расходов, покрываемых за счет прибыли.

10. Реализация отраслевых тарифных соглашений на предприятиях и в организациях угольной промышленности, шахтного строительства и в подразделениях ВГСЧ, а также дополнительное пенсионное обеспечение работников, имеющих право выхода на пенсию и стаж работы не менее 10 лет на шахтах и разрезах, в угледобывающих компаниях, подразделениях ВГСЧ, шахтостроительных организациях и увольняемых на пенсию в период ликвидации указанных организаций.

11. Управление угольной отраслью.

12. Формирование и использование централизованного резервного фонда реструктуризации угольной промышленности для покрытия затрат, связанных с авариями и стихийными бедствиями, затрагивающими деятельность угледобывающих организаций.





## **§ 8. Правовое регулирование использования природных лечебных ресурсов**

*Природные лечебные ресурсы* включают в себя минеральные воды, лечебные грязи, рапу лиманов и озер, лечебный климат, другие природные объекты и условия, используемые для лечения и профилактики заболеваний и организации отдыха. Включение в перечень природных ресурсов таких природных явлений как климат и природные условия представляется не очень удачным<sup>124</sup>. Приведенное нормативное определение природных лечебных ресурсов противоречит ст.4 ФЗ РФ “О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах”, устанавливающей, в частности, что Правительство РФ устанавливает нормы и правила пользования природными лечебными ресурсами, осуществляет экспертизу разведанных запасов природных лечебных ресурсов. Говорить о нормативном правовом регулировании правил пользования благоприятным (лечебным) климатом, иными природными условиями можно достаточно условно. Право пользования чистым воздухом, морской водой (для купания) и т.п. является естественным правом человека и государством не регулируется. Это то право использования ресурсов окружающей среды, которое В.В. Петров называл правом общего природопользования<sup>125</sup>.

Среди природных ресурсов можно выделить две группы ресурсов, используемых для лечения, профилактики заболеваний и отдыха: 1) минеральные воды, лечебные грязи, рапа лиманов и озер, и 2) природные объекты и условия. Отношения по использованию (добыче) первой группы природных лечебных ресурсов входят в предмет природоресурсного права. Отношения же по использованию природных объектов для лечения, профилактики заболеваний и организации отдыха регулируются нормами как экологического, так и горного права. Среди таких объектов Закон называет, в первую очередь, лечебно-оздоровительные местности и курорты. Включение отношения по поводу их использования в предмет правового регулирования экологического права не вызывает сомнений<sup>126</sup>. Отношения по поводу использования лечебно-оздоровительных местностей, т.е. территорий, обладающих природными лечебными ресурсами и пригодных для организации лечения и профилактики заболеваний, регулируются природоресурсным правом в том случае, если при этом осуществляется добыча подземных питьевых и минеральных лечебных, столовых и лечебно-столовых вод и иных полезных ископаемых, отнесенных к категории лечебных.

---

<sup>124</sup> Федеральный закон РФ “О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах” // СЗ РФ, 1995, № 9, ст.713.

<sup>125</sup> Природоресурсное право и правовая охрана окружающей среды / Под ред. В.В. Петрова. – М.: ЮЛ. 1988. С.77.

<sup>126</sup> Такого мнения придерживается большинство ученых-экологов: см., например, Бринчук М.М., Экологическое право (право окружающей среды). – М.: Изд-во “Юрист”, 1999; Ерофеев Б.В. Экологическое право. – М.: Изд-во “Новый юрист”, 1998; Боголюбов С.А. Экологическое право. – М.: Издательская группа “Норма-Инфра•М”, 1999 и др. авторы.

Отношения по использованию (добыче) минеральных вод, лечебных грязей, рапы лиманов и озер, других извлекаемых лечебных природных ресурсов должны регулироваться горным правом. В пользу этого можно привести следующие доводы. ФЗ РФ “О недрах” устанавливает, что этим законом регулируются отношения, возникающие, в частности, в связи с использованием подземных вод, торфа, сапропелей и иных специфических минеральных ресурсов. Водный кодекс РФ в ст.136 прямо указывает на то, что водные объекты, содержащие природные лечебные ресурсы, используются, прежде всего, для целей здравоохранения в порядке, установленном законодательством РФ о природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах. В ряде случаев добыча природных лечебных ресурсов может осуществляться со дна поверхностных водоемов (лечебные грязи и т.п.). При этом не только извлекаются сами природные лечебные ресурсы, но и используется водоем. Поэтому, как указывает ст.145 Водного кодекса РФ, в таких случаях недропользователь должен руководствоваться нормами как горного, так и водного законодательства.

О необходимости регулирования отношений по использованию природных лечебных ресурсов нормами горного права говорят и подзаконные нормативные акты. Инструкция Госкомитета РФ по геологии и использованию недр от 14 апреля 1994 г. по применению “Положения о порядке лицензирования пользования недрами” к участкам недр, предоставляемых для добычи подземных вод, других полезных ископаемых, отнесенных к категории лечебных, формулирует особенности применения названного Положения при предоставлении в пользование участков недр для добычи подземных вод, а также полезных ископаемых, отнесенных к категории лечебных (лечебные грязи: иловые сульфидные, сапропелевые, торфяные и сопочные, а также бишофит, нафталан, озокерит, глины, соли и др.).

Природные лечебные ресурсы могут находиться в федеральной собственности или в собственности субъектов Федерации. Вопросы пользования, владения и распоряжения природными лечебными ресурсами находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов.

Полномочия в области государственного регулирования отношений по использованию природных лечебных ресурсов<sup>127</sup> между Правительством РФ, субъектами Федерации и органами местного самоуправления распределяются следующим образом.

*К полномочиям Правительства РФ относятся:*

---

<sup>127</sup> Учитывая, что отношения по регулированию правового режима курортов и лечебно-оздоровительных местностей относятся к предмету экологического права, здесь и в дальнейшем они не рассматриваются.

- ✓ определение основных направлений государственной политики в сфере санаторно-курортного лечения и отдыха;
  - ✓ установление норм и правил пользования природными лечебными ресурсами;
  - ✓ осуществление государственной экспертизы разведанных запасов природных лечебных ресурсов, имеющих федеральное значение.
  - ✓ *Полномочия органов исполнительной власти субъектов РФ:*
  - ✓ установление границ и режима округов горно-санитарной охраны<sup>128</sup> лечебно-оздоровительных местностей, имеющих региональное значение;
  - ✓ определение формы и размеров платы за пользование территориями курортов регионального и местного значения в пределах норм, установленных законодательством РФ и законодательством субъектов РФ;
  - ✓ регулирование в области использования лечебно-оздоровительных местностей и природных лечебных ресурсов, за исключением переданных в ведение РФ.
- К полномочиям органов местного самоуправления относится:*
- ✓ представление в орган исполнительной власти субъекта РФ предложения о признании территории лечебно-оздоровительной местностью;
  - ✓ участие в реализации государственных программ освоения земель оздоровительного и рекреационного значения;
  - ✓ контроль за рациональным использованием и охраной природных лечебных ресурсов, лечебно-оздоровительных местностей и их земель в пределах своей компетенции.

---

<sup>128</sup> В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 7 декабря 1996 г. № 1425 “Об утверждении “Положения об округах санитарной и горно-санитарной охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов федерального значения” (СЗ РФ, 1996, № 51, ст. 5798) округа горно-санитарной охраны устанавливаются, если в лечебно-оздоровительных местностях в комплексе природных лечебных факторов имеются объекты, относящиеся к недрам (минеральные воды, лечебные грязи и другие полезные ископаемые, отнесенные к категории лечебных). В составе округа выделяется до трех зон. Для отдельно расположенных природных объектов (высокодебитных восходящих источников, скважин, грязевых сопок и других), имеющих высокую степень естественной защищенности, может быть организована одна (первая) зона. Режим первой зоны устанавливается для месторождений минеральных вод (для скважин, источников), месторождений лечебных грязей, месторождений других полезных ископаемых, используемых в лечебных целях. Для скважин, источников и других очагов разгрузки минеральных вод границы первой зоны устанавливаются в зависимости от степени естественной защищенности месторождения, но на расстоянии не менее 15 метров от оголовка скважины или контура очага разгрузки. Для месторождений лечебных грязей границы первой зоны устанавливаются в зависимости от естественной защищенности месторождения, его типа и гидрологического режима, но на расстоянии не менее 25 метров от нулевых границ залежи или от линии максимального многолетнего уровня водоема. Границы второй зоны устанавливаются: для месторождений минеральных вод – с учетом геоструктурных и гидрогеологических условий территории; для месторождений лечебных грязей – по линии ближайших водоразделов поверхностного и грунтового стоков; для других месторождений полезных ископаемых, отнесенных к категории лечебных, – с учетом геоструктурных и геоморфологических особенностей их залегания. Режим третьей зоны устанавливается для ближайших областей питания и участков разгрузки минеральных вод, водосборных площадей месторождений лечебных грязей, месторождений других полезных ископаемых, отнесенных к категории лечебных.

Пользователями природных лечебных ресурсов могут являться юридические и физические лица, осуществляющие их добычу на условиях лицензии для лечения и профилактики заболеваний, а также в целях отдыха.

Решение о предоставлении лицензии на добычу природных лечебных ресурсов принимается совместно органом исполнительной власти субъекта Федерации и Министерством природных ресурсов Российской Федерации или его территориальным органом.

Министерство природных ресурсов РФ осуществляет лицензирование объектов, эксплуатация которых оказывает или может оказать влияние на гидрогеологические и экологические условия двух или более субъектов Федерации; месторождений минеральных лечебных вод, а также полезных ископаемых, отнесенных к категории лечебных и являющихся сырьевой базой курортов общероссийского значения; а также объектов, пользование которыми осуществляется или планируется осуществлять предприятиями с иностранными инвестициями или иностранными юридическими лицами.

Территориальные органы Министерства природных ресурсов РФ проводят лицензирование пользования всеми иными объектами, находящимися на соответствующих территориях.

Выдача совмещенной лицензии, включающей разрешение на пользование недрами для проведения поисково-оценочных работ, разведки и добычи минеральных лечебных вод, а также полезных ископаемых, отнесенных к категории лечебных, не допускается.

Пользование недрами для добычи природных лечебных ресурсов производится в два этапа. Лицензия на право добычи полезных ископаемых, отнесенных к категории лечебных, на неэксплуатируемых участках может быть выдана только на те из них, на которых были проведены поисковые и поисково-разведочные работы. На первом этапе владелец лицензии осуществляет разведку недр и ведет подготовку проекта их разработки, после чего проводится экспертиза запасов с их утверждением уполномоченным государственным органом и последующей постановкой на государственный учет, составление и согласование проекта. Проект разработки недр в целях добычи лечебных природных ресурсов должен включать раздел с оценкой воздействия эксплуатации запасов на окружающую среду, и согласовываться с органами Министерства природных ресурсов РФ, Госгортехнадзора России и органами санитарно-эпидемиологического надзора и территориальными органами Минприроды России. На втором этапе после проведения экспертиз и необходимых согласований владелец лицензии вправе приступить к разработке месторождений.

При выдаче лицензии на право пользования недрами для добычи подземных вод и их извлечения при других видах хозяйственной деятельности, а также для добычи полезных ископаемых, отнесенных к категории лечебных, требуются следующие согласования:

1) С Министерством природных ресурсов РФ:

- ✓ по вопросам возможности добычи и использования подземных вод питьевого качества для целей, не связанных с питьевым водоснабжением населения;
- ✓ по величине изменения поверхностного стока при планируемом отборе подземных вод;
- ✓ по вопросам возможного воздействия разработки недр на окружающую среду;
- ✓ по границам горных отводов для минеральных лечебных вод и полезных ископаемых, отнесенных к категории лечебных.

2) С органами Министерства здравоохранения Российской Федерации по вопросам:

- ✓ использования минеральных лечебных вод, полезных ископаемых, отнесенных к категории лечебных, а также использования термальных минеральных лечебных вод для теплоснабжения;
- ✓ пригодности питьевых, минеральных лечебных вод, полезных ископаемых, отнесенных к категории лечебных, а также теплоэнергетических вод при их использовании для горячего водоснабжения;
- ✓ по возможности организации округа санитарной охраны и границ горного отвода для перечисленных типов вод.

3) С органами Федерального горного и промышленного надзора России – по условиям лицензии в части вопросов безопасности и охраны недр при разработке месторождений минеральных лечебных вод и других полезных ископаемых, отнесенных к категории лечебных, теплоэнергетических и промышленных вод, а также проектов (технологических схем) разработки указанных месторождений и границ горных отводов.

При проведении конкурсов на получение права пользования месторождениями минеральных лечебных вод и других полезных ископаемых, отнесенных к категории лечебных, условия конкурса ( аукциона) должны согласовываться с органами здравоохранения.

Лицензия на добычу природных лечебных ресурсов, помимо общих сведений, требуемых для иных лицензий, выдаваемых недропользователям, должна включать:

- 1) максимальную величину и режим отбора полезных ископаемых, отнесенных к категории лечебных. Для минеральных вод величина и режим отбора устанавливаются технологической схемой разработки месторождения, а для лечебных грязей и других

полезных ископаемых, отнесенных к категории лечебных, – коэффициентом извлечения залежи;

2) пороговые и предельные требования к качеству подземных вод или других полезных ископаемых, отнесенных к категории лечебных (кондиции);

3) допустимое и максимальное значения понижения уровня подземных вод при эксплуатации;

4) состав и сроки мероприятий, проводимых для компенсации негативного воздействия водоотбора на условия водопользования;

5) допустимое уменьшение поверхностного стока и снижение уровня первого от поверхности водоносного горизонта;

6) границы округа санитарной охраны, состав и сроки проведения мероприятий по оздоровлению санитарной обстановки в пределах горного отвода;

7) условия проведения мониторинга подземных вод.

Право пользования природными лечебными ресурсами может быть прекращено, приостановлено или ограничено в случае нарушения недропользователем требований горного законодательства и условий лицензии. Прекращение, приостановление и ограничение права пользования природными лечебными ресурсами не освобождает виновных лиц от ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации. Восстановление приостановленного или ограниченного права ресурсопользования осуществляется только после ликвидации допущенных нарушений.

## **§ 9. Ответственность за нарушения правил недропользования**

Нарушения правил недропользования, установленных законом, лицензией, договором могут влечь гражданско-правовую, уголовную, административную, а также дисциплинарную и материальную ответственность по трудовому праву.

Целью *гражданско-правовой ответственности* является возмещение ущерба, причиненного недропользователем собственнику недр – государству, другим недропользователям и лицам, не являющимся недропользователями. Возмещению подлежат понесенные убытки (расходы, которые необходимо произвести для восстановления нарушенного права, утраты или повреждения имущества), включая упущенную выгоду (не полученные в результате нарушений доходы).

*Уголовная ответственность* за нарушения правил недропользования предусмотрена статьями 253 и 255 главы 26 УК РФ “Экологические преступления” и ст.216 УК РФ. Статья 253 “Нарушение законодательства РФ о континентальном шельфе и исключительной экономической зоне РФ” устанавливает ответственность:

- 1) за незаконное возведение сооружений на континентальном шельфе России, незаконное создание вокруг них или в исключительной экономической зоне РФ зон безопасности, а равно нарушение правил строительства, эксплуатации, охраны и ликвидации возведенных сооружений и средств обеспечения безопасности морского судоходства;
- 2) за исследование, разведку, разработку естественных богатств континентального шельфа или исключительной экономической зоны Российской Федерации, проводимые без соответствующего разрешения.

Перечисленные деяния, в зависимости от степени их общественной опасности, влекут наказание в виде штрафа от 200 до 700 минимальных размеров оплаты труда, либо исправительных работ на срок до двух лет.

Статья 255 УК РФ “Нарушение правил охраны и использования недр” предусматривает ответственность за нарушение правил охраны и использования недр при проектировании, размещении, строительстве, вводе в эксплуатацию и эксплуатации горнодобывающих предприятий или подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, а равно самовольную застройку площадей залегания полезных ископаемых, если эти деяния повлекли причинение значительного ущерба, в виде штрафа в размере от 200 до 500 минимальных размеров оплаты труда, или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от двух до пяти месяцев, либо лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет, либо исправительных работ на срок до двух лет.

Статья 216 УК РФ “Нарушение правил безопасности при ведении горных, строительных или иных работ” устанавливает уголовную ответственность за нарушение правил безопасности при ведении горных, строительных или иных работ, если это повлекло по неосторожности причинение тяжкого или средней тяжести вреда здоровью человека, в виде штрафа в размере от ста до двухсот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного до двух месяцев, либо ограничения свободы на срок до трех лет, либо лишения свободы на срок до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового. Часть вторая названной статьи устанавливает ответственность за то же деяние, повлекшее по неосторожности смерть человека или иные тяжкие последствия в виде ограничения свободы на срок до пяти лет либо лишения свободы на срок до десяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

К преступлениям, посягающим на установленный порядок правил недропользования можно, в известной мере, отнести также преступления, предусмотренные ст.143 “Нарушение правил охраны труда”, ст.178 “Монополистические действия и ограничение конкуренции”, ст.192 “Нарушение правил сдачи государству драгоценных металлов и драгоценных камней”

*Административная ответственность* за нарушения правил пользования недрами установлена Кодексом об административных правонарушениях РСФСР, а также соответствующими законами субъектов Российской Федерации. КоАП РСФСР предусматривает ответственность за следующие виды административных правонарушений:

1) Самовольное пользование недрами, совершение сделок, в прямой или скрытой форме нарушающих право государственной собственности на недра (ст.46).

2) Самовольная добыча янтаря с месторождений или мест промышленной разработки, а равно сбыт незаконно добытого янтаря в натуральном или переработанном виде (ст.46.1).

3) Самовольная застройка площадей залегания полезных ископаемых, невыполнение правил охраны недр и требований по охране окружающей природной среды, зданий и сооружений от вредного влияния работ, связанных с использованием недрами, уничтожение или повреждение наблюдательных режимных скважин на подземные воды, а также маркшейдерских и геодезических знаков (ст.55).

4) Выборочная отработка богатых участков месторождений, приводящая к необоснованным потерям балансовых запасов полезных ископаемых, сверхнормативные потери и сверхнормативное разубоживание полезных ископаемых при добыче, порча



месторождений полезных ископаемых и другие нарушения требований рационального использования их запасов (ст.55).

5) Утрата маркшейдерской документации, невыполнение требований по приведению ликвидируемых или консервируемых горных выработок и буровых скважин в состояние, обеспечивающее безопасность населения, а также требований по сохранению месторождений, горных выработок и буровых скважин на время консервации (ст.55).

6) Нарушение правил и требований проведения работ по геологическому изучению недр, могущее привести или приведшее к недостоверной оценке разведанных запасов полезных ископаемых или условий для строительства и эксплуатации предприятий по добыче полезных ископаемых, а также подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, утрата геологической документации, дубликатов проб полезных ископаемых и керна, которые необходимы при дальнейшем геологическом изучении недр и разработке месторождений (ст.56).

7) Незаконная выдача лицензии на региональное геологическое изучение, поиск, разведку и разработку минеральных ресурсов на континентальном шельфе Российской Федерации, а также незаконная выдача лицензии (разрешения) на разведку и промысел живых ресурсов на континентальном шельфе или в исключительной экономической зоне Российской Федерации, разведку и разработку неживых ресурсов в исключительной экономической зоне Российской Федерации (ст.56.1).

8) Незаконная выдача разрешения на проведение буровых работ, создание искусственных островов, установок и сооружений, прокладку подводных кабелей или трубопроводов, используемых для разведки и разработки минеральных ресурсов на континентальном шельфе Российской Федерации, а также проведение ресурсных или морских научных исследований, захоронение отходов и других материалов на континентальном шельфе или в исключительной экономической зоне Российской Федерации, сброс вредных веществ в исключительной экономической зоне Российской Федерации (ст.56.1).

9) Произвольное изменение условий выданной лицензии (разрешения) на региональное геологическое изучение, поиск, разведку и разработку минеральных ресурсов, проведение буровых работ, создание искусственных островов, установок и сооружений, прокладку подводных кабелей или трубопроводов, используемых для разведки и разработки минеральных ресурсов на континентальном шельфе Российской Федерации, а равно разведку и промысел живых ресурсов, проведение ресурсных или морских научных исследований, захоронение отходов и других материалов на континентальном шельфе или в исключительной экономической зоне Российской Федерации, а также разведку и разработку

неживых ресурсов либо сброс вредных веществ в исключительной экономической зоне (ст.56.1).

10) Нарушение действующих стандартов ( норм, правил) безопасного проведения поиска, разведки и разработки минеральных ресурсов или промысла живых ресурсов либо условий лицензии на региональное геологическое изучение, поиск, разведку и разработку минеральных ресурсов или промысел живых ресурсов, а также невыполнение требований рационального использования и охраны минеральных ресурсов или рационального промысла и защиты живых ресурсов континентального шельфа Российской Федерации (ст.56.2).

11) Нарушение правил вывода подводных кабелей или трубопроводов на территорию Российской Федерации, которое может привести к порче месторождений полезных ископаемых, причинить вред жизни или здоровью людей, нанести ущерб живым ресурсам, морской флоре или фауне либо создать помехи другим законным видам деятельности на континентальном шельфе Российской Федерации (ст.56.2).

12) Нарушение условий промысла живых ресурсов, нарушение действующих стандартов ( норм, правил) по безопасному проведению поиска, разведки и разработки неживых ресурсов, а также невыполнение требований защиты морской среды, живых или неживых ресурсов в исключительной экономической зоне Российской Федерации (ст.56.2).

13) Нарушение правил проведения ресурсных или морских научных исследований, предусмотренных разрешением или международными договорами Российской Федерации, которое создало или могло создать помехи законным видам деятельности на континентальном шельфе или в исключительной экономической зоне Российской Федерации, а равно самовольное изменение программы морских научных исследований на континентальном шельфе или в исключительной экономической зоне Российской Федерации (ст.56.3).

14) Нарушение правил захоронения с судов и иных плавучих средств, летательных аппаратов, искусственных островов, установок и сооружений отходов и других материалов, которое способно привести к порче месторождений полезных ископаемых, причинить вред жизни или здоровью людей, нанести ущерб живым ресурсам, морской флоре или фауне либо создать помехи другим законным видам деятельности на континентальном шельфе или в исключительной экономической зоне Российской Федерации (ст.57.1).

15) Невыполнение законных требований должностных лиц органов охраны континентального шельфа Российской Федерации или должностных лиц органов охраны исключительной экономической зоны Российской Федерации об остановке судна, а равно воспрепятствование осуществлению этими должностными лицами возложенных на них полномочий, в том числе на осмотр судна (ст.84.5).

16) Незаконная передача минеральных и живых ресурсов континентального шельфа или исключительной экономической зоны Российской Федерации физическим или юридическим лицам иностранных государств, а равно иностранным государствам (ст.84.6).

17) Неоднократное нарушение должностными лицами правил, норм и инструкций по безопасному ведению работ в отраслях промышленности и на объектах, подконтрольных органам Госгортехнадзора (ст.88).

18) Нарушение должностными лицами правил, норм и инструкций по хранению, использованию и учету взрывчатых материалов в отраслях промышленности и на объектах, подконтрольных органам Госгортехнадзора (ст.89).

19) Невыполнение законных предписаний государственных инженеров - инспекторов Госгортехнадзора (ст.100.2).

Привлечение лица к уголовной или административной ответственности не освобождает его от обязанности возместить имущественный вред, причиненный его противоправными действиями (бездействием).

Дела о перечисленных административных правонарушениях рассматриваются судами, органами государственного горного надзора, Федеральным органом по геологии и использованию недр, Федеральным органом по охране окружающей среды и природных ресурсов в соответствии с правилами главы 16 КоАП РСФСР, устанавливающей подведомственность дел об административных правонарушениях.

**Дисциплинарная и материальная ответственность** устанавливается нормами трудового законодательства и наступает за нарушение правил недропользования при выполнении работником своей трудовой функции. Вред, причиненный работником собственнику недр, другим недропользователям и третьим лицам, подлежит возмещению недропользователем, с которым работник состоит в трудовых отношениях. Впоследствии недропользователь – работодатель вправе взыскать с работника причиненный им вред в порядке регресса. По общему правилу размер ущерба, взыскиваемого с работника, ограничен его средним месячным заработком. Полная материальная ответственность работника может наступать только в случаях, предусмотренных КЗоТ РФ. В качестве мер дисциплинарной ответственности трудовое законодательство предусматривает замечание, выговор, строгий выговор, увольнение.

## ГЛАВА II. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПОЛЬЗОВАНИЯ ВОДАМИ (ВОДНОЕ ПРАВО)

### § 1. Отношения, регулируемые водным правом

Вода является основой жизни. Не случайно обнаружение на той или иной планете запасов воды позволяет ученым делать предположения о возможности существования на ней живых существ. Вода не только является составной частью любого живого организма, но и необходима для поддержания их жизнедеятельности. Человек в этом отношении не исключение, однако он использует воду не только для своих собственных нужд (как живой организм), но и для обеспечения многочисленных технологических процессов.

Потребление воды на технические нужды растет по мере развития цивилизации. Международное сообщество уделяет большое внимание рациональному использованию водных ресурсов. В 1992 г. Генеральная Ассамблея ООН провозгласила 22 марта ежегодно отмечаемым Международным днем водных ресурсов. Водные ресурсы ограничены. Большая часть населения Земли зависит от пресноводных водоемов и живет недалеко от них. Пресноводные системы имеют насущное значение для жизни многих людей, являясь источником воды, пищи и занятости. Более 40 процентов видов рыб и около 12 процентов видов животных обитают в пресноводной среде. Масштабы и границы воздействия человека на пресноводные системы заметно расширились в последнее время. За минувшее столетие в Азии в большей степени, чем в других частях земного шара, увеличилось использование воды из рек, озер, водохранилищ, подземных водоносных слоев, а также других источников. С 1950 по 1995 гг. оно возросло почти в три раза. Во всем мире примерно 1 миллиард человек все еще лишены постоянного обеспечения пригодной к употреблению водой<sup>129</sup>.

Проблема рационального использования водных ресурсов, в особенности пресной воды, может приобрести особую остроту в связи с тем, что климатологи практически всех школ сходятся во мнении, что в ближайшее время влажная фаза климата в Евразии сменится на сухую, причем векового масштаба, которая будет даже суше, чем предыдущая вековая засуха 30-х гг. По разным оценкам начало этой стадии придется на 1999-2006 гг. Засуха острее скажется в районах с недостаточным увлажнением, высоким загрязнением водоемов и водоемкими типами производства<sup>130</sup>.

---

<sup>129</sup> По материалам Пресс-релиза, посвященному Международному дню водных ресурсов 22 марта 2000г. "Вода в двадцать первом веке".

<sup>130</sup> Предполагается, что более всего пострадают самые засушливые в России Калмыкия и Оренбургская область. Меньший ущерб понесут Ставропольский край, Дагестан, Астраханская, Ростовская и Белгородская области. Ко второй группе по опасности последствий сухой фазы климата могут быть отнесены засушливая с водоемким производством Оренбургская область, Московский регион, самая засушливая в России, но имеющая маловодоемкое производство Калмыкия, засушливые Волгоградская, Воронежская, Саратовская области, а

По данным государственного водного кадастра, суммарный забор пресной воды из природных водных объектов составляет около  $90 \text{ км}^3$  в год, из которых для хозяйственных нужд используется  $70 \text{ км}^3$  воды (из поверхностных источников –  $55 \text{ км}^3$ , подземных –  $10 \text{ км}^3$ , морской воды –  $5 \text{ км}^3$ ). Потери воды при транспортировке от водных объектов до потребителей составляют до  $8 \text{ км}^3$ .

Основой водных ресурсов России являются реки, годовой сток которых приближается  $4\,300 \text{ км}^3$ . Около 90 процентов речного стока приходится на бассейны Северного Ледовитого и Тихого океанов, менее 8 процентов – на бассейны Каспийского и Азовского морей, где проживает свыше 80 процентов населения России и сосредоточен ее основной промышленный и сельскохозяйственный потенциал.

Прогнозные оценки ресурсов подземных вод России составляют более  $300 \text{ км}^3/\text{год}$ . Однако на территории страны они распределены неравномерно. Основная их часть – около  $230 \text{ км}^3/\text{год}$  сосредоточена в четырех экономических районах: Западно-Сибирском, Дальневосточном, Восточно-Сибирском и Северном ( $95, 60, 40, 35 \text{ км}^3/\text{год}$  соответственно). Для хозяйственно-питьевого, производственно-технического водоснабжения и орошения земель учтено около 3700 разведанных месторождений подземных вод. Эксплуатационные запасы разведанных месторождений составляют около  $30 \text{ км}^3/\text{год}$ , из них для промышленного освоения – около  $20 \text{ км}^3$ .

Морские воды Российской Федерации сосредоточены в 13 морях, общая площадь морской акватории которых, подпадающей под юрисдикцию России, составляет 7 млн.  $\text{км}^2$  (Балтийское, Черное, Азовское, Каспийское, Охотское, Карское, Лаптевых, Баренцево, Восточно-Сибирское, Белое, Берингово, Японское, Чукотское моря).

Термин “вода” многозначен. Прежде всего, это химическое соединение, определяемое формулой  $\text{H}_2\text{O}$ . Можно говорить о питьевой воде, технической, артезианской, сточной воде и т.п. Реже упоминается “тяжелая вода”<sup>131</sup>. О “воде” чаще говорят химики, другие технические специалисты, или же она упоминается в бытовом значении этого слова. Если же речь заходит о правовом регулировании отношений, связанных с использованием воды, ее извлечением из природных объектов, обычно употребляется термин “воды”.

---

также Башкирия, Тверская, Ленинградская, Пермская, Свердловская и Челябинская области, хозяйства которых потребляют много воды. К третьей группе, помимо засушливых Краснодарского края, Волгоградской, Воронежской, Липецкой, Пензенской, Новосибирской областей, относятся также Челябинская и Московская области. В остальных регионах засуха вызовет снижение продуктивности сельского хозяйства и обострение проблем водоснабжением.

<sup>131</sup> Тяжелая вода имеет химическую формулу  $\text{D}_2\text{O}$ , т.е. атом водорода замещен его изотопом – дейтерием. В природе тяжелая вода встречается в незначительных количествах. В промышленных объемах создается искусственным путем и используется, преимущественно, в ядерных технологиях.

Водный кодекс Российской Федерации<sup>132</sup> под водами понимает всю воду, находящуюся в водных объектах<sup>133</sup>. Водные объекты, в свою очередь, – это сосредоточение вод на поверхности суши в формах ее рельефа либо в недрах, имеющее границы, объем и черты водного режима.

Водный кодекс РФ, как подчеркивается в его Преамбуле, регулирует отношения *по поводу вод*, а в ст.5 устанавливается, что водное законодательство регулирует отношения в области использования и охраны водных объектов (*водные отношения*). Эти нормативные положения влекут за собой два важных как в теоретическом, так и в практическом отношении, выводы.

Во-первых, нормы Водного кодекса РФ опосредуют отношения, связанные именно с водами, но не с любой водой. Из сферы его правового опосредования исключаются отношения, возникающие в связи с использованием воды, находящейся вне водных объектов. Это подчеркивается в ст.5 Водного кодекса РФ, устанавливающей, что отношения по поводу воды, находящейся в окружающей среде и не сосредоточенной в водных объектах, не относятся к предмету регулирования водного законодательства РФ<sup>134</sup>.

Во-вторых, Водный кодекс РФ включает в себя нормы не только водного законодательства (по использованию вод), но и экологического законодательства (по их охране). Действительно, ВК РФ в ст.3 устанавливает, что водное законодательство регулирует отношения в области не только использования, но и охраны водных объектов; их защиты от загрязнения, засорения и истощения; предотвращения или ликвидации вредного воздействия вод, сохранения биологического разнообразия водных экосистем. Такое нормативное установление порождает ряд вопросов. Если нормы водного законодательства регулируют, в том числе, и отношения по охране вод (а нормы горного, лесного законодательства и законодательства о животном мире – отношения по охране, соответственно, недр, лесных ресурсов и объектов животного мира), то оказывается, что экологическое право, в большей мере, основано на совокупности норм, содержащихся в горном, водном, лесном законодательстве. Между тем, каждой отрасли права (содержание) должна соответствовать своя отрасль законодательства (форма). С другой стороны, законодатель во многих нормативных актах говорит о самостоятельности горного, водного,

<sup>132</sup> Водный кодекс РФ // СЗ РФ, 1995, № 47, ст. 4471.

<sup>133</sup> Водный кодекс РФ в ст.1 дает нормативное определение воды: химическое соединение водорода и кислорода, существующее в жидком, твердом и газообразном состояниях. С таким определением невозможно не согласиться, однако стоит заметить, что определение формулы вещества и его агрегатных состояний едва ли относится к компетенции законодателя, входя в предмет исследования соответствующих естественных наук.

<sup>134</sup> Между тем, нет оснований не согласиться с Л.А. Тимофеевым в том, что нет принципиальных препятствий для того, чтобы водное законодательство регулировало бы отношения по поводу изъятия воды из атмосферы. Как указывает автор, атмосферная влага в хозяйственных целях используется в 40 странах мира (Тимофеев Л.А. Водное право: современность и перспективы. - Экологическое право России: Сборник материалов научно-практических конференций 1995-1998г.г., М.: Изд-во “Зерцало”, 1999. С.382-384).

лесного, других отраслей законодательства, не отождествляя их с экологическим законодательством. Видимо, правильнее было бы говорить о самостоятельности перечисленных правовых институтов в рамках природоресурсного права и о наличии (действительно, объективно обусловленном) в соответствующих нормативных актах норм экологического законодательства, составляющих, в совокупности, экологическое право

Водное право, являясь одним из институтов Особенной части природоресурсного права, регулирует отношения по использованию вод, связанному с их извлечением из окружающей природной среды. Следует подчеркнуть, что водное право регулирует отношения, связанные с использованием вод, находящихся только в водных объектах. Вода, добытая из водного объекта, уже не является водным ресурсом, становится имуществом. Поэтому любые отношения по использованию воды, извлеченной из водных объектов, регулируются гражданским, санитарным и иным законодательством РФ. В совместном ведении гражданского, земельного и водного законодательства находятся отношения по использованию обособленных водных объектов. Причем водное законодательство применяется к ним лишь в той мере, в какой эти отношения не урегулированы гражданским и земельным законодательством. Установление приоритета гражданского, а затем и земельного права в рассматриваемом случае исключает споры, могущие возникнуть в случае коллизии норм указанных отраслей. Аналогично водное законодательство разрешает и вопрос о регулировании имущественных отношений, возникающих при пользовании водами. Они регулируются гражданским законодательством, однако с учетом требований Водного кодекса РФ.

В юридической литературе поднимался вопрос о том, регулирует ли водное право отношения, связанные с использованием вод, находящихся, например, в водохранилищах, водных каналах и иных сооружениях, созданных человеком<sup>135</sup>. Действующее водное законодательство позволяет дать достаточно аргументированный ответ на такие вопросы. Водный кодекс РФ регулирует отношения по поводу использования вод, находящихся *на поверхности суши и в формах ее рельефа*. Действительно, искусственное водохранилище (искусственное море) создается при активном воздействии человека на природные объекты. Однако при этом запасы воды сосредоточены именно на поверхности суши и в формах ее рельефа, поскольку плотина водохранилища лишь поднимает уровень реки и ее воды заполняют объемы естественного рельефа. То же справедливо и для искусственных каналов, но за одним исключением, — если вода продолжает течь по естественному природному

---

<sup>135</sup> См., например, Колбасов О.С. Теоретические основы права пользования водами. — М.: Изд-во “Наука”, 1972. С.20-22.

рельефу, не заключена в трубы, лотки и т.п. В последнем случае отношения по поводу использования таких вод водным законодательством регулироваться не должны.

Неоднозначно Водный кодекс РФ разрешает вопрос о правовом регулировании использования подземных вод. С одной стороны, сопоставление ст.ст.1 и 3 ВК РФ дает основание полагать, что указанные отношения регулируются водным законодательством. С другой, согласно ст.5 Водного кодекса РФ отношения, возникающие в области геологического изучения, разведки и охраны подземных вод, регулируются законодательством РФ о недрах и водным законодательством РФ. Приведенная норма, хотя и ставит на первое место горное законодательство (законодательство о недрах), не указывает при этом на добычу подземных вод, относя такие отношения, вероятно, исключительно к предмету водного права. В известном противоречии с приведенными нормами находится Преамбула ФЗ РФ “О недрах”, гласящая, что указанный закон регулирует отношения, в частности, и по использованию подземных вод. Статья 7 ВК РФ под подземным водным объектом понимает не только соответствующие подземные воды, но также и вмещающие их горные породы. А это, по существу, не что иное, как горный отвод – геометризованный участок недр. Подземные воды находятся в недрах, поэтому их использование невозможно без учета норм горного права. Имея лишь разрешение (лицензию) на добычу подземных вод, водопользователь не вправе осуществлять такой вид деятельности, поскольку при этом используются ресурсы недр и, следовательно, необходим отвод участка недр (горный отвод) в соответствии с горным законодательством. Следовательно, порядок геологического изучения и добычи подземных вод (питьевых, минеральных и других) регулируется горным законодательством с учетом требований водного законодательства.

Л.А. Заславская, анализируя отдельные аспекты соотношения горного и водного законодательства, отмечает давние споры (и различные подходы законодателя) в вопросе о том, каким законодательством регулируются отношения по использованию подземных вод и указывает на необходимость разграничения горного и водного законодательства в области регулирования подземного водопользования<sup>136</sup>. Неразрывная связь подземных вод и вмещающих их недр очевидна. Объявление рассматриваемых отношений предметом правового регулирования только горного или только водного законодательства эту связь не изменит. Не отменит это и необходимости применения норм двух указанных институтов природоресурсного права. Поэтому можно предположить, что совокупность норм горного и водного права, регулирующих отношения по геологическому изучению, разведке и добыче подземных вод образуют комплексный правовой подинститут.

---

<sup>136</sup> Заславская Л.А. Вопросы кодификации законодательства о природных ресурсах. - Экологическое право России: Сборник материалов научно-практических конференций 1995-1998 г.г., М.: Изд-во “Зерцало”, 1999. С.365-367.



Отношения по использованию недр, лесов, объектов животного и растительного мира регулируются соответствующими институтами природоресурсного права. При этом в ряде случаев возникает потребность использования водных объектов. Следовательно, возникает необходимость использования в таких случаях норм водного права. Однако водное право регулирует отношения по использованию иных природных ресурсов лишь в той мере, в какой это обеспечивает рациональное и безопасное использование водных объектов. Взаимная связь различных природных ресурсов приводит к тому, что зачастую извлечение одного природного ресурса оказывает влияние на другие. Это влечет регулирование такого рода отношений нормами двух, трех или даже всех институтов природоресурсного права<sup>137</sup>.

Определение водного объекта, данное в ст.1 Водного кодекса РФ, сложно в полной мере применить к внутренним морским водам и территориальному морю Российской Федерации. Однако ст.8 ВК РФ относит их к водным объектам, следовательно, водное законодательство распространяет свое действие на использование вод территориального моря, внутренних морских вод РФ. Поэтому их правовой режим должен определяться с учетом федерального закона “О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации”. На воды, расположенные в пределах континентального шельфа и исключительной экономической зоны РФ, как отмечалось ранее, суверенитет государства не распространяется, следовательно, отношения по использованию этих вод водным законодательством не регулируются. К ним применяются нормы российского законодательства о континентальном шельфе и исключительной экономической зоне Российской Федерации. Правовой режим вод открытого моря устанавливается нормами международного права.

---

<sup>137</sup> В настоящее время специфика системы общественных отношений ресурсопользования адекватно отражена в системе государственных органов исполнительной власти Российской Федерации. В Министерстве природных ресурсов РФ, осуществляющем государственное управление и контроль в области устойчивого, рационального и безопасного использования всех природных ресурсов, и его территориальных органах сформированы государственная водная служба, государственная лесная служба, государственная геологическая служба и государственная служба охраны окружающей природной среды (Постановление Правительства РФ от 14 сентября 2000 г. № 684 "О внесении дополнения в постановление Правительства РФ от 6 июля 2000 г. № 495").



## § 2. Объекты водных отношений

Под объектами подлежащих правовому регулированию общественных отношений в теории права понимаются блага, на получение (достижение) которых направлены эти отношения. В водном праве имущественные и иные интересы водопользователей могут быть удовлетворены путем использования водных объектов. *Объекты водных отношений* включают поверхностные водные объекты, внутренние морские воды, территориальное море Российской Федерации, а также подземные водные объекты или их части. Поверхностные и подземные водные объекты могут полностью находиться на территории РФ, либо располагаться на территории двух и более государств. В последнем случае такие водные объекты носят название трансграничных (пограничных) и их правовой режим устанавливается не только Водным кодексом РФ, но и законодательством РФ о государственной границе и международными договорами Российской Федерации. Основным международным правовым актом, регулирующим такие отношения, является Международная Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992г.

*Поверхностные водные объекты* расположены на земной поверхности и включают в себя поверхностные воды, дно и берега. Среди поверхностных водных объектов различают поверхностные водотоки и водохранилища на них; поверхностные водоемы; ледники и снежники. В поверхностных водотоках воды находятся в состоянии непрерывного движения. К ним относят реки и водохранилища на них, ручьи, каналы межбассейнового перераспределения и комплексного использования водных ресурсов. В основу разграничения водотоков и водоемов положена скорость движения воды (водообмена). Если в водотоках вода движется непрерывно, то в водоемах – находится в состоянии замедленного водообмена. Поверхностными водоемами являются озера, водохранилища, болота и пруды. Ледники и снежники являются естественными скоплениями, соответственно, льда и снега, образовавшиеся за счет влаги атмосферного воздуха. Они находятся на земной поверхности в течение всего времени года. Если снежники, в силу их физических особенностей, неподвижны, то ледники обладают способностью к перемещению.

Правовой режим внутренних морских вод и территориального моря установлен ФЗ РФ “О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации”. В соответствии с ним *внутренние морские воды Российской Федерации* – это воды, расположенные в сторону берега от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря РФ, являющиеся составной частью территории Российской Федерации. К ним относятся воды: портов РФ, ограниченные линией, проходящей через

наиболее удаленные в сторону моря точки гидротехнических и других постоянных сооружений портов; заливов, бухт, губ и лиманов, берега которых полностью принадлежат РФ, до прямой линии, проведенной от берега к берегу в месте наибольшего отлива, где со стороны моря впервые образуется один или несколько проходов, если ширина каждого из них не превышает 24 морские мили; исторически принадлежащих России заливов, бухт, губ, лиманов, морей и проливов с шириной входа в них более чем 24 морские мили, перечень которых устанавливается Правительством РФ и публикуется в “Извещениях мореплавателям”.

*Территориальное море Российской Федерации* – примыкающий к сухопутной территории или к внутренним морским водам морской пояс шириной 12 морских миль, отмеряемых от исходных линий, которыми могут являться: линия наибольшего отлива вдоль берега, указанная на официально изданных в РФ морских картах; прямая исходная линия, соединяющая наиболее удаленные в сторону моря точки островов, рифов и скал в местах, где береговая линия глубоко изрезана и извилиста или где имеется вдоль берега и в непосредственной близости к нему цепь островов; прямая линия, проводимая поперек устья реки, непосредственно впадающей в море, между точками на ее берегах, максимально выступающими в море при наибольшем отливе; прямая линия, не превышающая 24 морские мили, соединяющая точки наибольшего отлива пунктов естественного входа в залив либо в пролив между островами или между островом и материком, берега которых принадлежат России; система прямых исходных линий длиной более чем 24 морские мили, соединяющих пункты естественного входа в залив либо в пролив между островами или между островом и материком, исторически принадлежащими России. Перечень географических координат точек, определяющих положение рассматриваемых исходных линий, утверждается Правительством РФ и публикуется в “Извещениях мореплавателям”. Иная ширина территориального моря может быть установлена путем проведения делимитации территориального моря между РФ и государствами, побережья которых противолежат побережью России или являются смежными с ее побережьем. Делимитация осуществляется в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации. Внутренней границей территориального моря являются исходные линии, от которых отмеряется ширина территориального моря.

*Подземные водные объекты*, согласно ст.17 ВК РФ, – это сосредоточение находящихся в гидравлической связи вод в горных породах, имеющее границы, объем и черты водного режима. К ним относятся: водоносный горизонт – воды, сосредоточенные в трещинах и пустотах горных пород и находящиеся в гидравлической связи; бассейн подземных вод –

совокупность водоносных горизонтов, расположенных в недрах; месторождение подземных вод – часть водоносного горизонта, в пределах которой имеются благоприятные условия для извлечения подземных вод; естественный выход подземных вод – выход подземных вод на суше или под водой.

### § 3. Отношения собственности в водном праве

Вода в природе находится в постоянном движении, перемещается по поверхности земли и в недрах, происходит ее кругооборот в природе. Законодатель, учитывая специфику оборота воды, подчеркивает, что к водным объектам не применимо во всей полноте понятие владения. Собственник в полной мере не может осуществлять в отношении водных объектов не только правомочие владения, но также пользования и распоряжения. Известная мудрость гласит, что в одну реку нельзя войти дважды. Равным образом нельзя пользоваться, владеть и распоряжаться тем водным объектом (того качества и состояния), каким он был одним мгновением ранее.

Предметом водных отношений может являться как водный объект в целом, так и его часть. В отличие от этого, предметом права собственности, по Водному кодексу РФ, может выступать только водный объект в целом (река, водоем территориальное море и т.п.). Нельзя не отметить, что законодатель учел имевшиеся в этой области наработки российской юридической науки XIX века. Так, одно из разъяснений Гражданского Кассационного Департамента Правительствующего Сената в Российской империи гласило: “Течение реки состоит в непрерывном обмене водных частиц, в этом естественном состоянии непрерывного движения и обмена должна рассматриваться река как объект права, и в этом смысле право владения рекой нельзя превращать в право на самую массу воды, непрерывно меняющуюся”<sup>138</sup>.

Водные объекты могут находиться в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной и частной (юридических и физических лиц) собственности. В муниципальной и частной собственности могут находиться только *обособленные водные объекты (замкнутые водоемы)* – небольшие по площади и непроточные искусственные водоемы, не имеющие гидравлической связи с другими поверхностными водными объектами. Водное законодательство устанавливает презумпцию государственной собственности в отношении водных объектов: все водные объекты, включая обособленные, не находящиеся в муниципальной или частной собственности, находятся в государственной собственности.

*В федеральной собственности* (собственности Российской Федерации) находятся водные объекты, представляющие наибольшую значимость для Российской Федерации и ее устойчивого развития. К таким объектам относятся:

1) поверхностные водные объекты, акватории и бассейны которых расположены на территориях двух и более субъектов Федерации;

<sup>138</sup> Цит. по: Павлов П. Водное законодательство: настоящее и будущее // Российская юстиция, 1996, № 6.

2) подземные водные объекты, расположенные на территориях двух и более субъектов Российской Федерации;

3) водные объекты, расположенные на территории одного субъекта РФ, но необходимые для обеспечения нужд обороны, безопасности, федеральных энергетических систем, федерального транспорта и иных государственных нужд, реализация которых отнесена к полномочиям Российской Федерации;

4) водные объекты, являющиеся средой обитания анадромных и катадромных видов рыб<sup>139</sup>;

5) трансграничные (пограничные) водные объекты;

6) внутренние морские воды;

7) территориальное море Российской Федерации;

8) водные объекты, являющиеся особо охраняемыми природными территориями федерального значения или представляющие собой часть этих территорий;

9) водные объекты, являющиеся частью территории курортов или лечебно-оздоровительных местностей федерального значения;

10) иные особо охраняемые водные объекты федерального значения.

А.Н. Вылегжанин полагает, что ст.36 Водного кодекса РФ, определяющая водные объекты, находящиеся в федеральной собственности, не в полной мере соответствует требованиям международного права, поскольку к федеральной собственности отнесены водные объекты, служащие средой обитания анадромных видов рыб. По его мнению такие водные объекты включают не только пресноводные водоемы, но и морские районы за пределами территориального моря и даже за пределами 200-мильной экономической зоны РФ (районы открытого моря)<sup>140</sup>. Такая оценка содержания ст.36 ВК РФ основана на том, что автор относит морские районы за пределами территориального моря и за пределами 200-мильной экономической зоны РФ к водным объектам. Между тем, ст.8 Водного кодекса РФ содержит исчерпывающий список водных объектов, отношения по поводу которых регулируются российским водным законодательством и не предусматривает возможности его расширительного толкования. Сравнительно-правовой анализ содержания статей 8 и 36 Водного кодекса РФ, ФЗ РФ “Об исключительной экономической зоне РФ” позволяет сделать заключение, что к водным объектам федеральной собственности относятся реки,

<sup>139</sup> Согласно ФЗ РФ “Об исключительной экономической зоне Российской Федерации”, анадромные виды рыб – виды, образующиеся в реках, озерах и других водоемах РФ, совершающие затем миграции в море для нагула и возвращающиеся для нереста в места своего образования; катадромные виды рыб – виды, проводящие большую часть своего жизненного цикла в водах Российской Федерации, в том числе во внутренних водах и в территориальном море.

<sup>140</sup> Вылегжанин А.Н. Права на морские природные ресурсы // Хозяйство и право, 1997, № 5.

озера и другие водоемы Российской Федерации, служащие местом обитания анадромных и катадромных видов рыб.

*В собственности субъектов Российской Федерации* могут находиться водные объекты, акватории и бассейны которых полностью расположены в пределах территории субъекта Федерации и не отнесенные к федеральной собственности. Водные объекты признаются федеральной собственностью Правительством РФ по согласованию с органами исполнительной власти субъектов Федерации, а собственностью субъектов РФ – органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по согласованию с соответствующими федеральными органами исполнительной власти. Вопросы владения, пользования и распоряжения водными объектами, находящимися в государственной собственности, относятся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

*Частная и муниципальная собственность на водные объекты* установлена водным и гражданским законодательством на обособленные водные объекты, принадлежащие на праве собственности юридическим и физическим лицам, городским и сельским поселениям, другим муниципальным образованиям.

Обособленные водные объекты имеют специфический правовой режим, требующий отдельного рассмотрения. Статья 11 Водного кодекса РФ устанавливает, что обособленные водные объекты относятся к недвижимому имуществу и являются составной частью земельного участка. Согласно ст.40 ВК РФ предельные размеры обособленных водных объектов определяются земельным законодательством РФ. Водное законодательство отдает приоритет гражданскому законодательству в правовом регулировании отношений по использованию обособленных водных объектов. Поэтому их правовой режим необходимо выводить из сравнительного анализа норм обеих отраслей права. Статья 130 Гражданского кодекса РФ относит к недвижимому имуществу земельные участки, участки недр, обособленные водные объекты и др. Такая конструкция нормы, основанная на перечислении отдельных объектов права собственности, позволяет утверждать, что обособленный водный объект является, с точки зрения гражданского права, самостоятельным объектом права собственности. В то же время, по водному законодательству он не может являться самостоятельным объектом гражданско-правового оборота, поскольку является частью земельного участка<sup>141</sup>. Рассматриваемая коллизия, вероятно, обусловлена тем, что по гражданскому законодательству (ст.261 ГК РФ) право собственности на земельный участок распространяется на замкнутые водоемы, находящиеся на нем лес и растения, если иное не

---

<sup>141</sup> Аналогично трактует Водный кодекс РФ и О.С. Колбасов, утверждающий, что обособленные водные участки по существу не могут считаться водными объектами, так как представляют собой составляющую земельного участка со всеми вытекающими отсюда правовыми последствиями (Цит. по: Павлов П. Водное законодательство: настоящее и будущее // Российская юстиция, 1996, № 6).



предусмотрено законом. Сопоставляя содержание ст.ст.130 и 261 ГК РФ и учитывая положения ст.11 ВК РФ о том, что водное законодательство РФ применяются к обособленным водным объектам в той мере, в какой это не противоречит гражданскому законодательству, можно прийти к выводу о том, что обособленный водный объект как недвижимое имущество является самостоятельным объектом гражданско-правового оборота и может выступать в качестве объекта купли-продажи, залога и иных сделок, предусмотренных гражданским законодательством. Гражданское право не устанавливает никаких препятствий, а водное – никаких ограничений к тому, чтобы собственник земельного участка, на котором расположен обособленный водный объект, мог отчуждать этот объект по своему усмотрению без отчуждения самого земельного участка<sup>142</sup>.

Нельзя не обратить внимание на определенные пробелы гражданского и водного законодательства, регулирующего отношения права собственности на водные объекты. Как Гражданский, так и Водный кодексы РФ признают недвижимостью только обособленные водные объекты, в то время как среди всех водных объектов именно они играют наименьшую роль. Статья 130 ГК РФ, помимо перечисления имущества, признаваемого недвижимым, указывает на такие признаки недвижимого имущества, как прочная связь с землей и невозможность их перемещения без нанесения несоразмерного ущерба их назначению. Следовательно и иные водные объекты (поверхностные, подземные, внутренние морские воды и территориальное море) могут быть признаны недвижимым имуществом.

Водные объекты (за исключением обособленных) находятся в государственной собственности, поэтому их оборот (продажа, залог, совершение иных сделок, направленных на их отчуждение) запрещен. Допускается только ограниченный оборот прав на водные объекты, осуществляемый на основании лицензии на пользование водными объектами.

---

<sup>142</sup> Связь двух видов недвижимого имущества – земельного участка и расположенного на нем обособленного водного объекта позволяет сделать вывод, что возможно установление как водных сервитутов в пользу собственника земельного участка, так и земельного сервитута в пользу собственника обособленного водного объекта в порядке, устанавливаемом гражданским и водным законодательством.



#### § 4. Право водопользования

Система норм, регулирующих порядок и условия возникновения, изменения и прекращения права пользования водными объектами предоставляет субъектам водопользования права и возлагает на них соответствующие обязанности. Поэтому *право водопользования* можно рассматривать в объективном смысле – как систему правовых норм, и в субъективном смысле – как совокупность прав и обязанностей субъектов водного права.

Классификацию видов пользования водными объектами (видов водопользования) можно провести по различным основаниям. Среди них важнейшими являются классификация по режиму водопользования, по срокам пользования водными объектами и по целевому назначению их использования.

Водный кодекс РФ устанавливает четыре режима пользования водными объектами – общее водопользование, специальное водопользование, особое водопользование и частные водные сервитуты. Разграничение между ними проводится как по правовому режиму водного объекта, так и по субъектам водопользования.

*Общее водопользование* – это использование водных объектов юридическими и физическими лицами без применения сооружений, технических средств и устройств, для забора воды для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, купания, плавания на маломерных плавательных средствах, водопоя скота, водопользование для пожарных нужд, разовых посадок (взлетов) воздушных судов, и иного использования водных объектов, не требующего специального разрешения (лицензии)<sup>143</sup>.

*Общее водопользование осуществляется на водных объектах общего пользования.* К ним относятся водные объекты, находящиеся в общедоступном, открытом пользовании. Находящиеся в государственной собственности, а также обособленные водные объекты, находящиеся в муниципальной собственности, относятся к объектами общего пользования, если законодательством РФ не предусмотрено иное. Обособленные водные объекты, находящиеся в частной собственности, могут использоваться в качестве водных объектов общего пользования при условии установления публичного сервитута и выплаты собственнику соответствующего вознаграждения. Общее водопользование осуществляется на условиях, устанавливаемых органами исполнительной власти субъектов РФ по согласованию со специально уполномоченным государственным органом управления использованием и охраной водного фонда, специально уполномоченными государственными органами в области охраны окружающей природной среды, государственным органом

<sup>143</sup> Не требует лицензирования также забор воды из одиночных скважин и колодцев с применением бытовых насосов, обустроенных собственниками и пользователями земельных участков, при использовании первого от поверхности водоносного горизонта, если такой водоносный горизонт не используется и не может быть использован для централизованного питьевого водоснабжения.

санитарно-эпидемиологического надзора и другими государственными органами управления использованием и охраной природных ресурсов в пределах их компетенции. О запрещении купания и иных ограничениях права общего водопользования население должно быть оповещено доступными средствами. Если условия общего водопользования или его запрещение не объявлены, то оно осуществляется на общих основаниях. На водных объектах, предоставленных в особое пользование, общее водопользование допускается на условиях, установленных водопользователем по согласованию со специально уполномоченным государственным органом управления использованием и охраной водного фонда и при необходимости может быть запрещено водопользователем.

Правовым основанием общего водопользования является *публичный водный сервитут*, который Водным кодексом РФ в ст.43 определяется как право каждого пользоваться водными объектами общего пользования и иными водными объектами, если иное не предусмотрено законодательством РФ. Разновидностью публичного водного сервитута является *бечевник* – полоса суши вдоль берегов водных объектов общего пользования шириной до 20 метров, которым каждый может пользоваться для передвижения без использования транспорта, пребывания у водного объекта, в том числе, для рыболовства и причаливания плавательных средств.

*Специальное водопользование* – использование водных объектов с применением сооружений, технических средств и устройств, осуществляемое гражданами и юридическими лицами только на основании лицензии на водопользование. К специальному водопользованию относится пользование водными объектами или их частью для удовлетворения питьевых и бытовых нужд населения, потребностей в воде сельского хозяйства, промышленности, энергетики, водного транспорта, лесосплава, добычи полезных ископаемых из водных объектов, торфа и сапропеля со дна водных объектов и для иных государственных и общественных надобностей, строительства зданий, причалов, портовых и других сооружений, а также для сброса сточных вод, если указанные виды водопользования производятся с применением сооружений, технических средств и устройств. Его виды установлены Приказом Министерства природных ресурсов РФ от 23 октября 1998г. № 232<sup>144</sup>.

---

<sup>144</sup> Приказ Министерства природных ресурсов РФ от 23 октября 1998 г. № 232 “ Об утверждении документов по лицензированию пользования поверхностными водными объектами” // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, 1999, № 6. Под техническими сооружениями, применяемыми при специальном водопользовании, названный Приказ понимает: 1) стационарные, передвижные и плавучие сооружения по забору воды из поверхностных водных объектов; 2) водоотводящие сооружения, предназначенные для сброса в поверхностные водные объекты промышленных, коммунально-бытовых, ливневых и других сточных вод, а также вод, откачиваемых из шахт, карьеров, разрезов; 3) плотины, шлюзы и другие водорегулирующие сооружения; 4) гидравлические электростанции; 5) платформы и искусственные острова; 6) оросительно-обводнительные мелиоративные системы; 7) водохозяйственные сооружения тепловых и атомных тепло- и электростанций, предприятий ядерного топливного цикла, предназначенные для водоснабжения, сброса отработанных вод, а также для охлаждения вод; 8) землеройную, буровую, грузоподъемную и другую технику, используемую при выполнении строительно-монтажных,

*Особое водопользование* осуществляется в целях обеспечения потребностей обороны, федеральных энергетических систем, федерального транспорта, обеспечения населения питьевой водой, добычи полезных ископаемых, сохранения водных объектов, имеющих особое научное, рекреационное, оздоровительное, эстетическое значение и иных государственных и муниципальных нужд ограниченным кругом водопользователей. В особое пользование водные объекты передаются по решению их собственников – Российской Федерации (в лице Правительства РФ), субъектов Федерации в лице их органов исполнительной власти. Решение о предоставлении водных объектов в особое пользование должно содержать цель и основные условия водопользования.

Порядок предоставления водных объектов для специального и особого водопользования установлен Постановлением Правительства РФ от 3 апреля 1997г. № 383<sup>145</sup>, Письмом Государственного комитета РФ по охране окружающей среды “О порядке лицензирования водопользования и охраны водных объектов”<sup>146</sup>.

*Частный водный сервитут* (право ограниченного пользования водным объектом) устанавливается в пользу одного или нескольких заинтересованных лиц, не являющихся собственниками водного объекта. Основанием установления частного водного сервитута может являться договор между собственником и заинтересованным лицом. В отсутствие договоренности между ними сервитут может быть установлен по решению суда. Водное законодательство устанавливает единый для публичных и частных водных сервитутов исчерпывающий перечень видов права ограниченного пользования водным объектом. Это забор воды без применения сооружений, технических средств и устройств; водопой и прогон скота; использование водных объектов в качестве водных путей для паромов, лодок и других маломерных плавательных средств. Приведенные виды водопользования относятся к общему водопользованию, поэтому для их осуществления (для установления водных сервитутов) получение лицензии на водопользование не требуется. Этим же объясняется и требование закона о том, что иные виды водных сервитутов могут устанавливаться только на основании федерального закона.

---

изыскательских, дноуглубительных работ, строительстве и эксплуатации сооружений, подводных коммуникаций, прокладке кабелей, строительстве мостов, подводных переходов газопроводов, продуктопроводов и других работ, добыче полезных ископаемых из недр, торфа и сапропеля со дна водного объекта; 9) суда и других плавательные средства (кроме маломерных), используемых в транспортных целях, а также сплав леса в плотках и кошелях.

<sup>145</sup> Постановление Правительства РФ от 3 апреля 1997 г. № 383 “Об утверждении “Правил предоставления в пользование водных объектов, находящихся в государственной собственности, установления и пересмотра лимитов водопользования, выдачи лицензий на водопользование и распорядительной лицензии” // СЗ РФ, 1997, № 14, ст.1636.

<sup>146</sup> Письмо Государственного комитета РФ по охране окружающей среды от 18 ноября 1999г. № 19-4/25-1786 “О порядке лицензирования водопользования и охраны водных объектов” (Опубликовано не было).

Приоритет в правовом регулировании водных сервитутов отдается водному законодательству. Гражданское законодательство для этих целей используется в части, не противоречащей водному. Гражданское законодательство, в отличие от водного, предусматривает установление сервитута, как правило, в отношении недвижимого имущества, принадлежащего лицу на праве собственности, хотя допускает обременение сервитутами имущества, которым лицо владеет на основании иных вещных прав. Специфика водных сервитутов заключается в том, что они ограничивают права не собственника водного объекта, а лица, которому объект передан в краткосрочное или долгосрочное пользование (ст.43 Водного Кодекса РФ). Такая позиция законодателя представляется не вполне обоснованной, поскольку не допускает возможности установления частного сервитута в отношении обособленных водных объектов, находящихся в муниципальной собственности. Кроме этого, приведенная норма находится в противоречии со ст.20 ВК РФ, устанавливающей, что обособленные водные объекты, находящиеся в собственности граждан или юридических лиц могут использоваться как водные объекты общего пользования только при условиях регистрации данного ограничения права собственности на обособленные водные объекты в едином государственном реестре и выплаты вознаграждения собственнику. Следует согласиться с мнением И.А. Ромшина<sup>147</sup>, что такое ограничение представляет собой не что иное, как публичный водный сервитут.

В соответствии со ст.ст.274-277 ГК РФ сервитут может устанавливаться для обеспечения прохода и проезда, прокладки и эксплуатации линий электропередачи, связи и трубопроводов, обеспечения водоснабжения и мелиорации, а также других нужд лиц, не являющихся собственником недвижимого имущества, которые не могут быть обеспечены без установления сервитута. Сервитут подлежит регистрации в порядке, установленном для регистрации прав на недвижимое имущество. Собственник участка, обремененного сервитутом, вправе, если иное не предусмотрено законом, требовать от лиц, в интересах которых установлен сервитут, соразмерную плату за пользование участком. По требованию собственника имущества, обремененного сервитутом, сервитут может быть прекращен ввиду отпадения оснований, по которым он был установлен.

По срокам водопользования различают *право долгосрочного (до 25 лет) и краткосрочного (до трех лет) пользования водными объектами*. Долгосрочное и краткосрочное водопользование устанавливается для специального и особого пользования в зависимости от целей использования водными объектами.

---

<sup>147</sup> Ромшин И.А. О проблеме соотношения частных и публичных интересов в водном праве / Правовые проблемы охраны окружающей среды, аграрного и земельного права. – Екатеринбург, 1997, С.96-101.

Статья 41 Водного кодекса РФ, перечисляющая виды прав на водные объекты лиц, не являющихся их собственниками, упоминает возможность аренды водных объектов, однако носит в этой части отсылочный характер, поскольку предусматривает правовое регулирование таких отношений федеральным законом об аренде водных объектов.

Существует мнение о том, что права долгосрочного, краткосрочного водопользования и водный сервитут не являются ни вещными, ни обязательственными правами, обладая особым титулом<sup>148</sup>. Анализ гражданского и водного законодательства свидетельствует в пользу того, что перечисленные права водопользования являются вещными. Лица, в пользу которых законом, договором или иным актом устанавливаются водные сервитуты, приобретают права пользования водными ресурсами. Любые вещные права, в отличие от обязательственных, характеризуются тем, что они носят абсолютный характер, своим предметом имеют индивидуально определенную вещь, обладают “правом следования” и производны, зависимы от права собственности как основного вещного права<sup>149</sup>. В ст.216 ГК РФ к вещным правам относятся право пожизненного наследуемого владения и право постоянного (бессрочного) пользования земельными участками, права хозяйственного ведения и оперативного управления имуществом, а также сервитуты. О том, что законодатель допускает существование иных видов вещных прав, свидетельствует оговорка “в частности”, предваряющая в ст.216 ГК РФ перечисление видов вещных прав. К видам гражданских прав ГК РФ в ст.128 относит, в частности, вещи и имущественные права. Водный объект обладает свойствами индивидуально-определенной вещи, право пользования им является имущественным правом. Праву водопользователя на использование предоставленного в пользование водного объекта корреспондирует пассивная обязанность неопределенного круга других субъектов воздерживаться от нарушений его прав, то есть правоотношения водопользования являются абсолютными правоотношениями. Право на использование водного объекта водопользователь может реализовать только своими активными действиями в отношении водного объекта и не может удовлетворить свой интерес за счет действий лиц обязанных, поэтому говорить об обязательственном характере права водопользования не приходится. Обязанность государства предоставить водопользователю водный объект в соответствии с условиями лицензии еще не удовлетворяет его потребность в водных ресурсах, а только создает предпосылки для такого удовлетворения действиями самого управомоченного лица – водопользователя.

---

<sup>148</sup> Комментарий к Водному кодексу Российской Федерации / Под. ред. С.А. Боголюбова. – М.: Изд-во “Юридический дом Юстицинформ”, 1997. С.70-71.

<sup>149</sup> Маттеи У., Суханов Е.А. Основные положения права собственности. – М.: Изд-во “Юристъ”, 1999. С. 308-309, 318.

Применительно к праву водопользования отчетливо проявляется и такой признак вещных прав, как право следования. Водные объекты могут находиться в собственности Российской Федерации, субъектов Федерации, муниципальных образований, юридических лиц и граждан. При этом среди оснований перехода, ограничения и прекращения права водопользования не указывается такое, как смена собственника водного объекта. Приведенные доводы позволяют сделать предположение о том, что водопользование обладает признаками, необходимыми для признания его вещным правом.

*Цели использования водных объектов* являются самостоятельным критерием классификации видов водопользования. В соответствии со ст.85 Водного кодекса РФ водные объекты могут использоваться для следующих целей:

- 1) питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения;
- 2) здравоохранения;
- 3) промышленности и энергетики;
- 4) сельского хозяйства;
- 5) лесного хозяйства;
- 6) гидроэнергетики;
- 7) рекреации;
- 8) транспорта;
- 9) строительства;
- 10) пожарной безопасности;
- 11) рыбного хозяйства;
- 12) охотничьего хозяйства;
- 13) лесосплава;
- 14) добычи полезных ископаемых, торфа и сапропеля;
- 15) для иных целей.

Использование водных объектов может осуществляться с изъятием (забор воды) либо без изъятия (сброс, использование в качестве водных путей и др.) водных ресурсов. Водные объекты, а также их части могут предоставляться в пользование для удовлетворения одной или нескольких целей, одному или нескольким водопользователям.



## **§ 5. Субъекты водного права**

В Главе 3 Водного кодекса РФ “Субъекты водных отношений” перечисляются лишь участники водных отношений, к числу которых законодатель относит Российскую Федерацию, субъектов Федерации, муниципальные образования и водопользователей. Тем самым круг участников водных отношений необоснованно сужается. В водных отношениях, помимо названных субъектов, принимают участие также специально уполномоченный государственный орган управления использованием и охраной водного фонда, в качестве которого выступает Министерство природных ресурсов Российской Федерации и его территориальные органы, иные государственные органы исполнительной власти РФ, участвующие в обеспечении рационального и безопасного водопользования.

Обеспечивая государственный контроль за соблюдением требований рационального и безопасного водопользования, Министерство природных ресурсов РФ осуществляет взаимодействие: с Федеральной службой России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды – по вопросам ведения государственного учета вод, государственного водного кадастра поверхностных вод, соблюдения требований в области гидрометеорологии и мониторинга состояния поверхностных вод суши и морских вод; с Министерством здравоохранения РФ – по вопросам соблюдения требований нормативных правовых актов при использовании водных объектов для хозяйственно-питьевого водоснабжения, их санитарного состояния и установления зон санитарной охраны; с Федеральным горным и промышленным надзором России – по вопросам соблюдения порядка использования водных объектов и их дна для добычи полезных ископаемых, торфа, сапропеля, проведения буровых работ, строительства подземных сооружений, прокладки трубопроводов, взрывных и иных работ; с Государственным комитетом РФ по рыболовству – по вопросам обеспечения охраны рыбных запасов и условий для их воспроизводства при строительстве, реконструкции и эксплуатации различных объектов, гидротехнических и других сооружений, проведения работ на водных объектах рыбохозяйственного значения, в их прибрежных полосах и водоохраных зонах; расследования фактов гибели водных биологических ресурсов.

Физические и юридические лица, осуществляющие общее водопользование, собственники обособленных водных объектов, лица, в пользу которых установлены частные водные сервитуты, также принимают участие в водных отношениях, имеют предусмотренные водным законодательством права и обязанности.

Таким образом, *субъектами водного права являются:*

1) собственники водных объектов – Российская Федерация и субъекты Федерации, а также субъекты права частной и муниципальной собственности на водные объекты;

2) федеральные органы государственной исполнительной власти, осуществляющие государственный контроль за рациональным и безопасным использованием водных объектов;

3) водопользователи – физические и юридические лица, которым в порядке, установленном водным законодательством, предоставлено право специального и особого водопользования;

4) физические и юридические лица, осуществляющие общее водопользование.

Право на реализацию прав и обязанностей водопользователя (на получение лицензии на водопользование) возникает у юридического лица – с момента его государственной регистрации, у гражданина – с наступлением совершеннолетия, т.е. с 18 лет (ст.30 Водного кодекса РФ). Тем самым ВК РФ исключает из числа лиц, имеющих право на получение лицензии на водопользование несовершеннолетних, приобретших полную гражданско-правовую дееспособность до достижения совершеннолетия – при вступлении в брак до достижения 18-летнего возраста, и занимающихся, до достижения совершеннолетия, предпринимательской деятельностью с согласия родителей. Едва ли такое ограничение оправдано. Возраст граждан, которые вправе осуществлять общее водопользование, законом не ограничен.

Если гражданин предполагает реализовывать право специального водопользования в целях предпринимательской деятельности, то для этого ему необходимо получение лицензии на водопользование, также, как и юридическому лицу.

## **§ 6. Возникновение, переход, приостановление и прекращение права пользования водными объектами**

*Основаниями возникновения права пользования водными объектами* являются административный акт, договор, сложный юридический состав или закон. Общее водопользование не требует получения лицензии. В основе его возникновения лежат фактические действия субъектов водного права, направленные на пользование водным объектом. В отличие от этого, специальное и особое водопользование не допускается без получения лицензии на водопользование, поэтому основанием возникновения правоотношений специального водопользования является сложный юридический состав – лицензия на водопользование и заключенный в соответствии с ней договор пользования водным объектом. Для возникновения права особого водопользования требуется иной юридический состав – решение Правительства РФ, органов исполнительной власти субъектов Федерации, лицензия на водопользование и заключенный в соответствии с ней договор пользования водным объектом. Право водопользования возникает с момента государственной регистрации договора пользования водным объектом.

Право водопользования может переходить в порядке универсального правопреемства – в случае смерти водопользователя – гражданина или реорганизации водопользователя – юридического лица. Переход права пользования водными объектами от одного лица к другому допускается при условии, что эти лица осуществляют водопользование для собственных нужд и цели использования водных объектов при переходе прав не меняются. Основанием возникновения права водопользования для правопреемника будет служить распорядительная лицензия. Частный водный сервитут устанавливается в соответствии с водным законодательством договором или судебным решением. Публичный водный сервитут установлен Водным кодексом РФ.

*Лицензия на водопользование* (Приложение № 2) – документ, удостоверяющий право ее владельца на пользование водным объектом или его частью в течение установленного срока на указанных в ней условиях на платной основе. Лицензия на водопользование (распорядительная лицензия), согласно ст.49 Водного кодекса РФ, должна содержать: 1) сведения о водном объекте, водопользователе, водопотребителях, лимитах водопользования; 2) указания на способы и цели использования водного объекта, пространственные границы (координаты) предоставляемого в пользование водного объекта или его части, а при необходимости места забора (сброса) воды; 3) сведения о лимитах водопользования; 4) сведения об обязательствах водопользователя по отношению к водопотребителям; 5) сроки

действия лицензии; 6) требования по рациональному использованию, охране водных объектов и окружающей природной среды.

Содержание лицензии конкретизируется в зависимости от вида и целей водопользования, она вступает в силу с момента ее государственной регистрации.

Для получения лицензии на водопользование заявитель должен представить в орган лицензирования<sup>150</sup>: 1) заявление о выдаче лицензии с указанием данных, идентифицирующих водопользователя; наименования и границ водного объекта; вида водопользования и его особенностей; срока действия лицензии; 2) копии учредительных документов; 3) характеристику видов предполагаемой деятельности; 4) справку налогового органа о постановке на учет или свидетельство о государственной регистрации физического лица в качестве предпринимателя; 5) документ о согласовании выделения земельного участка, необходимого для осуществления водопользования; 6) предложения по условиям пользования водным объектом, в том числе по улучшению состояния водного объекта и его охране; 7) данные о системе контроля качества вод.

Для получения лицензии на водопользование, связанное с использованием водных объектов для забора воды, для целей гидроэнергетики, сброса сточных, дренажных вод, с использованием поверхностных водных объектов для добычи полезных ископаемых, торфа и сапропеля, с использованием поверхностных водных объектов без изъятия воды, буровых и иных работ по недропользованию, а также для предоставления права особого водопользования необходимы дополнительные сведения, предусмотренные Постановлением Правительства РФ от 3 апреля 1997г. № 383.

Решение о выдаче или отказе в выдаче лицензии на водопользование принимается органом лицензирования в течение 30 дней со дня получения заявления. В недельный срок со дня принятия решения о выдаче лицензии на водопользование орган лицензирования осуществляет ее оформление, регистрацию и выдачу водопользователю. При отказе в выдаче лицензии на водопользование или распорядительной лицензии орган лицензирования направляет заявителю мотивированное разъяснение.

*Распорядительная лицензия* является актом специально уполномоченного государственного органа управления использованием и охраной водного фонда, на основании которого право пользования водными объектами переходит от одного лица к другому. Распорядительная лицензия выдается водопользователю при условии принятия им мер по улучшению состояния водных объектов. Решение о выдаче или отказе в выдаче распорядительной лицензии принимается органом лицензирования в течение 15 дней со дня получения заявления и в недельный срок со дня принятия решения о ее выдаче

---

<sup>150</sup> Министерство природных ресурсов Российской Федерации или его территориальный орган.

осуществляется оформление, регистрация и выдача лицензии заявителю. Не допускается отказ в выдаче распорядительной лицензии, если это не противоречит законодательству РФ, не наносит ущерба окружающей природной среде и не нарушает прав и законных интересов граждан.

Совокупность прав водопользователей можно рассматривать как субъективное право водопользования. Согласно ст.92 ВК РФ при использовании водных объектов *водопользователи имеют право:*

- 1) осуществлять водопользование в соответствии с водным законодательством РФ;
- 2) получать в установленном порядке информацию о состоянии водных объектов, необходимую для осуществления их деятельности;
- 3) осуществлять другие права, предусмотренные водным законодательством РФ.
- 4) *Основные обязанности водопользователей:*
- 5) рационально использовать водные объекты, соблюдать условия и требования, установленные в лицензии и договоре на водопользование;
- 6) не допускать нарушения прав других водопользователей, а также нанесения вреда здоровью людей, окружающей природной среде; ухудшения качества вод, среды обитания объектов животного и растительного мира, а также нанесения ущерба хозяйственным и иным объектам;
- 7) содержать в исправном состоянии очистные, гидротехнические и другие водохозяйственные сооружения и технические устройства;
- 8) информировать органы государственной власти об аварийных и других чрезвычайных ситуациях, влияющих на состояние водных объектов;
- 9) своевременно осуществлять мероприятия по предупреждению и устранению аварийных и других чрезвычайных ситуаций, влияющих на состояние водных объектов;
- 10) выполнять правила охраны жизни людей на водных объектах;
- 11) вести учет забираемых, используемых и сбрасываемых вод, количества загрязняющих веществ в них, а также систематические наблюдения за водными объектами и их водоохранными зонами и представлять указанную информацию в специально уполномоченный государственный орган управления использованием и охраной водного фонда, а по подземным водным объектам – также в федеральный орган управления государственным фондом недр;
- 12) своевременно вносить платежи, связанные с использованием водными объектами;
- 13) соблюдать установленный режим использования водоохраных зон.

Водный кодекс РФ подчеркивает обязанность водопользователей соблюдать требования антимонопольного законодательства, – не допускать действий, направленных на

монополизацию и недобросовестную конкуренцию, которые приводят или могут привести к ущемлению прав и законные интересы других водопользователей, иных граждан и юридических лиц.

Соблюдение антимонопольного законодательства – одна из важнейших обязанностей органов государственной власти, обеспечивающих рациональное и безопасное водопользование. Им запрещается принимать решения, совершать действия, способствующие монополизации водопользования и создающие дискриминационные или благоприятные условия для деятельности отдельных водопользователей, если такие действия имеют или могут иметь своим результатом нарушение прав и законных интересов других водопользователей. В частности, запрещаются действия, направленные на предоставление лицензий на водопользование одним пользователям водных объектов в ущерб другим; дискриминацию водопользователей, создающих структуры, конкурирующие с водопользователями, занимающими доминирующее положение; дискриминацию водопользователей в предоставлении доступа к объектам транспорта и инфраструктуры. Нарушения требований антимонопольного законодательства, если они могут привести к монополизации водопользования, сопровождающейся существенным нарушением прав и законных интересов других водопользователей, влекут аннулирование лицензий на водопользование и распорядительных лицензий, признание недействительными договоров пользования водными объектами и, как следствие, прекращение права пользования водными объектами.

*Приостановление действия лицензии* производится органом лицензирования на срок до 6 месяцев при осуществлении водопользователем деятельности, не предусмотренной лицензией, или с нарушением ее условий, а также в случае систематического или грубого нарушения водопользователем законодательства Российской Федерации и субъектов РФ. Приостановление действия лицензии влечет за собой приостановление действия договора пользования водным объектом. В период приостановления действия лицензии и договора на водопользование использование водных объектов не допускается. Действие лицензии на водопользование возобновляется после устранения причин, вызвавших приостановление ее действия. О возобновлении действия лицензии водопользователь уведомляется органом лицензирования в письменной форме.

Приостановление права водопользования может осуществляться также в порядке ст.63 Водного кодекса РФ, устанавливающей, что права пользования водными объектами могут быть ограничены в случаях, предусмотренных Водным кодексом РФ и иными федеральными законами в той мере, в какой это необходимо для защиты основ конституционного строя, обеспечения обороны страны и безопасности государства, охраны здоровья населения,

окружающей природной среды, историко-культурного наследия, прав и законных интересов других лиц.

Приостановление использования водных объектов производится его собственником по представлению специально уполномоченного государственного органа управления использованием и охраной водного фонда, согласованному с федеральными органами исполнительной власти, обеспечивающими рациональное и безопасное использование водных и связанных с ними ресурсов. По перечисленным основаниям право пользования водными объектами может быть также ограничено или прекращено.

*Аннулирование лицензии* на водопользование и распоряжительной лицензии до истечения срока их действия по решению органа лицензирования осуществляется в связи с прекращением права пользования водным объектом или его частью и является основанием для расторжения договора пользования водным объектом.

Лицензия на водопользование должна содержать *лимиты водопользования (водопотребления и водоотведения)* – предельно допустимые объемы изъятия водных ресурсов или сброса сточных вод нормативного качества в водные объекты в течение определенного периода времени. Лимиты устанавливаются для субъекта Федерации в целом, по бассейнам рек и для отдельных водопользователей. Лимиты водопользования устанавливаются для обеспечения рационального и безопасного водопользования.

Лимиты водопользования для субъектов Российской Федерации устанавливаются Министерством природных ресурсов РФ на основании заявленных органами исполнительной власти субъектов РФ потребностей в водных ресурсах и водохозяйственных балансов по бассейнам водных объектов.

Лимиты водопользования по бассейнам рек устанавливаются на основе бассейновых схем комплексного использования и охраны водных ресурсов и нормативов предельно допустимых вредных воздействий на водные объекты и утверждаются Министерством природных ресурсов РФ по согласованию с Министерством экономического развития и торговли РФ.

Для водопользователей лимиты водопользования определяются на основании заявленных ими потребностей в водных ресурсах и водохозяйственных балансов с учетом экологического и санитарно-эпидемиологического состояния водных объектов: по водным объектам, отнесенным к федеральной собственности, Министерством природных ресурсов РФ или его территориальными органами; по водным объектам, отнесенным к собственности субъектов Федерации, – органами исполнительной власти субъектов Федерации по представлению территориального органа Министерства природных ресурсов РФ.

После выдачи водопользователю лицензии на право пользования водным объектом или его частью должен заключаться *договор пользования водным объектом*. Сторонами договора специального или особого пользования водным объектом являются водопользователь и орган исполнительной власти субъекта Федерации, на территории которого расположен водный объект, либо органы исполнительной власти двух (нескольких) субъектов РФ, если водный объект расположен на территории более чем одного субъекта Федерации. Договор пользования водным объектом должен соответствовать требованиям и условиям, содержащимся в лицензии на водопользование. В случае противоречия договора условиям лицензии на водопользование договор пользования водным объектом признается недействительным.

*Существенными условиями договора* пользования водным объектом являются условия:

- 1) предусмотренные в лицензии на водопользование;
- 2) определяющие порядок продления либо досрочного прекращения права пользования водным объектом;
- 3) устанавливающие размер и порядок внесения платежей, связанных с использованием водным объектом;
- 4) определяющие ответственность сторон за неисполнение требований заключенного договора.

Договор пользования водным объектом может содержать и иные, помимо существенных, условия, не противоречащие водному и гражданскому законодательству, по соглашению сторон. Договор, не соответствующий требованиям водного законодательства, является недействительным.

В соответствии с видами права пользования водными объектами различают и виды договоров водопользования. Это договоры долгосрочного пользования водным объектом, краткосрочного пользования водным объектом, договор установления частного водного сервитута, а также договор аренды водного объекта.

Договоры пользования водными объектами требуют государственной регистрации специально уполномоченным государственным органом управления использованием и охраной водного фонда и считаются заключенными с момента такой регистрации. Государственная регистрация договоров пользования водными объектами осуществляется в государственном реестре договоров. Реестр ведется специально уполномоченным государственным органом управления использованием и охраной водного фонда и должен соответствовать данным государственного водного кадастра и государственной регистрации лицензий на водопользование и распорядительных лицензий.



*Основания прекращения прав пользования водными объектами* можно классифицировать по различным критериям. В соответствии с классификацией, предложенной авторами Комментария к Водному кодексу РФ<sup>151</sup>, предусмотренные ст.60 ВК РФ основания для прекращения права пользования водным фондом, делятся на три группы. *К первой группе* относятся случаи, когда прекращение права пользования водным объектом происходит без вины водопользователя. К ним относятся:

- 1) отказ водопользователя от пользования водными объектами;
- 2) истечение срока, на который водные объекты предоставляются в пользование;
- 3) смерть водопользователя-гражданина;
- 4) прекращение деятельности водопользователя юридического лица;
- 5) естественное или искусственное исчезновение водных объектов;
- 6) переход прав пользования водными объектами в порядке, предусмотренном водным законодательством.

Авторы Комментария справедливо отмечают, что законодатель среди оснований прекращения права пользования водными объектами не предусмотрел установленного другими нормами Водного кодекса РФ основания – переход права водопользования в порядке универсального правопреемства в случае смерти водопользователя – гражданина, реорганизации водопользователя – юридического лица.

*В отдельную (вторую) группу* выделяется прекращение особого пользования водными объектами, предоставляемого для обеспечения нужд обороны, федеральных энергетических систем, федерального транспорта, а также для государственных и муниципальных нужд. Особый порядок предоставления этих водных объектов в пользование влечет за собой и особый порядок прекращения пользования. Согласно статье 61 Водного Кодекса РФ, прекращение прав пользования водными объектами, предоставленными в обособленное пользование, производится на основании решения Правительства РФ или органа исполнительной власти субъекта Федерации. Решение Правительства России или органа исполнительной власти субъекта РФ о прекращении особого пользования водным объектом является основанием для аннулирования лицензии на водопользование и расторжения договора пользования водным объектом.

*Третья группа* оснований прекращения прав пользования водными объектами включает основания принудительного прекращения прав пользования водными объектами в случаях:

- 1) неиспользования водных объектов в течение трех лет;
- 2) неиспользования в течение одного года водных объектов, предназначенных для водоснабжения, при ограниченности водных ресурсов;

<sup>151</sup> Комментарий к Водному кодексу Российской Федерации / Под. ред. С.А. Боголюбова, 1997. С.81-82.

- 3) использования водных объектов не по целевому назначению;
- 4) возникновения необходимости использования водных объектов для государственных или муниципальных нужд;
- 5) несоблюдения водопользователем условий и требований, установленных в лицензии на водопользование и договоре пользования водным объектом;
- 6) запрещения использования водных объектов.

Перечисленные в законе и классифицированные авторами Комментария основания прекращения прав пользования водными объектами относятся к специальному и особому водопользованию, которое всегда осуществляется на основании лицензии в отношении указанного в ней определенного водного объекта или его части. Иначе водное законодательство регулирует основания прекращения права общего водопользования. Общее водопользование осуществляется в отношении любого (каждого) водного объекта общего пользования. Поэтому право общего водопользования не может быть прекращено вообще, применительно ко всем водным объектам<sup>152</sup>. Физическое или юридическое лицо может быть лишено права общего водопользования только в отношении определенного водного объекта, исключенного из числа объектов общего пользования собственником или водопользователем по основаниям, предусмотренным водным законодательством.

Договор пользования водным объектом заключается после получения водопользователем лицензии на водопользование. Поэтому аннулирование лицензии на водопользование лицензирующим органом безусловно влечет за собой прекращение права пользования водным объектом. Договор водопользования считается расторгнутым с момента уведомления его сторон об аннулировании лицензии на водопользование. В случае принудительного прекращения права водопользования лицензия на водопользование может быть аннулирована только после вынесения водопользователю предупреждения о допущенных нарушениях и их неустранения в установленные сроки.

Права пользования водными объектами могут прекращаться не только при аннулировании лицензии, но и путем расторжения сторонами договора пользования водным объектом. Однако расторжение договора не влечет автоматического прекращения права водопользования и является только основанием для рассмотрения вопроса об аннулировании лицензии на водопользование.

---

<sup>152</sup> В первую очередь это объясняется тем, что право общего водопользования обусловлено не столько нормами водного законодательства, сколько естественным правом. Водное законодательство в рассматриваемом случае лишь более или менее адекватно отражает требования естественного права.



## § 7. Государственный контроль за использованием водных объектов

Государственный контроль водопользования осуществляется Российской Федерацией и субъектами Федерации в целях обеспечения рационального и безопасного использования водных объектов. От имени Российской Федерации государственный контроль осуществляет Правительство РФ, а также специально уполномоченный государственный орган управления использованием и охраной водного фонда<sup>153</sup>, согласующий, в необходимых случаях, свои решения с иными заинтересованными федеральными органами исполнительной власти. На территории субъектов Российской Федерации функции государственного контроля выполняют органы исполнительной власти субъектов Федерации.

Основной задачей государственного контроля за использованием водных объектов является обеспечение соблюдения юридическими и физическими лицами установленного законодательством порядка, а также стандартов, нормативов и правил водопользования; режима использования территорий водоохранных зон водных объектов и иных требований водного законодательства Российской Федерации.

Государственный контроль является составной частью государственного регулирования и государственного управления водными ресурсами. *Главные функции Российской Федерации* в области государственного управления водопользованием:

- ✓ владение, пользование и распоряжение водными объектами, отнесенными к федеральной собственности, и управление водным фондом;
- ✓ разработка и реализация федеральных государственных программ в области водопользования и по предупреждению и ликвидации последствий вредного воздействия вод;
- ✓ разработка и реализация федеральных схем комплексного водопользования;
- ✓ ведение государственного мониторинга водных объектов, государственного водного кадастра, учет поверхностных и подземных вод;
- ✓ установление порядка использования водных объектов;
- ✓ установление порядка выдачи, оформления, регистрации и выдача лицензии на водопользование и распорядительной лицензии;
- ✓ определение порядка установления водоохранных зон, прибрежных защитных полос водных объектов и режима их использования<sup>154</sup>;

<sup>153</sup> Таким органом является Министерство природных ресурсов РФ, осуществляющее свои функции непосредственно, либо через свои органы: отделы государственного контроля за использованием и охраной водных объектов территориальных органов (бассейновых органов, осуществляющих государственное управление в области водопользования в пределах бассейна водного объекта, и органов, осуществляющих аналогичные функции на территории субъектов РФ).

<sup>154</sup> Водоохранная зона – территория, примыкающая к акваториям рек, озер, водохранилищ и других поверхностных водных объектов, на которой устанавливается специальный режим хозяйственной и иных

- ✓ определение принципов экономического регулирования водопользования, порядка установления и взимания платы, связанной с использованием водными объектами, ее предельных размеров;
- ✓ установление лимитов водопользования для субъектов РФ по водным объектам, отнесенным к федеральной собственности;
- ✓ определение режима особо охраняемых водных объектов федеральной собственности;
- ✓ подготовка и осуществление противопаводковых мероприятий, предотвращение и ликвидация последствий вредного воздействия вод;
- ✓ резервирование источников питьевого водоснабжения федеральной собственности;
- ✓ подготовка, заключение и реализация бассейновых соглашений;
- ✓ проведение государственной экспертизы документации на строительство и реконструкцию объектов, влияющих на состояние водных объектов;
- ✓ обеспечение традиционного образа жизни коренных малочисленных народов при использовании водных объектов.

*Основные полномочия субъектов Российской Федерации в сфере государственного управления водопользованием:*

- ✓ владение, пользование, распоряжение и управление водными объектами, находящимися в собственности субъектов РФ;
- ✓ участие в разработке, согласовании, государственной экспертизе и реализации схем комплексного водопользования на территории субъекта РФ;
- ✓ разработка, утверждение и реализация территориальных государственных программ водопользования;
- ✓ установление лимитов водопользования гражданам и юридическим лицам;
- ✓ проведение государственной экспертизы документации на строительство и реконструкцию объектов, влияющих на состояние водных объектов на территории субъекта РФ;
- ✓ дифференциация размеров платы, связанной с использованием водными объектами;
- ✓ ограничение, приостановление и запрещение использования водных объектов, находящихся в собственности субъекта РФ;

---

видов деятельности с целью предотвращения загрязнения, засорения, заиления и истощения водных объектов, а также сохранения среды обитания объектов животного и растительного мира. Ширина водоохранных зон для колеблется для рек – от 50 до 500 метров, в зависимости от протяженности реки; для озер и водохранилищ – от 300 до 500 метров. Правила определения протяженности водоохранных зон и прибрежных защитных полос, а также вводимые на них ограничения использования природных ресурсов установлены Постановлением Правительства РФ от 23 ноября 1996г. № 1404 “Об утверждении “Положения о водоохранных зонах водных объектов и их прибрежных защитных полосах” // СЗ РФ, 1996, № 49, ст.5567.

- ✓ резервирование источников питьевого водоснабжения, находящихся в собственности субъектов РФ;
- ✓ разрешение использования водных объектов, содержащих природные лечебные ресурсы, для питьевого водоснабжения и иных целей;
- ✓ утверждение правил пользования водными объектами для плавания на маломерных плавательных средствах;
- ✓ запрещение ввода в эксплуатацию, а также ограничение, приостановление и запрещение эксплуатации хозяйственных и других объектов, влияющих на водные объекты, находящиеся в собственности субъекта РФ;
- ✓ установление режима использования обособленных водных объектов, не находящихся в государственной собственности, при чрезвычайных ситуациях;
- ✓ участие в разработке и реализации федеральных государственных программ водопользования, по предупреждению и ликвидации последствий вредного воздействия вод;
- ✓ участие в разработке схем комплексного водопользования;
- ✓ подготовка и осуществление противопаводковых мероприятий, предотвращение и ликвидация последствий вредного воздействия вод на территории субъекта РФ;
- ✓ участие в подготовке, заключении и реализации бассейновых соглашений о восстановлении и охране водных объектов, находящихся в федеральной собственности;
- ✓ обеспечение традиционного образа жизни коренных малочисленных народов при использовании водных объектов;
- ✓ установление водоохранных зон и прибрежных защитных полос на водных объектах;
- ✓ определение режима особо охраняемых водных объектов, находящихся в собственности субъекта РФ, в том числе источников питьевого водоснабжения, их зон и округов санитарной охраны;
- ✓ другие полномочия в области использования и охраны водных объектов, не отнесенные к полномочиям РФ.

*Органы местного самоуправления* не являются органами государственной власти и в силу этого не наделены правом осуществлять государственное управление и государственный контроль в области водопользования. Однако Водный кодекс РФ предусматривает, что отдельные государственные полномочия по государственному регулированию недропользования могут передаваться им государством с обязательной передачей финансовых ресурсов, необходимых для их реализации. Вместе с тем, федеральный закон РФ “Об общих принципах организации местного самоуправления в

Российской Федерации»<sup>155</sup> наделяет органы местного самоуправления определенными полномочиями в сфере управления водопользованием. Так, п.12 ч.2 ст.6 названного Закона устанавливает, что к вопросам местного значения, входящих в компетенцию органов местного самоуправления, относится регулирование использования водных объектов местного значения.

*Специально уполномоченный государственный орган управления использованием и охраной водного фонда* наделен широким кругом полномочий, обусловленных целями государственного управления и контроля за водопользованием и направленных на реализацию функций Российской Федерации и органов государственной власти субъектов РФ в сфере водопользования. Основные из них сводятся к контролю за:

- ✓ соблюдением требований водного законодательства РФ и иных нормативных правовых актов, регулирующих отношения водопользования, в том числе во внутренних морских водах и территориальном море РФ;
- ✓ соблюдением субъектами РФ установленных для них лимитов водопользования;
- ✓ соблюдением порядка предоставления лицензий на водопользование и заключения договоров пользования водными объектами, их государственной регистрации;
- ✓ выполнением водопользователями условий и требований лицензий и договоров на пользование водными объектами и соблюдением лимитов водопользования по водным объектам, установленных субъектами Федерации;
- ✓ соблюдением порядка ведения государственного мониторинга водных объектов, государственного водного кадастра, осуществления государственного учета поверхностных и подземных вод в части их использования и охраны;
- ✓ соблюдением порядка ведения водопользователями и водопотребителями первичного учета использования вод по их параметрам; наличием, состоянием и соблюдением установленных сроков государственной аттестации КИПиА по определению параметров сточных вод;
- ✓ реализацией мероприятий федеральных государственных программ по водопользованию и схем комплексного водопользования;
- ✓ осуществлением мероприятий по предупреждению и ликвидации последствий вредного воздействия вод;
- ✓ соблюдением порядка установления границ прибрежных защитных полос, водоохраных зон водных объектов, прибрежных полос внутренних морских вод и территориального моря РФ, а также режима использования их территорий;

<sup>155</sup> СЗ РФ, 1995, № 35, ст.3506 (в ред. Федеральных законов 38 – ФЗ от 22.04.96 г. // СЗ РФ, 1996, № 17, ст. 1917; 141-ФЗ от 26.11.96г. // СЗ РФ, 1996, № 49, ст.5500; 55-ФЗ от 17.03.97г. // СЗ РФ, 1997, № 12, ст.1378).

- ✓ состоянием и эксплуатацией транспорта, применяемого при использовании и охране водных объектов;
- ✓ состоянием особо охраняемых водных объектов и трансграничных водных объектов;
- ✓ строительством, реконструкцией, техническим перевооружением предприятий, осуществляющих водопользование;
- ✓ недопущением самовольного использования водных объектов, самовольной застройки территорий их водоохраных зон.

Для реализации задач, возложенных на специально уполномоченный государственный орган управления использованием и охраной водного фонда и его территориальные органы, их должностные лица наделены широкими полномочиями, от беспрепятственного посещения водопользователей (включая военные, оборонные объекты) до рассмотрения дел об административных правонарушениях и наложения административных взысканий<sup>156</sup>.

Важнейшим технико-правовым инструментарием государственного контроля водопользования являются государственный водный кадастр, государственный мониторинг водных объектов, водохозяйственные балансы, схемы комплексного водопользования, а также государственные программы по использованию, восстановлению и охране водных объектов.

*Государственный водный кадастр* определяется в ст.79 ВК РФ как свод данных о водных объектах, их водных ресурсах<sup>157</sup>, использовании водных объектов, а также водопользователях. Порядок его ведения установлен Постановлением Правительства РФ от 23 ноября 1996г. № 1403<sup>158</sup>. Его ведение возложено на Министерств природных ресурсов РФ и Федеральную службу России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды. Ведение государственного водного кадастра не только является одной из функций государственного контроля за водопользованием. Данные государственного водного кадастра, в свою очередь, служат основой для принятия важных управленческих решений в области осуществления государственного контроля за использованием и охраной водных объектов; оценки и прогнозирования изменений ресурсов водных объектов и качества вод; разработки федеральных и бассейновых схем комплексного использования и охраны водных ресурсов; лицензирования водопользования; установления платежей, связанных с использованием водными объектами, привлечения водопользователей к юридической

<sup>156</sup> Постановление Правительства РФ от 16 июня 1997 г. № 716 “ Об утверждении “ Положения об осуществлении государственного контроля за использованием и охраной водных объектов” // СЗ РФ, 1997, № 25, ст.2938.

<sup>157</sup> водные ресурсы – запасы поверхностных и подземных вод, находящихся в водных объектах, которые используются или могут быть использованы.

<sup>158</sup> Постановление Правительства РФ от 23 ноября 1996г. № 1403 “О ведении государственного водного кадастра Российской Федерации” // СЗ РФ, 1996, № 49, ст. 5566.



ответственности за нарушения водного законодательства; обеспечения водопользователей необходимой информацией о водных объектах; разрешения споров, возникающих по поводу пользования водными объектами. Кроме государственного водного кадастра, сведения по поверхностным водным ресурсам, по водно-болотным угодьям (в том числе международного значения), по гидробиологическим ресурсам субъектов Российской Федерации, округов, районов, сосредоточиваются в комплексных территориальных кадастрах природных ресурсов и объектов<sup>159</sup>.

*Государственный мониторинг водных объектов*, согласно ст.78 Водного кодекса РФ, представляет систему регулярных наблюдений за гидрологическими, гидрогеологическими и гидрогеохимическими показателями их состояния, обеспечивающую сбор, передачу и обработку полученной информации в целях своевременного выявления негативных процессов, прогнозирования их развития, предотвращения вредных последствий и определения степени эффективности осуществляемых водоохранных мероприятий. Государственный мониторинг водных объектов ведется специально уполномоченным государственным органом управления использованием и охраной водного фонда совместно со специально уполномоченными государственными органами в области охраны окружающей природной среды, с государственным органом управления в области гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды (по поверхностным водным объектам) и федеральным органом управления государственным фондом недр (по подземным водным объектам). Компетенция перечисленных органов в области проведения работ по мониторингу водных объектов определена Положением о ведении государственного мониторинга водных объектов<sup>160</sup>.

Государственный мониторинг водных объектов проводится на федеральном, региональном (бассейновом), территориальном и локальном уровнях. На федеральном уровне осуществляется обобщение данных мониторинга регионального уровня, ведение государственных банков данных, обмен полученными данными на межведомственном и международном уровнях. На региональном (бассейновом) уровне мониторинг осуществляют бассейновые водохозяйственные управления, региональные геологические центры и другие уполномоченные территориальные органы Министерства природных ресурсов РФ и территориальные управления Федеральной службы России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды. На этом уровне проводится обобщение, накопление, хранение, распространение информации, ведение региональных (бассейновых) банков

<sup>159</sup> Приказ Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации от 17 августа 1995 г. № 326 “ Об утверждении временного положения о порядке формирования комплексных территориальных кадастров природных ресурсов и объектов” (Опубликован не был).

<sup>160</sup> Постановление Правительства РФ от 14 марта 1997 г. № 307 “Об утверждении “Положения о ведении государственного мониторинга водных объектов” // СЗ РФ, 1997, № 12, ст.1443.

данных по соответствующему региону (бассейну) и передача данных на федеральный уровень. На территориальном уровне мониторинг водных объектов осуществляют территориальные органы Министерства природных ресурсов РФ и Федеральной службы России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды во взаимодействии с органами исполнительной власти субъектов Федерации. Их задачами является наблюдение, сбор, обработка, обобщение и распространение информации, ведение территориальных банков данных и передача данных мониторинга на региональный (бассейновый) уровень. На локальном уровне мониторинг водных объектов осуществляют водопользователи, которые ведут систематические наблюдения за водными объектами и предоставляют данные наблюдений в указанные органы в соответствии с водным законодательством РФ.

*Водохозяйственные балансы* – это расчетные материалы, позволяющие сопоставить потребность в воде с водными ресурсами, имеющимися на определенной территории. В водохозяйственных балансах оценивается наличие и степень использования водных ресурсов по регионам (бассейнам) и субъектам Федерации. Они используются для регулирования водопользования и прогнозирования тенденций использования водных объектов. Водохозяйственные балансы составляются специально уполномоченным государственным органом управления использованием и охраной водного фонда. В них учитываются как поверхностные, так и подземные воды. Подземные воды учитываются в соответствии с Классификацией запасов полезных ископаемых<sup>161</sup>

*Схемы комплексного использования и охраны водных ресурсов*, согласно ст.76 Водного кодекса РФ, содержат систематизированные материалы исследований и проектных разработок о состоянии водных ресурсов и перспективном использовании и охране водных объектов. Они разрабатываются для планирования водохозяйственных и других мероприятий в целях удовлетворения потребностей общества в водных ресурсах, обеспечения рационального использования и охраны водных объектов, предотвращения и ликвидации вредного воздействия вод.

Схемы комплексного использования и охраны водных ресурсов разрабатываются специально уполномоченным государственным органом управления использованием и охраной водного фонда. Принципы и порядок разработки схем комплексного использования водных ресурсов определены Постановлением Правительства РФ от 13 сентября 1996 г. № 1097<sup>162</sup>. Общая федеральная схема комплексного использования и охраны водных объектов разрабатывается в целях определения основных направлений развития водного хозяйства,

<sup>161</sup> Приказ Министерства природных ресурсов от 7 марта 1997г. № 40 “Об утверждении Классификаций запасов полезных ископаемых” (Опубликован не был).

<sup>162</sup> Постановление Правительства РФ от 13 сентября 1996г. № 1097 “О порядке разработки, согласования, государственной экспертизы, утверждения и реализации схем комплексного использования и охраны водных ресурсов” // СЗ РФ, 1996, № 39, ст.4564.

использования и охраны вод по Российской Федерации. Федеральные бассейновые схемы разрабатываются в целях обеспечения рационального использования и охраны вод в бассейнах водных объектов, определения мероприятий для удовлетворения потребностей населения и отраслей экономики в воде, а также для предотвращения и ликвидации вредного воздействия вод с выделением показателей по соответствующим территориям субъектов Федерации. Схемы для трансграничных водных объектов разрабатываются в соответствии с международными договорами Российской Федерации.

*Государственные программы по использованию, восстановлению и охране водных объектов* основываются на данных водохозяйственных балансов, схем комплексного использования и охраны водных ресурсов, государственного водного кадастра и разрабатываются для реализации рационального и безопасного водопользования. Государственные программы водопользования включают в себя бассейновые и территориальные государственные программы, и другие федеральные государственные программы. Федеральные государственные программы разрабатываются и реализуются специально уполномоченным государственным органом управления использованием и охраной водного фонда с участием органов исполнительной власти субъектов Федерации с учетом предложений заинтересованных государственных органов управления использованием и охраной природных ресурсов, общественных объединений. Территориальные государственные программы по использованию, восстановлению и охране водных объектов разрабатываются и утверждаются органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

## § 8. Плата за пользование водными объектами

Плату за пользование водными объектами вносят граждане и юридические лица, осуществляющие пользование водными объектами с применением сооружений, технических средств или устройств, подлежащее лицензированию<sup>163</sup>. Водное законодательство предусматривает несколько видов платежей за пользование водными объектами:

- 1) плата за пользование водными объектами (водный налог);
- 2) плата, направляемая на восстановление и охрану водных объектов.
- 3) сбор за выдачу лицензий на водопользование.

Платежи, связанные с использованием водными объектами, за исключением сбора за выдачу лицензий, являются регулярными. Порядок установления и взимания платы, связанной с использованием водными объектами, и ее предельные размеры определяются федеральным законом РФ “О плате за пользование водными объектами”<sup>164</sup>. Федеральным законодательством могут устанавливаться льготы по плате за водопользование. Кроме этого, государственным организациям, осуществляющим деятельность в социальной сфере и водопользователям, использующими водные объекты для сельского хозяйства, устанавливаются льготные предельные размеры платы, направляемой на восстановление и охрану водных объектов. Субъекты Федерации вправе вводить за счет собственных средств иные льготы для водопользователей, однако они не вправе устанавливать льготы по платежам, направляемым в федеральный бюджет.

*Водный налог* взимается за забор воды из водных объектов; удовлетворение потребности гидроэнергетики в воде; использование акватории водных объектов для лесосплава, осуществляемого без применения судовой тяги (в плотках и кошелях), а также для добычи полезных ископаемых, организованной рекреации, размещения плавательных средств, коммуникаций, зданий, сооружений, установок и оборудования, для проведения буровых, строительных и иных работ; сброс сточных вод в водные объекты.

Из сумм водного налога, уплачиваемого водопользователями, 40 процентов поступает в федеральный бюджет и 60 процентов – в бюджет субъекта Федерации, на территории которого осуществляется водопользование<sup>165</sup>.

<sup>163</sup> Подробнее о плате за пользование водными объектами см.: Бочкарева В.А., Лекомцева О.С. Платежи при пользовании водными ресурсами. М.: Изд-во “Финансовый дом “Президент”, 1998.

<sup>164</sup> СЗ РФ, 1998, № 19, ст.2067 (в ред. Федерального закона 54-ФЗ от 30 марта 1999г. // СЗ РФ, 1999, № 14, ст.1652).

<sup>165</sup> Федеральным законом РФ “О плате за пользование водными объектами” установлены следующие ставки водного налога: 1) 30,0-176,0 рубля за 1000 м<sup>3</sup> воды, забранной из поверхностных водных объектов в пределах установленных лимитов, – для плательщиков, осуществляющих забор воды; 2) 0,8-3,3 рубля за 1000 м<sup>3</sup> воды, забранной из территориального моря и внутренних морских вод, – для плательщиков, осуществляющих забор воды; 3) 0,5-5,0 рубля за 1000 киловатт-часов вырабатываемой электроэнергии, – для плательщиков, осуществляющих эксплуатацию гидроэлектростанций; 4) 320,0-665,0 рубля за 1000 м<sup>3</sup> древесины, сплавляемой без применения судовой тяги (в плотках и кошелях), на каждые 100 километров сплава,

При заборе или сбросе воды сверх установленных лимитов ставки платы для плательщика в части превышения увеличиваются в пять раз по сравнению со ставками платы, установленными ФЗ РФ “О плате за пользование водными объектами”.

При пользовании водными объектами без соответствующей лицензии ставки платы увеличиваются в пять раз по сравнению со ставками платы, обычно устанавливаемыми в отношении такого пользования.

*Не взимается плата за пользование водными объектами в целях:*

- 1) забора воды для ликвидации стихийных бедствий и последствий аварий;
- 2) забора воды сельскохозяйственными предприятиями, крестьянскими (фермерскими) хозяйствами для орошения земель сельскохозяйственного назначения, централизованного водоснабжения животноводческих ферм и животноводческих комплексов, включая птицефермы и птицефабрики, а также садоводческих и огороднических объединений граждан (до 1 января 2003г.);
- 3) забора воды для рыбоводства и воспроизводства водных биологических ресурсов;
- 4) размещения плавательных средств, сооружений и установок для осуществления деятельности по охране вод и водных биологических ресурсов, защите окружающей природной среды от вредного воздействия вод, если иное не установлено законодательством РФ;
- 5) проведения государственного мониторинга водных объектов и других природных ресурсов, а также государственных научных исследований, геодезических, топографических, гидрографических и поисково-съёмочных работ;
- 6) осуществления рекреации без применения сооружений, спортивной охоты и любительского рыболовства гражданами, а также организованной рекреации лечебными и оздоровительными учреждениями, находящимися в государственной и муниципальной собственности, учреждениями и организациями, предназначенными для содержания и обслуживания инвалидов, ветеранов и детей, финансируемыми за счет средств бюджетов или профсоюзов;
- 7) забора воды для санитарных, экологических и судоходных попусков;
- 8) проведения дноуглубительных и других работ, связанных с эксплуатацией судоходных водных путей и гидротехнических сооружений;

---

– для плательщиков, осуществляющих сплав леса; 5) 1,3-7,3 тысячи рублей в год за один кв.км. площади использования акватории водных объектов, – для плательщиков, осуществляющих добычу полезных ископаемых, размещение объектов организованной рекреации, плавательных средств, коммуникаций, зданий, сооружений, установок и оборудования, а также проведение буровых, строительных и иных работ; 6) 3,2-27,0 рубля за 1000 м<sup>3</sup> сточных вод - для плательщиков, сбрасывающих сточные воды в водные объекты в пределах установленных лимитов.

9) размещения и строительства отдельно стоящих гидротехнических сооружений гидроэнергетического, мелиоративного, рыбохозяйственного, воднотранспортного, водопроводного и канализационного назначения;

10) строительства (реконструкции) осушительных систем на участках низовых болот (водно-болотные угодья);

11) сброса дренажных, шахтных и карьерных вод, если концентрация вредных веществ в них не превышает концентрацию таких веществ в водоприемнике.

*Плата, направляемая на восстановление и охрану водных объектов*, распределяется между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ, на территориях которых осуществляется водопользование, в зависимости от вида использования водных объектов.

Из сумм платежей, направляемых на восстановление и охрану водных объектов, вносимых за: 1) изъятие воды из водных объектов в пределах установленного лимита; 2) сверхлимитное изъятие воды; 3) использование водных объектов без изъятия воды в соответствии с условиями лицензии на водопользование; 4) сброс сточных вод нормативного качества в водные объекты в пределах установленных лимитов, в федеральный бюджет поступает 40 процентов, бюджеты субъектов РФ – 60 процентов.

Плата, направляемая на восстановление и охрану водных объектов, вносимая за: 1) сброс в водные объекты сточных вод, содержание вредных веществ в которых превышает установленные нормативы; 2) сброс в водные объекты сточных вод нормативного качества сверх установленных лимитов, – поступает в федеральный бюджет, бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты в соотношении: 10 процентов, 30 процентов и 60 процентов.

Порядок расходования средств федерального целевого бюджетного фонда восстановления и охраны водных объектов определен Постановлением Правительства РФ от 20 августа 1999 г. № 934 “ Об утверждении “ Положения об образовании и расходовании средств федерального фонда восстановления и охраны водных объектов”<sup>166</sup>.

*Сбор за выдачу лицензий на водопользование* взимается специально уполномоченным государственным органом управления использованием и охраной водного фонда. Его размер определяется с учетом расходов на проведение экспертиз заявок на водопользование, иных расходов, связанных с выдачей лицензий и утверждается органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по представлению специально уполномоченного государственного органа управления использованием и охраной водного фонда.

<sup>166</sup> СЗ РФ, 1999, № 34, ст.4285. В соответствии с названным Постановлением Министерством природных ресурсов РФ был издан Приказ от 18 ноября 1999 г. № 78 н “ Об утверждении “ Инструкции о порядке формирования, использования и учета средств федерального фонда восстановления и охраны водных объектов” // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, 2000, № 1.



## ГЛАВА III. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЛЕСОВ

### (ЛЕСНОЕ ПРАВО)

#### § 1. Отношения, регулируемые лесным правом

Лес в широком понимании представляет собой природный комплекс, состоящий из древесных растений одного или многих видов, растущих близко друг от друга (образующих более или менее сомкнутый древостой), и множества других организмов разных царств вместе с почвами, подпочвами, поверхностными водами и прилежащим слоем атмосферы<sup>167</sup>. Сходным образом определяет лес и законодатель.

Лесной фонд составляет около 70 процентов земель России<sup>168</sup>. При этом 78,5 процентов сомкнутых лесов располагается в Азиатской части, а 21,5 процентов – в Европейской части и на Урале. Сохранение и рациональное использование лесного фонда страны обеспечивает сохранение ландшафтного и биологического разнообразия и устойчивости большей части территории страны. Средняя лесистость России составляет 45 процентов. По итогам государственного учета лесного фонда площадь его земель составляет 11,9 млн.км<sup>2</sup>, из них 11,1 млн.км<sup>2</sup> – в государственном управлении, 0,16 млн.км<sup>2</sup> – в ведении Министерства природных ресурсов России, 0,45 млн.км<sup>2</sup> – во владении сельскохозяйственных предприятий, 0,1 млн. га – в ведении других министерств и ведомств. К настоящему времени детально изучено и устроено только 60% лесов России. Остальная часть (в основном малоценных лесов Азиатской части) исследуется только с помощью дистанционных (аэровизуальных и космических методов) и не обустроена.

В 1996 г. заготовка древесины составила 100.8 млн.м<sup>3</sup>. В основных лесодобывающих регионах (Северный, Уральский, Западносибирский, Восточносибирский и Дальневосточный) объемы легальных рубок с 1991 по 1996 гг. упали более, чем на 50%. В лесных регионах Севера наблюдается заброс дальних лесосек, вырубка леса концентрируется вдоль транспортных путей. Объем неучтенных рубок западными экспертами оценивается в 40% от общего объема заготовок.

Использование расчетной лесосеки (отношение объема фактически вырубленной древесины к объему расчетной лесосеки) по главному пользованию составило около 20 процентов. Объем заготовок леса постоянно снижается с 1988 г. Одновременно отмечается

---

<sup>167</sup> Реймерс Н.Ф. Природопользование. Словарь-справочник. С.264.

<sup>168</sup> По материалам Первого национального доклада Российской Федерации “Сохранение биологического разнообразия в России”, подготовленного Государственным комитетом Российской Федерации по охране окружающей среды.



снижение нарушений лесопользования. Например, в 1994 г. объем брошенной на местах рубок древесины составлял 2,9 м<sup>3</sup>, в 1995 г. – 1,4 млн.м<sup>3</sup>, а в 1996 г. – около 1,0 млн. м<sup>3</sup>.

В Преамбуле Лесного кодекса Российской Федерации ( ЛК РФ)<sup>169</sup> говорится о необходимости регулирования лесных отношений с учетом представлений о лесе как о совокупности лесной растительности, земли, животного мира и других компонентов окружающей природной среды, имеющей важное экологическое, экономическое и социальное значение.

Предметом правового регулирования лесного права, как правового института Особенной части природоресурсного права, являются общественные отношения, складывающиеся между субъектами лесного права по поводу леса и земель, на которых он произрастает. Предмет лесного права – *лесные отношения*, которые Лесной кодекс РФ определяет как отношения в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, входящих, и не входящих в лесной фонд, а также земель лесного фонда, не покрытых лесной растительностью (ст.5 ЛК РФ).

Лесные отношения, в первую очередь, регулируются Лесным кодексом РФ – основным нормативным правовым актом лесного законодательства Российской Федерации. Кроме этого, лесные отношения регулируются другими федеральными законами и иными правовыми акты РФ, а также законами и подзаконными нормативными актами субъектов Российской Федерации. Соотношение федерального и регионального лесного законодательства установлено Конституцией РФ в ст.72, закрепившей совместное ведение Российской Федерации и ее субъектов в сфере лесного законодательства. Лесной кодекс РФ провозглашает приоритет лесного законодательства над иным российским и, в том числе, гражданским законодательством и закрепляет правило, в соответствии с которым коллизия норм лесного законодательства и норм иных правовых актов разрешается в пользу первого. Следствием этого является предъявляемое к законодателю требование о безусловном соответствии норм иных нормативных актов лесному законодательству РФ<sup>170</sup>.

Естественная связь различных природных ресурсов, включаемых в понятие “ лес”, обуславливает многоплановость лесных отношений и, как следствие, необходимость привлечения иных институтов и отраслей российского права для их правового регулирования. Лесной кодекс РФ устанавливает приоритеты в применении норм лесного и иного законодательства для регулировании отдельных видов лесных отношений.

<sup>169</sup> СЗ РФ, 1997, № 5, ст.610.

<sup>170</sup> Статья 1 ЛК РФ гласит: нормы лесного права, содержащиеся в других законах, должны соответствовать лесному законодательству РФ. Такую формулировку нельзя признать удачной: лесное законодательство не исчерпывается Лесным кодексом РФ и его нормы, в каком бы нормативном акте они не находились, составляют единый массив (систему) лесного законодательства. Совокупность же норм лесного законодательства не может, очевидно, противоречить сама себе. Аналогичная внутренняя несогласованность, к сожалению, имеется и в ст.2 Водного кодекса РФ.

Отношения, возникающие в связи с использованием земель лесного фонда, регулируются, в первую очередь, лесным и затем земельным законодательством РФ. Пользование древесно-кустарниковой растительностью, не включенной в лесной фонд и в леса, не входящие в лесной фонд, регулируется гражданским законодательством, законодательством РФ о растительном мире, земельным, водным законодательством РФ, а также соответствующими нормами лесного законодательства.оборот лесных ресурсов, извлеченных из среды своего естественного пребывания, регулируется гражданским и иными отраслями законодательства (финансовое, экологическое и др.), поскольку разрыв естественных связей между ресурсом и окружающей средой меняет его правовой режим. Природный ресурс перестает быть таковым и становится имуществом (вещью) к которому в полном объеме применяется гражданское законодательство. Лесное (и иное поресурсное) законодательство неприменимо к природным ресурсам, извлеченным из мест их природного бытия. Недропользование, водопользование, использование объектов животного мира зачастую связаны с необходимостью использования ресурсов лесного фонда или его земель. В таких случаях нормы лесного законодательства используются в той мере, в какой это необходимо для обеспечения требований рационального и безопасного лесопользования, установленных лесным законодательством РФ. В ходе лесопользования зачастую возникают различные управленческие отношения, связанные с лицензированием пользования лесными ресурсами, осуществлением государственного контроля за лесопользованием и т.п., а также финансовые отношения, обусловленные платностью лесопользования. Такие “пограничные” отношения, входящие в сферы действия смежных отраслей права, регулируются нормами лесного, финансового, административного права.

## § 2. Объекты лесных отношений

Лесной кодекс РФ в ст.6 к объектам лесных отношений относит лесной фонд Российской Федерации, участки лесного фонда, права пользования ими, леса, не входящие в лесной фонд, их участки, права пользования ими, древесно-кустарниковую растительность. Можно заметить, что рассматриваемая норма включает в себя несколько разнородных правовых категорий. Отраслевые науки как частного, так и публичного права различают общий и непосредственный объекты правоотношений. Непосредственный объект обычно отражает конкретное, индивидуализированное материальное или нематериально благо, на достижение (получение) которого направлены права и обязанности участников единичного правоотношения. Такой объект всегда имеет точные, фиксированные в пространстве и во времени характеристики (размеры, вес, стоимость, длительность и т.п.). В отличие от этого понятие общего объекта используется чаще применительно к системе правоотношений, является, если так можно сказать, “обобщенным, интегральным” благом, отношения по поводу которого регулирует тот или иной правовой институт или отрасль права. С этих позиций лесной фонд Российской Федерации и леса, не входящие в лесной фонд, являются общим объектом лесных отношений (правоотношений). Иные же объекты, перечисленные в приведенной норме, следует отнести к непосредственным объектам.

*Лесной фонд* включает в себя все леса, за исключением лесов, расположенных на землях обороны и землях населенных пунктов (поселений). Особенностью лесного фонда является то, что в него, помимо лесов включаются также земли лесного фонда<sup>171</sup>. *Земли лесного фонда* делятся на две категории: покрытые лесной растительностью и не покрытые лесной растительностью (*лесные земли и нелесные земли*). Указанная специфика объекта лесных отношений объясняет упоминавшуюся ранее необходимость регулирования отношений по использованию земель лесного фонда не только лесным, но и земельным законодательством.

К лесным землям относятся земли, покрытые лесной растительностью и лесной растительностью не покрытые, но предназначенные для ее восстановления (вырубки, гари, погибшие древостои<sup>172</sup>, редины, пустыри, прогалины, площади, занятые питомниками, несомкнувшимися лесными культурами и иные). Нелесные земли бывают двух видов: а) земли, обеспечивающие потребности лесного хозяйства (занятые просеками, дорогами,

<sup>171</sup> Необходимо уточнить, что *земли лесного фонда* включаются в состав именно лесного фонда, а не лесов, как это, например, полагает О.И. Крассов (Земельное право. – М., Издательская группа “Норма-Инфра•М”, 1998.С.315).

<sup>172</sup> Древостой – совокупность деревьев, являющихся основным компонентом насаждения, любая совокупность деревьев, составляющих лес. Различают древостои чистый и смешанный (состоящий из одной породы деревьев или нескольких, простой и сложный, в которых деревья расположены, соответственно, в одном или нескольких ярусах – по вертикали (Реймерс Н.Ф. Природопользование. Словарь-справочник. С.120.).

сельскохозяйственными угодьями, и другие земли); б) иные земли, расположенные в границах лесного фонда, занятые болотами, каменистыми россыпями, и другие неудобные для использования земли.

Лесной кодекс РФ определяет лесной фонд России как все леса за исключением лесов, расположенных на землях обороны и землях населенных пунктов (поселений), а также земли лесного фонда, не покрытые лесной растительностью. Объектами лесных отношений являются, в частности, лесной фонд и участки леса, а также леса, не входящие в лесной фонд. Из этого следует, что отношения, возникающие в связи с лесопользованием и ведением лесного хозяйства на территориях, исключенных из лесного фонда, также регулируются нормами лесного права. Это ставит вопрос о практической и теоретической значимости разграничения в Лесном кодексе РФ объектов лесных отношений на лесной фонд и леса, не входящие в лесной фонд. Такая, в известной мере искусственная, дифференциация усложняет структуру Лесного кодекса РФ, не способствует его пониманию. Леса, расположенные на землях обороны и леса земель населенных пунктов и поселений, как природные ресурсы, объективно не различимы. Отношения по использованию и тех и других в равной мере регулируются нормами лесного права. Действительно, имеется известная специфика правового регулирования ведения лесного хозяйства и лесопользования на территориях земель обороны и земель населенных пунктов и поселений<sup>173</sup>. Однако это не должно являться основанием для “ удвоения ” общего объекта лесных отношений. Министерство обороны РФ, как и другие лесопользователи, осуществляет функции по лесопользованию и ведению лесного хозяйства. От лесов лесного фонда леса, расположенных на землях обороны, отличаются лишь субъектом, реализующим права и обязанности, связанные с пользованием определенными участками леса. Водный кодекс РФ, как отмечалось, рассматривает водный фонд как совокупность водных объектов в пределах территории Российской Федерации, включенных или подлежащих включению в государственный водный кадастр, независимо от того, кто осуществляет водопользование. Специфика, например, специального водопользования отражается в ряде норм Закона и не является основанием для рассмотрения объектов особого водопользования как отдельного объекта водопользования. Можно, вероятно, сходным образом разрешить и вопрос о лесном

<sup>173</sup> Категоризация российских поселений проводится Градостроительным кодексом РФ (СЗ РФ, 1998, № 19, ст.2069) в ст.5. В соответствии с ней поселения России делятся на городские (города и поселки) и сельские (села, станицы, деревни, хутора, кишлаки, аулы, стойбища, заимки и иные) поселения. Городские и сельские поселения подразделяются на: сверхкрупные города ( численность населения свыше 3 миллионов человек); крупнейшие города (от 1 миллиона до 3 миллионов человек); крупные города (от 250 тысяч до 1 миллиона человек); большие города (от 100 тысяч до 250 тысяч человек); средние города (от 50 тысяч до 100 тысяч человек); малые города и поселки (до 50 тысяч человек); крупные сельские поселения (свыше 5 тысяч человек); большие сельские поселения (от 1 тысячи до 5 тысяч человек); средние сельские поселения (от 200 человек до 1 тысячи человек); малые сельские поселения (менее 200 человек).

фонде как объекте лесных отношений. С рассматриваемых позиций лесной фонд можно было бы определить как совокупность лесов, расположенных на территории Российской Федерации и внесенных, либо по основаниям, указанным в законе, подлежащих внесению в государственный лесной кадастр.

*Включение земель в состав лесного фонда и их изъятие из него* осуществляется в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 19 сентября 1997г. № 1200<sup>174</sup>. Перевод лесных земель в нелесные земли для использования в целях, не связанных с лесопользованием, изъятие земель лесного фонда осуществляются: а) в лесах I группы - Правительством РФ по представлению органа государственной власти субъекта Федерации, согласованному с федеральным органом управления лесным хозяйством; б) в лесах II и III групп - органом государственной власти субъекта РФ по представлению территориального органа федерального органа управления лесным хозяйством. Перевод, изъятие земель лесного фонда осуществляются по инициативе лесопользователей с согласия территориального органа федерального органа управления лесным хозяйством. При переводе лесных земель в нелесные для разработки ресурсов недр необходимо согласование с органами государственного горного надзора России.

При переводе лесных земель в нелесные для использования в целях, не связанных с лесопользованием на срок до 25 лет, такие земли из состава земель лесного фонда не исключаются. Перевод на срок свыше 25 лет влечет изъятие земель и исключение их из состава лесного фонда. Одновременно с переводом лесных земель в нелесные в порядке, установленном земельным законодательством, должен решаться вопрос об условиях изъятия и предоставления земельного участка, плате за перевод земель в другую категорию и размерах убытков, связанных с изъятием земель.

Лесные земли могут переводиться в нелесные также в целях, связанных с ведением лесного хозяйства, например, для строительства шишкосушилок, складов для хранения семян, пожарно-химических станций, дорог лесохозяйственного значения, кордонов, организации лесных питомников и др. Объекты лесного хозяйства должны располагаться, преимущественно, на не покрытых лесом землях; площадях, занятых кустарниками или малоценными насаждениями и им подобных землях. Перевод лесных земель в нелесные земли для использования их в целях, связанных с ведением лесного хозяйства и пользованием лесным фондом, осуществляется лесхозом федерального органа управления лесным хозяйством с разрешения территориального органа федерального органа управления лесным хозяйством в субъекте Российской Федерации. В решении о переводе лесных земель

---

<sup>174</sup> Постановление Правительства РФ от 19 сентября 1997г. № 1200 “О порядке перевода лесных земель в нелесные земли для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и пользованием лесным фондом, и (или) изъятия земель лесного фонда” // СЗ РФ, 1997, № 39, ст.4538.

в нелесные земли для использования их в целях, связанных с ведением лесного хозяйства, должны быть указаны место нахождения участка лесного фонда, его площадь, цель и срок перевода, работы, разрешенные для выполнения на этом участке, мероприятия по рекультивации участка после завершения работ.

*Леса, расположенные на землях обороны* закон исключает из состава лесного фонда России. В соответствии с земельным законодательством, землями для нужд обороны признаются земли, предоставленные для размещения и постоянной деятельности войсковых частей, учреждений, военно-учебных заведений, предприятий и организаций Вооруженных сил, пограничных, внутренних и железнодорожных войск. Исключение лесов, расположенных на землях обороны, производится путем их закрепления за федеральным органом исполнительной власти по вопросам обороны<sup>175</sup>. Под закреплением понимается передача федеральному органу исполнительной власти по вопросам обороны лесов, расположенных на землях обороны, с целью постоянного использования их для обеспечения нужд обороны, порядок которого установлен Постановлением Правительства РФ от 2 февраля 1998 г. № 135<sup>176</sup>. Исключаются из состава лесного фонда леса, расположенные на предоставленных для нужд обороны земельных участках, в отношении которых имеются необходимые документы, подтверждающие их принадлежность к землям обороны. Леса, расположенные на землях, предоставленных во временное пользование в целях, связанных с нуждами обороны, закреплению не подлежат. После закрепления лесов за Министерством обороны РФ на него возлагаются все функции по организации ведения в них лесного хозяйства и обеспечение рационального и безопасного лесопользования.

*Леса, расположенные на землях городских поселений*, также исключены из состава лесного фонда. Основное их назначение – способствовать созданию в городах, населенных пунктах условий, благоприятных для проживания населения, а также нейтрализовать последствия вредного воздействия техногенных факторов (промышленности, энергетики, транспорта и т.п.). Градостроительный кодекс РФ, определяя в ст.45 правовой режим рекреационных зон городских и сельских поселений, включает в них, в частности, парки, сады, городские леса, лесопарки. Возможно отнесение к ним и иных лесов, расположенных на территориях соответствующих поселений. Промышленные рубки в лесах городских поселений не допускаются. Разрешены лишь рубки, осуществляемые в целях охраны, защиты и воспроизводства городских лесов – рубки ухода, реконструкции и обновления, санитарные и иные, направленные на указанные цели, рубки. Лесной кодекс РФ не

<sup>175</sup> Таким федеральным органом является Министерство обороны Российской Федерации.

<sup>176</sup> Постановление Правительства РФ от 2 февраля 1998 г. № 135 “О закреплении лесов, расположенных на землях обороны, за федеральным органом исполнительной власти по вопросам обороны” // СЗ РФ, 1998, № 6, ст.758.

определяет лицо (орган), ответственное за ведение лесного хозяйства и рациональное и безопасное использование лесов, расположенных на землях городских поселений. Полномочия по правовому регулированию этих отношений адресуются органам государственной власти субъектов Федерации.

Лесной фонд, как один из объектов лесных отношений, имеет сложный состав. Это обусловлено многообразием функций, выполняемых лесом, как природным ресурсом, который имеет не только потребительские свойства, но и оказывает активное воздействие на состояние окружающей среды. Все леса делятся по группам на леса первой, второй и третьей групп. В лесах первой группы существуют различные категории защитности. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 15 сентября 1997 г. № 1169 “О порядке отнесения лесов к группам лесов и категориям защитности лесов первой группы”<sup>177</sup> отнесение лесного фонда к группам лесов и категориям защитности, а также перевод лесов из одной группы или категории защитности в другую производятся федеральным органом управления лесным хозяйством по согласованию с органами исполнительной власти субъектов, заинтересованными министерствами и ведомствами. Ходатайства об отнесении лесного фонда к группам лесов и категориям защитности, а также их переводе из одной группы лесов или категории защитности в другую могут вноситься заинтересованными министерствами, ведомствами, государственными и другими организациями, государственными органами управления лесным хозяйством<sup>178</sup> в субъектах Российской Федерации. Порядок возбуждения таких ходатайств и их содержание определяются Положением о порядке рассмотрения ходатайств об отнесении лесного фонда к группам лесов и категориям защитности<sup>179</sup>.

Отнесение лесов к государственным защитным лесным полосам, ленточным борам, защитным полосам лесов вдоль железных дорог, автомобильных дорог федерального, республиканского и областного значения, к городским лесам и лесопаркам, запретным полосам лесов по берегам рек, озер, водохранилищ и других водных объектов, к другим лесам в пустынных, полупустынных, степных, лесостепных и малолесных горных районах,

<sup>177</sup> СЗ РФ, 1997, № 38, ст.4385.

<sup>178</sup> Государственные органы управления лесным хозяйством субъектов Российской Федерации создаются в порядке, предусмотренном Приказом Федеральной службы лесного хозяйства РФ от 15 апреля 1998г. № 58 “Об утверждении” Общего положения об органе управления лесным хозяйством в субъекте Российской Федерации” // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, 1998, № 12. Орган управления лесным хозяйством в субъекте Федерации является территориальным органом федерального органа управления лесным хозяйством, специально уполномоченным государственным органом в области государственного управления использованием, охраны, защиты лесного фонда России и воспроизводства лесов; охраны, контроля и регулирования использования объектов животного мира и среды их обитания. Орган управления лесным хозяйством осуществляет возложенные на него полномочия непосредственно или через лесхозы федерального органа управления лесным хозяйством, в том числе лесхозы-техникумы, опытные и другие специализированные лесхозы, национальные парки и другие организации, входящие в состав органа управления лесным хозяйством. Федеральным органом управления государственным фондом недр и лесным хозяйством является Министерство природных ресурсов РФ.

<sup>179</sup> Утверждены приказом Рослесхоза от 29 марта 1994 г. № 68 // Экономика и жизнь, 1994, № 16.

имеющим важное значение для защиты окружающей природной среды, если это не связано с переводом лесов из одной группы в другую, может производиться органами государственной власти субъектов Федерации по представлению территориального органа федерального органа управления лесным хозяйством.

Группы лесов и категории защитности определяют порядок ведения лесного хозяйства и лесопользования. К лесам первой группы ст.56 Лесного кодекса РФ относит леса, основным назначением которых является выполнение водоохранных, защитных, санитарно-гигиенических, оздоровительных, иных функций, а также леса особо охраняемых природных территорий.

*Леса 1-й группы* занимают около 20 процентов лесных площадей и включают в себя:

- 1) запретные полосы лесов по берегам рек, озер, водохранилищ и других водных объектов;
- 2) запретные полосы лесов, защищающие нерестилища ценных промысловых рыб;
- 3) противозрозионные леса;
- 4) защитные полосы лесов вдоль железнодорожных магистралей, автомобильных дорог федерального, республиканского и областного значения;
- 5) государственные защитные лесные полосы;
- 6) ленточные боры;
- 7) леса на пустынных, полупустынных, степных, лесостепных и малолесных горных территориях, имеющие важное значение для защиты окружающей природной среды;
- 8) леса зеленых зон поселений и хозяйственных объектов;
- 9) леса первого и второго поясов зон санитарной охраны источников водоснабжения;
- 10) леса первой, второй и третьей зон округов санитарной (горно - санитарной) охраны курортов;
- 11) особо ценные лесные массивы;
- 12) леса, имеющие научное или историческое значение;
- 13) памятники природы;
- 14) орехово-промысловые зоны;
- 15) лесоплодовые насаждения;
- 16) притундровые леса;
- 17) леса государственных природных заповедников;
- 18) леса национальных парков;
- 19) леса природных парков;
- 20) заповедные лесные участки.



*К лесам второй группы* относятся леса в регионах с высокой плотностью населения и развитой сетью наземных транспортных путей, леса, выполняющие водоохранные, защитные, санитарно-гигиенические, оздоровительные и иные функции, имеющие ограниченное эксплуатационное значение, а также леса в регионах с недостаточными лесными ресурсами, Леса второй группы занимают около 6 процентов всего лесного фонда России. для сохранения которых требуется ограничение режима лесопользования.

*Леса третьей группы* включают в себя леса многолесных регионов, имеющие преимущественно эксплуатационное значение.

В лесах первой, второй и третьей групп могут быть выделены особо защитные участки лесов с ограниченным режимом лесопользования ( берегозащитные и почвозащитные участки леса вдоль берегов водных объектов, склонов оврагов и балок, опушек лесов на границах с безлесными территориями, места обитания и распространения редких и находящихся под угрозой исчезновения диких животных, растений и другие). На особо защитных участках лесов решением органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предложениям территориальных органов федерального органа управления лесным хозяйством рубки главного пользования могут быть запрещены.

*Участки лесного фонда*, как объекты лесных отношений, включают в себя участки леса, а также участки лесных земель, не покрытых лесной растительностью, и участки нелесных земель. Границы участков лесного фонда обозначаются в натуре при помощи лесохозяйственных знаков, указываются в планово-картографических материалах ( лесных картах). Режим участков лесного фонда и прав пользования ими устанавливается гражданским, земельным законодательством в части, не противоречащей Лесному кодексу РФ.

*Древесно-кустарниковая растительность* относится к объектам лесных отношений, если она произрастает в лесном фонде и в лесах, не входящих в лесной фонд. Исключена из числа объектов лесных отношений древесно-кустарниковая растительность, расположенная на:

- 1) землях сельскохозяйственного назначения, в том числе землях, предоставленных для садоводства и личного подсобного хозяйства;
- 2) землях транспорта ( на полосах отводов железнодорожных магистралей и автомобильных дорог);
- 3) землях населенных пунктов (поселений), в том числе предоставленных для дачного, жилищного и иного строительства (за исключением городских лесов);
- 4) землях водного фонда (на полосах отвода каналов);

5) землях иных категорий<sup>180</sup>.

Такая градация древесно-кустарниковой растительности позволяет О.И. Краснову<sup>181</sup> разграничивать понятия *лесной растительности*, которая включается в состав лесного фонда или в состав лесов, не входящих в лесной фонд, и *нелесной растительности*. Нелесной растительностью признается древесно-кустарниковая растительность, произрастающая на землях сельскохозяйственного назначения, то есть на землях, предоставленных для нужд сельского хозяйства или предназначенных для этих целей. В состав таких земель входят также земли, предоставленные для садоводства и личного подсобного хозяйства. Правовой режим нелесной растительности определен в ст.134 Лесного кодекса РФ.

*Правовой режим перечисленных земель, по О.И. Краснову, устанавливается следующим образом. Земельные участки, предоставленные транспортным предприятиям, используются с целью размещения и обслуживания, в частности, железных и автомобильных дорог. В соответствии с п.2 Положения о землях транспорта, утвержденного постановлением Совета Министров СССР от 8 января 1981 г.<sup>182</sup>, земли транспортного назначения обслуживают технико-эксплуатационные и хозяйственные нужды соответствующих видов транспорта, связанные с содержанием, реконструкцией, развитием и усовершенствованием путей сообщения. Земельные участки, необходимые транспорту для нормальной технической эксплуатации, составляют основную часть земель транспортного назначения. На них размещаются сами пути сообщения и непосредственно обслуживающие их транспортные сооружения. Некоторые земельные участки, входящие в состав земель транспорта, обслуживают его хозяйственные нужды. Так, на железнодорожном и автомобильном транспорте используются земли для организации питомников по выращиванию посадочного материала, используемого для посадки защитных лесных насаждений. Землями транспорта признаются земли, предоставленные для осуществления специальных задач по эксплуатации, содержанию, строительству, реконструкции, ремонту, усовершенствованию и развитию сооружений, устройств и других объектов транспорта.*

*Федеральный закон от 25 августа 1995 г. “О федеральном железнодорожном транспорте”<sup>183</sup> в ст.5 признает землями железнодорожного транспорта земли федерального значения, предоставляемые безвозмездно в постоянное (бессрочное) пользование его предприятиям и учреждениям для осуществления возложенных на них специальных задач. К землям железнодорожного транспорта относятся земли, отведенные под железнодорожные пути и станции (включая полосу отвода), а также под защитные и укрепительные насаждения, строения, здания, сооружения и иные объекты, необходимые для эксплуатации и реконструкции железных дорог с учетом перспективы их развития. В полосу отвода железных дорог входят земли, занимаемые земляным полотном, искусственными сооружениями, линейно-путевыми зданиями, устройствами связи, станциями, защитными насаждениями.*

<sup>180</sup> Несмотря на это, ст.ст.134-136 Лесного кодекса РФ регулируют некоторые отношения, связанные с рубками древесно-кустарниковой растительности, расположенной на перечисленных землях и государственным контролем за использованием, охраной и защитой такой растительности.

<sup>181</sup> Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации / Под ред. С.А. Боголюбова. – М.: Издательская группа Норма-Инфра•М, 1997. С.32-34.

<sup>182</sup> СП СССР, 1981, № 5, ст.25.

<sup>183</sup> СЗ РФ, 1995, № 35, ст.3505.

*К землям автомобильного транспорта (включая дорожное хозяйство) относятся, согласно п.21 Положения о землях транспорта, земли, занятые: а) автомобильными дорогами и непосредственно примыкающими к ним строениями и сооружениями; водоотводными, защитными и другими искусственными сооружениями, площадками для стоянки и мойки подвижного состава, защитными лесонасаждениями, сооружениями на связках и пересечениях дорог, производственными зданиями, сооружениями, базами, заводами, карьерами и другими объектами по обслуживанию дорожного хозяйства; б) сооружениями и устройствами энергетического, гаражного, бензораздаточного хозяйства, автостанциями и автовокзалами, служебно-техническими зданиями, транспортно-экспедиционными предприятиями, авторемонтными заводами и другими объектами по обслуживанию автомобильного транспорта. Основную часть автомобильных дорог, как и железнодорожного транспорта, составляют полосы отвода. Это обусловлено тем, что автомобильные дороги, как и железные дороги, представляют собой линейные сооружения.*

Древесно-кустарниковая растительность в полосах отвода железных и автомобильных дорог не входит ни в состав лесного фонда, ни в состав лесов, не входящих в лесной фонд. При этом следует иметь в виду, что правовой режим “нелесной растительности” не распространяется на древесно-кустарниковую растительность, находящуюся в зонах с особыми условиями использования земель, прилегающих к полосам отвода железных и автомобильных дорог, в частности в охранных зонах. Такая растительность может либо входить в состав лесного фонда, либо относиться к категории лесов, не входящих в состав лесного фонда. Древесно-кустарниковая растительность, находящаяся на землях городских поселений, кроме городских лесов, признается нелесной растительностью. К нелесной растительности относятся также древесно-кустарниковые насаждения, произрастающие на земельных участках, предоставленных для дачного, жилищного и иного строительства, находящиеся в пределах земель населенных пунктов, а также древесно-кустарниковые насаждения, расположенные на полосах отвода каналов, которые относятся к категории земель водного фонда. Градостроительный кодекс РФ позволяет исключить из объектов лесных отношений древесно-кустарниковую растительность, произрастающую на землях пригородных зон городов.

*К землям населенных пунктов земельное законодательство относит все земли в пределах городской, поселковой черты и черты сельских населенных пунктов, находящиеся в ведении городских, поселковых и сельских местных администраций.*

*К землям водного фонда относятся земли, занятые водоемами, ледниками, болотами, за исключением тундровой и лесотундровой зон, гидротехническими и другими водохозяйственными сооружениями, а также земли, выделенные под полосы отвода (по берегам) водоемов, магистральных межхозяйственных каналов и коллекторов. Нелесная растительность может произрастать и на землях иных категорий, например на землях запаса.*

*Согласно ст.49 Градостроительного кодекса территория пригородной зоны города включает в себя земли, примыкающие к границе (черте) города и предназначенные для развития территории города, территорий городских и сельских поселений, других муниципальных образований, входящих в пригородную зону города, размещения промышленных, коммунальных и складских объектов, объектов инженерной,*

*транспортной инфраструктур, садоводческих и дачных кооперативов, мест отдыха населения, а также для ведения сельского хозяйства и выполнения защитных и санитарно-гигиенических функций. Использование территории пригородной зоны города осуществляется с учетом интересов проживающего на ней населения.*

Оборот лесного фонда, согласно ст.12 Лесного кодекса РФ, не допускается. Лесной фонд и участки лесного фонда не могут являться предметом купли-продажи, залога и других сделок, которые могут повлечь их отчуждение. Оборот прав на участки лесного фонда допускается в порядке, устанавливаемом лесным законодательством России.

Лесной фонд и земли лесного фонда являются средоточием лесных ресурсов, к которым следует отнести а) основные – древесину, живицу; б) второстепенные – пни, кора, береста, пихтовые, сосновые и еловые лапы, новогодние елки; в) побочные – дикорастущие плоды, орехи и ягоды, другие пищевые лесные ресурсы, включая древесные соки, лекарственные растения, а также техническое сырье, мох и др.

### § 3. Отношения собственности в лесном праве

Основополагающим нормативным актом, регулирующим отношения собственности на лесной фонд и леса, не входящие в лесной фонд, участки лесного фонда, является Лесной кодекс РФ. Наряду с ним отношения собственности на указанные объекты регулируются земельным и гражданским законодательством Российской Федерации. Гражданское законодательство (ст.210 ГК РФ) возлагает на собственника имущества обязанность нести бремя по содержанию принадлежащего ему имущества. Статья 18 Лесного кодекса РФ конкретизирует понятие “ бремени” содержания имущества применительно к лесам. Собственник лесов, лесного фонда, а также лесов, не входящих в лесной фонд, обязан нести затраты на охрану, защиту, воспроизводство и организацию рационального использования принадлежащих ему объектов лесных отношений. Правом собственника является получение доходов от использования лесного фонда и лесов, не входящих в лесной фонд.

*В федеральной собственности* находятся лесной фонд и расположенные на землях обороны леса. Передача части лесного фонда в собственность субъектов Федерации допускается на основании федеральных законов. В соответствии со ст.1 федерального закона РФ “ Об обороне”<sup>184</sup> леса и воды и другие природные ресурсы, предоставленные Вооруженным Силам Российской Федерации, другим войскам, воинским формированиям и органам, находятся в федеральной собственности.

Лесное законодательство предусматривает возможность передачи части лесного фонда в *собственность субъектов Федерации*. Однако статья 19 Лесного кодекса РФ, устанавливающая это правило, не содержит указания на то, каким образом такая передача может быть осуществлена. Анализируя Водный кодекс РФ в части, регулирующий право государственной собственности на водные объекты, соответствующие положения Конституции РФ, можно предположить, что части лесного фонда могут быть переданы из федеральной собственности в собственность субъектов Федерации на основании федерального закона.

*Муниципальная собственность на леса* допускается, но Лесной кодекс РФ не решает этот вопрос, относя его к ведению иных федеральных законов.

Предусматривая возможность государственной собственности субъектов Федерации на участки лесного фонда, Лесной кодекс РФ ничего не говорит не только о порядке передачи участков лесного фонда в собственность субъектов РФ, муниципальную собственность, но и о возможности передачи участков лесного фонда из собственности субъектов Федерации и муниципальных образований в федеральную собственность. Вопрос об этом может

---

<sup>184</sup> СЗ РФ, 1996, № 23, ст.2750 (в ред. Федерального закона от 30 декабря 1999 № 223-ФЗ).

возникнуть в связи с тем, что ст.1 ФЗ РФ “Об обороне” предусматривает возможность того, что земли, леса, воды и другие природные ресурсы, находящиеся в собственности субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, в частной собственности, могут быть изъяты для нужд Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов в соответствии с законодательством РФ. Приведенная норма не конкретизирует содержание термина “изъятие”, под которым в рассматриваемом случае можно понимать прекращение права собственности на участки лесного фонда субъекта Федерации и муниципальных образований, либо известное ограничение прав пользования, не связанное с прекращением права собственности. Если речь идет о прекращении права собственности субъекта РФ на участки лесного фонда, то справедливо предположить, что поскольку их передача из федеральной собственности в собственность субъекта РФ должна осуществляться на основании федерального закона, постольку и обратный переход права собственности необходимо оформлять также федеральным законом. Что же касается прекращения права собственности на леса муниципальных образований, форму возврата их в федеральную собственность следует определять в соответствии с нормативным актом, которым эти леса были переданы из федеральной (субъектов Федерации) собственности в собственность муниципальных образований.

Ряд субъектов Российской Федерации в своих уставах ( конституциях), вопреки требованиям Лесного кодекса РФ, устанавливали право собственности субъекта Федерации на лесные ресурсы, расположенные на территории субъекта. Несоответствие Конституции РФ этих положений нормативных актов субъектов РФ установил Конституционный суд РФ. В своем Постановлении по делу о проверке конституционности Лесного кодекса РФ<sup>185</sup> он отметил, что лесной фонд – ввиду его жизненно важной многофункциональной роли и значимости для общества в целом, необходимости обеспечения устойчивого развития (сбалансированного развития экономики и улучшения состояния окружающей природной среды в условиях возрастания глобального экологического значения лесов России и выполнения ею соответствующих международных обязательств), а также рационального использования этого природного ресурса в интересах Российской Федерации и ее субъектов - представляет собой публичное достояние многонационального народа России и как таковой является федеральной собственностью особого рода и имеет специальный правовой режим. В Постановлении было подчеркнуто, что, допуская возможность нахождения природных ресурсов в различных формах собственности, Конституция РФ вместе с тем не обязывает к тому, чтобы лесной фонд как особая часть лесных ресурсов находился в этих различных формах собственности. На этом основании суд сделал вывод о том, что в соответствии с

---

<sup>185</sup> СЗ РФ, 1998, № 3, ст.429.

действующим законодательством право собственности на лесной фонд не принадлежит субъектам Федерации. Конституция Российской Федерации не предопределяет и обязательной передачи лесного фонда в собственность субъектов РФ.

Однако, несмотря на уже сделанный вывод о правах собственности на лесной фонд, Конституционный суд РФ в 2000г. был вынужден вновь вернуться к рассмотрению этого (и иных) вопросов в Определении от 27 июля 2000г. № 92-0<sup>186</sup>. Это было связано с тем, что провозгласив в своих республиках государственный суверенитет, Конституция Республики Адыгея устанавливала, что в ведении республики находится установление отношений собственности на природные ресурсы; Конституции республик Башкортостан, Ингушетии вводили правило, согласно которому земля, недра, природные богатства, другие ресурсы на территории республик являются достоянием (собственностью) их многонационального народа; Конституции республик Коми, Северная Осетия – Алания устанавливали, что земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иной формах собственности в порядке и на условиях, предусмотренных законами Республик. Перечисленные республики устанавливали приоритет своего законодательства, регулирующего отношения по использованию природных ресурсов, перед федеральными законами. Конституционный суд РФ указал, что в соответствии с Конституцией РФ народам, проживающим на территории субъекта Федерации, должны быть гарантированы охрана и использование земли и других природных ресурсов как основы их жизни и деятельности, т.е. как естественного богатства, ценности (достояния) всенародного значения. Поэтому с Российской Федерации и ее субъектов не снимается обязанность по охране и обеспечению использования земли и других природных ресурсов как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующих территориях. Однако это не может означать, что право собственности на природные ресурсы принадлежит субъектам Федерации. Конституция РФ не предопределяет обязательной передачи всех природных ресурсов в собственность субъектов РФ и не предоставляет им полномочий по разграничению собственности на эти ресурсы. Следовательно, субъект РФ не вправе объявить своим достоянием (собственностью) природные ресурсы на своей территории и осуществлять такое регулирование отношений собственности на природные ресурсы, которое ограничивает их использование в интересах всех народов РФ, поскольку этим нарушается суверенитет Российской Федерации. Приведенные нормативные положения в отношении природных

---

<sup>186</sup> Определение Конституционного суда РФ “По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции РФ отдельных положений конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия - Алания и Республики Татарстан” // СЗ РФ, 2000, № 29, ст.3117.

ресурсов и прав республик на них были признаны не соответствующими Конституции РФ и не подлежащими применению

*Древесно-кустарниковая растительность*, определения которой Лесной кодекс РФ не дает, может находиться в собственности физических или юридических лиц, если она расположена на земельном участке, принадлежащем этим лицам на праве собственности. Согласно ст.20 ЛК РФ владение, пользование и распоряжение такой древесно-кустарниковой растительностью осуществляются собственником в соответствии с требованиями лесного законодательства РФ и законодательства РФ о растительном мире. Приведенная норма не в полной мере регулирует определяет режим древесно-кустарниковой растительности, поскольку, предполагая возможность ее гражданско-правового оборота, не содержит указания на необходимость регулирования соответствующих отношений нормами гражданского законодательства<sup>187</sup>.

Гражданское законодательство предусматривает возможность частной собственности на отдельные участки леса. Статья 261 ГК РФ устанавливает правило, в соответствии с которым право собственности на земельный участок распространяется и на находящиеся в границах этого участка поверхностный (почвенный) слой и замкнутые водоемы, находящиеся на нем лес и растения (если иное не установлено законом). На сегодня в качестве такого закона выступает Лесной кодекс РФ, не предусматривающий права частной собственности на участки леса и лесного фонда. Плоды, продукция, доходы, полученные в результате использования имущества, как устанавливает ст.136 ГК РФ, принадлежат лицу, использующему это имущество на законных основаниях. Лесной кодекс РФ в ст.20 говорит о том, что древесно-кустарниковая растительность, которая появилась в результате хозяйственной деятельности или естественным образом на земельном участке после передачи его в собственность гражданину или юридическому лицу, является его собственностью, которой он владеет, пользуется и распоряжается по своему усмотрению.

---

<sup>187</sup> Едва ли нормы лесного законодательства и законодательства о растительном мире, действующие в настоящее время и принимаемые в будущем, будут способны в полной мере урегулировать гражданско-правовой оборот древесно-кустарниковой растительности. Да и целесообразность такого дублирования норм едва ли можно будет оправдать.





#### **§ 4. Право лесопользования**

*Лесопользование* – использование лесного фонда и лесов, не входящих в лесной фонд. Такое нормативное определение лесопользования можно вывести из анализа содержания Главы 10 Лесного кодекса РФ.

Основными принципами лесопользования, согласно ст.79 Лесного кодекса РФ, являются:

- 1) обеспечение непрерывного, неистощительного и рационального использования лесов для удовлетворения потребностей экономики, населения в лесных ресурсах;
- 2) сохранение и усиление средообразующих, водоохраных, защитных и иных функций лесов в целях охраны здоровья граждан, улучшения окружающей природной среды и развития экономики;
- 3) установление порядка лесопользования в зависимости от значения лесов и выполняемых ими функций, их местоположения, природных и экономических условий;
- 4) обеспечение условий для воспроизводства лесов;
- 5) платность лесопользования;
- 6) соблюдение научно обоснованных норм лесопользования.

*Право лесопользования* можно рассматривать двояко – как правовой институт лесного права (объективное право лесопользования) и как субъективное право субъектов лесных правоотношений на использование ресурсов лесного фонда и лесов, не входящих в лесной фонд.

В отношении участков лесного фонда и лесов, не входящих в лесной фонд, могут устанавливаться публичный и частный лесные сервитуты. *Публичный лесной сервитут* – право любого гражданина свободно пребывать в лесах лесного фонда и лесах, не входящих в лесной фонд за ограничениями, предусмотренными законодательством. *Частные лесные сервитуты* устанавливаются в интересах заинтересованных лиц в отношении участков лесного фонда и лесов, не входящих в лесной фонд и представляют собой право ограниченного пользования участком леса (право ограниченного лесопользования).

Статья 22 Лесного кодекса РФ предусматривает, что участки лесного фонда предоставляются гражданам и юридическим лицам в пользование на правах: аренды, безвозмездного пользования, концессии и краткосрочного пользования.

Правами пользования участками лесов, не входящих в лесной фонд, являются безвозмездное пользование и краткосрочное пользование. *Виды права лесопользования*, таким образом, можно классифицировать:

- 1) по срокам лесопользования (краткосрочное – до одного года и долгосрочное – от одного года до 9 лет);
- 2) по основаниям возникновения права лесопользования – договоры аренды, концессии (наряду с протоколом о результатах лесного конкурса или аукциона), краткосрочного пользования;
- 3) по объектам лесопользования – участки лесного фонда и участки леса, не входящие в лесной фонд.

Общим для всех видов прав пользования лесными ресурсами является то, что участки лесного фонда и лесов, не входящих в лесной фонд, могут использоваться как в целях изъятия лесных ресурсов, так и в целях, не связанных с их изъятием.

Право лесопользования включает в себя право общего лесопользования, в основе которого лежит публичный лесной сервитут и право специального лесопользования, осуществляемое физическими и юридическими лицами на предоставленном им в установленном порядке участках лесного фонда и лесов, не входящих в лесной фонд.

*Право общего лесопользования* предусматривает право граждан бесплатно находиться на территории лесного фонда и лесов, не входящих в лесной фонд, собирать для собственных нужд дикорастущие плоды, ягоды, орехи, грибы, другие пищевые лесные ресурсы, лекарственные растения и техническое сырье, участвовать в культурно-оздоровительных, туристических и спортивных мероприятиях, охотиться. При осуществлении права общего лесопользования граждане обязаны соблюдать запреты, установленные в отношении видов дикорастущих растений и грибов, занесенных в Красную книгу РФ и в перечень наркосодержащих растений и природного наркосодержащего сырья. Обязанностью граждан, осуществляющих общее лесопользование, является также соблюдение правила пожарной безопасности в лесах, недопущение порубки и повреждения деревьев и кустарников, культур, засорения лесов, соблюдение иных требований лесного законодательства, обеспечивающих рациональное и безопасное лесопользование.

Право общего лесопользования может быть ограничено или приостановлено на основании лесного законодательства субъектов Федерации. Основными целями ограничения и приостановления права общего лесопользования является обеспечение пожарной безопасности в лесах, рационального ведения орехово-промыслового, лесоплодового, лесосеменного хозяйства. В особо охраняемых природных территориях ограничения общего лесопользования определяются установленным для них режимом лесопользования.

*Право специального лесопользования*, в соответствии со ст.80 Лесного кодекса РФ, включает в себя следующие виды лесопользования:

- 1) заготовка древесины;

- 2) заготовка живицы;
- 3) заготовка второстепенных лесных ресурсов ( пней, коры, бересты, пихтовых, сосновых, еловых лап, новогодних елок и др.);
- 4) побочное лесопользование (сенокошение, пастьба скота, размещение ульев и пчел, заготовка древесных соков, заготовка и сбор дикорастущих плодов, ягод, орехов, грибов, других пищевых лесных ресурсов, лекарственных растений и технического сырья, сбор мха, лесной подстилки и опавших листьев, камыша и другие виды побочного лесопользования, перечень которых утверждается федеральным органом управления лесным хозяйством);
- 5) пользование участками лесного фонда для нужд охотничьего хозяйства;
- 6) пользование участками лесного фонда для научно-исследовательских целей;
- 7) пользование участками лесного фонда для культурно-оздоровительных, туристических и спортивных целей.

Участок лесного фонда может предоставляться для осуществления одного или нескольких видов лесопользования как одному, так и нескольким лесопользователям.

*Заготовка древесины* является ведущим видом использования ( извлечения) лесных ресурсов, осуществляется путем проведения рубок главного пользования, рубок промежуточного пользования и прочих рубок. *К рубкам промежуточного пользования* относятся рубки ухода за лесом (осветление, прочистка, прореживание, проходная рубка), выборочные санитарные рубки, рубки реконструкции и иные рубки, связанные с рубкой малоценных древостоев, а также рубки древесно-кустарниковой растительности, теряющей защитные, водоохранные и другие функции. *Прочие рубки* проводятся при проведении расчистки лесных земель для строительства зданий и сооружений, строительства и эксплуатации гидроузлов (включая зоны затопления водохранилищами), трубопроводов, дорог, линий связи и электропередачи, добычи полезных ископаемых, торфа и в иных случаях, связанных с переводом лесных земель в нелесные, а также при прорубке просек, создании противопожарных разрывов, проведении различных лесохозяйственных работ, сплошных санитарных рубок, разработке горельников и ветровальников, рубке семенных деревьев, выполнивших свое назначение, единичных деревьев и реди и т.п.

Заготовка древесины при рубках главного пользования, рубках промежуточного пользования и прочих рубках<sup>188</sup> осуществляется на участках лесного фонда,

---

<sup>188</sup> Одним из основных подзаконных нормативных актов, регулирующих порядок лесопользования при проведении рубок и заготовки живицы является Постановление Правительства РФ от 1 июня 1998г. № 551 “Об утверждении” Правил отпуска древесины на корню в лесах Российской Федерации” // СЗ РФ, 1998, № 23, ст.2553. Указанными Правилами установлен порядок отвода лесосек, передачи их лесопользователям, заготовки древесины, живицы, а также размеры неустоек за нарушения лесохозяйственных требований при проведении рубок главного и промежуточного пользования, прочих рубок, подсочки древостоев, рубок леса при переводе лесных земель в нелесные, при строительстве объектов и производстве на участках лесного фонда работ, не связанных с ведением лесного хозяйства.

предоставленных физическим и юридическим лицам в аренду, безвозмездное пользование, концессию (долгосрочное пользование) или в краткосрочное пользование

*Рубки главного пользования* являются основным способом заготовки древесины и проводятся в перестойных и спелых древостоях, кроме древостоев отдельных категорий защитности лесов первой группы и отдельных особо защитных участков леса, на которых проведение рубок главного пользования запрещается. Заготовка древесины в порядке рубок главного пользования ведется в соответствии с региональными правилами рубок. Региональные правила (наставления) заготовки древесины при рубках главного (и промежуточного) пользования, в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1011<sup>189</sup>, разрабатываются федеральным органом управления лесным хозяйством с участием Министерства экономического развития и торговли РФ. Приказом Федеральной службы лесного хозяйства РФ от 7 июня 1994г. № 123 была утверждена Схема типового проекта организации рубок главного пользования и ведения лесного хозяйства на арендуемых участках лесного фонда<sup>190</sup>. Эта схема может служить ориентиром для территориальных органов управления лесным хозяйством при разработке региональных правил заготовки древесины. Перечень регионов, для которых разрабатываются такие правила, утверждается федеральным органом управления лесным хозяйством.

При рубках главного пользования вырубке, в первую очередь, подлежат древостои, поврежденные пожарами, ветром, снегом, насекомыми, в результате грибных заболеваний, загрязняющими веществами и иными неблагоприятными воздействиями, другие низкокачественные древостои.

Рубки главного пользования могут быть запрещены на особо защитных участках лесного фонда с ограниченным режимом лесопользования, которые выделяются в лесах всех групп. Виды особо защитных участков лесов определяются федеральным органом управления лесным хозяйством, режим лесопользования на них утверждается органами государственной власти субъектов Федерации по представлениям территориальных органов управления лесным хозяйством в субъектах РФ.

Запрещается вырубать ценные и редкие породы деревьев России<sup>191</sup>, а также деревья, кустарники и лианы других ценных и редких пород по перечням, утверждаемым органами

<sup>189</sup> Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1011 “ О разработке и утверждении региональных правил (наставлений) заготовки древесины при рубках главного и промежуточного пользования” // СЗ РФ, 1997, № 33, ст.3897.

<sup>190</sup> Документ опубликован не был.

<sup>191</sup> К ним относятся каштан, платан, яблоня, груша, вишня, абрикос, алыча, шелковица, дзельква, самшит, тис, клен белый (явор), калопанакс (диморфант), бархат амурский, бархат сахалинский, орех грецкий, орех маньчжурский, орех Зибольда, можжевельник твердый, сосна могильная, пихта цельнолистная, пихта грациозная, пихта Майра, ель Глена, береза карельская, береза Шмидта (железная), магнолия, дуб зубчатый, дуб курчавый, ботрокариум, мелкоплодник, ясень Зибольда, лиственница ольгинская.

государственной власти субъектов Федерации, в том числе занесенные в Красную книгу Российской Федерации и Красные книги субъектов РФ. Их рубка допускается только с учетом их санитарного состояния и, в порядке исключения, рубка, связанная с переводом лесных земель в нелесные при добыче полезных ископаемых, прокладке линейных сооружений, расчистке земель лесного фонда под строительство зданий и сооружений, а также в иных случаях по решению органов государственной власти субъектов РФ, согласованному с территориальными органами управления лесного хозяйства и органами охраны окружающей природной среды.

*Рубки промежуточного пользования и прочие рубки* допускаются в лесах национальных и природных парков, особо ценных лесных массивах, лесах, имеющих научное или историческое значение, памятниках природы, орехово-промысловых зонах, в лесоплодовых насаждениях, лесопарковых частях зеленых зон, лесах первого и второго поясов зон санитарной охраны источников водоснабжения и лесах первой и второй зон округов санитарной, горно-санитарной охраны курортов, государственных защитных лесных полосах, противоэрозионных, притундровых лесах и запретных полосах лесов, защищающих нерестилища ценных промысловых рыб, а также в кедровых лесах всех групп лесов.

В лесах государственных природных заповедников, а также на заповедных лесных участках допускаются только прочие рубки, не противоречащие заповедному режиму, а в лесах национальных парков – рубки промежуточного пользования, за исключением проходных рубок, и прочие рубки.

*Заготовка живицы*<sup>192</sup> осуществляется на участках лесного фонда, переданных лесопользователям в долгосрочное пользование. Заготовка живицы (путем подсочки хвойных деревьев) производится в хвойных спелых и перестойных древостоях, предназначенных в дальнейшем для рубки главного пользования. Не допускается передача в подсочку древостоев без утвержденных планов рубок главного пользования и планов подсочки древостоев. Рубка хвойных древостоев без подсочки и их досрочное изъятие из подсочки в зоне обязательной подсочки допускаются с разрешения территориальных органов управления лесным хозяйством по согласованию с органами исполнительной власти субъектов РФ.

*Заготовка второстепенных лесных ресурсов* (пней, коры, бересты, пихтовых, сосновых, еловых лап, новогодних елок и др.) осуществляется в порядке, устанавливаемом органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Предоставление

<sup>192</sup> Живица – сиропообразное смолистое вещество светлого янтаря, выделяющееся при поранении хвойных деревьев – сосны, ели, пихты, кедра, лиственницы, состоящее на 62-65 процентов из нелетучих твердых смоляных кислот – живичная канифоль, и на 35-38 процентов из жидких терпеновых углеводов – живичный скипидар (Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации / Под ред. С.А. Боголюбова, 1997. С.271.).

участков лесного фонда для этих целей производится на общих основаниях в порядке, предусмотренном лесным законодательством РФ.

*Побочное лесопользование* включает в себя<sup>193</sup> следующие виды пользования лесными ресурсами.

- 1) сенокошение;
- 2) заготовка и сбор плодов, ягод, орехов, грибов, лекарственного и технического сырья в лесоплодовых насаждениях, плантационных лесных культурах и окультуренных насаждениях, за исключением насаждений постоянной лесосеменной базы на селекционно-генетической основе;
- 3) использование водных объектов на участках лесного фонда РФ для разведения и вылова рыбы, других водных животных, заготовки водной растительности;
- 4) использование участков лесного фонда РФ для выращивания сельскохозяйственных культур (овощных, бахчевых, зерновых, технических и других), создания плантаций плодово-ягодных, орехоплодовых, лекарственных растений, в том числе женьшеня, грибов;
- 5) заготовка (выкопка) деревьев, кустарников и лиан на участках лесного фонда РФ для их посадки на землях иных категорий;
- 6) пастьба одомашненных животных (северных оленей и других) на участках лесного фонда Российской Федерации;
- 7) использование участков лесного фонда Российской Федерации для содержания и разведения объектов животного мира в полувольных условиях;
- 8) использование участков лесного фонда РФ для устройства изгородей, размещения сторожек, вешалов, навесов, рыболовных тоней, сушилок, грибоварен, лесных складов и других временных сооружений при осуществлении лесопользования, добычании объектов животного мира и продуктов их жизнедеятельности, иных целей.

*Пользование участками лесного фонда для нужд охотничьего хозяйства*<sup>194</sup> подразумевает использование участков лесного фонда в качестве охотничьих угодий. Ведение охотничьего, спортивного или промыслового хозяйства включает проведение мероприятий и работ по:

- 1) регулированию посещаемости гражданами (охотниками) земель лесного фонда;
- 2) проведению массовых (облавных) охот;

---

<sup>193</sup> Приказ Федеральной службы лесного хозяйства РФ от 1 апреля 1999г. № 74 “Об утверждении перечня дополнительных видов побочного лесопользования” // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, 1999, № 24.

<sup>194</sup> Осуществляется в соответствии с Письмами Федеральной службы лесного хозяйства России от 16 января 1998г. № БФ-1-17-5/10 “О понятии “для нужд охотничьего хозяйства” и от 20 февраля 1998г. № ДО-1-17-5/40 “О пользовании участками лесного фонда для нужд охотничьего хозяйства” (Опубликованы не были).

- 3) строительству постоянных и временных строений (конторы, базы отдыха, охотничьи избушки, подводка коммуникаций, дороги, путики; комплекс биотехнических (кормушки, подкормочные площадки, места для хранения кормов) и охотхозяйственных сооружений (охотничьи вышки, засидки, скрадки, стационарные ловушки и т.д.);
- 4) пользованию дорогами лесохозяйственного и противопожарного назначения;
- 5) заготовке топлива для обогрева стационарных сооружений и разведения костров;
- 6) разработке кормовых полей, сенокошению, заготовке веников и подваливанию деревьев кормовых пород для подкормки животных;
- 7) выделению особо защитных участков (воспроизводственных участков, зон покоя, глухариных токов, бобровых поселений и т.д.);
- 8) увеличению или сокращению численности диких животных; акклиматизации и реакклиматизации объектов животного мира;
- 9) заготовке дикорастущих (лекарственное и техническое сырье, грибы и ягоды, папоротник, березовый сок и т.д.).

Порядок пользования участками лесного фонда для нужд охотничьего хозяйства устанавливается органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

*Пользование участками лесного фонда для научно-исследовательских целей* осуществляется для обеспечения научно-исследовательских учреждений научно-экспериментальной базой и опытными объектами в научно-исследовательских целях. Участки лесного фонда для научно-исследовательских целей предоставляются на праве безвозмездного пользования участком лесного фонда. Предоставление участка лесного фонда производится лесхозом Федерального органа управления лесным хозяйством на основании решения органа государственной власти субъекта Федерации в соответствии с условиями договора.

Участки лесного фонда для использования в научно-исследовательских целях в зависимости от оговоренных в договоре работ и их значимости для лесного хозяйства могут предоставляться для проведения: 1) краткосрочных, разовых экспериментов или научно-исследовательских, опытных и опытно-производственных работ на участках лесного фонда в пределах одного или нескольких лесничеств конкретного лесхоза Федерального органа управления лесным хозяйством; 2) фундаментальных и долгосрочных научных исследований, апробирования результатов научно-исследовательских работ и их производственного внедрения путем организации специализированных лесхозов (непосредственно подчиняющихся федеральному органу управления лесным хозяйством) с их последующей передачей в подчинение научно-исследовательским учреждениям в качестве опытных лесхозов. Особенности лесопользования участками лесного фонда в



научно-исследовательских целях определены Письмом Федеральной службы лесного хозяйства России от 12 января 1998 г. № МГ-1-17-9/2 “О порядке пользования участками лесного фонда в научно-исследовательских целях”<sup>195</sup>.

*Пользование участками лесного фонда для культурно-оздоровительных, туристических и спортивных целей* допускается при соблюдении лесопользователями целевого назначения предоставленных участков. На участках лесного фонда, предоставленных для перечисленных целей, лесопользователи обязаны проводить мероприятия по их благоустройству при условии обеспечения сохранности лесов и природных ландшафтов, правил пожарной безопасности и санитарных правил в лесах. Порядок пользования участками лесного фонда для культурно-оздоровительных, туристических и спортивных целей утверждается органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Юридическое содержание права лесопользования (как права в субъективном смысле) составляют субъективные права и юридические обязанности лесопользователей, установленные лесным законодательством, иными нормативными актами, регуливающими отношения лесопользования, договором на пользование участком лесного фонда и лесов, не входящих в лесной фонд.

Лесопользователи при осуществлении пользования лесными ресурсами имеют следующие права:

- 1) получать информацию об участках лесного фонда, передаваемых в пользование;
- 2) осуществлять пользование лесным фондом на установленных условиях;
- 3) возводить на срок лесопользования строения и сооружения, пункты хранения древесины, связанные с использованием лесным фондом;
- 4) иметь другие права, если их реализация не противоречит требованиям лесного законодательства РФ.

Перечисленным правам лесопользователей корреспондируют их обязанности, возникающие при осуществлении ими права лесопользования. Лесопользователи обязаны:

- 1) осуществлять лесопользование в соответствии с лесным законодательством РФ, условиями договоров лесопользования, лесорубочного билета, ордера, лесного билета;
- 2) не допускать нанесения вреда здоровью граждан, окружающей природной среде;
- 3) вести работы способами, исключающими или ограничивающими негативное воздействие лесопользования на леса, земли, водные и другие природные объекты;
- 4) соблюдать правила и требования пожарной безопасности в лесах, а в случае возникновения лесного пожара обеспечивать его тушение;

---

<sup>195</sup> Опубликовано не было.

5) не оставлять недорубов ( лесосек с незаконченными рубками) и заготовленной древесины в местах рубок по истечении сроков ее заготовки и вывозки, проводить очистку лесосек одновременно с заготовкой древесины;

6) сдавать участки лесного фонда лесхозу федерального органа управления лесным хозяйством после завершения на них работ;

7) своевременно вносить платежи за пользование лесным фондом;

8) не допускать нарушений прав других лесопользователей;

9) предоставлять информацию о пользовании лесным фондом, а также информацию, необходимую для определения размеров платежей за пользование лесным фондом, лесхозам федерального органа управления лесным хозяйством, органам государственной статистики и территориальным органам федерального органа управления лесным хозяйством в субъектах Федерации.

## § 5. Субъекты лесных отношений

Лесной кодекс РФ в состав участников лесных отношений включает Российскую Федерацию, субъектов Федерации, муниципальные образования, граждан и юридических лиц. Фактически в лесных отношениях принимают участие и иные субъекты лесного права. Среди них необходимо отметить федеральный орган управления лесным хозяйством<sup>196</sup> и органы управления лесным хозяйством в субъектах Федерации. Специфичными субъектами лесного права выступают лесхозы, лесхозы-техникумы, опытные и другие специализированные лесхозы федерального органа управления лесным хозяйством.

Лесхозы выполняют функции территориальных органов федерального органа управления лесным хозяйством. Лесхоз является специально уполномоченным государственным органом в области: использования, охраны, защиты лесного фонда РФ и воспроизводства лесов; охраны окружающей природной среды; охраны, контроля и регулирования использования объектов животного мира и среды их обитания. Лесхоз осуществляет свою деятельность в целях обеспечения рационального, непрерывного и неистощительного использования лесов, их охраны, защиты и воспроизводства в интересах Российской Федерации и соответствующего субъекта РФ. Он подчиняется органу управления лесным хозяйством в субъекте Федерации. Лесхоз осуществляет свою деятельность во взаимодействии с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами исполнительной власти субъекта РФ, органами местного самоуправления, общественными объединениями, организациями и гражданами. Лесхоз является юридическим лицом - государственным учреждением, имеет самостоятельный баланс, необходимые счета в органах федерального казначейства и в банках, печать с изображением Государственного герба России, со своим наименованием и с наименованием органа управления лесным хозяйством в субъекте Федерации, в состав которого он входит; он создается, реорганизуется и ликвидируется федеральным органом управления лесным хозяйством России.

Лесной кодекс РФ, говоря о субъектах лесных отношений, использует два различных термина – участники лесных отношений и лесопользователи. И.Ф. Панкратов полагает, что

<sup>196</sup> Длительное время им являлась Федеральная служба лесного хозяйства. В ходе реорганизации федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, проведенной в 2000 г., она была упразднена и ее функции переданы Министерству природных ресурсов российской Федерации (Указ Президента Российской Федерации от 17 мая 2000 г. № 867 “О структуре федеральных органов исполнительной власти” // СЗ РФ, 2000, № 21, ст.2168). Министерство природных ресурсов Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, проводящим государственную политику и осуществляющим управление в сфере изучения, использования, воспроизводства, охраны природных ресурсов, охраны окружающей природной среды и обеспечения экологической безопасности, а также координирующим деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти. Таким образом, один федеральный орган исполнительной власти сосредоточил в своих руках не только функции управления использованием всех природных ресурсов России, но и функции контроля за их охраной.

это идентичные понятия<sup>197</sup>. Между тем, по смыслу норм Лесного кодекса РФ участниками лесных отношений являются как лесопользователи, так и субъекты, не имеющие прав пользования лесными ресурсами. Кроме этого, участники лесных отношений, в отличие от лесопользователей, занимаются ведением лесного хозяйства. Следовательно, участники лесных отношений – более широкое, по сравнению с лесопользователями, понятие. Обобщающим понятием будет служить “субъект лесного права”. Под ним понимается любое лицо, участвующее в лесных отношениях, включая лесопользователей, собственников лесного фонда и его участков, государственные органы, в компетенцию которых входит управление лесным хозяйством, а также лица, осуществляющие общее лесопользование.

Лесной кодекс РФ в ст.17 устанавливает, что лесопользователями являются граждане и юридические лица, которым предоставлены права пользования участками лесного фонда и права пользования участками лесов, не входящих в лесной фонд. Тем самым, законодатель к лесопользователям относит только лиц, осуществляющих специальное лесопользование.

Лесное законодательство не регулирует вопросы лесной правосубъектности физических и юридических лиц, поэтому в рассматриваемом случае допустимо применение аналогии закона. С учетом этого, субъективные права и юридические обязанности лесопользователя возникают у юридического лица – с момента его государственной регистрации, у гражданина – с приобретением дееспособности в полном объеме. Возраст граждан, которые вправе осуществлять общее лесопользование, нижнего предела не имеет.

---

<sup>197</sup> Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации / Под ред. С.А. Боголюбова, 1997. С.53.



## **§ 6. Возникновение, переход, приостановление и прекращение права лесопользования**

Субъективное право пользования участками лесного фонда и лесов, не входящих в лесной фонд, включается в содержание лесных правоотношений. Лесные правоотношения, как и иные правоотношения могут возникать на основании юридических фактов, индивидуальных правовых актов и их сочетания – сложного юридического состава. Лесной кодекс РФ к основаниям возникновения права лесопользования относит:

- 1) акты государственных органов;
- 2) договоры;
- 3) судебные решения;
- 4) протокол лесного аукциона;
- 5) лесорубочный билет, ордер, лесной билет.

Право пользования участками лесного фонда возникает с момента государственной регистрации договора аренды участка лесного фонда, договора безвозмездного пользования участком лесного фонда и договора концессии участка лесного фонда; подписания протокола о результатах лесного аукциона; получения лесорубочного билета, ордера или лесного билета.

*Акты государственных органов*, как основание возникновения лесных правоотношений встречаются в лесопользовании нечасто. Так, например, осуществляется закрепление лесов, находящихся на землях обороны. Акт о передаче (приемке) лесов при этом будет служить основанием возникновения права пользования лесами обороны. Он утверждается совместным приказом федерального органа управления лесным хозяйством и федерального органа исполнительной власти по вопросам обороны и удостоверяет закрепление лесов, расположенных на землях обороны, за федеральным органом исполнительной власти по вопросам обороны.

*Договоры лесопользования* являются наиболее часто встречающимся основанием возникновения права лесопользования. К ним относятся договор аренды участка лесного фонда, договор безвозмездного пользования участком лесного фонда и договор концессии участка лесного фонда.

*Договор аренды участка лесного фонда* заключается между лесхозом федерального органа управления лесным хозяйством (арендодатель) и лесопользователем (арендатор). Предметом договора является предоставление арендодателем арендатору участка лесного фонда за плату на срок от 1 до 49 лет для лесопользования следующих видов:

- 1) заготовка древесины;

- 2) заготовка живицы;
- 3) заготовка второстепенных лесных ресурсов ( пней, коры, бересты, пихтовых, сосновых, еловых лап, новогодних елок и других);
- 4) побочное лесопользование (сенокошение, пастьба скота, размещение ульев и пасек, заготовка древесных соков, заготовка и сбор дикорастущих плодов, ягод, орехов, грибов, других пищевых лесных ресурсов, лекарственных растений и технического сырья, сбор мха, лесной подстилки и опавших листьев, камыша, другие виды побочного лесопользования);
- 5) пользование участками лесного фонда для нужд охотничьего хозяйства;
- 6) пользование участками лесного фонда для культурно оздоровительных, туристических и спортивных целей.

Участки лесного фонда предоставляются в аренду на основании решений органов государственной власти субъектов Российской Федерации, принимаемых по представлению территориальных органов федерального органа управления лесным хозяйством, или по результатам лесных конкурсов. При принятии решений о передаче участков лесного фонда в аренду должны учитываться интересы органов местного самоуправления и лесопользователей.

Предоставление участков лесного фонда в аренду без проведения лесных конкурсов допускается на основании решений органов государственной власти субъектов Федерации на срок от 1 года до 5 лет отдельным лесопользователям. К ним относятся лесопользователи, длительное время осуществляющие лесопользование и имеющие необходимые средства для заготовки и переработки лесных ресурсов, а также сельскохозяйственные организации, расположенные на соответствующей территории.

Участки лесного фонда отнесены ГК РФ к недвижимому имуществу, поэтому договор их аренды подлежит государственной регистрации в порядке, предусмотренном гражданским законодательством, и считается заключенным с момента такой регистрации.

Существенными условиями договора аренды участков лесного фонда<sup>198</sup> являются:

- 1) стороны договора аренды;
- 2) границы участка лесного фонда ( которые должны быть обозначены в натуре с помощью лесохозяйственных знаков, указаны в планово-картографических материалах);
- 3) виды лесопользования;
- 4) объемы (размеры) лесопользования;
- 5) срок аренды;
- 6) размер арендной платы и порядок ее внесения;

---

<sup>198</sup> Правовое регулирование аренды участков лесного фонда осуществляется в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 24 марта 1998г. № 345 “Об утверждении “Положения об аренде участков лесного фонда” // СЗ РФ, 1998, № 14, ст.1585.

- 7) права и обязанности сторон по лесопользованию, охране и воспроизводству участков лесного фонда;
- 8) порядок оплаты проведенных арендатором лесохозяйственных работ;
- 9) ответственность за нарушение договорных обязательств и порядок возмещения убытков;
- 10) основания расторжения и изменения договора аренды.

Правовое регулирование отношений, возникающих в связи с арендой участков лесного фонда, осуществляется нормами лесного законодательства и, в части, им не противоречащей, гражданским законодательством РФ. В области арендных отношений законодатель воспроизводит нормативное положение Гражданского кодекса РФ, устанавливающее преимущественное право арендатора, выполняющего обязательства по договору аренды, на заключение договора аренды на новый срок по истечении срока договора аренды.

Основания и порядок изменения условий договора аренды участков лесного фонда обусловлены спецификой лесных ресурсов. В дополнение к общим основаниям изменения условий договора, предусмотренных гражданским законодательством, Лесной кодекс РФ в качестве оснований называет также: изменение состояния лесного фонда в результате пожаров, ветровалов, повреждения леса вредителями и болезнями и других причин; изменение объемов лесопользования и лесохозяйственных мероприятий в связи с проведением очередного лесоустройства; изменение правил или режима лесопользования; изъятие земель лесного фонда для государственных или иных нужд; отказ арендатора от пользования отдельными частями арендованного участка лесного фонда, а также от осуществления отдельных видов лесных пользований.

В соответствии со ст.81 Лесного кодекса РФ деятельность по использованию лесного фонда подлежит лицензированию. В полной мере это относится и к аренде участков лесного фонда. Согласно ст.34 ЛК РФ арендатор должен иметь лицензию на осуществление лесопользования в соответствии с условиями договора (Приложение 4).

*Договор безвозмездного пользования участком лесного фонда* заключается между лесхозом федерального органа управления лесным хозяйством и лесопользователем<sup>199</sup>. В соответствии с договором лесхоз обязуется предоставить лесопользователю участок лесного фонда в безвозмездное пользование на срок до сорока девяти лет для осуществления одного или нескольких видов лесопользования, предусмотренных лесным законодательством РФ.

Участки лесного фонда предоставляются в безвозмездное пользование на основании решений органов государственной власти субъектов Российской Федерации, принимаемых

---

<sup>199</sup> Предоставление участков лесного фонда в безвозмездное пользование регулируется “Положением о предоставлении участков лесного фонда в безвозмездное пользование”, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 18 февраля 1998г., № 224 // СЗ РФ, 1998, № 8, ст.964.



по представлению территориальных органов федерального органа управления лесным хозяйством.

Договор безвозмездного пользования участком лесного фонда заключается в письменной форме, подлежит государственной регистрации и считается заключенным с момента его государственной регистрации. Существенными условиями договора безвозмездного пользования участком лесного фонда являются:

- 1) стороны договора;
- 2) границы участка лесного фонда;
- 3) срок договора;
- 4) виды и объемы лесопользования;
- 5) права и обязанности сторон по использованию, охране, защите участков лесного фонда и воспроизводству лесов;
- 6) порядок возмещения убытков, возникших вследствие несоблюдения сторонами условий договора.

Основаниями изменения условий договора безвозмездного пользования участками лесного фонда, помимо предусмотренных гражданским законодательством, являются: изменение состояния лесного фонда в результате пожаров, ветровалов, повреждения леса вредителями и других аналогичных причин; изменение объемов лесопользования и лесохозяйственных мероприятий в связи с проведением очередного лесоустройства; изменение требований, порядка и режима лесопользования; изъятие части участка лесного фонда для государственных и иных нужд; отказ лесопользователя от пользования отдельными участками лесного фонда либо от осуществления отдельных видов лесопользования.

*Договор концессии участка лесного фонда* заключается между Правительством РФ или уполномоченным им федеральным органом исполнительной власти и лицами, признаваемые инвесторами по законодательству РФ<sup>200</sup>. По договору концессии участка лесного фонда одна

---

<sup>200</sup> Иностранный инвестор – иностранное юридическое лицо, гражданская правоспособность которого определяется в соответствии с законодательством государства, в котором оно учреждено, и которое вправе в соответствии с законодательством указанного государства осуществлять инвестиции на территории Российской Федерации; иностранная организация, не являющаяся юридическим лицом, гражданская правоспособность которой определяется в соответствии с законодательством государства, в котором она учреждена, и которая вправе в соответствии с законодательством указанного государства осуществлять инвестиции на территории России; иностранный гражданин, гражданская правоспособность и дееспособность которого определяются в соответствии с законодательством государства его гражданства и который вправе в соответствии с законодательством указанного государства осуществлять инвестиции на территории РФ; лицо без гражданства, которое постоянно проживает за пределами Российской Федерации, гражданская правоспособность и дееспособность которого определяются в соответствии с законодательством государства его постоянного места жительства и которое вправе в соответствии с законодательством указанного государства осуществлять инвестиции на территории Российской Федерации; международная организация, которая вправе в соответствии с международным договором Российской Федерации осуществлять инвестиции на территории РФ; иностранные

сторона обязуется предоставить другой стороне на срок от одного года до сорока девяти лет право возмездного пользования лесными ресурсами на участке лесного фонда в соответствии с условиями договора. По договору концессии обычно предоставляются в пользование неосвоенные участки лесного фонда, требующие значительных средств для их разработки.

Договор концессии участка лесного фонда заключается в письменной форме по результатам проведенного конкурса (аукциона) и подлежит государственной регистрации. Существенными условиями договора концессии участка лесного фонда являются:

- 1) границы участка лесного фонда;
- 2) виды лесопользования;
- 3) объемы (размеры) лесопользования;
- 4) срок концессии;
- 5) обязанности сторон по охране, защите участка лесного фонда и воспроизводству лесов;
- 6) порядок раздела добытых лесных ресурсов (продукции)<sup>201</sup> или предоставления услуг;
- 7) виды, порядок определения и уплаты налогов, сборов и других платежей;
- 8) обязанности инвестора по строительству и содержанию дорог и других объектов инфраструктуры.

*Лесорубочный билет, ордер, лесной билет* являются основаниями возникновения права краткосрочного лесопользования. В краткосрочное пользование (на срок до одного года) участки лесного фонда предоставляются по результатам лесного аукциона либо на основании решений органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Без проведения лесных конкурсов право краткосрочного лесопользования могут получить лесопользователи для удовлетворения потребностей общеобразовательных учреждений, дошкольных образовательных и других учреждений, финансируемых за счет средств бюджетов, для сельскохозяйственных организаций и населения.

---

государства в соответствии с порядком, определяемым федеральными законами. Определение иностранного инвестора дается федеральным законом РФ “Об иностранных инвестициях в РФ” // СЗ РФ, 1999, № 28, ст. 3493.

<sup>201</sup> Порядок, условия и последствия раздела добытой лесной продукции лесным законодательством не предусмотрены. Сам термин предполагает раздел продукции между инвестором и государством в известных пропорциях. Если отношения по разделу полезных ископаемых, добытых инвестором на условиях соглашений о разделе продукции регламентированы федеральным законом, то лесное законодательство содержит в этой части очевидный пробел. Положение о необходимости раздела продукции в договоре концессии участка лесного фонда вступает в известное противоречие с нормами Лесного кодекса РФ, устанавливающими, что добытая лесная продукция находится в собственности лесопользователя. Если ФЗ РФ “О соглашениях о разделе продукции” предусматривает замену уплаты инвестором большинства налогов передачей части добытой продукции, то лесное законодательство аналогичных правил не содержит. Применение норм ФЗ РФ “О соглашениях о разделе продукции” к лесным отношениям, как представляется, недопустимо. Поэтому требуется внесение необходимых изменений и дополнений в лесное законодательство, регулирующих отношения по разделу лесной продукции.

Лесопользование допускается только при наличии лесорубочного билета, ордера или лесного билета. Основанием для выдачи лесорубочного билета, лесного билета является договор аренды участка лесного фонда, договор безвозмездного пользования участком лесного фонда, договор концессии участка лесного фонда, протокол о результатах лесного аукциона или решение органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Лесорубочный билет, ордер, лесной билет выдаются лесопользователю при краткосрочном пользовании лесным фондом на срок до одного года. Лесорубочный билет на заготовку живицы выдается лесопользователю на весь срок подсочки древостоев. Лесорубочный билет, лесной билет выдаются лесопользователю ежегодно на осуществление видов лесопользования, указанных в договоре.

Лесорубочный билет, ордер и лесной билет предоставляют лесопользователю право на осуществление только того вида лесопользования, который в них указан, в установленном объеме (размере) и на конкретном участке лесного фонда. *Лесорубочный билет* является документом, предоставляющим лесопользователю право на заготовку и вывозку древесины, живицы и второстепенных лесных ресурсов, выдается лесхозом федерального органа управления лесным хозяйством.

Основанием для выдачи лесничеством ордера является выданный этому лесничеству лесорубочный билет. На основании *ордера* лесопользователь вправе заниматься отдельными видами заготовки и вывозкой древесины, заготовкой второстепенных лесных ресурсов. Лесничеством на основании ордера без выдачи лесорубочного билета может отпускаться древесина на корню мелкими партиями для уборки валежной, сухостойной и буреломной древесины.

*Лесной билет* является документом, предоставляющим лесопользователю право на осуществление лесопользования, за исключением заготовки и вывозки древесины, живицы и второстепенных лесных ресурсов. Лесной билет на побочное лесопользования выдается лесничеством, а на другие виды лесопользования – лесхозом федерального органа управления лесным хозяйством.

Лесхозы федерального органа управления лесным хозяйством для выполнения ими лесохозяйственных работ ( рубок промежуточного пользования, прочих рубок и других работ) оформляют лесорубочный билет и лесной билет. Формы лесорубочного билета, ордера и лесного билета, порядок их учета, хранения, заполнения и выдачи лесопользователю установлены федеральным органом управления лесным хозяйством (Приложение 5).

Договоры аренды и концессии участков лесного фонда заключаются, а право краткосрочного лесопользования может предоставляться по результатам торгов или

аукционов<sup>202</sup>. Участки лесного фонда, предоставляемые в пользование на условиях договора аренды, выставляются на лесные конкурсы органом государственной власти субъекта Российской Федерации по представлению территориального органа федерального органа управления лесным хозяйством, а на условиях договора концессии – Правительством РФ.

Лесные конкурсы и аукционы могут быть открытыми или закрытыми. В открытых лесных конкурсах и аукционах могут принимать участие любые физические и юридические лица – субъекты лесного права. В закрытых – только физические и юридические лица, получившие официальное приглашение конкурсной комиссии. Предметом лесного конкурса является право аренды или концессии участков лесного фонда, выставляемых на лесной конкурс (аукцион).

О проведении открытого конкурса публикуется извещение в средствах массовой информации. Потенциальные участники закрытых лесных конкурсов (аукционов) извещаются об их условиях путем рассылки официальных приглашений. Извещение о проведении лесного конкурса должно быть сделано не менее чем за 30 дней до его проведения.

Участники лесных конкурсов и аукционов вносят задаток, величина и порядок внесения которого определяются их организатором. Задаток перечисляется путем безналичных расчетов, или предоставляется банковская гарантия. После проведения лесного конкурса (аукциона) задатки возвращаются его участникам (за исключением победителя). Организатор лесного конкурса (аукциона) и его победитель подписывают в день проведения лесного конкурса протокол о его результатах, который имеет силу договора. При уклонении победителя лесного конкурса от подписания протокола он утрачивает внесенный задаток. Организатор лесного конкурса, уклонившийся от подписания протокола, обязан вернуть задаток в двойном размере, а также возместить победителю лесного конкурса убытки, причиненные ему участием в конкурсе, в части превышающей сумму задатка.

Договор аренды участка лесного фонда должен быть подписан победителем лесного конкурса и соответствующим лесхозом (арендодателем) в течение двадцати дней или иного указанного в извещении срока после завершения лесного конкурса и оформления протокола. Если одна из сторон уклоняется от заключения договора аренды участка лесного фонда,

---

<sup>202</sup> Регламент проведения лесных конкурсов установлен Приказом Федеральной службы лесного хозяйства России от 30 сентября 1997 г. № 123 “Об утверждении “Положения о порядке проведения лесных конкурсов” // “Курьер”, № 4, 30.01.1998 (еженедельное приложение к газете “Российские вести”). Порядок проведения торгов (аукционов) установлен “Основными положениями по продаже древесины на корню на торгах (аукционах) в Российской Федерации” (Одобрены Научно-техническим советом Федеральной службы лесного хозяйства России, Протокол от 27.07.1993 г. № 2 (Опубликованы не были). Помимо этого, порядок проведения лесных аукционов на право краткосрочного лесопользования регулируется “Положением о порядке проведении лесных аукционов”, утвержденным Приказом Федеральной службы лесного хозяйства России от 11 августа 1997г. № 99 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, 1997, № 22.

другая сторона вправе обратиться в суд с требованием о понуждении заключить договор, а также о возмещении убытков, причиненных уклонением от его заключения.

По результатам лесного конкурса ( аукциона) составляется протокол, в котором, согласно ст.45 Лесного кодекса РФ, должны быть указаны: границы участка лесного фонда; виды лесопользования; объемы ( размеры) лесопользования; размер платы за пользование участком лесного фонда и порядок ее внесения, иные условия лесного аукциона (Приложение 6).

*Переход права лесопользования* от одного лица к другому возможен в порядке универсального ( общего) правопреемства ( смерть гражданина – лесопользователя или реорганизация юридического лица – лесопользователя), либо на основании договора. В случае смерти гражданина – лесопользователя право пользования участком леса переходит к другому лицу в соответствии с завещанием или законом. При реорганизации юридического лица – лесопользователя право лесопользования переходит к правопреемнику в порядке, установленном законодательством РФ. При переходе права лесопользования должна сохраняться цель использования лесных участков.

Лицо, приобретающее право лесопользования в порядке правопреемства, должно обладать средствами, требуемыми для осуществления лесопользования, а при необходимости – и лицензией на занятие соответствующим видом деятельности. Оформление перехода права пользования участками леса оформляется путем внесения необходимых изменений в договор, лесорубочный билет, ордер, лесной билет. Переход права лесопользования не допускается, если оно основано на договоре концессии участка лесного фонда.

*Ограничение и приостановление права лесопользования*, согласно ст.26 Лесного кодекса РФ, допускается в той мере, в какой это необходимо для обеспечения рационального использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, как входящих, так и не входящих в лесной фонд, а также земель лесного фонда, не покрытых лесной растительностью, защиты основ конституционного строя, обеспечения обороны страны и безопасности государства, охраны здоровья населения, окружающей природной среды, историко-культурного и природного наследия, прав и законных интересов граждан. Кроме этого, ограничение и приостановление права лесопользования допускается в случаях нарушения лесопользователем требований лесного законодательства либо невыполнения лесопользователем условий лесорубочного билета, ордера, лесного билета и условий лицензии. Устранение обстоятельств, послуживших основаниями ограничения или приостановления права пользования участками лесного фонда влечет восстановление права лесопользования в полном объеме.

*Прекращение права пользования участками лесного фонда и права пользования участками лесов, не входящих в лесной фонд*, осуществляется в добровольном либо принудительном порядке. Право лесопользования прекращается при отказе лесопользователя от своего права, истечении срока лесопользования, а также в случае прекращения юридического лица и смерти гражданина – лесопользователя.

*Принудительное прекращение права лесопользования* допускается по основаниям, предусмотренным ст. 28 Лесного кодекса РФ. К ним относятся:

- 1) систематическое ( более двух раз) нарушение лесопользователем лесного законодательства РФ;
- 2) аварии, стихийные бедствия и иные обстоятельства, носящие чрезвычайный характер;
- 3) систематическое, или более трех месяцев в течение года, невнесение лесопользователем платежей за пользование лесным фондом;
- 4) нарушение лесопользователем установленных правил пользования участком лесного фонда и участком леса, не входящим в лесной фонд, или условий, предусмотренных лесорубочным билетом, ордером, лесным билетом;
- 5) невыполнение лесопользователем лесовосстановительных и противопожарных работ, а также несоблюдение правил пожарной безопасности в лесах;
- 6) изъятие участка лесного фонда и участка не входящего в лесной фонд леса для государственных нужд.

## **§ 7. Государственное управление лесопользованием**

Государственное управление в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов основывается на принципах устойчивого развития; рационального, непрерывного, неистощительного лесопользования, а также несовместимости реализации функций государственного управления в области лесопользования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов с осуществлением рубок главного пользования.

Субъектами, осуществляющими управляющее воздействие в области лесопользования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов являются Российская Федерация, субъекты Федерации, органы местного самоуправления, компетенция которых определяется в ст.ст.46 – 49 Лесного кодекса РФ. От их имени функции государственного управления реализуют органы, наделенные соответствующей компетенцией.

*Основные полномочия Российской Федерации* в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов:

- ✓ владение, пользование и распоряжение лесным фондом;
- ✓ определение основных направлений государственной политики в области ведения лесного хозяйства, проведение единой инвестиционной политики в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов;
- ✓ установление порядка разделения лесного фонда по группам лесов и разграничения лесов первой группы по категориям защитности, перевода лесов из одной группы в другую, а лесов первой группы из одной категории защитности в другую;
- ✓ установление правил пользования лесным фондом, определение и утверждение расчетной лесосеки; видов платежей за пользование лесным фондом, а также минимальных ставок платы за древесину, отпускаемую на корню;
- ✓ определение порядка предоставления участков лесного фонда в пользование, утверждение правил отпуска древесины на корню, рубок леса, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов, контроль за их проведением;
- ✓ определение порядка и организация ведения государственного учета лесного фонда, государственного лесного кадастра, мониторинга лесов и лесоустройства;
- ✓ приостановление, ограничение, прекращение прав пользования участками лесного фонда, а также приостановление, ограничение и прекращение работ, представляющих опасность для состояния и воспроизводства лесов;
- ✓ перевод лесных земель в нелесные земли в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и использованием лесным фондом, изъятие земель лесного фонда в лесах первой группы.

*Полномочия субъектов Российской Федерации* в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов:

- ✓ разработка, утверждение и реализация территориальных ( региональных) государственных программ использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов;
- ✓ разработка и принятие законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ;
- ✓ участие в осуществлении прав владения, пользования и распоряжения лесным фондом на территориях субъектов Федерации;
- ✓ участие в разработке и реализации федеральных государственных программ использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов;
- ✓ принятие решений о предоставлении участков лесного фонда в аренду, безвозмездное пользование и краткосрочное пользование в соответствии с Лесным кодексом РФ;
- ✓ установление границ участков лесного фонда с особым режимом ведения лесного хозяйства и лесопользования на территориях традиционного проживания коренных малочисленных народов и этнических общностей;
- ✓ установление ставок лесных податей и ставок арендной платы ( за исключением минимальных ставок платы за древесину, отпускаемую на корню), а также платы за перевод лесных земель в нелесные земли;
- ✓ осуществление государственного контроля за состоянием, использованием, охраной, защитой лесного фонда и воспроизводством лесов;
- ✓ приостановление, ограничение и прекращение работ, представляющих опасность для состояния и воспроизводства лесов;
- ✓ организация выполнения мероприятий по охране лесов от пожаров и защите лесов от вредителей и болезней леса;
- ✓ перевод лесных земель в нелесные земли в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и использованием лесным фондом, изъятие земель лесного фонда в лесах второй и третьей групп;
- ✓ иные полномочия, не отнесенные к полномочиям Российской Федерации.

*Органы местного самоуправления* могут наделяться отдельными государственными полномочиями в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов в соответствии с лесным и иным законодательством РФ.

Сравнительный анализ функций и задач, осуществляемых Российской Федерацией, федеральным органом управления лесным хозяйством России, его территориальными органами, органами государственной власти субъектов Федерации позволяют сделать



закключение о том, что государственный контроль за лесопользованием и воспроизводством лесных ресурсов является составной частью государственного управления в этой сфере (области). Задачей государственного контроля является обеспечение соблюдения всеми лесопользователями порядка пользования лесным фондом, правил отпуска древесины на корню, рубок главного пользования, рубок промежуточного пользования и прочих рубок, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов. Порядок реализации контрольно-надзорных функций при осуществлении лесопользования установлен Постановлением Правительства РФ от 1 июня 1998г. “Об утверждении порядка осуществления Федеральной службой лесного хозяйства России и ее территориальными органами государственного контроля за состоянием, использованием, охраной, защитой лесного фонда и воспроизводством лесов”<sup>203</sup>. Названным Постановлением определены должностные лица федерального органа управления лесным хозяйством России, его территориальных органов, их компетенция, права и обязанности. Особенности государственного контроля за использованием, охраной, защитой и воспроизводством лесов, расположенных на территориях режимных военных и оборонных объектов установлены Постановлением Правительства РФ от 24 января 1998г. № 77<sup>204</sup>.

Ведущее место среди государственных органов, осуществляющих управление использованием, защитой, охраной и воспроизводством лесов, занимает федеральный орган управления лесным хозяйством, осуществляющий возложенные на него полномочия непосредственно и через свои территориальные органы. Федеральный орган управления лесным хозяйством является специально уполномоченным государственным органом в области государственного управления использованием, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов; охраны, контроля и регулирования использования объектов животного мира и среды их обитания. Федеральный орган управления лесным хозяйством в целях рационального использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов создает специализированные организации по авиационной охране лесов от пожаров, по борьбе с вредителями и болезнями леса, лесоустроительные и другие организации. Его функции и задачи определены Постановлением Правительства РФ от 10 февраля 1998г. “Об утверждении “Положения о Федеральной службе лесного хозяйства России”<sup>205</sup>.

<sup>203</sup> СЗ РФ, 1998, № 23, ст.2547.

<sup>204</sup> Постановление Правительства РФ от 24 января 1998 г. № 77 “ Об утверждении “ Положения об осуществлении государственного контроля за использованием, охраной, защитой и воспроизводством лесов, расположенных на территориях режимных военных и оборонных объектов // СЗ РФ, 1998, № 5, ст.617.

<sup>205</sup> СЗ РФ, 1998, № 8, ст.945. Основными задачами федерального органа управления лесным хозяйством являются: реализация основных направлений государственной политики в области использования, воспроизводства, охраны, защиты лесов и ведения лесного хозяйства; организация и обеспечение рационального, многоцелевого, непрерывного и неистощительного лесопользования, воспроизводства, охраны и защиты лесов, рационального использования земель лесного фонда, сохранения и усиления средообразующих, защитных, водоохраных, оздоровительных, санитарно-гигиенических и иных полезных природных свойств

Территориальные органы федерального органа управления лесным хозяйством включают в себя органы управления лесным хозяйством в субъектах РФ и лесхозы федерального органа управления лесным хозяйством, в том числе лесхозы-техникумы, опытные и другие специализированные лесхозы. Правами лесхозов федерального органа управления лесным хозяйством наделены его национальные парки, осуществляющие государственное управление в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов на территории лесного фонда.

Лесхоз, лесхоз-техникум, опытный и другие специализированные лесхозы федерального органа управления лесным хозяйством являются его территориальными органами<sup>206</sup>. Лесхоз подчиняется органу управления лесным хозяйством субъекта Федерации.

Лесхоз, в соответствии с возложенными на него задачами в границах участков лесного фонда:

---

лесов; обеспечение сохранения природных комплексов и объектов, имеющих особое природоохранное, научное, культурное и рекреационное значение, биологического разнообразия, а также охраны объектов животного мира и среды их обитания на землях лесного фонда совместно с другими специально уполномоченными государственными органами по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания; обеспечение соблюдения физическими и юридическими лицами порядка пользования лесным фондом.

Функциями федерального органа управления лесным хозяйством являются: разработка проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ по вопросам, входящим в его компетенцию, проектов федеральных государственных программ использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов; управление лесхозами, лесхозами-техникумами, опытными и другими специализированными лесхозами, национальными парками, иными особо охраняемыми природными территориями, находящимися в ее ведении; выполнение лесохозяйственных, лесовосстановительных, гидролесомелиоративных и иных работ по ведению лесного хозяйства; ведение лесоустройства, установление порядка и методики проведения лесоустройства на территории лесного фонда и лесов, не входящих в лесной фонд, определение состава лесоустроительных проектов и других документов лесоустройства; установление возраста рубок, определение и утверждение расчетных лесосеки; организация и проведения лесных конкурсов и лесных аукционов; выдача документов на право лесопользования, установление форм лесорубочного билета, ордера, лесного билета; отнесение лесов к группам лесов и категориям защитности лесов первой группы, а также перевод лесов из одной группы лесов или категории защитности лесов первой группы соответственно в другую группу или категорию; установление критериев отнесения лесов третьей группы к резервным лесам и перечень особо защитных участков лесов с ограниченным режимом лесопользования; организация и проведение обязательной сертификации древесины, отпускаемой на корню, и второстепенных лесных ресурсов; утверждение правила подсочки древостоев, а также зоны их обязательной подсочки по согласованию с органами исполнительной власти субъектов РФ; разработка региональных правил (наставлений) рубок главного промежуточного пользования, санитарных правил, регламентирующих мероприятия по защите лесного фонда и лесов, не входящих в лесной фонд, перечень видов побочного пользования лесом; государственный учет лесного фонда, ведение государственного лесного кадастра, мониторинга лесов; авиационная и наземная охрана лесов от пожаров и их тушение, защита лесов от вредителей и болезней леса, охрана лесов от незаконных порубок и других противоправных действий; осуществление государственного пожарного надзора в лесном фонде и в лесах, не входящих в лесной фонд; создание и обеспечение деятельности государственной лесной охраны РФ; охрана объектов животного мира и среды их обитания на землях лесного фонда; организация егерской службы и ведение охотничьего хозяйства; определение нормативов финансирования расходов на воспроизводство лесов.

<sup>206</sup> Лесхозы действуют на основании Приказа Федеральной службы лесного хозяйства России от 13 ноября 1998 г. № 188 “ Об утверждении “ Положения ( общего) о лесхозах Федеральной службы лесного хозяйства” // Бюллетень федеральных органов исполнительной власти. 1998, № 24.

- ✓ обеспечивает осуществление прав владения, пользования и распоряжения лесным фондом;
- ✓ ведет государственный учет лесного фонда, государственный лесной кадастр, мониторинг лесов;
- ✓ участвует в выполнении федеральных государственных программ, а также в разработке и реализации территориальных государственных программ использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов;
- ✓ участвует в подготовке представлений органам государственной власти субъектов РФ по передаче участков лесного фонда в аренду и в безвозмездное пользование;
- ✓ заключает договоры аренды участков лесного фонда и договоры безвозмездного пользования участками лесного фонда;
- ✓ участвует в организации и проведении лесных конкурсов и аукционов на предоставление права лесопользования;
- ✓ выдает лесорубочные билеты, лесные билеты и ордера на право лесопользования, разрешения на проведение в лесном фонде строительных работ, добычу полезных ископаемых, прокладку коммуникаций и выполнение иных работ, не связанных с ведением лесного хозяйства и лесопользованием, если для этого не требуется перевод лесных земель в нелесные, их изъятие;
- ✓ подготавливает материалы по отнесению участков лесного фонда к группам лесов и категориям защитности, уточнению объема расчетной лесосеки при изменении границ участков лесного фонда, возраста рубок, групп лесов и категорий защитности и других изменений, происшедших в лесном фонде;
- ✓ выполняет мероприятия по переводу лесных земель в нелесные земли для использования их в целях, связанных и не связанных с ведением лесного хозяйства, использованием лесным фондом;
- ✓ подготавливает материалы по размещению лесосечного фонда по лесопользователям, проводит работы по отводу и таксации лесосек;
- ✓ осуществляет охрану лесов от пожаров, незаконных рубок, нарушений установленного порядка лесопользования и других действий, причиняющих вред лесному фонду, а также защиту от вредителей и болезней леса;
- ✓ определяет объемы заготовки древесины при прочих рубках;
- ✓ осуществляет контроль за состоянием, использованием, охраной и защитой лесного фонда и лесов, не входящих в лесной фонд, воспроизводством лесов, за использованием, охраной, защитой древесно-кустарниковой растительности, расположенной на землях различных категорий;

- ✓ выполняет работы по воспроизводству лесов и улучшению их породного состава, повышению продуктивности и защитных свойств, обеспечивает сохранность и своевременное воспроизводство ценных древесных пород;
- ✓ осуществляет рубки промежуточного пользования, если нет иного исполнителя этих рубок;
- ✓ осуществляет строительство дорог лесохозяйственного и противопожарного назначения;
- ✓ принимает участки лесного фонда после завершения работ лесопользователем;
- ✓ осуществляет государственный контроль за охраной объектов животного мира и состоянием среды их обитания.

Лесхозы, выполняющие дополнительные специальные функции по семеноводству и селекции древесных пород, осуществлению образовательной деятельности, опытному делу и другие функции, являются специализированными лесхозами. Лесхоз-техникум осуществляет подготовку специалистов лесного хозяйства и выполняет функции среднего профессионального образовательного учреждения. Лесхозу, на который возложены функции по проведению опытных работ по отдельным направлениям лесохозяйственной деятельности, присваивается статус опытного лесхоза.

*Лесоустройство* является необходимым условием рационального и безопасного лесопользования<sup>207</sup>, воспроизводства лесов. Ведение лесного хозяйства и лесопользование без проведения лесоустройства запрещается. Работы по лесоустройству предполагают совокупность известных лесотехнических мероприятий. Поэтому лесное законодательство предусматривает понятие “лесоустройства”. *Лесоустройство*, согласно ст.72 Лесного кодекса РФ – система мероприятий по обеспечению рационального использования лесного фонда, повышению эффективности ведения лесного хозяйства и осуществлению единой научно-технической политики в лесном хозяйстве<sup>208</sup>. Лесоустройство в Российской Федерации проводится государственными лесоустроительными организациями федерального органа управления лесным хозяйством.

Лесоустройство предполагает проведение комплекса работ в лесах России. Это обуславливает необходимость составления и ведения лесоустроительных проектов. В них приводится комплексная оценка ведения лесного хозяйства и пользования лесным фондом, разрабатываются основные положения организации и направления ведения лесного хозяйства. Лесоустроительные проекты, как и иная лесоустроительная документация, утверждаются в порядке, устанавливаемом федеральным органом управления лесным хозяйством, являются необходимыми документами технологического процесса ведения лесного хозяйства.

*В ходе лесоустройства осуществляется:*

- 1) определение границ участков лесного фонда и внутрихозяйственная организация территорий лесного фонда, лесхозов федерального органа управления лесным хозяйством, национальных парков федерального органа управления лесным хозяйством, государственных природных заповедников, лесхозов образовательных учреждений;
- 2) выполнение топографо-геодезических работ и специальное картографирование лесного фонда;
- 3) инвентаризация лесного фонда с определением породного и возрастного составов лесов, их состояния, а также определение качественных и количественных характеристик лесных ресурсов;
- 4) выявление реликтовой лесной растительности и особо защитных участков лесов;

<sup>207</sup> А.И. Новосельцева к условиям организации рационального лесопользования относит необходимость учета конъюнктуры рынка сбыта лесных ресурсов (Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации / Под ред. С.А. Боголюбова, 1997. С.121). Такие требования относятся, скорее, к организации сбыта лесных ресурсов, правовое регулирование которого осуществляется нормами гражданского права. Рациональное использование лесных (как и иных природных ресурсов) следует рассматривать в рамках природоресурсного, но не гражданского права.

<sup>208</sup> Порядок проведения лесоустройства установлен “Инструкцией по проведению лесоустройства в лесном фонде России”, утвержденной Приказом Федеральной службы лесного хозяйства России от 15 декабря 1994г., № 265 // Российские вести, 27.07.1995, № 139.

5) выявление участков лесного фонда, нуждающихся в проведении рубок главного и промежуточного пользования, мероприятий по восстановлению лесов и лесоразведению и других лесохозяйственных мероприятий;

6) обоснование отнесения лесов к группам и категориям защитности лесов первой группы, подготовка предложений по переводу лесов из одной группы или категории защитности лесов первой группы в другую группу или категорию, перевод не покрытых лесом земель в покрытые лесом земли, нелесных земель в лесные земли;

7) определение расчетных лесосек, размеров рубок промежуточного пользования;

8) определение объема мероприятий по восстановлению лесов и лесоразведению, объема других лесохозяйственных мероприятий;

9) определение размеров побочного лесопользования и заготовки второстепенных лесных ресурсов, размера пользования лесным фондом для нужд охотничьего хозяйства и культурно-оздоровительных, туристических и спортивных целей;

10) лесобиологические и другие специальные обследования;

11) надзор за реализацией лесоустроительных проектов.

Лесоустройство проводится не только в лесном фонде Российской Федерации, но и в лесах, расположенных на землях обороны и землях населенных пунктов. Порядок лесоустройства в них регулируется Приказом Федеральной службы лесного хозяйства России от 15 июля 1997 г. № 94 “ Об установлении порядка проведения лесоустройства (парко- и лесоустройства) и о перечне лесоустроительной документации по лесам, не входящим в лесной фонд”<sup>209</sup>. Военные и иные режимные объекты, городские парки, скверы могут занимать различные по площади участки лесов. Поэтому Приказом Федеральной службы лесного хозяйства России от 3 июля 1997 г. № 90 установлены минимальные площади таких лесов, требующие проведения лесоустройства<sup>210</sup>.

От иных видов ресурсопользования ( недропользования, водопользования и др.), лесопользование отличается тем, что леса могут и должны быть воспроизводимы. Для этого необходим комплекс работ, направленных на их воссоздание в том же ( или лучшем) состоянии, которое определяется количественными и качественными параметрами лесов, существовавшими до начала лесопользования. Целями воспроизводства, согласно ст.87 Лесного кодекса РФ, являются своевременное воспроизводство лесов на не покрытых лесом

<sup>209</sup> Опубликован не был.

<sup>210</sup> Приказ Федеральной службы лесного хозяйства России от 3 июля 1997 г. № 90 “ Об установлении минимальной площади лесов, не входящих в лесной фонд, при которых необходимо проведение лесоустройства государственными лесоустроительными предприятиями” ( Опубликован не был). В соответствии с названным Приказом установлена минимальная площадь лесов, устраиваемых объектов: на землях обороны – 200 га; на землях городских поселений (городские леса): городские парки – не менее 15 га, парки районной планировки – 10 га, сады среди жилых районов – 3 га.

землях, улучшение породного состава лесов, увеличение производительности лесов, обеспечение рационального использования земель лесного фонда.

*Воспроизводство лесов* включает в себя лесоразведение – создание лесов на нелесных землях, сокращение непродуктивных земель лесного фонда, создание защитных насаждений на землях, не входящих в лесной фонд. Требования к работам по воспроизводству лесов, проводимых лесхозами и лесопользователями, определяются лесхозами федерального органа управления лесным хозяйством в соответствии с лесоустроительными проектами. Обязанности лесопользователей по воспроизводству лесов устанавливаются в договоре аренды участка лесного фонда, договоре концессии участка лесного фонда, лесорубочном билете, ордере, лесном билете. Обязанности лесхозов федерального органа управления лесным хозяйством по повышению продуктивности лесов установлены Положением о лесхозах.

Государственное регулирование лесопользования, государственный контроль за ним невозможны без полной, достоверной информации о количественных, качественных параметрах лесного фонда и лесов, не входящих в лесной фонд, происходящих в них изменениях (*лесная информация*). Такая информация необходима и для лесопользователей. Сбор и накопление лесной информации обеспечивается за счет ведения мониторинга лесов. Концентрируется лесная информация в лесном кадастре.

*Государственный лесной кадастр* представляет собой систематизированный свод данных, получаемых в результате ведения лесоустроительных и иных работ по учету участков лесного фонда и лесов, не входящих в лесной фонд, древесно-кустарниковой растительности и содержащий сведения об их местоположении, правовом режиме, количественных, качественных и иных характеристиках.

Целями ведения государственного лесного кадастра являются обеспечение государственного и муниципального управления лесными ресурсами; государственного контроля за использованием, охраной, защитой и воспроизводством лесов; мероприятий, направленных на воспроизводство лесов и лесовосстановление; государственной регистрации прав на участки лесного фонда и лесов, не входящих в лесной фонд и договоров лесопользования; лесоустройства; экономической оценки лесов<sup>211</sup>; установления платы за лесопользование.

---

<sup>211</sup> Кадастровая оценка лесов производится в соответствии с Приказом Федеральной службы лесного хозяйства России от 10 марта 2000 г. № 43 “ Об утверждении “ Методики экономической оценки лесов ” (Опубликован не был). Объектами кадастровой оценки служат: а) участки земель лесного фонда без расположенных на них улучшений (насаждений, зданий, сооружений, дорог и др.): лесные земли (покрытые и не покрытые лесом земли, включая земли, занятые гарями, прогалинами, редианами, вырубками, погибшими насаждениями) и нелесные земли, входящие в состав земель лесного фонда; б) древостои, имеющие преимущественно эксплуатационное значение, достигшие и не достигшие возраста спелости, а также насаждения специального назначения (лесосеменные участки, лесосеменные плантации и др.), находящиеся на

*Государственный мониторинг лесов*, согласно ст.69 Лесного кодекса РФ, представляет собой систему наблюдений, оценки и прогноза состояния и динамики лесного фонда в целях государственного управления в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов и повышения их экологических функций. Порядок ведения мониторинга лесов устанавливается федеральным органом управления лесным хозяйством совместно со специально уполномоченным государственным органом в области охраны окружающей природной среды.

Ценность лесной информации для лесопользователей обуславливает необходимость правового регулирования отношений, возникающих при ее получении и распространении. Такое регулирование осуществляется на основе Постановления Правительства РФ от 29 сентября 1997 г. № 1252 “ Об утверждении порядка предоставления гражданам и юридическим лицам информации о лесном фонде, являющимся государственной собственностью”<sup>212</sup>. К информации о лесном фонде относятся данные государственного учета лесного фонда, данные государственного лесного кадастра, мониторинга лесов, лесоустройства и иные данные, полученные федеральным органом управления лесным хозяйством и его территориальными органами. Информация, полученная за счет средств федерального бюджета РФ, является федеральной собственностью. В зависимости от содержания информация о лесном фонде предоставляется на безвозмездной основе или за плату<sup>213</sup>. Органам государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ, органам местного самоуправления информация о лесном фонде предоставляется безвозмездно. На безвозмездной основе информация о лесном фонде может предоставляться для научно-исследовательских, учебных и других некоммерческих целей. Информация, представляющая коммерческий интерес, предоставляется лесопользователям на платной основе.

Лесные ресурсы являются одной из разновидностью биологических ресурсов, имеют повышенную пожароопасность. Лесной фонд и леса, не входящие в лесной фонд являются местом обитания многочисленных объектов животного мира. Все это свидетельствует о необходимости охраны и защиты лесов, как составной части государственного управления лесопользованием.

---

оцениваемом участке лесного фонда; в) запасы иных лесных ресурсов (второстепенных лесных ресурсов, ресурсов побочного пользования и ресурсов других видов лесных пользований).

Целями кадастровой оценки являются: а) расчет размера платы, взимаемой за перевод лесных земель в нелесные земли для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и использованием лесным фондом, за изъятие земель лесного фонда; б) определение размеров платежей за пользование участками лесного фонда; в) оценка хозяйственной деятельности лесопользователей и лиц, осуществляющих ведение лесного хозяйства.

<sup>212</sup> СЗ РФ, 1997, № 40, ст.4608.

<sup>213</sup> Перечни информации, предоставляемой на возмездной и безвозмездной основе установлены Приказом Федеральной службы лесного хозяйства от 29 декабря 1999г. № 243 “Об утверждении перечней информации о лесном фонде” (Опубликован не был).



*Охрана лесов* включает в себя их охрану от пожаров, незаконных рубок, нарушений установленного порядка лесопользования и других действий, причиняющих вред лесному фонду и не входящим в лесной фонд лесам. Количество пожаров в последние годы продолжает неуклонно расти. Наибольшие площади гарей выявляются обычно на границах областей, т.е. в наиболее труднодоступных районах. В 1996г., например, ущерб от пожаров составил около 30 млрд. долларов США.

*Защита лесов* осуществляется в целях их предохранения от вредителей и болезней леса.

Охрана и защита лесов осуществляется должностными лицами федерального органа управления лесным хозяйством, его территориальных органов, должностными лицами лесхозов федерального органа управления лесным хозяйством<sup>214</sup>. Охрана и защита лесов являются составными частями государственной лесной охраны Российской Федерации.

Общая площадь очагов насекомых-вредителей и болезней леса составляет 40 – 50 тысяч км<sup>2</sup>. Самые масштабные очаги массового размножения насекомых-вредителей в России формирует сибирский шелкопряд (средняя площадь поражения за последние 17 лет – более 20 тысяч км<sup>2</sup>), а из болезней леса – корневая губка (средняя площадь поражения за последние 17 лет – около 1000 км<sup>2</sup>). Мероприятия по защите леса проводятся с помощью биологических и химических методов.

*Государственная лесная охрана Российской Федерации*<sup>215</sup> создается в федеральном органе управления лесным хозяйством для обеспечения сохранения экологического и ресурсного потенциала лесов, биологического разнообразия лесных экосистем, соблюдения установленного порядка и правил использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов. Своим задачами Государственная лесная охрана имеет обеспечение охраны и защиты лесов, объектов животного мира и среды их обитания на землях лесного фонда; осуществление государственного контроля за состоянием, использованием, охраной, защитой лесного фонда и воспроизводством лесов; организация пользования лесным фондом<sup>216</sup>.

<sup>214</sup> Перечень должностных лиц Государственной лесной охраны в Российской Федерации, их права и должностные обязанности установлены Постановлением Правительства РФ от 1 июня 1998 г. № 544 “ Об утверждении “Порядка осуществления Федеральной службой лесного хозяйства России и ее территориальными органами государственного контроля за состоянием, использованием, охраной, защитой лесного фонда и воспроизводством лесов”// СЗ РФ, 1998, № 23, ст.2547.

<sup>215</sup> Функции, задачи Государственной лесной охраны РФ, права и обязанности ее должностных лиц установлены Постановлением РФ от 27 июля 1998г. № 850 “ Об утверждении “Положения о государственной лесной охране Российской Федерации” // СЗ РФ, 1998, № 32, ст.3896.

<sup>216</sup> В целях реализации возложенных на них задач, должностные лица государственной лесной охраны РФ наделены правом: 1) беспрепятственно посещать организации и объекты для проведения проверок лесопользования и ведения лесного хозяйства (в т.ч. режимные военные и оборонные объекты – при наличии справки о допуске, предписания на выполнение задания и разрешение на посещение территории объекта), получать от руководителей лесопользователей необходимые материалы; 2) осуществлять проверку работ,

К основным функциям государственной лесной охраны РФ относятся:

- ✓ наземная и авиационная охрана лесов от пожаров, противопожарное обустройство территории лесного фонда, предупреждение, выявление и пресечение нарушений требований пожарной безопасности в лесах;
- ✓ защита лесного фонда от вредителей и болезней леса, выявление очагов вредителей и болезней леса, их профилактика, локализация и ликвидация;
- ✓ охрана объектов животного мира и среды их обитания;
- ✓ обеспечение использования земель лесного фонда по целевому назначению, сохранность на этих землях лесоустроительных и геодезических знаков, гидролесомелиоративных систем, мостов, пожарных наблюдательных вышек, дренажных систем, дорог лесохозяйственного и противопожарного назначения и иных объектов;
- ✓ организация пользования лесным фондом;
- ✓ государственный контроль за: выполнением лесопользователями требований лесного законодательства РФ; состоянием лесного фонда, воспроизводством и повышением продуктивности лесов, охраной лесов от пожаров, проведением мероприятий по предотвращению незаконных рубок леса, использованием и охраной древесно-кустарниковой растительности, расположенной на иных землях;
- ✓ государственный пожарный надзор в лесах<sup>217</sup>;
- ✓ контроль за соблюдением правил и сроков охоты в лесхозах, которым предоставлено право ведения охотничьего хозяйства в комплексе с лесным хозяйством.

Большая протяженность участков лесного фонда и лесов, не входящих в лесной фонд, для обеспечения решения задач рационального и безопасного лесопользования, воспроизводства лесов, их защиты и охраны требуют привлечения авиации. В соответствии

---

проводимых на участках лесного фонда и в лесах, расположенных на землях обороны, составлять протоколы об административных правонарушениях и передавать их для рассмотрения, вносить предложения об ограничении, приостановлении или прекращении права пользования лесным фондом; 3) осуществлять надзор за соблюдением Правил пожарной безопасности в лесах РФ лицами, проводящими работы в лесах или имеющими в лесах поселки, дороги, склады, сооружения и иные объекты; 4) проверять документы на право осуществления лесопользования,

принимать меры к предупреждению и пресечению незаконной рубки и подсочки леса, других нарушений лесного законодательства; 5) приостанавливать, ограничивать заготовку лесных ресурсов при нарушении лесопользователями требований лесного законодательства, условий лесорубочного билета, ордера, лесного билета; 6) изымать у граждан незаконно добытые лесные ресурсы и объекты животного мира, орудия их добывания, транспортные средства, задерживать соответствующих лиц и применять другие предусмотренные законодательством меры; 7) производить досмотр транспортных средств, иных объектов и мест, а при необходимости – личный досмотр задержанных; 8) применять при исполнении служебных обязанностей физическую силу, специальные средства и огнестрельное оружие в случаях и порядке, предусмотренных законодательством РФ.

<sup>217</sup> Осуществляется в соответствии с требованиями, установленными ФЗ РФ “О пожарной безопасности” // СЗ РФ, 1994, № 35, ст.3649 (в ред. федеральных законов от 22.08.95 № 151-ФЗ, от 18.04.96 № 32-ФЗ, от 24.01.98 № 13-ФЗ), а также Постановлением Правительства РФ от 9 сентября 1993 г. № 886 “Об утверждении “Правил пожарной безопасности в лесах Российской Федерации” // СЗ РФ, 1993, № 39, ст.3612 (в ред. Постановления Правительства РФ от 27.12.94 № 1428).

со ст.97 Лесного кодекса РФ авиационная охрана лесного фонда и не входящих в лесной фонд лесов осуществляется специализированными организациями федерального органа управления лесным хозяйством. Для выполнения функций по охране лесного фонда и не входящих в лесной фонд лесов от пожаров специализированные организации федерального органа управления лесным хозяйством обеспечиваются суточными, месячными и периодическими прогнозами погоды, прогнозами пожарной опасности в лесном фонде и в не входящих в лесной фонд лесах, ежедневными сводками о погоде, спутниковой метеорологической информацией.

## § 8. Плата за пользование лесным фондом

Специальное лесопользование является платным видом ресурсопользования. Лесное законодательство предусматривает только два вида платежей за пользование лесным фондом: лесные подати и арендная плата<sup>218</sup>. Не взимается плата за древесину, заготавливаемую при рубках промежуточного пользования, проводимых арендатором, которые осуществляются на арендуемом им участке лесного фонда в ходе рубок главного пользования.

*Лесные подати* взимаются со всех пользователей лесным фондом при краткосрочном пользовании участками лесного фонда (за исключением арендаторов и лиц, освобожденных от их уплаты законом). В состав лесных податей включается плата за землю лесного фонда. Ставки лесных податей устанавливаются за единицу лесного ресурса. Если же лесные подати устанавливаются по видам лесопользования, то ставки исчисляются исходя из площади предоставленного в пользование участка лесного фонда (в гектарах).

Лесные подати взимаются с лесопользователей за все виды лесопользования:

- 1) древесину, отпускаемую на корню;
- 2) заготовку живицы, второстепенных лесных материалов, сенокошение, пастьбу скота, промысловую заготовку древесных соков, дикорастущих плодов, ягод, грибов, лекарственных растений, технического сырья, размещение ульев и пасек и за другие виды побочного лесопользования;
- 3) пользование лесным фондом для нужд охотничьего хозяйства;
- 4) пользование лесным фондом в культурно-оздоровительных, туристических и спортивных целях.

Ставки лесных податей устанавливаются органами государственной власти субъектов РФ<sup>219</sup> по согласованию с территориальными органами федерального органа управления лесным хозяйством или определяются по результатам лесных аукционов. Лесные подати не взимаются за древесину, заготавливаемую лесхозами федерального органа управления лесным хозяйством при проведении рубок промежуточного пользования, других лесохозяйственных работ, лесоустройстве, научно-исследовательских и проектных работ для нужд лесного хозяйства, а также при заготовке лесхозами федерального органа управления

<sup>218</sup> Подробнее о плате за пользование лесными ресурсами см. Ялбулганов А. Налог на землю, водный налог, лесные подати. Практический комментарий к законодательству о природоресурсных платежах. – М.: Изд-во “Ось-89”, 1999.

<sup>219</sup> В этих целях могут быть использованы “Методические рекомендации по расчету минимальных ставок лесных податей и ставок арендной платы при передаче участков лесного фонда в аренду”, утвержденные Федеральной службой лесного хозяйства России 1 февраля 1994г. // Федеральный лесной бюллетень, 1994. № 5 (специальный выпуск).

лесным хозяйством второстепенных лесных ресурсов и осуществлении побочного лесопользования.

Порядок внесения лесных податей установлен “Основными положениями о порядке и условиях взимания лесных податей, утвержденными Государственной налоговой инспекцией РФ ( № НП-4-02/199н), Министерством финансов РФ ( №148) и Федеральной службой лесного хозяйства России (№ 7) от 14 декабря 1993 г.<sup>220</sup> Лесные подати могут взиматься в форме денежных платежей, части добытых лесных ресурсов или иной производимой лесопользователем продукции, выполнения работ или предоставления услуг. Формы внесения лесных податей оговариваются в документе, удостоверяющем право лесопользования. Лесные подати взимаются в виде разового или регулярных платежей с начала пользования участком лесного фонда в течение всего срока лесопользования.

Конкретный размер ставок лесных податей не может быть ниже минимальных ставок, устанавливаемых органами государственной власти субъектов РФ. Ставки лесных податей за отпуск древесины на корню не могут быть менее минимальных ставок лесных податей, устанавливаемых Правительством РФ. Минимальные ставки платы за древесину, отпускаемую на корню, установлены Постановлением Правительства РФ<sup>221</sup>. Они применяются при отпуске древесины в порядке рубок главного пользования и прочих рубок в лесах Российской Федерации. При заготовке древесины в порядке рубок промежуточного пользования минимальные ставки уменьшаются: при прореживании и выборочных санитарных рубках – на 50 процентов; при других рубках промежуточного пользования – на 30 процентов. Минимальная ставка включает в себя налог на земли лесного фонда, который составляет 5 процентов размера минимальной ставки. Минимальные ставки дифференцированы по основным и неосновным лесным породам, по лесотаксовым районам (в основном, совпадающим с административно-территориальным делением России)<sup>222</sup> и лесотаксовым поясам, по группам лесных пород, деловой и дровяной древесине (с делением деловой древесины по размерам), а также в зависимости от расстояния вывозки ( по лесотаксовым разрядам). Территория России разделена на лесотаксовые районы и по лесотаксовые пояса. Лесотаксовые разряды устанавливаются для каждого квартала (урочища) исходя из расстояния от центра квартала ( урочища) до ближайшего пункта, откуда возможны погрузка древесины и транспортировка ее по железной дороге, или сплав древесины, или ее транспортировка водным транспортом. Определение лесотаксового

<sup>220</sup> Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств РФ, 1994, № 4.

<sup>221</sup> Постановление Правительства РФ “О минимальных ставках платы за древесину, отпускаемую на корню” // СЗ РФ, 1999, № 32, ст.4090.

<sup>222</sup> Величины минимальных ставок по Томскому лесотаксовому району см. Приложение № 7.

разряда квартала (урочища) осуществляется исходя из расстояния от центра квартала (урочища) до погрузочного пункта<sup>223</sup>.

При отпуске сухостойной древесины, а также при отпуске древесины в порядке проведения сплошных санитарных рубок в насаждениях, поврежденных вредителями, болезнями леса, ветром, пожарами и другими стихийными бедствиями, минимальные ставки устанавливаются органами исполнительной власти субъектов РФ в зависимости от качества древесины на корню и спроса на нее вплоть до полного освобождения лесопользователей от платы.

*Арендная плата* взимается с лесопользователя при аренде участков лесного фонда и определяется на основе ставок лесных податей. Арендатор обязан своевременно вносить арендную плату за пользование участком лесного фонда, размер и порядок внесения которой определяются договором аренды. Размер арендной платы устанавливается по соглашению сторон с учетом вида лесопользования, размера участка, годового размера лесопользования на арендуемом участке лесного фонда и действующих ставок лесных податей за данный вид лесопользования. Арендная плата устанавливается за весь арендуемый участок лесного фонда как сумма платежей по видам лесопользования, предусмотренным договором аренды.

При заготовке древесины в порядке рубок главного пользования арендная плата не может быть меньше размера, исчисленного по минимальным ставкам платы за древесину, отпускаемую на корню. Арендная плата взимается исходя из установленного ежегодного размера отпуска древесины (живицы) на участке лесного фонда, переданном в аренду.

При передаче участков лесного фонда в аренду для нужд охотничьего хозяйства арендная плата определяется с учетом затрат территориальных органов управления лесным хозяйством по содержанию участков лесного фонда в состоянии, пригодном для их использования в качестве охотничьих угодий. Арендная плата устанавливается за всю площадь передаваемого в пользование участка<sup>224</sup>.

А. Ялбулганов<sup>225</sup> использует термин “лесной доход”, не раскрывая его содержания. Законодатель, применительно к лесам, использует термин “доход” лишь один раз, указывая в ст.18 Лесного кодекса РФ, что собственник имеет право на получение доходов от использования лесного фонда и лесов, не входящих в лесной фонд. Таким образом, применяемый А.Ялбулгановым термин вполне оправдан. Под ним следует понимать не только суммы лесных податей и арендной платы, полученные от лесопользователей, но и

<sup>223</sup> До 10 километров - 1-й разряд, от 10,1 до 25 километров - 2-й разряд, от 25,1 до 40 километров - 3-й разряд, от 40,1 до 60 километров - 4-й разряд, от 60,1 до 80 километров - 5-й разряд, от 80,1 до 100 километров - 6-й разряд, от 100,1 километра и более - 7-й разряд.

<sup>224</sup> Письмо Федеральной службы лесного хозяйства России от 16 января 1998 г. № БФ-1-17-5/10 “О понятии “Для нужд охотничьего хозяйства” (Опубликовано не было).

<sup>225</sup> Ялбулганов А. Налог на землю, водный налог, лесные подати. Практический комментарий к законодательству о природоресурсных платежах. С.72.

иные поступления, полученные собственником (уполномоченным им лицом) лесного фонда и лесов, не входящих в лесной фонд. Как справедливо указывает автор, в сумму лесного дохода включаются также 1) суммы, полученные от продажи древесины и лесопроductии, оставленных в лесу лесозаготовителями, после истечения сроков заготовки и вывозки, а также от продажи изъятых у лесонарушителей древесины и лесопроductии; 2) суммы, полученные от продажи жилых, производственных и хозяйственных построек, оставленных лесозаготовителями, после окончания срока лесозаготовительных мероприятий и установленного срока их нахождения в лесу; пени за несоблюдение установленных сроков внесения платежей за пользование лесным фондом.

*Распределение платежей, полученных за пользование лесными ресурсами,* осуществляется в соответствии со ст.106 Лесного кодекса РФ следующим образом. Часть лесных податей и арендной платы в размере минимальных ставок платы за древесину, отпускаемую на корню, поступает в федеральный бюджет, бюджеты субъектов РФ в следующем соотношении: федеральный бюджет – 40 процентов; бюджеты субъектов РФ – 60 процентов. В субъектах Российской Федерации, в которых расчетная лесосека по рубкам главного пользования не превышает одного миллиона кубометров, часть лесных податей и арендной платы в размере минимальных ставок платы за древесину, отпускаемую на корню, поступает полностью в бюджет соответствующего субъекта РФ.

Часть указанных средств, поступивших в бюджет субъекта РФ, направляется территориальному органу федерального органа управления лесным хозяйством на финансирование расходов на воспроизводство лесов в соответствии с нормативами, определяемыми федеральным органом управления лесным хозяйством. Лесные подати и арендная плата, за исключением части платежей, направляемых в бюджеты, поступают лесхозам федерального органа управления лесным хозяйством, приравниваются к бюджетным средствам и используются для нужд лесного хозяйства.

Лесной кодекс РФ в ст.107 устанавливает льготы по платежам за пользование лесным фондом. От платежей за пользование лесным фондом для собственных нужд освобождаются:

- 1) участники Великой Отечественной войны, а также граждане, на которых распространены социальные гарантии и льготы участников Великой Отечественной войны;
- 2) инвалиды I и II групп;
- 3) пенсионеры, проживающие в сельской местности;
- 4) лица, пострадавшие от стихийных бедствий;
- 5) вынужденные переселенцы;
- 6) крестьянские (фермерские) хозяйства;
- 7) представители коренных малочисленных народов.

Финансовые средства, поступающие в бюджеты Российской Федерации и ее субъектов могут расходоваться по целевому назначению на различные цели. За счет средств федерального бюджета финансируются расходы на содержание федерального органа управления лесным хозяйством, его территориальных органов, национальных парков, мероприятия по охране лесов и борьбе с лесными пожарами, вредителями и болезнями леса, работы по строительству лесохозяйственных дорог, осушению лесных площадей, устройству оросительных сетей, их содержанию и ремонту, семеноводство, ведение мониторинга лесов, государственного лесного кадастра и государственного учета лесного фонда, лесоустройство, научно-исследовательские, опытно-конструкторские и проектные работы в области лесного хозяйства, создание противоэрозионных и пастбищезащитных насаждений федерального значения, подготовку кадров для лесного хозяйства, обеспечение форменным обмундированием работников лесного хозяйства, а также капитальные вложения в охрану и защиту лесов, развитие социальной сферы лесного хозяйства.

Бюджеты субъектов Российской Федерации финансируют расходы на воспроизводство лесов, находящихся на территории соответствующих субъектов Федерации.

*Ответственность за нарушения лесного законодательства* установлена уголовным, административным, гражданским и лесным законодательством. Составы уголовных и административных правонарушений и соответствующие им меры ответственности предусмотрены Уголовным кодексом РФ и Кодексом РФ об административных правонарушениях<sup>226</sup>. Гражданский кодекс РФ предусматривает имущественную ответственность как за нарушения прав собственника, так и за нарушения обязательств. В соответствии со ст.15 ГК РФ лицо, право которого нарушено, может требовать полного возмещения причиненных ему убытков под которыми понимаются расходы, которые лицо, чье право нарушено, произвело или должно будет произвести для восстановления нарушенного права, утрата или повреждение его имущества (реальный ущерб), а также неполученные доходы, которые это лицо получило бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено (упущенная выгода). Статья 303 ГК РФ предусматривает, что при истребовании имущества из чужого незаконного владения собственник вправе также потребовать от лица, которое знало или должно было знать, что его владение незаконно (недобросовестный владелец), возврата или возмещения всех доходов, которые это лицо извлекло или должно было извлечь за все время владения; от добросовестного владельца возврата или возмещения всех доходов, которые он извлек или должен был извлечь со времени, когда он узнал или должен был узнать о неправомерности

---

<sup>226</sup> См. подробнее Романов В. Административная и уголовная ответственность за нарушение лесного законодательства // Российская юстиция, 1998, № 5. С.50.



владения или получил повестку по иску собственника о возврате имущества. В обязательственных правоотношениях, согласно ст.393 ГК РФ, должник обязан возместить кредитору убытки, причиненные неисполнением или ненадлежащим исполнением обязательств, которые исчисляются по правилам ст.15 ГК РФ.

В ходе лесопользования может наступать ответственность за нарушение права собственности государства на лесной фонд и леса, не входящие в лесной фонд, однако наибольшее значение имеет имущественная ответственность лесопользователей, возникающая в результате невыполнения или ненадлежащего выполнения договоров аренды, безвозмездного пользования участками лесного фонда, договоров краткосрочного лесопользования. Правила отпуска древесины на корню в лесах Российской Федерации, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 1 июня 1998 г. № 551, перечисляют более 27 видов нарушений лесохозяйственных требований, устанавливаемых лесным законодательством, подзаконными нормативными актами, лицензией на лесопользование и договорами лесопользования. Они предусматривают ответственность лесопользователей, лесхозов и других организаций, ведущих лесное хозяйство в лесном фонде, в лесах, не входящих в лесной фонд, и использующих древесно-кустарниковую растительность, расположенную на землях сельскохозяйственного назначения, железнодорожного и автомобильного транспорта, землях водного фонда.

Указанный нормативный акт справедливо называет меры ответственности неустойками и нет никаких оснований относить этот вид ответственности к иной, нежели чем гражданско-правовой (имущественной) ответственности<sup>227</sup>. Правила устанавливают размеры неустоек за различные нарушения в размере от 2 до 30 ставок лесных податей. Уплата неустоек не освобождает лесопользователей от обязанности устранить допущенные ими нарушения (если это возможно) и от административной и иной ответственности, предусмотренной законодательством РФ. (Приложение 8).

---

<sup>227</sup> То обстоятельство, что основания и меры ответственности приводятся в нормативном акте, регулирующем лесные отношения, существа дела не меняет. В этой связи следует обратить внимание на название упоминавшейся статьи В.Романова “Административная и уголовная ответственность по лесному законодательству”. Уголовная и административная ответственность может наступать лишь за нарушения, соответственно, норм уголовного и административного законодательства. Следуя логике автора, можно прийти к выводу о том, что нормы уголовного и административного законодательства, устанавливающие ответственность за нарушения лесохозяйственной деятельности, включаются в систему лесного законодательства. Едва ли такую точку зрения можно будет убедительно аргументировать.



## **ГЛАВА IV. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ОБЪЕКТОВ ЖИВОТНОГО МИРА (ФАУНИСТИЧЕСКОЕ ПРАВО)**

### **§ 1. Правовой режим животного мира и его объектов**

Животный мир Российской Федерации, по определению ФЗ РФ “О животном мире”<sup>228</sup> - совокупность живых организмов всех видов диких животных, постоянно или временно населяющих территорию РФ и находящихся в состоянии естественной свободы, а также относящихся к природным ресурсам континентального шельфа и исключительной экономической зоны России. Животный мир является неотъемлемой частью окружающей природной среды. Он играет важную роль в обеспечении жизнедеятельности природных биосистем. Помимо этого животный мир служит источником пищевых, технических и иных материальных ценностей. К объектам животного мира относятся организмы животного происхождения – млекопитающие, птицы, пресмыкающиеся, земноводные, рыбы, насекомые, ракообразные, моллюски и другие организмы, которых насчитывается свыше 10 000 видов.

Объектами животного мира являются только дикие животные, пребывающие в состоянии естественной свободы. Эту особенность правового режима объектов животного мира подчеркивали еще древние юристы. В германском праве считалось, что “вольная птица и вольный зверь в вольном лесу, не вскормленный рукой человека есть дар Божий всякому человеку и не состоит ни в чьей собственности”<sup>229</sup>. Следовательно, исключаются из числа объектов животного мира домашние животные, а также животные, содержащиеся в неволе. Отношения, возникающие в связи с их использованием, регулируются нормами гражданского, экологического и иных отраслей законодательства. К отношениям в области использования животных, содержащихся в полувольных условиях или искусственно созданной среде обитания в целях сохранения ресурса и генетического фонда объектов животного мира, в иных научных и воспитательных целях, применяются нормы как законодательства о животном мире, так и других отраслей российского законодательства.

Значительной спецификой обладает правовой режим живых ресурсов континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации. Учитывая это, ФЗ РФ “О животном мире” устанавливает приоритет норм федеральных законов, регулирующих отношения, связанные с использованием ресурсов континентального шельфа и исключительной экономической зоны РФ над нормами ФЗ РФ “О животном мире”.

---

<sup>228</sup> СЗ РФ, 1995, № 17, ст.1462.

<sup>229</sup> Победоносцев К. Курс гражданского права. Ч.1. Вотчинные права. – Спб., 1883. С.402.

Многие живые организмы постоянно мигрируют, зачастую на большие расстояния, пребывая в разные периоды времени как на территории России (одного или нескольких субъектов Федерации), так и в других государствах, в пределах Мирового океана. Таким образом, отдельные объекты животного мира (птицы, далеко мигрирующие рыбы, некоторые животные) могут в отдельные периоды времени являться собственностью как Российской Федерации, так и иных государств, других субъектов права собственности<sup>230</sup>. В Российской Федерации установлена государственная собственность в отношении животного мира в пределах ее территории: государственная собственность Российской Федерации и государственная собственность субъектов РФ. Пользование, владение и распоряжение животным миром на территории РФ находится в совместном ведении Федерации и субъектов РФ. В соответствии со ст.4 ФЗ РФ “О животном мире” к федеральной собственности могут быть отнесены следующие объекты животного мира:

- 1) редкие и находящиеся под угрозой исчезновения, а также занесенные в Красную книгу РФ;
- 2) обитающие на особо охраняемых природных территориях федерального значения;
- 3) населяющие территориальное море, континентальный шельф и исключительную экономическую зону РФ;
- 4) подпадающие под действие международных договоров Российской Федерации;
- 5) отнесенные к особо охраняемым, ценным в хозяйственном отношении;
- 6) естественно мигрирующие по территориям двух и более субъектов РФ.

Следует отметить, что в отношении перечисленных объектов животного мира Российская Федерация не обладает правом собственности, оно лишь может быть установлено в порядке, определяемом федеральным законодательством. Приведенная норма внутренне противоречива. С одной стороны, признается, что Российская Федерация обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне РФ в отношении объектов животного мира в порядке, определяемом ФЗ РФ “О животном мире”, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормами международного права. С другой стороны, указывается на возможность отнесения живых ресурсов континентального шельфа и исключительной экономической зоны к федеральной собственности. Между тем, в соответствии с международными договорами Российской Федерации и общепризнанными принципами международного права прибрежное

---

<sup>230</sup> Следовательно, можно говорить о том, что в отношении объектов животного мира существует не предусмотренное гражданским законодательством основание приобретения и прекращения права собственности (Российской Федерации и субъектов РФ): пересечение объектом животного мира границы территории, на которую распространяется суверенитет субъекта права собственности.

государство не может являться собственником любых природных ресурсов за пределами территориального моря.

Преамбула ФЗ РФ “О животном мире” устанавливает, что животный мир является достоянием народов Российской Федерации, неотъемлемым элементом природной среды и биологического разнообразия Земли, возобновляющимся природным ресурсом, важным регулирующим и стабилизирующим компонентом биосферы, всемерно охраняемым и рационально используемым для удовлетворения духовных и материальных потребностей граждан России. Сравнивая приведенное нормативное установление с существовавшим ранее, Т.Н. Малая<sup>231</sup> отмечает, что законодатель отошел от формулировки “достояние народов, проживающих на соответствующих территориях”. Тем самым, акцент делается на том, что народы, проживающие на отдельных территориях (субъектов РФ и др.) не имеют особых прав на животный мир в пределах мест своего проживания.

Принципы фаунистического права во многом обусловлены тем, что объекты животного мира, в первую очередь, – это биологические объекты, требующие особо бережного отношения к ним в процессе использования. К основным принципам фаунистического права относятся:

- 1) обеспечение устойчивого существования и устойчивого использования животного мира<sup>232</sup>;
- 2) поддержка деятельности, направленной на охрану животного мира и среды его обитания;
- 3) осуществление пользования животным миром способами, не допускающими жестокого обращения с животными, в соответствии с общими принципами гуманности;
- 4) недопустимость совмещения деятельности по осуществлению государственного контроля за использованием и охраной животного мира и среды его обитания с деятельностью по использованию объектов животного мира;
- 5) отделение права пользования животным миром от права пользования землей и другими природными ресурсами;
- 6) платность пользования животным миром.

---

<sup>231</sup> Малая Т.Н. Проблемы законодательства о животном мире. – Экологическое право России: Сборник материалов научно-практических конференций 1995-1998г.г. С.92.

<sup>232</sup> Согласно ст.1 ФЗ РФ “О животном мире”, устойчивое существование животного мира – существование объектов животного мира в течение неопределенно длительного времени; устойчивое использование объектов животного мира – использование объектов животного мира, которое не приводит в долгосрочной перспективе к истощению биологического разнообразия животного мира и при котором сохраняется способность животного мира к воспроизводству и устойчивому существованию.



## **§ 2. Право пользования животным миром на территории России**

Право пользования животным миром в объективном смысле – система правовых норм международного права, федеральных законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих отношения, возникающие в процессе использования объектов животного мира. Право пользования животным миром в субъективном смысле – совокупность субъективных прав лиц, осуществляющих пользование объектами животного мира. Следует различать понятия “использование объектов животного мира” и “пользование животным миром”.

*Пользование животным миром* – юридически обусловленная деятельность граждан и юридических лиц по использованию объектов животного мира, проводимая на платной и разрешительной основе. Нормативная урегулированность отношений пользования животным миром отличает ее от использования объектов животного мира, которое может осуществляться гражданами и юридическими лицами свободно, без специального разрешения и без взимания платы.

*Использование объектов животного мира* – более широкое, по сравнению с пользованием, понятие, включающее в себя изучение, добывание объектов животного мира или получение иными способами пользы от указанных объектов для удовлетворения материальных или духовных потребностей человека с изъятием их из среды обитания или без такового.

*Субъекты фаунистического права* – лица, использующие объекты животного мира. Ими являются собственники объектов животного мира – Российская Федерация и субъекты Федерации, уполномоченные ими органы, пользователи объектов животного мира и лица, использующие объекты животного мира. В качестве пользователей животного мира могут выступать российские и иностранные физические и юридические лица, иностранные граждане и лица без гражданства. Юридические лица, использующие объекты животного мира, могут выступать в двух качествах: как пользователи, осуществляющие деятельность, подлежащую лицензированию, и как субъекты, которые сами выдают физическим лицам именные разовые лицензии на право пользования объектами животного мира в пределах установленных им лимитов.

Российские физические и юридические лица имеют *приоритет в использовании объектов животного мира* перед иностранными физическими и юридическими лицами и лицами без гражданства. Среди российских физических и юридических лиц приоритет, в свою очередь, отдается:

- 1) субъектам, ранее осуществлявшим в установленном порядке отдельные виды пользования животным миром на данной территории, акватории;
- 2) собственникам земель, землевладельцам и владельцам лесного фонда, располагающим необходимыми средствами и специалистами;
- 3) коренным малочисленным народам и этническим общностям, самобытная культура и образ жизни которых включают традиционные методы охраны и использования объектов животного мира, гражданам, принадлежащим к этим группам населения, и их объединениям – на территориях традиционного расселения и хозяйственной деятельности.

Если первая и вторая группы пользователей имеют преимущество в получении права пользования объектами животного мира перед иностранными и прочими российскими пользователями, то коренные малочисленные народы имеют приоритетное право пользования объектами животного мира перед всеми иными пользователями.

В соответствии со ст.49 ФЗ РФ “ О животном мире” *право на приоритетное пользование животным миром коренными малочисленными народами* включает в себя:

- 1) предоставление первоочередного выбора промысловых угодий гражданам и их объединениям;
- 2) льготы в отношении сроков и районов добывания объектов животного мира, полового, возрастного состава и количества добываемых объектов животного мира, а также продуктов их жизнедеятельности;
- 3) исключительное право на добывание определенных объектов животного мира и продуктов их жизнедеятельности;
- 4) иные виды пользования животным миром, согласованные со специально уполномоченными государственными органами по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания.

Переуступка права на приоритетное пользование животным миром гражданам и юридическим лицам, не принадлежащим к коренным малочисленным народам и этническим общностям, не допускается.

В зависимости от субъектного состава пользователей различают долгосрочное пользование и краткосрочное пользование объектами животного мира. *Долгосрочное пользование объектами животного мира* осуществляется юридическими лицами на основе долгосрочной лицензии. *Право краткосрочного пользования* предоставляется только гражданам по именной разовой лицензии.

Пользование объектами животного мира может осуществляться субъектами фаунистического права с изъятием или без изъятия объектов животного мира из среды их



обитания. Физические и юридические лица, согласно ст.34 ФЗ РФ “О животном мире”, вправе осуществлять следующие виды пользования объектами животного мира:

- 1) охота;
- 2) рыболовство, включая добычу водных беспозвоночных и морских млекопитающих;
- 3) добыча объектов животного мира, не отнесенных к объектам охоты и рыболовства;
- 4) использование полезных свойств жизнедеятельности объектов животного мира почвообразователей, естественных санитаров окружающей среды, опылителей растений, биофильтраторов и других;
- 5) изучение, исследование животного мира в научных, культурно-просветительных, воспитательных, рекреационных, эстетических целях без изъятия их из среды обитания;
- 6) извлечение полезных свойств жизнедеятельности объектов животного мира почвообразователей, естественных санитаров окружающей среды, опылителей растений, биофильтраторов и других;
- 7) получение продуктов жизнедеятельности объектов животного мира.

Перечень видов пользования объектами животного мира является исчерпывающим и может дополняться и изменяться только нормативными правовыми актами Российской Федерации и субъектов РФ. Изъятие объектов животного мира из среды их обитания может осуществляться на основании лицензии, либо без лицензии. Перечень объектов животного мира, изъятие которых из среды их обитания без лицензии запрещено, определяется специально уполномоченными государственными органами по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания.

В праве пользования объектами животного мира можно выделить право общего и право специального пользования объектами животного мира. Критерием разграничения этих видов будет служить основание возникновения права пользования животным миром.

*Право общего пользования объектами животного мира* не требует от пользователя получения лицензии, заключения договора либо иных юридических фактов, с которыми фаунистическое право связывает возникновение прав и обязанностей пользователя животного мира. Такое пользование совпадает по своему содержанию с использованием объектов животного мира. Право общего пользования объектами животного мира не является неограниченным, сфера его действия во многом определяется правом специального пользования объектами животного мира и устанавливается методом исключения.

*Право специального пользования объектами животного мира* обусловлено необходимостью регулирования объемов (лимитов), порядка и условий их добычи, осуществляемого компетентными государственными органами. В основе возникновения права специального пользования объектами животного мира могут лежать а)

административный акт – лицензия (решение, разрешение), либо 2) сложный юридический факт – лицензия и заключаемый на ее основе договор о пользовании объектами животного мира.

Право пользования животным миром предоставляется специально уполномоченным государственным органом по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания по решению Правительства РФ – если объекты животного мира находятся в федеральной собственности и по решению органа исполнительной власти субъекта РФ – если объекты животного мира находятся в собственности субъектов Федерации.

Право пользования объектами животного мира удостоверяется долгосрочной лицензией или именной разовой лицензией.

*Долгосрочная лицензия* – специальное разрешение на осуществление хозяйственной и иной деятельности, связанной с использованием и охраной объектов животного мира. Долгосрочная лицензия на пользование животным миром выдается юридическим лицам специально уполномоченным государственным органом по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания на основании решений Правительства РФ или органа исполнительной власти субъекта Федерации<sup>233</sup>.

Заявка на получение долгосрочной лицензии на пользование животным миром на территории России подается в орган исполнительной власти субъекта РФ и должна содержать: сведения о заявителе; вид пользования животным миром; перечень объектов животного мира; границы и площадь территорий, необходимых для осуществления пользования заявленными объектами животного мира; предполагаемый срок пользования животным миром.

Порядок выдачи долгосрочных лицензий в ст.37 ФЗ РФ “О животном мире” определен следующим образом. Орган исполнительной власти субъекта Федерации на основании заключения соответствующего специально уполномоченного государственного органа по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания принимает решение о предоставлении заявленной территории, акватории, необходимой для осуществления пользования животным миром, согласовав с собственниками земель, землевладельцами, владельцами лесного фонда на указанной территории, со специально уполномоченным государственным органом управления и использования водного фонда условия предоставления этой территории, акватории за плату или бесплатно. Результаты согласования вносятся в долгосрочную лицензию на пользование

---

<sup>233</sup> Порядок выдачи долгосрочных лицензий установлен Приказом Министерства сельского хозяйства и продовольствия от 26 июня 2000г. “Об утверждении “Положения о порядке выдачи долгосрочных лицензий” // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти РФ, 2000, № 34.

животным миром. На основании согласования орган исполнительной власти субъекта РФ и пользователь животным миром заключают договор о предоставлении в пользование территорий, акваторий, необходимых для осуществления пользования животным миром в соответствии с гражданским, земельным, водным и лесным законодательством.

Право на получение долгосрочных лицензий имеют российские и иностранные юридические лица независимо от их организационно-правовой формы. Долгосрочная лицензия является официальным документом, разрешающим пользование охотничьими животными и определяющим обязательные условия его осуществления. Срок ее действия устанавливается в зависимости от целей и сроков, указанных в заявке, но не менее чем на 3 года. Продление срока действия долгосрочной лицензии производится в порядке, установленном для ее получения. Органом, уполномоченным выдавать долгосрочные лицензии на пользование объектами животного мира, отнесенными к объектам охоты, является Министерство сельского хозяйства Российской Федерации и его территориальные органы – управления по охране, контролю и регулированию использования охотничьих животных. Для получения долгосрочной лицензии на пользование охотничьими животными соискатель лицензии подает в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации заявку.

Лицензирующий орган должен рассмотреть поступившие от исполнительных органов субъекта Федерации заявки соискателей о выдаче долгосрочной лицензии в течение 30 дней с даты поступления, подготовить экспертное заключение о возможности выдачи долгосрочной лицензии и определить условия пользования охотничьими животными, являющиеся неотъемлемой частью лицензии. Лицензирующий орган в письменной форме уведомляет соискателя лицензии о выдаче долгосрочной лицензии в течение трех дней после принятия решения. Выдача лицензии производится в течение трех дней после представления соискателем лицензии документа, подтверждающего оплату сбора. Если соискатель лицензии в течение трех месяцев не уплатил сбор, лицензия может быть аннулирована. Уведомление об отказе в выдаче долгосрочной лицензии направляется соискателю лицензии в письменной форме с указанием причин отказа.

Основанием для отказа в выдаче долгосрочной лицензии могут служить наличие в документах, представленных соискателем лицензии, недостоверной или искаженной информации, либо несоответствие соискателя лицензии лицензионным требованиям и условиям.

При пользовании охотничьими животными на нескольких территориально обособленных объектах, соискателю лицензии выдается отдельная лицензия на каждый объект. Ликвидация юридического лица влечет аннулирование лицензии. В случае

преобразования юридического лица, изменения его наименования или места его нахождения, утраты лицензии лицензиат или его правопреемник должен подать заявление в лицензирующий орган о переоформлении лицензии с приложением документов, подтверждающих указанные сведения. Переоформление лицензии производится в порядке, установленном для ее получения. При переоформлении лицензии вносятся необходимые изменения в реестр лицензий.

Лицензирующий орган вправе приостановить действие долгосрочной лицензии при невыполнении лицензиатом его решений, обязывающих лицензиата устранить выявленные нарушения. Решение о приостановлении действия долгосрочной лицензии или об ее аннулировании доводится лицензирующим органом до лицензиата в письменной форме с мотивированным обоснованием не позднее чем через три дня со дня принятия решения. Для устранения лицензиатом обстоятельств, повлекших за собой приостановление действия лицензии, устанавливается срок, не превышающий шести месяцев. Если в установленный срок лицензиат не устранил указанные обстоятельства, лицензия аннулируется на основании акта проверки. При ликвидации лицензиатом обстоятельств, повлекших за собой приостановление действия лицензии, лицензирующий орган обязан принять решение о возобновлении ее действия.

При наличии нескольких равных по приоритету претендентов на одну и ту же территорию, акваторию животный мир предоставляется в пользование на конкурсной основе с соблюдением антимонопольных требований. Конкурсы организуют и проводят органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации совместно со специально уполномоченными государственными органами по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания. Территории, используемые для ведения сельского и лесного хозяйства, на которых ранее осуществлялись или могут осуществляться охота, рыболовство и другие виды пользования животным миром, могут быть обременены необходимыми условиями в соответствии с земельным законодательством РФ, обеспечивающими пользование животным миром.

Территории и акватории, в пределах которых находятся объекты животного мира, предоставляются в пользование в соответствии с требованиями Водного и Лесного Кодексов РФ, федеральных законов РФ “О континентальном шельфе РФ” и “Об исключительной экономической зоне Российской Федерации”. Нормы перечисленных нормативных актов регулируют предоставление территорий и акваторий в пользование несколько иначе, чем того требует ФЗ РФ “О животном мире” и именно они, как представляется, подлежат применению, поскольку были приняты позже ФЗ РФ “О животном мире”.

В соответствии с водным законодательством водные объекты предоставляются в пользование на основе краткосрочных (до трех лет) или долгосрочных (от 3 до 25 лет) договоров водопользования, заключаемых в соответствии с имеющейся лицензией на водопользование. Субъектами таких договоров являются орган исполнительной власти субъекта РФ и водопользователь – пользователь объектами животного мира. Следовательно, условия пользования водным объектом, указанные в лицензии на водопользование, водопользователь должен согласовать со специально уполномоченным органом управления использованием и охраной водного фонда, а условия договора пользования водным объектом и договора пользования объектами животного мира – с органом исполнительной власти субъекта РФ<sup>234</sup>.

Лесное законодательство устанавливает правило, в соответствии с которым участки лесного фонда для нужд охотничьего хозяйства передаются в пользование на основе договора аренды участка лесного фонда или договора безвозмездного пользования участками лесного фонда на срок от 1 до 49 лет. Решение о предоставлении участка лесного фонда принимается органом исполнительной власти субъекта РФ, однако сторонами договора аренды или безвозмездного пользования участками лесного фонда являются арендодатель – лесхоз федерального органа управления лесным хозяйством и лесопользователь. Продуктом согласования условий, на которых объекты животного мира предоставляются в пользование, могут являться договоры, заключаемые пользователем объектами животного мира с лесхозом и органом исполнительной власти субъекта РФ, либо трехсторонние договоры между органом исполнительной власти субъекта Федерации, лесхозом федерального органа управления лесным хозяйством и лесопользователем.

Участки исключительной экономической зоны и континентального шельфа РФ находятся вне юрисдикции субъектов Федерации, поэтому их органы исполнительной власти не принимают участия в выдаче разрешений на пользование объектами животного мира этих территорий. Договоры на пользование участками континентального шельфа и исключительной экономической зоны РФ заключаются, добыча и иное использование живых ресурсов осуществляется пользователем только на основании лицензии на соответствующий вид ресурсопользования.

*Именные разовые лицензии на право пользования объектами животного мира* выдаются только физическим лицам специально уполномоченным органом по охране,

---

<sup>234</sup> Вместо договора пользования водным объектом и связанного с ним договора пользования объектами животного мира целесообразно заключать один договор аренды водного объекта или его части для пользования объектами животного мира, учитывающий требования водного законодательства и законодательства о животном мире.

контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания, а также пользователями животным миром в пределах установленных им лимитов.

*Право пользования объектами животного мира*, как субъективное право, включает в себя следующие основные права:

- 1) право пользования объектами животного мира, предоставленными в пользование;
- 2) право собственности на добытые объекты животного мира и продукцию, полученную от них;
- 3) право выдавать гражданам именные разовые лицензии на использование объектов животного мира в пределах установленных норм, квот и лимитов;
- 4) право заключать договоры с юридическими лицами и гражданами на использование ими объектов животного мира с одновременной выдачей именных разовых лицензий;
- 5) право предъявлять иски о возмещении ущерба, причиненного им неправомерными действиями юридических лиц и граждан, повлекшими гибель объектов животного мира, ухудшение среды обитания объектов животного мира, от отмене необоснованных ограничений права пользования животным миром, права собственности на полученную продукцию, а также в случаях прекращения права на пользование животным миром при изменении статуса земель с учетом упущенной выгоды;
- 6) право оказывать воздействие на среду обитания объектов животного мира, улучшающее состояние объектов животного мира, по согласованию с землевладельцами (землепользователями), владельцами лесного фонда и специально уполномоченными государственными органами по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания.

*Основные обязанности пользователей животным миром:*

- 1) осуществлять указанные в лицензии виды пользования животным миром с соблюдением правил, норм и сроков пользования животным миром;
- 2) применять при пользовании животным миром способы, не нарушающие целостности естественных сообществ и отвечающие требованиям гуманности;
- 3) не допускать ухудшения качества среды обитания объектов животного мира;
- 4) осуществлять учет и оценку состояния используемых объектов животного мира и среды их обитания;
- 5) проводить мероприятия по воспроизводству объектов животного мира.

*Ограничение и приостановление права пользования животным миром* допускается в отношении отдельных видов пользования животным миром, а также определенных объектов животного мира в целях сохранения и воспроизводства объектов животного мира и среды их обитания. Ограничение или приостановление прав пользователей животным миром

осуществляется на определенных территориях и акваториях на определенные сроки. Решение об этом принимается органом исполнительной власти Российской Федерации или органом исполнительной власти субъекта РФ в пределах их компетенции по представлению специально уполномоченного государственного органа по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания. В целях сохранения объектов животного мира может быть запрещено их использование, связанное с изъятием объектов животного мира из среды обитания. При этом может разрешаться их использование в культурно-просветительных, рекреационных и эстетических целях без изъятия.

*Прекращение права пользования объектами животного мира* возможно в случаях:

- 1) отказа от права пользования;
- 2) истечения установленного срока пользования;
- 3) нарушения законодательства РФ об охране окружающей природной среды и условий пользования животным миром, оговоренных в лицензии, договоре на пользование животным миром;
- 4) изъятия из пользования объектов животного мира в целях их охраны;
- 5) использования территории, акватории для государственных нужд, исключающих пользование животным миром;
- 6) ликвидации пользователей животным миром.

Право пользования животным миром прекращается путем аннулирования лицензий на пользование животным миром. Аннулирование лицензии осуществляется выдавшим ее органом и может быть обжаловано в суд, арбитражный суд.

### § 3. Правовое регулирование охоты

Охота с древнейших времен служила одним из основных способов добывания объектов животного мира. В настоящее время охота утратила былую роль в жизни человека и ведется, в основном, в спортивных целях, хотя существует охота и как промысел, в ходе которой добываются дикие животные и птицы в порядке осуществления предпринимательской деятельности.

Охотничьи угодья России занимают площадь 15 000 тыс.км<sup>2</sup>. Россия является одной из ведущих охотничьих держав. На ее территории обитает около 245 видов млекопитающих и 700 видов птиц, из которых, соответственно, 60 и 70 видов отнесенных к объектам охоты. Наибольшее экономическое значение имеют дикие копытные животные, бурый медведь и 20 видов пушных зверей. Их промысел дает мясо, кожевенное и пушное сырье, другие продукты животного происхождения. В последние годы численность охотничьих животных в России сократилась незначительно и не вышла за рамки естественных колебаний. Об этом свидетельствует и то, что аналогичные колебания поголовья видов охотничьих животных происходили в ряде скандинавских стран. Численность основных видов охотничьих животных в Российской Федерации составила в 1996 – 1997 гг.<sup>235</sup>:

Вид животного	Численность, тысяч особей:		Изменения численности в %
	1996г.	1997г.	
Кабан	167,4	170,3	+1,7
Косуля	662,0	655,9	-0,9
Кабарга	153,2	154,0	+0,5
Лось	621,5	606,1	-2,5
Олень	150,2	152,0	+1,2
благородный			
Олень пятнистый	9,0	9,6	+6,7
Олень северный	1169,3	1203,0	+2,9
Сайгак	196,1	270,4	+37,8
Белка	10 139,2	10 201,3	+5,5
Бобр	218,5	232,5	+6,4

<sup>235</sup> Данные Первого национального доклада Российской Федерации “Сохранение биологического разнообразия в России”, подготовленного Государственным комитетом Российской Федерации по охране окружающей среды.



Выдра	53,7	53,9	+0,4
Заяц-беляк	4 847,9	4 876,0	+0,6
Заяц-русак	785,8	835,5	+6,3
Колонок	379,2	380,4	+0,2
Корсак	22,6	24,3	+7,5
Куницы	147,0	148,6	+1,1
Лисица	420,2	453,8	+8,0
Рысь	29,7	28,7	-3,4
Соболь	886,0	997,6	+12,6
Медведь бурый	110,1	115,4	+4,8
Волк	45,0	42,2	-6,2
Глухарь	2 311,0	2 816,1	+21,9
Рябчик	6 217,7	6 112,6	-1,7
Тетерев	4 254,6	4 980,3	+17,1
Куропатка серая	2 933,6	2 992,8	+2,0
Фазан	97,6	112,6	+15,4
Всего копытных	3 128,7	3 221,3	+3,0
Всего пушных	17 929,8	18 732,6	+4,5
Птиц (куриные)	15 814,8	17 014,4	+7,6

Одна из основных групп млекопитающих, отнесенных к объектам охоты и являющихся объектом охоты – дикие копытные животные. В 1996 – 1997 гг. в Российской Федерации добыча лоса составила 22,0 тыс. голов, дикого северного оленя — 27,3 тыс., косули – 21,4 тыс., сайгака – 14,5 тыс., кабана – 9,3 тыс. голов. В ближайшие годы в связи с начавшимся ростом численности диких копытных возможно увеличение их добычи.

Наиболее многочисленной группой птиц, отнесенных к объектам охоты, как в видовом отношении, так и по численности, являются водоплавающие птицы. Их общая численность в России остается стабильной и в 1997 г. составляла от 80,0 до 95,0 млн. особей, в том числе: речных уток – 42,0 млн., нырковых уток – 35,0 млн., гусей – 3,3 млн. Общий объем их легальной добычи составил порядка 5,7 млн. особей. В отдельных регионах России добыча водоплавающих птиц оценивается на уровне 10 – 40 процентов, что для речных уток является близкой к предельной величине. Основное количество водоплавающих птиц добывается в Поволжском, Северо-Кавказском, Уральском, Западно-Сибирском и Дальневосточном районах России.

В предпринимательских целях ведется отлов певчих птиц (в массовом количестве около 19 видов) и дневных хищных птиц (около 6 видов изымаются на уровне нескольких десятков особей) для их использования в качестве ловчих. Изъятие из природной среды остальных видов проводится в культурных, научных, просветительских целях и для иных потребностей.

Норма ФЗ РФ “О животном мире” (ст.41), посвященная правовому регулированию охоты, носит отсылочный характер и указывает, что отношения в области охоты и охотничьего хозяйства регулируются на основе указанного закона специальным федеральным законом и принимаемыми в соответствии с ним другими федеральными законами, иными нормативными правовыми актами РФ, а также законами и иными нормативными актами субъектов Федерации.

*Охота* есть выслеживание с целью добычи, преследование и сама добыча диких зверей и птиц. К охоте приравнивается нахождение в охотничьих угодьях с оружием, собаками, ловчими птицами, капканами и другими орудиями охоты, либо с добытой продукцией охоты<sup>236</sup>. Охота, как юридически обусловленная деятельность, влекущая установление прав и обязанностей охотников, предполагает, во-первых, добычу (включая выслеживание и преследование) не любых объектов животного мира, а только тех, которые отнесены к объектам охоты в порядке, установленном в нормативном порядке.

*Перечень объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты*, составляется специально уполномоченным государственным органом по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира по согласованию с органами исполнительной власти субъектов Федерации и утверждается Правительством РФ<sup>237</sup>. При

<sup>236</sup> Положение “Об охоте и охотничьем хозяйстве РСФСР” // СП РСФСР, 1960, № 34, ст.164 (в ред. Постановлений Совмина РСФСР от 10.02.64 № 182; от 02.06.69 № 337; от 23.02.73 г. № 87; от 17.03.76 № 176; от 05.09.77 № 471; от 23.10.79 № 521; от 06.01.82 № 14; Постановления Совмина-Правительства РФ от 23.06.93 № 594; Постановлений Правительства РФ от 07.07.92 № 466; от 03.05.94 № 436).

<sup>237</sup> Постановлением Правительства РФ от 26 декабря 1995 г. № 1289 “О перечне объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты” // СЗ РФ, 1996, № 2, ст.120, (в ред. Распоряжения Правительства РФ от 23.11.96 № 1739-р, Постановления Правительства РФ от 30.07.98 № 859) к млекопитающим - объектам охоты (за исключением видов, занесенных в Красные книги РФ и субъектов Федерации) относятся: волк, шакал, лисица, корсак, песец, енотовидная собака, енот-полоскун, медведи, рысь, россомаха, барсук, куницы, соболь, харза, дикие кошки, ласка, горностаи, солонгой, колонок, хори, норки, выдра, зайцы, дикий кролик, бобры, сурки, суслики, кроты, бурундуки, летяга, белки, хомяки, ондатра, водяная полевка, кабан, кабарга, дикий северный олень, косули, лось, благородный олень, пятнистый олень, лань, овцебык, муфлон, сайгак, серна, сибирский горный козел, туры, снежный баран, гибриды зубра с бизоном и домашним скотом.

Птицы, являющиеся объектами охоты (за исключением видов, занесенных в Красные книги РФ и субъектов Федерации): гуси, казарки, утки, глухари, тетерева, рябчик, куропатки, перепела, кеклик, фазаны, улары, пастушок, обыкновенный погоныш, коростель, камышница, лысуха, чибис, тулес, хрустан, камнешарка, турухтан, травник, улиты, мородунка, веретенники, кроншнепы, бекасы, дупеля, гаршнеп, вальдшнеп, саджа, голуби, горлицы. Для традиционных нужд коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока к объектам охоты также относятся гагары, бакланы, поморники, чайки, крачки, чистиковые, кроме видов, подвидов и популяций, занесенных в Красные книги РФ и субъектов Федерации.

этом учитывается их статус, численность, традиции в использовании, виды и качество получаемой продукции.

Во-вторых, охота может проводиться только в пределах охотничьих угодий, которыми признаются все земельные, лесные и водопокрытые площади, служащие местом обитания диких зверей и птиц и могут быть использованы для ведения охотничьего хозяйства.

Использование участков лесного фонда в качестве охотничьих угодий по законодательству о животном мире эквивалентно пользованию участками лесного фонда в качестве охотничьих угодий, которое рассматривается лесным законодательством как один из видов лесопользования. Охотничьи угодья могут находиться в государственной собственности (федеральной и собственности субъектов РФ) – угодья общего пользования, охота в которых осуществляется в порядке, установленном Правилами охоты. Охотничьи угодья могут быть переданы лицам в пользование на основе договоров аренды или безвозмездного пользования участками лесного фонда. В таких угодьях охота производится по разрешениям, выдаваемым этими лицами. В угодьях, закрытых для охоты (заповедники, заказники и зеленые зоны) любая охота запрещена.

Правом охоты с охотничьим огнестрельным оружием пользуются все достигшие 18-летнего возраста граждане РФ<sup>238</sup>, сдавшие испытания по правилам охоты, технике безопасности на охоте, обращению с охотничьим огнестрельным оружием и уплатившие государственную пошлину в установленном размере. В субъектах Российской Федерации, где законодательными (представительными) органами власти снижен возраст, по достижении которого разрешено использование охотничьего огнестрельного оружия, охотничьи билеты на право охоты с огнестрельным оружием выдаются по достижении установленного для владения огнестрельным оружием возраста. Граждане, населяющие районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности, пользуются правом охоты с охотничьим огнестрельным оружием с 14-летнего возраста.

*Любительская и спортивная охота*<sup>239</sup> с разрешенными орудиями охоты, а также охотничьими собаками и ловчими птицами может проводиться всеми гражданами РФ, сдавшими испытания по правилам охоты, технике безопасности на охоте, обращению с охотничьим оружием и уплатившими государственную пошлину в установленном размере. Любительская и спортивная охота с соблюдением установленных правил в угодьях, в которых охотничье хозяйство ведется общественными охотничьими организациями, другими юридическими и физическими лицами, осуществляется с их разрешения, а в иных

<sup>238</sup> ФЗ РФ “Об оружии” // СЗ РФ, 1996, № 51, ст.5681.

<sup>239</sup> Порядок ее проведения установлен Постановлением Совета Министров – Правительством РФ от 26 июля 1993 г. № 728 “О любительской и спортивной охоте в Российской Федерации” // СЗ РФ, 1993, № 31, ст.2991.

охотничьих угодьях – с разрешения государственных органов управления охотничьим хозяйством.

Удостоверением на право охоты служат охотничьи билеты, выдаваемые государственными органами управления охотничьим хозяйством, или членские охотничьи билеты, выдаваемые общественными охотничьими организациями<sup>240</sup>, с отметкой этих организаций о сдаче испытаний по правилам охоты, технике безопасности на охоте, обращению с охотничьим оружием и об уплате государственной пошлины, и путевка (лицензия).

Охота допускается при наличии разрешения на хранение и ношение охотничьего оружия. Право любительской и спортивной охоты может быть предоставлено лицам, не являющимся гражданами РФ, по путевкам, выдаваемым в установленном порядке.

Безружейная охота на сусликов, хомяков, крыс водяных и амбарных, а также на кротов производится всеми гражданами, независимо от возраста, без выборки охотничьего билета.

На территории России правила охоты устанавливаются субъектами Российской Федерации на основании Типовых правил охоты в Российской Федерации. Правила охоты являются основным документом, который определяет порядок проведения охоты. Основными задачами правил охоты является сохранение видового многообразия охотничьих животных и обеспечение рационального использования их ресурсов путем промысловой и любительской охоты.

Во время охоты на территории России запрещается:

- 1) применение малокалиберных винтовок и карабинов под патрон бокового огня для любительской охоты, а также для добычи бурого медведя и диких копытных животных;
- 2) добыча диких копытных животных и бурого медведя в целях любительской охоты при их переправе через водоемы или с применением самодельных орудий;
- 3) применение на охоте пневматического оружия, луков, арбалетов, крючьев, а также ловчих ям и настороженных ружей;
- 4) применение охотничьего огнестрельного оружия, не зарегистрированного в органах внутренних дел;

---

<sup>240</sup> Порядок выдачи охотничьих билетов установлен Приказом Министерства сельского хозяйства и продовольствия РФ от 25 мая 1998 г. № 302, утвердившим “Инструкцию о порядке выдачи охотничьих билетов и учета охотников на территории Российской Федерации” // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти РФ, 1998, № 18. В соответствии с Инструкцией охотничий билет является удостоверением на право охоты для граждан России. Для иностранных граждан удостоверением на право охоты служит охотничий билет иностранного охотника. Охотничьи билеты и охотничьи билеты иностранного охотника выдает Департамент по охране и рациональному использованию охотничьих ресурсов Министерства сельского хозяйства РФ и его территориальные органы. Охотничий билет выдается по месту постоянного жительства сроком на 5 лет и подлежит обязательной ежегодной регистрации в выдавших его органах. Без отметки о регистрации охотничий билет признается недействительным. Охотничий билет иностранного охотника выдается по месту проведения охоты на срок действия контракта или приглашения на охоту.

5) использование при любительской охоте сетей, вентерей, петель, шатров, применение любых видов химических препаратов (кроме пахучих приманок), взрывчатых веществ, магнитофонов и других аппаратов, воспроизводящих подманивающие звуки для добычи птиц;

6) применение световых устройств для добычи птиц;

7) применение автотранспортных устройств для преследования и добычи любых видов животных, а также стрельба со всех видов автотранспортных средств, за исключением стрельбы с плавающих средств с выключенным мотором;

8) сбор яиц и разорение гнезд диких птиц, разрушение и раскопка постоянных жилищ пушных зверей.

Во время охоты разрешается частично разрушать ондатровые хатки и норы; вскрывать любые убежища мелких пушных зверей; применять при добыче мелких пушных зверей, лисицы, енотовидной собаки, барсука небольшие сети (обметы, рукавички, сачки и т.п.) при непосредственном участии охотника; прокапывать узкие колодцы к норам лисиц, енотовидных собак, барсуков в целях помощи работающим в норе собакам. После охоты раскопанные участки нор должны быть восстановлены и закопаны грунтом.

При проведении охоты для отыскания, преследования и ловли диких зверей и птиц разрешается использование охотничьих собак. Все собаки, находящиеся с охотником в охотничьих угодьях, должны быть вписаны в охотничий билет или иметь свидетельство о регистрации в органах ветеринарного надзора. Сроки применения охотничьих собак различных пород и порядок их натаски и нагонки устанавливаются местными правилами охоты. Если на охоте собака угнала зверя за пределы охотничьего хозяйства, в котором охотнику предоставлено право охоты, при поиске и отзыве собаки на другой территории он обязан находиться с разряженным и разобранным ружьем.

*Охота на диких копытных животных* подлежит обязательному лицензированию и может проводиться как отдельными охотниками, так и в ходе коллективной охоты.

1) При коллективной охоте лицензия должна находиться у ответственного за отстрел лица (старшего команды, бригадира). Он обязан:

2) при получении лицензии проверить правильность и полноту ее заполнения;

3) оформить путевку на отстрел животного;

4) перед охотой проверить у всех членов команды наличие и действительность охотничьих билетов и разрешения на ношение оружия;

5) составить список участников охоты с указанием даты проведения охоты, номеров лицензий и путевок, вида животного, фамилии, имен и отчеств охотников, номера первичной организации и названия окружного общества охотников, где охотники состоят на учете;

6) провести инструктаж по технике безопасности и порядку проведения охоты;

7) *в случае ранения зверя до начала дальнейшего преследования сделать отметку о ранении в лицензии и организовать добор раненого животного, на который отводится один день, не считая дня ранения;*

8) *в случае перестрела (добычи животных сверх установленного лицензией) или отстрела животного другого пола, или отстрела взрослого животного по лицензии, выданной для отстрела молодняка до одного года, сделать в лицензии отметку об отстреле. При этом составляется акт о случившемся и передается в органы государственного надзора или администрацию охотничьего хозяйства. Продукция от добытых в этих случаях животных сдается в заготовительные организации.*

При преследовании раненого животного охотнику разрешается пересекать границы охотничьего хозяйства и заходить в соседние с местом отстрела охотничьи угодья, предварительно сделав отметку о ранении зверя в лицензии.

*Добыча бурого медведя* в Российской Федерации допускается только по лицензии. Порядок охоты такой же, как на диких копытных животных. На добор раненого животного отводится два дня, не считая дня отстрела. Запрещается отстрел медведиц, имеющих медвежат текущего года рождения, до залегания их в берлогу. При охоте на берлоге в случае, если в одной берлоге лежат несколько зверей, охотник может отстрелять всех зверей с последующим оформлением лицензий. Сроки охоты на бурых медведей устанавливаются местными правилами охоты.

*Охота на пушных зверей охотниками-любителями* осуществляется на основании путевки. При охоте на лицензионные виды (соболь, речного бобр, выдра), кроме того, необходим договор с заготовительной организацией на сдачу их шкурок. В договоре указывается предельное количество лицензионных видов пушных зверей, которое охотник имеет право добыть в сезон охоты. Добыча нелегальных видов пушных зверей не лимитируется по количеству и не регламентируется числом охотничьих дней в неделю. В охотничьих хозяйствах администрация хозяйства имеет право устанавливать при охоте на зайца и барсука дни, закрытые для охоты, а также предельные нормы добычи этих зверей на одного охотника за день охоты.

В случае непреднамеренной добычи пушного зверя, на добывание которого у охотника не было разрешения, или в случае непреднамеренной добычи лицензионных видов пушных зверей в количестве, сверх указанного в договоре, охотник обязан сделать в договоре запись о непреднамеренной добыче или перелове. После выхода с участка охоты незамедлительно известить об этом государственную службу охотничьего надзора и сдать в заготовительную организацию шкурки животных, относящихся к видам, подлежащим обязательной сдаче государству. Шкурки белки, бобра, выдры, горностая, колонка, куницы (лесной и каменной), лисицы, норки (европейской и американской), ондатры, песца, россомахи, рыси, соболя, добытых на охоте, сдаются государству в течение 30 дней по окончании сезона охоты на данные виды пушных зверей.

Добывание крота, бурундука, сусликов (кроме суслика-песчаника), хомяка разрешается производить без членского охотничьего билета и путевки.

Всем гражданам разрешается круглогодичный отлов мелкими капканами и другими самоловами хорей и лисиц на территории сельских населенных пунктов, в хозяйственных постройках и на приусадебных участках.

*Весенняя охота на пернатую дичь* разрешается продолжительностью не более 10 календарных дней на конкретный вид дичи. В России разрешаются следующие виды охот: на самцов глухарей на току; на токующих самцов тетерева (из укрытия); на вальдшнепов на вечерней и утренней тяге; селезней уток из укрытия; на гусей из укрытия. Перечень видов охот и конкретные сроки весенней, летне-осенней и осенне-зимней охоты на пернатую дичь определяются местными правилами охоты. Летне-осенняя охота на пернатую дичь с породными легавыми и спаниелями может открываться на три недели раньше установленных общих сроков охоты. В охотничьих хозяйствах администрация хозяйства имеет право устанавливать закрытые для охоты дни, а также предельные нормы добычи пернатой дичи на одного охотника в день. С 15 сентября все нормы добычи пернатой дичи отменяются, за исключением мест, где проходят пути массовой миграции водоплавающих птиц.

*Правом охоты с ловчими птицами* на территории Российской Федерации пользуются все граждане, достигшие 16-летнего возраста и являющиеся членами общества охотников. Удостоверением на право охоты с ловчими птицами служит охотничий или членский билет с отметкой об уплате государственной пошлины и путевка. Охота с ловчими птицами на территории России разрешается в период с 20 июля по 1 марта каждого года. При этой охоте нормы добычи и закрытые для охоты дни не устанавливаются. Разрешение на отлов и содержание ловчих птиц охотники могут получить в местных органах.

*Отлов певчих птиц* в России разрешен для всех граждан. Удостоверением на право отлова и торговли певчими птицами служит разрешение, выдаваемое органами государственного охотничьего надзора. В сезон разрешается отловить не более 10 экземпляров певчих птиц определенных видов. Перечень видов птиц, разрешенных к отлову, и сроки отлова определяются местными правилами охоты. При любительском отлове певчих птиц запрещается применение больших стационарных ловушек, паутинных сетей, птичьего клея, снотворных веществ, электронных устройств, воспроизводящих звук птиц, мелких хищников и сов для ловли “на тревогу”, а также любых способов отлова у гнезд.

В течение всего года на территории Российской Федерации подлежит регулированию численность волка, шакала, серой вороны, а также бродячих беспородных собак и кошек. Добыча этих животных без применения огнестрельного оружия, специальных препаратов, а

также петель и капканов разрешается всем гражданам. Охотник-любитель имеет право отстреливать этих животных при любом законном нахождении в угодьях с оружием. По специальным разрешениям органов государственного охотничьего надзора охотникам разрешается производить отстрел указанных животных в течении всего года, применять для их добычи автотранспортные средства, малокалиберное оружие, капканы, петли, сетевые самоловы, магнитофоны, а также специальные препараты в строгом соответствии с инструкциями по их применению. Беспородные собаки, а также кошки, находящиеся в охотничьих угодьях более 200 метров от населенных пунктов без владельцев, считаются бродячими. Охотничьи собаки, а также другие собаки, находящиеся в охотничьих угодьях с владельцами, отстрелу не подлежат.

*Продукция охоты* – вся продукция, получаемая от добывания диких зверей и птиц. Охотник обязан обеспечить сохранность добытого мяса дичи. Добытую продукцию охотник имеет право сдать в соответствующие организации. Основанием для приема мяса, шкур диких животных, бурого медведя и кабарговой струи являются отрывные талоны на бланках лицензий и членский охотничий билет. Шкурки пушных зверей сдаются в заготовительные организации по предъявлению членского охотничьего билета, а лицензионных видов, кроме того, – по предъявлению договора, на основе которого производилась добыча этих животных. Шкуры волка, шакала, лисицы, хорей, крота, бурундука, сусликов ( кроме суслика-песчаника), водяной крысы, хомяка принимаются заготовительными организациями без предъявления членского охотничьего билета.

Незаконно добытая продукция отстрела диких копытных животных и бурого медведя должна сдаваться в торгово-заготовительные организации. В случае, если эта продукция использована самим нарушителем охоты или по его вине пришла в негодность, нарушитель возмещает ее стоимость. Незаконно добытые шкурки пушных зверей также подлежат сдаче в заготовительные организации.

*Ответственность за нарушение правил охоты.* Лица, допустившие нарушение правил охоты, привлекаются к административной, уголовной, а в случае причинения ущерба госохотфонду незаконной добычей диких животных к гражданско-правовой ответственности.

Грубыми нарушениями правил охоты считаются:

- 1) охота без членского охотничье-рыболовного билета, с недействительным билетом;
- 2) охота вне сроков охоты на данный вид животного;
- 3) охота в запрещенных местах (заповедниках, заказниках);
- 4) охота без лицензии на диких копытных животных и бурого медведя;
- 5) охота без договора на лицензионные виды пушных зверей.



Нормативные акты, регулирующие отношения по пользованию объектами животного мира, устанавливают таксовый метод определения вреда, причиненного незаконной охотой. В случае нанесения ущерба государственному охотничьему фонду с нарушителя взыскиваются денежные суммы в следующих размерах (в минимальных размерах заработной платы по видам объектов охоты): лось, олень благородный (европейский, кавказский, марал, изюбрь), овцебык – 20; пятнистый олень, лань – 10; косуля, дикий кабан, дикий северный олень, снежный баран, сибирский горный козел, тур (кавказский, дагестанский), сайгак, муфлон, серна – 5; кабарга – 4; соболь – 10; бобр, выдра, песец, рысь, россомаха – 6; куница (лесная, каменная), норка (европейская, американская), кидус – 5; харза, лисица, енотовидная собака, енот-полоскун, корсак – 4; хорь (лесной, степной), колонок, солонгой, горностай, кот дикий (лесной, камышовый), сурок – 2; ондатра – 1; белка, летяга, ласка, суслик-песчаник – 0,5; крот, бурундук – 0,1; медведь бурый – 10; барсук – 4; зайцы, дикий кролик – 1; охотничьи птицы – 0,6.

При причинении ущерба государственному охотничьему фонду на территории государственных заповедников ущерб исчисляется в двойном размере. За раскопку выводковых нор барсуков, лисицы, корсака, енотовидной собаки, сурка, выдры, дикого кролика, а также разрушение жилищ ондатры и бобра или плотин бобра ущерб взыскивается в трехкратном размере. Ущерб, причиненный незаконной добычей видов животных, занесенных в Красную книгу Российской Федерации, исчисляется по специальным таксам.

Помимо приведенных мер ответственности, виновные лица несут административную ответственность за нарушения правил использования оружия при охоте, в частности за: нахождение с заряженным ружьем в населенных пунктах; стрельбу на расстоянии ближе 100 метров от жилья; участие в охоте или нахождение с собранным оружием в состоянии опьянения; стрельбу на облавной охоте вдоль стрелковой линии, при которой снаряд прошел ближе 10 метров от другого стрелка; нахождение на любых автотранспортных средствах с заряженным оружием (за исключением охоты с катеров и лодок с выключенным мотором); провоз собранного незачехленного оружия на автомашинах, тракторах, тягачах и мотоциклах, кроме случаев проведения облавных охот на диких копытных животных.

Особые ограничения на пользование объектами животного мира установлены в отношении тех из них, которые занесены в Красную книгу Российской Федерации<sup>241</sup>. Красная книга Российской Федерации ведется специально уполномоченным органом управления использованием и охраной природных ресурсов на основе систематически обновляемых данных о состоянии и распространении редких и находящихся под угрозой

<sup>241</sup> Постановление Правительства РФ “О красной книге Российской Федерации” // СЗ РФ, 1996, № 9, ст.808.

исчезновения видов (подвидов, популяций) диких животных и дикорастущих растений и грибов, обитающих ( произрастающих) на территории Российской Федерации, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации. Красная книга России является официальным документом, содержащим свод сведений о перечисленных объектах животного и растительного мира, а также о необходимых мерах по их охране и восстановлению. Изъятие из естественной природной среды объектов животного и растительного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации, допускается в исключительных случаях в порядке, установленном российским законодательством. Решения о занесении в Красную книгу РФ и об исключении из нее объектов животного и растительного мира, определение порядка и мер их охраны принимаются специально уполномоченным государственным органом управления использованием и охраной природных ресурсов по согласованию с Министерством сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации, Комитетом Российской Федерации по рыболовству, федеральным органом управления лесным фондом, органами исполнительной власти субъектов Федерации и Российской академией наук. Издание Красной книги РФ осуществляется не реже одного раза в 10 лет. Пользование объектами животного мира, занесенными в Красную книгу РФ осуществляется на основании распорядительных лицензий.

Форма и порядок выдачи распорядительных лицензий установлены Постановлением Правительства РФ “О порядке выдачи разрешений (распорядительных лицензий) на оборот диких животных, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации”<sup>242</sup>. Для получения разрешения (распорядительной лицензии) на оборот диких животных, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу РФ, заинтересованные лица подают в специально уполномоченный орган государственного управления использованием и охраной природных ресурсов заявление, в котором указывают: сведения о заявителе; заявляемый вид пользования животным миром; перечень заявляемых видов диких животных; предполагаемый срок пользования дикими животными; сведения об условиях содержания изымаемых из естественной природной среды диких животных. К заявлению прикладываются: копия устава ( для юридических лиц); документы, обосновывающие целесообразность осуществления указанного в заявлении вида пользования; заключения Всероссийского научно-исследовательского института охраны природы, территориального органа специально уполномоченного государственного органа управления использованием и охраной природных ресурсов и при необходимости иных компетентных организаций о допустимости осуществления пользования заявляемыми видами диких животных. В распорядительной лицензии могут быть определены условия содержания в неволе диких животных, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу РФ, порядок их выпуска в естественную природную среду и иные условия в соответствии с требованиями по охране животных. Решение о выдаче или об отказе в выдаче разрешения принимается в течение 30 дней со дня получения заявления со всеми необходимыми документами.

<sup>242</sup> Постановление Правительства РФ “О порядке выдачи разрешений (распорядительных лицензий) на оборот диких животных, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации” // СЗ РФ, 1996, № 9, ст.807.

Основаниями для отказа в выдаче разрешения могут служить: неполный состав сведений в заявлении и представленных документах; неудовлетворительное обоснование целесообразности осуществления указанного в заявлении вида пользования; отрицательное заключение Всероссийского научно-исследовательского института охраны природы, территориального органа специально уполномоченного государственного органа управления использованием и охраной природных ресурсов или иной компетентной организации; обнаружение недостоверных данных в представленных документах.

#### § 4. Правовое регулирование рыболовства

Рыболовство, в отличие от охоты, продолжает в современных условиях играть важную роль в обеспечении населения Российской Федерации продуктами питания. Добыча водных живых ресурсов ведется во внутренних водоемах России и за пределами ее территории – в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфа РФ. Возможности добычи рыбы и других морских ресурсов в исключительной экономической зоне России оцениваются в 4,1 – 4,7 млн. тонн.<sup>243</sup> Около 250 тыс. тонн и 200 тыс. тонн водных живых ресурсов дают ежегодно внутренние морские и пресные водоемы.

Основными объектами промысла *морей Дальнего Востока* являются: минтай, сельдь, треска, камбала, сайра, лососевые и др. Вылов минтая составляет около 2 млн. тонн, сельди – около 0,5 млн. тонн, трески – 170 – 180 тыс. тонн, а вылов лососевых колеблется от 100 до 200 тыс. тонн. Моря Дальнего Востока также богаты промысловыми морскими беспозвоночными: крабами, креветками, моллюсками, иглокожими. Здесь идет активная добыча морского котика и тюленей.

Основные объекты промысла в *северо-восточной части Атлантики* (Баренцево море) – треска (90 тыс. тонн), пикша (40 тыс. тонн), камбала и др. В Балтийском море промысловыми являются салака, шпрот, треска и лосось. Использование запасов основных промысловых рыб в этих морях регулируется Международными комиссиями по рыболовству. Квоты России по вылову рыбы на Балтике следующие: салака – 32 тыс. тонн, шпрот – 55 тыс. тонн, треска – 7 тыс. тонн, лосось – 115 тонн).

В *Каспийском море* основными промысловыми видами являются 3 вида кильки. Российская квота составляет около 94 тыс. тонн и почти полностью используется. Вылов осетровых рыб Россией в 1996 г. на *Нижней Волге и на Каспии* составляет около 1,3 млн. тонн. На *Азовском море* промысловыми рыбами являются осетровые, хамса, тюлька, судак, лещ, тарань. Лимит вылова этих рыб сохраняется последние годы на уровне 1 500 тонн (1 200 тонн осетра и 300 тонн севрюги).

Основной объем вылова рыбы в *пресных водоемах России* (до 60 процентов) приходится на бассейны крупных рек (26 тыс. тонн), озер (38 тыс. тонн) и водохранилищ (41 – 42 тыс. тонн). В *Азиатской России* максимальные уловы рыбы получают в Обь-Иртышском бассейне (15 – 17 тыс. тонн, или около 70 процентов улова всей речной рыбы в России). Объектом добычи являются сиговые, язь, малоценные виды и др. Вылов осетровых

<sup>243</sup> Данные Первого национального доклада Российской Федерации “Сохранение биологического разнообразия в России”, подготовленного Государственным комитетом Российской Федерации по охране окружающей среды.

(сибирский осетр, стерлядь) незначителен – около 50 тонн. Из водоемов *Восточной Сибири* наиболее освоенными для промышленного лова являются река Енисей и озеро Байкал. В Байкале ежегодно вылавливается 3,0 – 3,2 тыс. тонн (65 – 73 процентов – байкальский омуль). Годовой улов рыбы в Енисее – 1,7 – 1,8 тыс. тонн.

Особый вид морского промысла – вылов беспозвоночных (особенно, крабов) в дальневосточных морях. По данным Федеральной пограничной службы, на которую возложен контроль за промыслом в окраинных морях России, регистрируется лишь примерно 10 процентов экспорта в Японию (“теневой” экспорт морепродуктов из России в эту страну достигает 2 млрд. долларов в год). Ущерб от рыболовного браконьерства оценивается в 4 млрд. долларов США в год.

Остальные виды рыболовства не являются промысловыми. У коренных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока рыболовство – основной или второй по значимости тип хозяйства. Оно распространено в бассейнах крупных сибирских рек и тихоокеанского побережья. Это важная часть самообеспечения продовольствием денежного дохода местного населения. Любительское рыболовство характерно для центральных и черноземных районов. Основная роль рыбалки здесь – рекреационная и спортивная.

Живые ресурсы, обитающие в водных объектах, разнообразны и не сводятся только к рыбам. Всех их можно объединить под одним понятием *водные биологические ресурсы* – запасы рыбы, водных беспозвоночных, водных млекопитающих, водорослей, других водных растений и животных, находящихся во внутренних водах, в территориальном море, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне РФ.

Важнейшим видом водных биоресурсов являются рыбы. В зависимости от мест их обитания выделяют следующие виды рыб. *Анадромные* – виды, нерестящиеся в пресной воде и мигрирующие в морские воды. *Катадромные* – виды, нерестящиеся в морской воде и мигрирующие в пресные воды. *Трансграничные и далеко мигрирующие* виды рыб и других водных животных – виды, ареалом обитания которых являются территориальное море, континентальный шельф, исключительная экономическая зона РФ, прилегающие к ней акватории открытого моря, а также территориальное море иностранных государств и прилегающие к ним морские районы, находящиеся под их юрисдикцией.

В зависимости от целей рыболовства различают такие его виды, как промышленное, любительское и спортивное рыболовство.

*Промышленное рыболовство* включает в себя изъятие водных биоресурсов в предпринимательских целях с использованием специальных средств вылова, обработку, транспортировку, хранение водных биоресурсов и продуктов их переработки. Постановление

Правительства РФ от 26 сентября 1995 г. № 967<sup>244</sup> устанавливает порядок лицензирования промышленного рыболовства для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. В соответствии с Приказом Министерства сельского хозяйства и продовольствия от 1 июля 1998 г. № 414<sup>245</sup> в области промышленного рыболовства подлежат лицензированию следующие виды деятельности, относящейся к использованию водных биологических ресурсов:

1) добыча рыбы, других водных животных и растений в предпринимательских целях, осуществляемая на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне РФ, в открытом море и в прибрежных зонах иностранных государств, а также осуществляемая с использованием судов, мощность главного двигателя которых 110 кВт и более, во внутренних водоемах и территориальном море РФ;

2) добыча рыбы, других водных животных и растений в предпринимательских целях, осуществляемая во внутренних водоемах и территориальном море РФ с использованием судов, мощность главного двигателя которых менее 110 кВт, а также орудиями и способами лова без использования плавсредств;

3) приемка и транспортировка уловов рыбы, других водных животных и растений, продуктов их переработки, иных грузов на судах, все виды обслуживания в море рыбопромысловых судов;

4) рыбохозяйственные научные исследования (включая изъятие рыбы, других водных животных и растений для исследовательских целей и контрольного лова) с целью оценки запасов и разработки рекомендаций по рациональному использованию водных биоресурсов; разработка нормативов и требований к составу и свойствам воды рыбохозяйственных водоемов.

В области промышленного рыболовства лицензирования требует:

1) воспроизводство водных биоресурсов в естественных водоемах и водохранилищах, включая изъятие гидробионтов для этих целей;

2) акклиматизация гидробионтов в естественных водоемах и водохранилищах, включая их вылов и перевозку в другие водоемы с этой целью;

3) культивирование гидробионтов в естественных водоемах и водохранилищах (товарные морские, озерные и садковые хозяйства).

Лицензии на промышленное рыболовство выдаются на срок не менее трех лет. Лицензия на меньший срок может быть выдана по заявлению лица, обратившегося за ее

---

<sup>244</sup> Постановление Правительства РФ от 26 сентября 1995 г. № 967 “ Об утверждении “Положения о лицензировании промышленного рыболовства и рыболовства” // СЗ РФ, 1995, № 40, ст.3820.

<sup>245</sup> Приказ Министерства сельского хозяйства и продовольствия от 1 июля 1998 г. № 414 “ Об утверждении перечня видов деятельности, относящихся к промышленному рыболовству и рыболовству, которые подлежат лицензированию” (опубликован не был).

получением. Срок действия лицензии на промышленное рыболовство может быть продлен в порядке, установленном для ее получения. Лицензии, выданные Комитетом Российской Федерации по рыболовству, действительны на всей территории РФ. Лицензии, выданные бассейновым управлением по охране, воспроизводству рыбных запасов и регулированию рыболовства Комитета РФ по рыболовству или органом исполнительной власти субъекта Федерации, которому Комитетом переданы полномочия на ведение лицензионной деятельности, действительны только на соответствующих территориях и рыбохозяйственных водоемах.

Деятельность на основании лицензии, выданной бассейновым управлением по охране, воспроизводству рыбных запасов и регулированию рыболовства Комитета РФ по рыболовству или органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, может осуществляться на территории иных субъектов Федерации после регистрации таких лицензий уполномоченными органами таких субъектов. Регистрация проводится в течение 30 дней по предъявлении оригинала лицензии с проверкой указанных в лицензии данных.

Для получения лицензии на промышленное рыболовство заявитель представляет в уполномоченный орган: а) заявление о выдаче лицензии с указанием сведений и приложением документов, индивидуализирующих заявителя; б) документ, подтверждающий оплату рассмотрения заявления. Для получения лицензии на промышленное рыболовство с использованием судов, мощность главного двигателя которых более 110 кВт, или на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне РФ, в открытых районах Мирового океана, прибрежных зонах иностранных государств, заявитель дополнительно представляет: а) перечень принадлежащих ему или арендованных им судов, мощность главного двигателя которых более 110 кВт; б) сертификат безопасности – документ, удостоверяющий соответствие используемых технических средств требованиям безопасности.

Для получения лицензии на промышленное рыболовство во внутренних водоемах с использованием судов, мощность главного двигателя которых 110 кВт и менее, во внутренних водоемах и территориальных водах с использованием стационарных или береговых орудий и способов лова, заявитель дополнительно представляет: а) перечень судов, мощность главного двигателя которых от 9 кВт до 110 кВт включительно; б) заверенную копию решения органа исполнительной власти соответствующего субъекта Федерации о закреплении за заявителем рыбопромысловых участков.

В выдаче лицензии может быть отказано при наличии в документах, представленных заявителем, недостоверной или искаженной информации, либо при отрицательном экспертном заключении, установившем несоответствие лицензируемой деятельности

условиям, необходимым для осуществления соответствующего вида деятельности, и условиям безопасности.

Лицензирование промышленного рыболовства производится на платной основе. За рассмотрение заявления о выдаче лицензии взимается плата в размере 0,1 минимального размера оплаты труда, за выдачу лицензии (или ее копии) – в размере 3-кратного минимального размера оплаты труда.

Лицензия на промышленное рыболовство может быть аннулирована или ее действие приостановлено в случае:

- 1) представления лицензиатом заявления об этом;
- 2) обнаружения недостоверных данных в документах, представленных для получения лицензии;
- 3) нарушения лицензиатом условий лицензии;
- 4) невыполнения лицензиатом предписаний, распоряжений государственных органов или приостановления ими деятельности юридического лица, а также индивидуального предпринимателя;
- 5) ликвидации юридического лица или прекращения действия свидетельства о государственной регистрации индивидуального предпринимателя.

Органы исполнительной власти субъектов Федерации приостанавливают на своей территории действие лицензий, выданных органами исполнительной власти иных субъектов РФ, также в случае, если лицензия не зарегистрирована на данной территории, либо лицензиат не выполняет требования законодательства, установленные для соответствующего вида деятельности.

*Любительское и спортивное рыболовство* – вылов водных биоресурсов в потребительских, рекреационных и спортивных целях. Лицензирование деятельности, относящейся к любительскому и спортивному рыболовству, осуществляется органами исполнительной власти<sup>246</sup>. Перечень видов такой деятельности, а также перечень ценных видов рыб, водных животных и растений, вылов которых допускается только при наличии лицензии, устанавливается Приказами Государственного комитета РФ по рыболовству по каждому субъекту РФ по представлению органов исполнительной власти соответствующего субъекта Федерации<sup>247</sup>. Так например, на территории Томской области подлежат лицензированию такие виды деятельности, как:

---

<sup>246</sup> Порядок лицензирования спортивного и любительского рыболовства установлен Постановлением Правительства РФ от 26 сентября 1995г. № 968 “Об утверждении “Положения о лицензировании спортивного и любительского лова ценных видов рыб, водных животных и растений” // СЗ РФ, 1995, № 40, ст.3821.

<sup>247</sup> См., например, Приказ Роскомрыболовства РФ от 15 июля 1996г. № 144 “Об утверждении перечней видов деятельности по организации спортивного и любительского рыболовства и видов водных биоресурсов, подлежащих лицензированию” (Опубликован не был).



- 1) организация соревнований по рыболовному спорту;
- 2) организация спортивного и любительского лова рыбы, раков в соответствии с Правилами любительского и спортивного рыболовства и предусмотренными орудиями лова;
- 3) организация культурных рыбных хозяйств, баз и пунктов спортивного и любительского рыболовства с предоставлением сервисных услуг: плавсредств, сооружений для рыбной ловли (мостики, пантоны, сижи), снастей, инвентаря, наживки, стоянки автотранспорта, обустройство мест отдыха, проживания, ночлега и др.;
- 4) организация производства по изготовлению орудий лова для любительского лова рыбы и сопутствующих предметов, организация заготовки и реализации наживки, включая отлов для этих целей беспозвоночных и малоценных видов рыб, для спортивного и любительского рыболовства;
- 5) организация зарыбления водоемов для целей спортивного рыболовства (перечень видов рыб, водоемов и масштабы зарыбления согласовываются с органами рыбоохраны).

Перечень ценных видов рыб, водных животных и растений, организация спортивного и любительского лова которых подлежит лицензированию администрацией Томской области на территории области, включает в себя такие виды рыб, как судак, сазан, лещ, щука, карп, налим, язь, карась, плотва, елец, линь, окунь, мотыль, муксун, стерлядь, пелядь, гаммарус, трубочник.

Деятельность по организации спортивного и любительского лова ценных видов рыб, водных животных и растений осуществляется юридическими лицами, а также физическими лицами, зарегистрированными в качестве индивидуальных предпринимателей, на основании лицензии. Для получения лицензии на организацию спортивного и любительского рыболовства заявитель представляет в орган исполнительной власти субъекта Федерации: а) заявление о выдаче лицензии с указанием сведений и приложением документов, индивидуализирующих заявителя; б) биологическое обоснование использования водоема или объекта лова для спортивного и любительского рыболовства, подготовленное региональной рыбохозяйственной научной организацией, а также план мероприятий по организации спортивного и любительского рыболовства с указанием рыбоводно-мелиоративных, строительных работ, режима эксплуатации рыбных запасов и перечня предоставляемых услуг; в) документ, подтверждающий оплату рассмотрения заявления. За рассмотрение заявления заявитель уплачивает одну десятую минимального размера оплаты труда; за выдачу лицензии или ее копии – три минимальных размера оплаты труда.

Уполномоченный орган приостанавливает действие выданных им лицензий или аннулирует их в случаях:

- 1) подачи лицензиатом заявления;

- 2) обнаружения недостоверных данных в документах, представленных для получения лицензии;
- 3) нарушения лицензиатом условий действия лицензии;
- 4) невыполнения лицензиатом предписаний или распоряжений государственных органов или приостановления ими деятельности юридического лица (индивидуального предпринимателя);
- 5) ликвидации юридического лица или прекращения действия свидетельства о государственной регистрации индивидуального предпринимателя.

Спортивное и любительское рыболовство на территории иных субъектов Российской Федерации может проводиться после регистрации лицензий уполномоченными органами субъектов Федерации. Уполномоченные органы субъектов Федерации приостанавливают действие на своей территории лицензий, выданных уполномоченными органами иных субъектов РФ также в случаях: отсутствия регистрации лицензии на данной территории, невыполнения лицензиатом требований законодательством РФ, регулирующего соответствующий вид деятельности. Контроль за наличием лицензий на организацию спортивного и любительского рыболовства у юридических лиц, а также у индивидуальных предпринимателей и соблюдением условий, предусмотренных лицензиями, возложен на должностных лиц органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и бассейновых управлений Комитета Российской Федерации по рыболовству.

## **§ 5. Правовое регулирование использования живых ресурсов континентального шельфа и исключительной экономической зоны России**

К живым ресурсам исключительной экономической зоны РФ относятся все виды рыб, морских млекопитающих, моллюсков, ракообразных, а также другие водные биологические ресурсы, за исключением живых организмов “сидячих видов” морского дна и его недр, использование которых регулируется ФЗ РФ “О континентальном шельфе РФ”. Живыми ресурсами континентального шельфа являются живые организмы, относящиеся к “сидячим видам”, то есть организмы, которые в период, когда возможен их промысел, находятся в неподвижном состоянии на морском дне или под ним либо не способны передвигаться иначе, как находясь в постоянном физическом контакте с морским дном или его недрами. Перечень видов живых организмов, являющихся живыми ресурсами континентального шельфа РФ, устанавливается специально уполномоченным федеральным органом по рыболовству<sup>248</sup>. Минеральные и живые ресурсы континентального шельфа РФ находятся в ведении Российской Федерации. Деятельность по разведке, разработке (промыслу) таких ресурсов и их охране входит в компетенцию Правительства России.

Порядок использования живых ресурсов исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации устанавливается законодателем сходным образом. Видами использования живых ресурсов являются:

- 1) разведка и промысел живых ресурсов;
- 2) вылов (добыча) живых ресурсов в научно-исследовательских и контрольных целях для оценки состояния их запасов и для определения общего допустимого улова;
- 3) вылов (добыча) живых ресурсов для их воспроизводства и акклиматизации;
- 4) вылов (добыча) живых ресурсов в учебных и культурно-просветительских целях;
- 5) любительский и спортивный вылов (добыча) живых ресурсов;
- 6) товарное выращивание живых ресурсов;

---

<sup>248</sup> В соответствии с Приказом Госкомитета РФ по рыболовству от 10 сентября 1996 г. № 169 “Об утверждении “Перечня видов живых организмов, являющихся живыми ресурсами континентального шельфа Российской Федерации” (опубликован не был), перечень видов живых организмов, являющихся живыми ресурсами континентального шельфа РФ, включает в себя следующие виды. Ракообразные (настоящие крабы, крабоиды, двусторчатые моллюски брюхоногие моллюски, за исключением форм, способных плавать во взрослом состоянии); Иглокожие (голотурии, морские ежи, морские звезды); Кишечнополостные (кораллы, актинии, полипы); Губки; Красные водоросли; Бурые водоросли; Зеленые водоросли; Высшие растения; Морские травы, а также прочие виды промысловых ракообразных, моллюсков, иглокожих и других беспозвоночных животных, а также водорослей, морских трав и другой морской растительности, которые: а) впоследствии окажутся промысловыми; б) будут описаны как новые для фауны (флоры) РФ; в) вселятся на континентальный шельф РФ; г) будут акклиматизированы или искусственно созданы в пределах континентального шельфа России, и в надлежащей с промысловой точки зрения период своего развития будут либо прикреплены ко дну или под ним, либо смогут передвигаться только по дну или в его недрах.

Изменение положения животного (растения) в системе или изменение его названия, произведенное в соответствии с Международным кодексом зоологической (ботанической) номенклатуры, не может служить основанием для его исключения из приведенного Перечня.

## 7) искусственное воспроизводство живых ресурсов.

Субъектами права пользования живыми ресурсами континентального шельфа и исключительной экономической зоны РФ являются российские граждане и российские юридические лица; иностранные граждане и иностранные юридические лица, иностранные государства и компетентные международные организации. Российские физические и юридические лица имеют преимущество перед иными субъектами права пользования живыми ресурсами. Иностранные субъекты – пользователи ресурсами животного мира могут использовать их в научных, промысловых и других целях после удовлетворения всех заявок российских заявителей при условии, что российские заявители не имеют возможности выловить весь допустимый улов заявленных видов живых ресурсов в определенных районах, и только в соответствии с международными договорами РФ с государствами, гражданами которых являются эти иностранные заявители или в которых они зарегистрированы<sup>249</sup>.

Среди всех российских пользователей *преимущественное право на использование живых ресурсов имеют:*

- 1) представители коренных малочисленных народов и этнических общностей Севера и Дальнего Востока РФ, образ жизни, занятость и экономика которых традиционно основываются на промысле живых ресурсов;
- 2) население Севера и Дальнего Востока РФ и население в местах постоянного проживания на территориях, прилегающих к морскому побережью, образ жизни, занятость и экономика которых традиционно основываются на промысле живых ресурсов;
- 3) российские заявители, ведущие морские научные исследования биологического характера, мероприятия по искусственному воспроизводству живых ресурсов;
- 4) российские заявители, занимающиеся промыслом живых ресурсов в целях поставки продукции для федеральных и региональных нужд.

В природоресурсном праве действует принцип разделения функций использования природных ресурсов и управления их рациональным использованием. Специально уполномоченный федеральный орган исполнительной власти по рыболовству является одним из субъектов природоресурсного права, но он не осуществляет пользование живыми ресурсами континентального шельфа и исключительной экономической зоны РФ, выполняя функцию управления рациональным и безопасным использованием живых ресурсов.

---

<sup>249</sup> Дополнительные условия предоставления иностранным субъектам права пользования живыми ресурсами континентального шельфа и исключительной экономической зоны РФ установлены "Временным порядком и условиями выдачи разрешений иностранным юридическим и физическим лицам, российским предприятиям с иностранными инвестициями на промысел водных биологических ресурсов в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе Российской Федерации", утвержденным Приказом Государственного комитета РФ по рыболовству от 30 мая 1994 г. № 86 // Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств РФ", № 11, 1994 ( в ред. Приказа Федеральной пограничной службы РФ № 313, Государственного комитета РФ по рыболовству № 153 от 11.06.1999).

Специально уполномоченный федеральный орган исполнительной власти по рыболовству совместно со специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по охране окружающей среды с учетом предложений органов исполнительной власти субъектов РФ, территории которых прилегают к морскому побережью, разрабатывает правила использования живых ресурсов, определяет, в пределах общего допустимого улова живых ресурсов, лимиты и квоты на вылов (добычу) живых ресурсов в пределах исключительной экономической зоны и континентального шельфа РФ. Правила лова, лимиты и квоты на вылов (добычу) живых ресурсов утверждаются Правительством РФ. Сроки и районы промысла живых ресурсов для российских и иностранных судов определяются специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по рыболовству по согласованию со специально уполномоченными федеральными органами исполнительной власти по обороне и по пограничной службе.

Все виды пользования живыми ресурсами континентального шельфа и исключительной экономической зоны РФ подлежат лицензированию. Выдача лицензий (разрешений) на отдельные виды использования живых ресурсов производится специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по рыболовству. В целях защиты экономических и иных законных интересов Российской Федерации Правительством РФ могут вводиться ограничения на выдачу лицензий (разрешений) на промысел живых ресурсов на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне РФ. Лицензии выдаются на основании подаваемой российскими и иностранными заявителями заявки на получение лицензий (разрешений) на промысел живых ресурсов, составленные, соответственно, на русском языке и языке иностранного заявителя.

Заявка на получение лицензии должна содержать: информацию о заявителе, его материальных и финансовых возможностях, включая количество промысловых судов, юридический адрес и гарантии, а также о лице, ответственном за промысел; информацию о наличии на судах средств связи, обеспечивающих автоматическую передачу информации о местонахождении судна при промысле живых ресурсов; основание для выдачи лицензии (разрешения) (выделенные квоты – для российских заявителей; международный договор и выделенные квоты – для иностранных заявителей); вид промысла живых ресурсов и описание средств, включая информацию о судах, радиотехническом оборудовании и об орудиях лова, которые предполагается использовать при промысле; районы и сроки промысла живых ресурсов, их виды и квоты на вылов (добычу) живых ресурсов каждым судном в тоннах; сведения об участии в промысле живых ресурсов иностранных граждан или иностранных юридических лиц, – для российских заявителей, об участии в промысле российских юридических или физических лиц – для иностранных заявителей.

Представители коренных малочисленных народов и этнических общностей Севера и Дальнего Востока России, образ жизни, занятость и экономика которых традиционно основываются на промысле живых ресурсов, освобождаются от обязанности указания в заявке части живых ресурсов, необходимой им для содержания семьи.

Основаниями для отказа в выдаче лицензии (разрешения) на промысел живых ресурсов являются:

- 1) отсутствие выделенных лимитов и квот на вылов (добычу) живых ресурсов;
- 2) несоответствие содержания заявки предъявляемым требованиям;
- 3) представление заявителем неверных сведений;
- 4) непредставление заявителем доказательств или гарантий того, что он обладает или будет обладать необходимыми финансовыми и техническими средствами для промысла живых ресурсов;
- 5) нарушения российского законодательства или международных договоров РФ, допущенные заявителем в предыдущий промысловый сезон;
- 6) неуплата или несвоевременная уплата заявителем долговых обязательств, штрафа и возмещения вреда, предъявленных ему или наложенных на него ранее;
- 7) сведения налогового органа о наличии задолженности по платежам в федеральный бюджет и во внебюджетные фонды за прошедший календарный год;
- 8) отсутствие на судах заявителя технических средств связи, обеспечивающих передачу информации о местонахождении судна при промысле.

Российские и иностранные заявители, осуществляющие промысел на основании лицензии, имеют право на добычу живых ресурсов исключительной экономической зоны и континентального шельфа РФ в пределах объемов, сроков, видов и районов, указанных в лицензии на промысел живых ресурсов.

К основным обязанностям лиц, ведущих промысел живых ресурсов, относятся:

- 1) соблюдение правил и лимитов вылова живых ресурсов, выполнение условий лицензии на промысел живых ресурсов;
- 2) своевременное внесение установленных платежей;
- 3) обеспечение сохранности естественных условий обитания живых ресурсов;
- 4) обеспечение беспрепятственного доступа на промысловое судно должностных лиц органов охраны;
- 5) представление отчетных материалов об объемах добычи, сроках, видах и районах промысла живых ресурсов, включая сведения о количестве, качестве и видах выгруженных на другие суда или погруженных с других судов живых ресурсов и продукции из них, а

также о количестве, качестве и видах живых ресурсов, выгруженных или погруженных в иностранных портах;

6) поддержание связи с береговыми службами РФ, передача в ближайший радиометеорологический центр РФ оперативных данных метеорологических и гидрологических наблюдений, а также экстренной информации о визуально отмеченных нефтяных загрязнениях морской среды;

7) ведение промыслового журнала;

8) установка на судне специальных опознавательных знаков;

9) маркировка ставных орудий лова с указанием названия судна, номера лицензии на промысел живых ресурсов и порядкового номера орудия лова.

Иностранные суда, ведущие промысел живых ресурсов в соответствии с лицензией на промысел живых ресурсов или заходящие в исключительную экономическую зону для приемки добытых живых ресурсов с других судов, дополнительно обязаны:

1) представлять в специально уполномоченные федеральные органы исполнительной власти по рыболовству и по пограничной службе ежесуточную информацию о каждом заходе в район для промысла живых ресурсов или для приемки добытых живых ресурсов с других судов и о выходе из указанного района с обязательным прохождением точек контроля при заходе и выходе;

2) ежедневно информировать специально уполномоченный федеральный орган исполнительной власти по пограничной службе о местонахождении судна при промысле живых ресурсов или при приемке добытых живых ресурсов с других судов;

3) осуществлять промысел живых ресурсов в присутствии и под контролем должностного лица специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти по пограничной службе;

4) обеспечивать доставку должностных лиц органов охраны к месту промысла живых ресурсов и обратно и использование средств радиосвязи, нести все расходы на содержание, размещение и обеспечение должностных лиц органов охраны с момента их прибытия на судно и до момента их схода с судна наравне с собственным командным (руководящим) составом;

5) представлять в специально уполномоченный федеральный орган исполнительной власти по рыболовству по факсу или телеграфу ежесуточную, ежедекадную и ежемесячную информацию о результатах промысла живых ресурсов.

Российским и иностранным судам в исключительной экономической зоне РФ и за ее пределами запрещается производить не предусмотренные лицензией погрузку, выгрузку или перегрузку живых ресурсов, добытых в исключительной экономической зоне или на

континентальном шельфе РФ. Погрузка, выгрузка или перегрузка живых ресурсов, предусмотренные в лицензии, должны осуществляться в присутствии должностного лица специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти по пограничной службе.

Иностранные суда, ведущие промысел водных биологических ресурсов и морские ресурсные исследования в территориальном море, в исключительной экономической зоне РФ, в Каспийском и Азовском морях, должны оснащаться техническими средствами контроля.

Государственный комитет РФ по рыболовству вправе *аннулировать разрешения, на промысел водных биологических ресурсов, лишать права пользования водными биологическими ресурсами* сроком до 2 лет, приостанавливать или аннулировать судовую копию лицензии на промышленное рыболовство в отношении российских и иностранных судов в случае: а) отсутствия на борту судна технических средств контроля; б) отсутствия информации о местоположении судна, объеме находящихся на борту водных биологических ресурсов и продукции морского рыбного промысла, других касающихся рыболовства данных, которые должны передаваться в региональные центры отраслевой системы мониторинга водных биологических ресурсов, наблюдения и контроля за деятельностью промысловых судов, при наличии на борту судна технических средств контроля; в) нарушения российскими и иностранными судами установленного порядка прохождения контрольных пунктов (точек) при промысле ими водных биологических ресурсов или проведении морских ресурсных исследований в исключительной экономической зоне Российской Федерации.

Лишение прав пользования водными биоресурсами, аннулирование лицензии на пользование ими прекращает действие выданной лицензии. Новое разрешение на промысел водных биоресурсов в этом случае может быть получено заявителем в общем порядке. В случае приостановления действия лицензии право пользования водными биоресурсами восстанавливается после устранения обстоятельств, послуживших основанием для его приостановления.

*Основаниями для прекращения промысла живых ресурсов являются:*

- 1) добровольный отказ лицензиата от промысла живых ресурсов;
- 2) выбор лицензиатом выделенной квоты;
- 3) истечение срока действия лицензии (разрешения) на промысел живых ресурсов;
- 4) нарушение правил промысла живых ресурсов повторно в течение календарного года или превышение выделенных лимитов на вылов (добычу) живых ресурсов;
- 5) нарушение российского законодательства, международных договоров РФ;



- 6) отсутствие на судах лицензиата технических средств связи, обеспечивающих передачу информации о местонахождении судна при промысле живых ресурсов;
- 7) нарушение иностранными судами, участвующими в промысле живых ресурсов, порядка прохождения установленных точек контроля;
- 8) невнесение в установленный срок платы за пользование живыми ресурсами, штрафов и сумм в возмещение вреда;
- 9) неуплата налогов, сборов и других платежей в федеральный бюджет и во внебюджетные фонды по представлению соответствующего налогового органа;
- 10) непредставление отчетных материалов по видам живых ресурсов, объемам вылова (добычи) и районам промысла живых ресурсов;
- 11) снижение продуктивности и ухудшение качественного состава видов живых ресурсов, систематическое загрязнение вод исключительной экономической зоны РФ или континентального шельфа по вине пользователя.

Если пользователь добровольно отказывается от промысла живых ресурсов до начала промысла, отказ должен быть им заявлен путем направления письменного уведомления специально уполномоченному федеральному органу исполнительной власти по рыболовству не позднее чем за один месяц. Отказ, заявленный во время промысла, должен влечь немедленное прекращение промысла живых ресурсов.

## **§ 6. Государственное управления использованием объектов животного мира**

Государственное управление в области рационального использования животного мира входит в компетенцию Президента и Правительства Российской Федерации, органов исполнительной власти субъектов Федерации, а также специально уполномоченных государственных органов по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания, которые состоят из федеральных и территориальных (бассейновых) государственных органов по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания.

Основными функциями специально уполномоченных государственных органов по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания в области использования объектов животного мира являются: а) регулирование использования объектов животного мира на территории России, континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне РФ; б) организация и ведение государственного учета, государственного кадастра объектов животного мира и государственного мониторинга животного мира, а также ведение Красной книги РФ; в) осуществление нормирования в области использования и охраны животного мира и среды его обитания.

В целях обеспечения охраны и использования животного мира, сохранения и восстановления среды его обитания осуществляется государственный учет объектов животного мира и их использования, ведется государственный кадастр и государственный мониторинг объектов животного мира.

*Государственный кадастр объектов животного мира* содержит совокупность сведений о географическом распространении объектов животного мира, их численности, а также характеристику среды обитания, информацию об их хозяйственном использовании и другие необходимые данные.

*Государственный мониторинг объектов животного мира* представляет собой систему регулярных наблюдений за распространением, численностью, физическим состоянием объектов животного мира, структурой, качеством и площадью среды их обитания, проводимых в целях своевременного выявления изменений параметров животного мира и среды его обитания, предупреждения и устранения последствий негативных процессов и явлений для сохранения биологического разнообразия, обеспечения устойчивого существования объектов животного мира и их рационального использования.

Ведение государственного учета, государственного кадастра и государственного мониторинга объектов животного мира осуществляется в порядке, устанавливаемом Правительством РФ<sup>250</sup>.

Государственный учет, государственный кадастр и государственный мониторинг объектов животного мира, постоянно или временно обитающих на территории Российской Федерации, а также в пределах континентального шельфа и исключительной экономической зоны РФ, ведутся по единым для России правилам с использованием унифицированных форм хранения информации и обеспечением совместимости с государственными кадастрами иных природных ресурсов. Ведение государственного учета, кадастра и мониторинга объектов животного мира осуществляется федеральными органами исполнительной власти в соответствии с их компетенцией совместно с органами исполнительной власти субъектов Федерации и Российской академией наук (при необходимости проведения специальных научных исследований).

Обязанности по организации и ведению государственного учета, кадастра и мониторинга объектов животного мира возложены на различные федеральные органы. По объектам животного мира, отнесенных к объектам охоты, объектам животного мира, принадлежащих к видам, занесенным в специальные перечни вредителей домашних животных и вредителей растений (кроме вредителей леса) – на Министерство сельского хозяйства РФ. По объектам животного мира, отнесенным к объектам рыболовства – на Государственный комитет РФ по рыболовству. По объектам животного мира, не отнесенных к объектам охоты и рыболовства, занесенным в Красные книги Российской Федерации и субъектов Федерации – на специально уполномоченный государственный орган по охране природных ресурсов. По объектам животного мира, принадлежащих к видам, занесенным в специальный перечень вредителей леса – на федеральный орган управления лесным хозяйством. По объектам животного мира, принадлежащих к видам, занесенным в специальный перечень видов (групп видов) животных, представляющих опасность для здоровья человека – на Министерство здравоохранения РФ.

Сбор информации о состоянии животного мира и его объектов организуется не только государственными органами. На пользователей животного мира возлагается обязанность ежегодно проводить учет используемых ими объектов животного мира и объемов их изъятия и предоставлять полученные данные в специально уполномоченный государственный орган по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания.

---

<sup>250</sup> Постановление Правительства РФ от 10 ноября 1996г. № 1342 “О порядке ведения государственного учета, государственного кадастра и государственного мониторинга объектов животного мира” // СЗ РФ, 1996, № 47, ст.5335.

Учет водных биологических ресурсов, обитающих в морях на территории Российской Федерации, во внутренних морских водах, территориальном море, исключительной экономической зоне и на территориальном шельфе РФ, значительно усложнен. В этих целях используются космические средства и новейшие информационные технологии.

Эффективность государственного учета водных биоресурсов достигается при помощи системы наблюдений и контроля за деятельностью российских и иностранных промысловых судов, ведущих промысел водных биологических ресурсов, приемку, обработку, транспортирование, хранение продукции, ее перегрузку, снабжение промысловых судов и установок топливом, водой, продовольствием, тарой и другими материалами и морские ресурсные исследования во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне РФ, в Каспийском и Азовском морях, а также российских судов, осуществляющих промысел водных биоресурсов и морские ресурсные исследования в открытой части Мирового океана и в экономических зонах иностранных государств<sup>251</sup>.

Российские суда, ведущие промысел водных биологических ресурсов и морские ресурсные исследования во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне РФ, в Каспийском и Азовском морях, а также в открытой части Мирового океана и экономических зонах иностранных государств, оснащаются техническими средствами контроля, обеспечивающими постоянную автоматическую передачу информации о местоположении судна, объеме находящихся на его борту водных биологических ресурсов и продукции морского рыбного промысла, других необходимых для контроля данных. Оснащение судов техническими средствами контроля производится за счет средств владельцев судов.

---

<sup>251</sup> Порядок ведения мониторинга водных биоресурсов установлен Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 1999 г. № 226 “ О создании отраслевой системы мониторинга водных биологических ресурсов, наблюдения и контроля за деятельностью промысловых судов” // СЗ РФ, 1999, № 10, ст.1243.

## **§ 7. Плата за пользование объектами животного мира**

Основы правового регулирования взимания платы за пользование объектами животного мира установлены нормами частей первой и второй Налогового кодекса РФ<sup>252</sup>. НК РФ различает плату за пользование объектами животного мира и плату за пользование водными биологическими ресурсами. Выделение водных биоресурсов и ресурсов животного мира, вероятно, представляет значение для целей установления платы за ресурсы. С точки зрения законодательства о животном мире такое разграничение не имеет под собой основания. Хотя правовое регулирование водных биологических ресурсов имеет известную специфику, ФЗ РФ “ О животном мире” определенно относит живые ресурсы континентального шельфа и исключительной экономической зоны РФ к объектам животного мира.

Плательщиками сбора за право пользования объектами животного мира признаются организации, индивидуальные предприниматели и физические лица, осуществляющие на территории РФ пользование объектами животного мира, по разрешениям ( лицензиям) в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Плательщиками сбора за право пользования водными биологическими ресурсами признаются:

1) российские организации, индивидуальные предприниматели и физические лица – граждане России - пользователи водными биологическими ресурсами внутренних вод, территориального моря, континентального шельфа и исключительной экономической зон РФ, открытого моря, в том числе конвенционных районов, если Российская Федерация расходует средства на их изучение и охрану, а также пользователи анадромными видами рыб, нерестящихся на территории России, по всему их ареалу, на основании разрешений (лицензий);

2) иностранные организации и физические лица, осуществляющие пользование водными биологическими ресурсами во внутренних водах, территориальном море, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне РФ, а также пользование анадромными видами рыб, нерестящимися на территории России, по всему их ареалу.

От платы за пользование объектами животного мира и водными биологическими ресурсами освобождаются:

1) представители коренных малочисленных народов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, для которых охота и рыболовство являются основой существования.

---

<sup>252</sup> СЗ РФ, 2000, № 32, ст. 3340.

Такое освобождение распространяется только на объемы (количество) ресурсов, добываемых в пределах территорий традиционного расселения и хозяйственной деятельности их личного потребления;

2) организации и физические лица, извлекающие объекты животного мира и водные биологические ресурсы в целях охраны здоровья населения, устранения угрозы для жизни человека, предохранения от заболеваний сельскохозяйственных и домашних животных, регулирования видового состава водных биологических ресурсов, предотвращения нанесения ущерба экономике, животному миру и среде его обитания, а также в целях воспроизводства объектов животного мира и водных биологических ресурсов по поручению специально уполномоченных государственных органов;

3) научные организации, осуществляющие изъятие объектов животного мира и водных биологических ресурсов в научных целях;

4) общественные объединения охотников, рыболовов, ведущие на закрепленной за ними территории работы по охране и воспроизводству объектов животного мира и водных биологических ресурсов за счет собственных средств.

5) органы по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и водных биологических ресурсов, осуществляющие пользование объектами животного мира и водными биологическими ресурсами в целях изучения их запасов и промышленной экспертизы, в части, относящейся к указанной деятельности;

6) организации, расселившие объекты животного мира на закрепленных за ними территориях – на срок действия договора пользования этой территорией (акваторией) в размерах, определяемых законодательством Российской Федерации о животном мире.

Органы законодательной власти субъектов Федерации наделены правом предоставлять отдельным категориям пользователей объектами животного мира и водных биоресурсов дополнительные льготы в пределах сумм сбора, поступающих в бюджет соответствующего субъекта Федерации.

Минимальные и максимальные налоговые ставки сбора за право пользования объектами животного мира в зависимости от условий пользования объектами животного мира и их видов устанавливаются Правительством Российской Федерации<sup>253</sup>. Конкретные

---

<sup>253</sup> Постановлением Правительства РФ от 4 января 2000 г. № 1 “ О предельных размерах платы за пользование объектами животного мира, отнесенным к объектам охоты, изъятие которых из среды их обитания без лицензии запрещено” ( Российская газета, № 15, 21.01.2000 г.) установлены следующие минимальные и максимальные размеры платы кратно минимальному размеру оплаты труда. Овцебык, гибриды зубра с бизоном и домашним скотом – 5 – 10; Лось – 3 – 6; благородный олень – 2 – 4; Пятнистый олень, лань – 1 – 2,5; Дикий северный олень – 1 – 1,5; Косули – 1 – 2; Снежный баран, сибирский горный козел, серна, туры, муфлон – 2 – 3; Сайгак – 0,5 – 1; Кабан – 1 – 2; Кабарга – 0,5 – 1,5; Медведи – 3 – 6; Бобр – 0,1 – 0,5; Выдра, соболь - 0,2 – 0,6; Рысь, росомаха – 0,2 – 0,9; Барсук, куницы, сурки – 0,1 – 0,5; Харза, енот-полоскун, норки, лисица, песец, енотовидная собака, дикие кошки, хори, горностаи, солонгой, колонок, корсак, белки, ондатра, зайцы, дикий

ставки сбора за право пользования объектами животного мира устанавливаются органами власти субъектов Федерации по представлению специально уполномоченных государственных органов по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира в пределах ставок, устанавливаемых Правительством РФ.

Минимальные ставки сбора за право пользования водными биологическими ресурсами, являющимися федеральной собственностью, а также за право пользования водными биологическими ресурсами во внутренних водах, территориальном море, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне РФ, открытом море, в том числе в конвенционных районах, для российских налогоплательщиков, осуществляющих промышленную добычу, устанавливаются Правительством РФ дифференцированно с учетом разрешенных к вылову видов водных биологических ресурсов, района их промысла, условий ведения промысла<sup>254</sup>. Конкретные ставки сбора за право пользования перечисленными водными биоресурсами для российских налогоплательщиков, осуществляющих промышленную добычу, устанавливаются по результатам конкурсов и аукционов органами, выдающими разрешения (лицензии) на право пользования водными биологическими ресурсами.

Ставки сбора за право пользования водными биологическими ресурсами для иностранных налогоплательщиков, осуществляющих промышленную добычу во внутренних водах, территориальном море, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне РФ, а также за право пользования анадромными видами рыб, нерестящимися на территории России, устанавливаются Правительством РФ с учетом условий международных договоров. Ставки сбора за право пользования водными биологическими ресурсами, находящимися в собственности субъектов Российской Федерации, устанавливаются их органами власти.

При сверхлимитном и нерациональном пользовании объектами животного мира и водными биологическими ресурсами установленные налоговые ставки сбора увеличиваются в 10 раз. При пользовании объектами животного мира и водными биологическими ресурсами

---

кролик – 0,1 – 1 \*; Гуси, казарки, глухари, тетерева, фазаны, улары, рябчик, утки, кеклик, куропатки, пастушки, кулики, перепела, голуби, саджа – 0,1 – 1\*.

Плата за виды объектов животного мира, помеченные (\*), установлена за все количество животных, разрешенное к изъятию, которое определяется в соответствии с установленными лимитами добычи животных. Плата за изъятие молодняка (возраст до 1 года) копытных животных и медведей устанавливается в пределах 30 – 50 процентов размера платы за одно животное соответствующего вида.

<sup>254</sup> Постановлением Правительства РФ от 14 декабря 1998 г. № 1490 “ О мерах по усилению государственного управления водными биологическими ресурсами” (СЗ РФ, 1998, № 51, ст. 6306) установлены следующие предельные размеры платы за пользование водными биологическими ресурсами ( в рублях за тонну). Минтай охотоморский – 75; Минтай берингоморский – 50; Треска дальневосточная – 50; Треска аркто-норвежская, пикша – 200; Палтусы дальневосточного бассейна – 100; Сельдь дальневосточная – 20; Осетровые – 2000; Лососевые дальневосточного бассейна, кроме нерки – 20; Семга – 200; Нерка – 100; Краб камчатский – 10 000; Краб синий – 8 000; Краб волосатый – 5 000; Краб равношипый – 7 000; Краб стригун (бэрди, опилю) – 5 000; Креветка гребенчатая – 500; Гребешок – 100.

без лицензии налоговые ставки сбора увеличиваются в 20 раз по сравнению со ставками, обычно устанавливаемыми в отношении пользования, осуществляемого на основании лицензии.



## **§ 8. Ответственность за нарушения правил пользования объектами животного мира**

Нарушение установленных правил пользования объектами животного мира может влечь уголовную, административную, гражданско-правовую ответственность в случаях, предусмотренных уголовным кодексом РФ, Кодексом об административных правонарушениях РФ, законодательством о животном мире.

Статья 256 УК РФ предусматривает ответственность за незаконную добычу водных животных и растений, если это деяние совершено: а) с причинением крупного ущерба; б) с применением самоходного транспортного плавающего средства или взрывчатых и химических веществ, электротока либо иных способов массового истребления водных животных и растений; в) в местах нереста или на миграционных путях к ним; г) на территории заповедника, заказника либо в зоне экологического бедствия или чрезвычайной экологической ситуации. Санкция части первой указанной статьи предусматривает ответственность в виде штрафа в размере от двухсот до пятисот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от двух до пяти месяцев, либо исправительными работами на срок до двух лет, либо арестом на срок от четырех до шести месяцев. Незаконная добыча котиков, морских бобров или иных морских млекопитающих в открытом море или в запретных зонах наказывается штрафом в размере от двухсот до пятисот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от двух до пяти месяцев, либо исправительными работами на срок до двух лет, либо арестом на срок от трех до шести месяцев.

Уголовная ответственность за незаконную охоту предусмотрена ст. 258 УК РФ и наступает, если охота осуществляется: а) с причинением крупного ущерба; б) с применением механического транспортного средства или воздушного судна, взрывчатых веществ, газов или иных способов массового уничтожения птиц и зверей; в) в отношении птиц и зверей, охота на которых полностью запрещена; г) на территории заповедника, заказника либо в зоне экологического бедствия или чрезвычайной экологической ситуации. Перечисленные действия влекут штраф в размере от двухсот до пятисот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от двух до пяти месяцев, либо исправительные работы на срок до двух лет, либо арест на срок от четырех до шести месяцев.

Уничтожение критических местообитаний организмов, занесенных в Красную книгу Российской Федерации, повлекшее гибель популяций этих организмов, в соответствии со

ст.259 УК РФ, наказывается ограничением свободы на срок до трех лет или лишением свободы на тот же срок.

Привлечение виновного к уголовной или административной ответственности не освобождает лицо от обязанности возместить в гражданско-правовом порядке вред, причиненный объектам животного мира. При определении размера вреда, подлежащего возмещению, используется таксовый метод.

За незаконное добывание или уничтожение объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, таксы устанавливаются в размере, кратном минимальному размеру оплаты труда<sup>255</sup>.

*Предусмотрены следующие величины такс. 1) Млекопитающие: Лось, благородный олень, овцебык, гибрид зубра с бизоном и домашним скотом, медведи – 50; Пятнистый олень, лань, кабан, кабарга, дикий северный олень, косуля, муфлон, сайгак, серна, сибирский горный козел, тур, снежный баран – 30; Соболь, рысь, выдра, росомаха – 20; Лисица, енотовидная собака, енот – полоскун, барсук, харза, норка, бобр, куница, песец – 10; Корсак, дикие кошки, ласка, горноста́й, солонгой, колонок, хори, сурки – 5; Зайцы, дикий кролик, ондатра, белка – 2; Суслики, кроты, бурундуки, водяная полевка, летяга, хомяки, волк, шакал – 0,1. 2) Птицы: Гуси, казарки, глухари, улары – 3; Тетерев, фазан – 2; Куропатки, перепела, кеклик, пастушок, обыкновенные погоныш, коростель, камышница, чибис, тулес, хрустан, камнешарка, турухтан, травник, улиты, мородунка, веретенники, кроншнепы, бекасы, дупеля, гаршнеп, вальдшнеп, саджа, голуби, горлицы, утки, лысуха, рябчик – 1.*

Приведенные размеры такс применяются при незаконной добыче или уничтожении любых видов объектов животного мира за исключением видов, подвидов, популяций, занесенных в Красную книгу Российской Федерации. В таксах указаны суммы причиненного ущерба за незаконный отстрел или умерщвление другими способами одной особи независимо от пола и возраста. В случае причинения ущерба объектам животного мира, отнесенным к объектам охоты, на территории государственных заповедников и государственных заказников ущерб исчисляется в двойном размере по сравнению с указанным в шкале. За незаконную раскопку выводковых нор барсука, лисицы, енотовидной собаки, сурка, выдры, дикого кролика, а также незаконное разрушение одного жилища ондатры или бобра или одной плотины бобра ущерб исчисляется в трехкратном размере взыскания за особь.

За незаконное пользование водными биологическими ресурсами таксы установлены в твердой денежной сумме<sup>256</sup> (рублях). Такие таксы установлены для исчисления размера

<sup>255</sup> Размеры такс установлены Приказом Министерства сельского хозяйства и продовольствия РФ от 25 мая 1999 г. № 399 “ Об утверждении такс для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный юридическими и физическими лицами незаконным добыванием или уничтожением объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты” // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, 1999, № 29.

<sup>256</sup> Постановление Правительства РФ от 25 мая 1994 г. № 515 “ Об утверждении такс для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный уничтожением, незаконным выловом или добычей водных биологических

взыскания за ущерб, причиненный гражданами, юридическими лицами и лицами без гражданства уничтожением, незаконным выловом или добычей водных биологических ресурсов во внутренних рыбохозяйственных водоемах, внутренних морских водах, территориальном море, на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, а также анадромных видов рыб, образующихся в реках России, за пределами исключительной экономической зоны РФ до внешних границ экономических и рыболовных зон иностранных государств.

Отдельно установлены величины такс для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный гражданами, юридическими лицами и лицами без гражданства уничтожением, незаконным выловом или добычей водных биологических ресурсов, занесенных в Красную книгу Российской Федерации, во внутренних рыбохозяйственных водоемах, внутренних морских водах, территориальном море, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне РФ.

За травмирование, если оно не привело к гибели водных биоресурсов, взыскивается 50 процентов таксы за экземпляр соответствующего вида (подвида). За каждое уничтоженное либо незаконно изъятые яйцо рептилии взыскивается 50 процентов таксы за экземпляр соответствующего вида (подвида). За каждую самку рыбы с икрой ущерб исчисляется в 2-кратном размере таксы за экземпляр соответствующего вида (подвида). За каждый килограмм икры осетровых, лососевых и сиговых видов рыб взыскивается дополнительно 100 процентов таксы за экземпляр осетровых рыб и 200 процентов таксы за экземпляр лососевых и сиговых рыб соответствующего вида (подвида). За уничтожение, незаконный вылов или добычу водных биоресурсов на территории государственных природных заповедников, национальных парков и их охранных зон ущерб исчисляется в 3-кратном размере таксы, а на других особо охраняемых природных территориях – в 2-кратном размере таксы за экземпляр соответствующего вида (подвида).

Размер такс колеблется от нескольких рублей (за некоторые виды моллюсков) до 209 000 рублей за отдельные виды китов (Приложение № 9).

---

ресурсов” // СЗ РФ, 1994, № 6, ст.604 (в ред. Постановления Правительства РФ от 26 сентября 2000 г. № 724 “Об изменении такс для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный водным биологическим ресурсам”).



# ПРИЛОЖЕНИЯ

## Приложение № 1

<b>ЛИЦЕНЗИЯ</b> <b>НА ПРАВО ПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДРАМИ</b>			
Серия _____ № _____ вид лицензии _____			
Выдана _____			
<i>Субъект предпринимательской деятельности, получивший данную лицензию</i>			
в лице _____			
Фамилия, имя, отчество лица, представляющего субъект с целевым назначением работ			
Участок недр расположен _____			
<i>Наименование населенного пункта, района, области, края,</i>			
_____			
<i>республики.</i>			
Описание границ участка, координаты угловых точек, копии топопланов, разрезов и др. приводятся в			
приложении			
_____			
<i>№ № приложений.</i>			
Право на пользование земельными участками получено от _____			
			<i>Наименование органа, выдавшего разрешение,</i>
_____			
<i>номер постановления, дата</i>			
Копии документов и описание границ земельного участка приводятся в приложении			
_____			
<i>Пр</i>			
<i>ложения и количество страниц</i>			
Участок	имеет	статус	
_____			
<i>Геологического или горного отвода</i>			
Срок	окончания	действия	лицензии
_____			
<i>Число, месяц, год.</i>			
Неотъемлемыми частями настоящей лицензии являются следующие документы:			
1. _____			
<i>Наименование документа и количество страниц</i>			
2. _____			

Наименование документа и количество страниц	
<b>Уполномоченный представитель Министерства природных ресурсов</b> <hr/> Ф. и. о. <hr/> Подпись, дата М.П.	<b>Уполномоченный представитель органа Государственной власти субъекта Федерации</b> <hr/> Ф. и. о. <hr/> Подпись, дата М.П.
Руководитель предприятия, получившего лицензию <hr/> Ф. и. о. <hr/> Подпись, дата М.П.	

## Приложение № 2

в соответствии с требованиями Приказа  
Министерства природных ресурсов России  
‘Об утверждении документов по лицензированию  
пользования поверхностными водными  
объектами’ от 23.10.98 № 232

<b>ЛИЦЕНЗИЯ</b>			
<b>НА ВОДОПОЛЬЗОВАНИЕ</b>			
<b>(ПОВЕРХНОСТНЫЕ ВОДНЫЕ ОБЪЕКТЫ)</b>			
_____	_____	_____	
Серия	Номер	Вид лицензии	
Дата регистрации _____		Специально уполномоченный	
государственный орган управления использованием и охраной водного фонда, выдавший лицензию			
Выдана _____			
Ф.И.О. физического лица или наименование юридического лица			
Цели использования водного объекта _____			
Наименование водного объекта и его пространственные границы _____			
Координаты водного объекта или его части, места забора (сброса) воды _____			

Сведения о водном объекте _____	
Гидрологические характеристики применительно к целям водопользования _____	
Сведения о лимитах водопользования _____	
(млн. м3/год или тыс. м3/сутки)	
Количество и качество сбрасываемых сточных вод _____	
Срок действия лицензии _____	
<b>N 00000</b>	
Неотъемлемыми составными частями настоящей лицензии являются следующие документы:	
1. _____	
(название документа, количество страниц)	
2. _____	
<p>Уполномоченный представитель</p> <p style="text-align: center;">государственного органа, выдавшего лицензию (водопользователь)</p> <p>_____</p> <p style="text-align: center;">(должность, Ф.И.О.)</p> <p>Подпись _____</p> <p>Дата _____</p> <p style="text-align: center;">М.П.</p>	<p>Уполномоченный представитель</p> <p style="text-align: center;">субъекта хозяйственной деятельности получившего лицензию</p> <p>_____</p> <p style="text-align: center;">(Ф.И.О.)</p> <p>Подпись _____</p> <p>Дата _____</p> <p style="text-align: center;">М.П.</p>

### Приложение № 3

в соответствии с требованиями Приказа Министерства  
природных ресурсов России "Об утверждении  
документов по лицензированию пользования

поверхностными водными объектами”

от 23.10.98 № 232

## РАСПОРЯДИТЕЛЬНАЯ ЛИЦЕНЗИЯ

### НА ПРАВО ПОЛЬЗОВАНИЯ ВОДНЫМ ОБЪЕКТОМ

Серия \_\_\_\_\_

Номер \_\_\_\_\_

Дата регистрации \_\_\_\_\_

Специально уполномоченный государственный орган управления использованием и охраной водного фонда, выдавший распорядительную лицензию \_\_\_\_\_

Выдана \_\_\_\_\_

(субъект предпринимательской деятельности, получивший данную лицензию)

в лице \_\_\_\_\_

(Ф.И.О., почтовый адрес и паспортные данные лица, представляющего субъект предпринимательской деятельности)

Владелец лицензии на водопользование \_\_\_\_\_

(Ф.И.О., почтовый адрес лица, представляющего субъект предпринимательской деятельности)

Реквизиты лицензии на водопользование \_\_\_\_\_

(серия, номер, вид, дата регистрации)

Целевое назначение водопользования \_\_\_\_\_

Наименование водного объекта и его пространственные границы \_\_\_\_\_

(координаты водного объекта или его части, места забора, сброса воды)

Сведения о водном объекте \_\_\_\_\_

(гидрологические характеристики применительно к целям водопользования)

Срок действия распорядительной лицензии \_\_\_\_\_

**N 00000**

Неотъемлемыми составными частями настоящей лицензии являются следующие документы:

1. \_\_\_\_\_

2. \_\_\_\_\_

(название документа, количество страниц)

Уполномоченный представитель

Представитель субъекта хозяйственной



государственного органа, выдавшего распорядительную лицензию	деятельности, получивший распорядительную лицензию (водопользователь)
_____	_____
(должность, Ф.И.О.)	(Ф.И.О.)
Подпись _____	Подпись _____
Дата _____	Дата _____
М.П. _____	М.П. _____

### **Приложение № 4**

#### **Герб Российской Федерации**

Серия № 000000

ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА ЛЕСНОГО ХОЗЯЙСТВА РОССИИ

#### **ЛИЦЕНЗИЯ №**

#### **НА ДОЛГОСРОЧНОЕ ПОЛЬЗОВАНИЕ ЛЕСНЫМ ФОНДОМ (АРЕНДУ)**

“\_\_\_” \_\_\_\_\_ 20\_\_ г.

(наименование субъекта Российской Федерации)

Район (город) \_\_\_\_\_

Владелец лесного фонда \_\_\_\_\_

(лесхоз, колхоз, совхоз и т.д.)

Лесничество \_\_\_\_\_

Разрешается \_\_\_\_\_

(полное наименование арендатора)

осуществление следующих видов лесных пользований:

№ № п\п	Виды пользования лесным фондом	Ед. изм.	№№ кварталов, выделов	Площадь, га	Установленный ежегодный объем пользования	Размер арендной платы
1.						
2.						

Срок окончания аренды “\_\_\_” \_\_\_\_\_ 20\_\_ г.

Арендатор обязан обеспечить пользование лесным фондом в установленных объемах с  
 “\_\_” \_\_\_\_\_ 20\_\_ г.

Сроки и порядок внесения арендной платы \_\_\_\_\_

Размер отчислений на воспроизводство, охрану и защиту лесов, сроки и порядок их  
 внесения \_\_\_\_\_

Объемы поставок лесопроductии на государственные нужды:

№№ п\п	Наименование лесопроductии	Ед. изм.	Кол-во
1.			
2.			

Арендатор обязан произвести следующие лесохозяйственные и лесовосстановительные  
 работы: \_\_\_\_\_

Условия и порядок финансирования владельцем лесного фонда лесохозяйственных и  
 лесовосстановительных работ \_\_\_\_\_

Требования к состоянию лесного фонда по истечении срока лицензии \_\_\_\_\_

Меры ответственности арендатора, арендодателя и за нарушения требований и условий  
 лицензии \_\_\_\_\_

Порядок возмещения ущерба, нанесенного арендатору \_\_\_\_\_

Директор лесхоза \_\_\_\_\_

М.П.

Лицензию получил \_\_\_\_\_

Отметка о продлении срока действия лицензии \_\_\_\_\_

Директор лесхоза \_\_\_\_\_

М.П.

## Приложение № 5

В соответствии с требованиями Государственного  
 таможенного комитета Российской Федерации  
 от 22 июля 1994г. № 02-23/8384

Выдается лесопользователю

Серия А-V N 556893

**ГЕРБ****Российской Федерации****ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ОРГАН УПРАВЛЕНИЯ ЛЕСНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ****ЛЕСОРУБОЧНЫЙ БИЛЕТ № \_\_\_\_\_**

" \_\_\_\_\_ " \_\_\_\_\_ 20\_\_ г.

Российская Федерация \_\_\_\_\_ область (иной субъект РФ)

Лесхоз	Способ рубки
Лесничество	Способ рубки
Вид пользования	Способ учета

На основании \_\_\_\_\_ разрешается \_\_\_\_\_ вырубить в счет лесосечного фонда 20\_\_ г. \_\_\_\_\_ древесины, Лесотаксовый пояс \_\_\_\_\_, разряд такс \_\_\_\_\_  
Скидка предоставляется на основании \_\_\_\_\_.

Группа лесов	№ кварталов	№ № делянок	№ № делянок, га	Площадь делянок, га	Хозяйство	Обеспечить сохранение подростов на площади, га	
						кол-во, тыс. шт. на 1 га.	

Масса древесины в плотных куб. м.	Стоимость по таксе в рублях	Причитается к уплате в рублях
-----------------------------------	-----------------------------	-------------------------------

Дело- вой	Дровя- ой	Хвороста и сучьев	Итого	Делово й	Дровя- ой	Хвороста и сучьев	Итого	

Сроки внесения в бюджет платы за заготавливаемую лесопroduкцию \_\_\_\_\_

Рубке не подлежат \_\_\_\_\_

(количество семенников, семенных куртин и других деревьев по каждой делянке)

Срок окончания заготовки " \_\_\_\_ " \_\_\_\_\_ 20\_\_ г.

Места временных складов \_\_\_\_\_

Вывозка разрешается \_\_\_\_\_

Срок окончания вывозки " \_\_\_\_ " \_\_\_\_\_ 20\_\_ г.

Досрочная рубка разрешается \_\_\_\_\_

Сроки окорки или химической обработки древесины \_\_\_\_\_

Способ очистки \_\_\_\_\_

Разработку лесосек произвести согласно утвержденным технологическим картам.

Особые условия \_\_\_\_\_

М. П.

Директор лесхоза \_\_\_\_\_ Инженер \_\_\_\_\_

Лесопользователи обязаны строго соблюдать Правила отпуска древесины на корню в лесах Российской Федерации и Правила пожарной безопасности в лесах РФ. За нарушение указанных правил, а также при уклонении лесопользователя от очистки мест рубок государственные органы

лесного хозяйства могут в установленном порядке приостанавливать заготовку древесины и иные работы, проводимые лесопользователями.

С правилами отпуска древесины на корню и правилами пожарной безопасности ознакомлен.

Подпись лесопользователя \_\_\_\_\_

Отметки о предоставлении отсрочек по заготовке и вывозке \_\_\_\_\_

М.П.                      Директор лесхоза \_\_\_\_\_

Мероприятия по восстановлению леса по материалам освидетельствования мест рубок

Сохранено подроста, обеспечивающего восстановление леса \_\_\_\_\_ га.

Требуется: создание лесных культур на \_\_\_\_\_ га, содействие естественному возобновлению на \_\_\_\_\_ га.

Директор лесхоза \_\_\_\_\_

## Приложение № 6

### ПОРЯДОК ПРОВЕДЕНИЯ ЛЕСНЫХ АУКЦИОНОВ

утвержден Приказом

Рослесхоза от 11 августа 1997 г. № 99

Примерный

**ПРОТОКОЛ № \_\_\_\_\_**

**ЛЕСНОГО АУКЦИОНА**

г. (с.) \_\_\_\_\_

“ \_\_\_\_ ” \_\_\_\_\_ 20\_\_ г.

\_\_\_\_\_  
наименование территориального органа федерального органа управления лесным хозяйством

именуемый в дальнейшем организатор лесного аукциона, в лице \_\_\_\_\_  
(должность, Ф.И.О.) \_\_\_\_\_, с одной стороны, и \_\_\_\_\_

(наименование организации или ф.и.о. гражданина – победителя лесного аукциона)

именуемый в дальнейшем победитель лесного аукциона, участвовавший в лесном аукционе под номером " \_\_\_\_ ", с другой стороны, подписали настоящий Протокол в том, что:

1. Победитель лесного аукциона, на лесном аукционе, проходившем в г. (с.) \_\_\_\_\_ “ \_\_\_\_ ”  
\_\_\_\_\_ 200\_\_ г., выиграл право краткосрочного пользования участком лесного фонда  
(аукционная единица № \_\_\_\_\_), расположенного в \_\_\_\_\_

(наименование лесхоза, лесничества, № квартала, № выделов)

2. Виды и объемы разрешенных лесных пользований:

- Заготовка древесины \_\_\_\_\_

- \_\_\_\_\_

3. Размеры платы:

А) Начальная (стартовая) цена аукционной единицы, купленной победителем аукциона, составляет: \_\_\_\_\_ рублей.

Б) Окончательная цена аукционной единицы: \_\_\_\_\_

В) Сумма внесенного задатка: \_\_\_\_\_

Г) Причитается к оплате за вычетом внесенного задатка: \_\_\_\_\_

4. Победитель лесного аукциона может приступить к пользованию участком лесного фонда после оплаты купленной аукционной единицы и получения в \_\_\_\_\_ лесхозе \_\_\_\_ .

5. Порядок внесения платы:

Победитель лесного аукциона в срок не позднее 20 дней со дня, следующего за днем подписания настоящего Протокола, вносит плату в федеральный бюджет на счет № \_\_\_\_\_,

указывается только при отпуске древесины на корню

в бюджет субъекта Федерации на счет № \_\_\_\_\_

указывается только при отпуске древесины на корню

на текущий счет “Суммы по поручениям” \_\_\_\_\_ № \_\_\_\_\_

наименование лесхоза

6. Если победитель лесного аукциона не внесет полностью суммы, указанные в пункте 5 настоящего Протокола, и не получит лесорубочный билет (ордер) или лесной билет, то Протокол лесного аукциона считается нарушенным, а задаток победителю аукциона не возвращается.

7. Стороны предпринимают все меры к разрешению споров по настоящему Протоколу путем переговоров, а при невозможности прийти к взаимному согласию – в судебном порядке.

8. Настоящий Протокол составлен в 2-х экземплярах по одному экземпляру для каждой из договаривающихся сторон. Копию настоящего Протокола организатор лесного аукциона передает \_\_\_\_\_ лесхозу в 3-дневный срок со дня подписания настоящего Протокола.

9. Юридические адреса:

Юридический адрес и банковские  
реквизиты организатора лесного аукциона

Юридический адрес и банковские  
реквизиты победителя лесного аукциона

М.П.

М.П.

Организатор лесного аукциона  
Ф.И.О.

Победитель лесного аукциона  
Ф.И.О.

**Приложение № 7****ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПОСТАНОВЛЕНИЕ****от 30 июля 1999 г. № 867****О МИНИМАЛЬНЫХ СТАВКАХ ПЛАТЫ ЗА ДРЕВЕСИНУ,  
ОТПУСКАЕМУЮ НА КОРНЮ**

(извлечение)

**МИНИМАЛЬНЫЕ СТАВКИ ПЛАТЫ ЗА ДРЕВЕСИНУ ОСНОВНЫХ ЛЕСНЫХ  
(ЛЕСООБРАЗУЮЩИХ) ПОРОД, ОТПУСКАЕМУЮ НА КОРНЮ**

Вводятся в действие с 1 января 2000 года.

Федеральным законом от 31.12.1999 № 227-ФЗ установлено, что минимальные ставки платы за древесину, отпускаемую на корню, применяются в 2000 году с коэффициентом 1,2.

Утверждены Постановлением Правительства  
Российской Федерации от 30 июля 1999 г. № 867

**Томский лесотаксовый район**

Лесные породы	Разряды такс	Расстояние вывозки, км.	Минимальная ставка в рублях за 1 плотный куб. метр			
			Деловая древесина без коры			Дровяная древесина
			крупная	средняя	мелкая	(в коре)
Сосна	1	до 10	29,4	21,0	10,5	0,7
	2	10,1-25	26,7	19,0	9,5	0,7
	3	25,1-40	22,7	16,2	8,3	0,6
	4	40,1-60	17,4	12,5	6,3	0,6
	5	60,1-80	13,3	9,5	4,8	0,4
	6	80,1-100	10,6	7,7	3,8	0,4
	7	100,1 и более	8,0	5,7	2,8	0,1
Кедр	1	до 10	35,3	25,2	12,6	1,0
	2	10,1-25	32,1	23,0	11,5	1,0
	3	25,1-40	27,1	19,5	9,8	0,7
	4	40,1-60	20,9	14,8	7,4	0,6
	5	60,1-80	16,1	11,5	5,7	0,4
	6	80,1-100	12,7	9,1	4,6	0,4
	7	100,1 и более	9,5	6,9	3,5	0,1



Лиственница	1	до 10	23,5	16,8	8,4	0,7
	2	10,1-25	21,4	15,3	7,7	0,6
	3	25,1-40	18,2	13,0	6,4	0,6
	4	40,1-60	14,0	9,9	4,9	0,4
	5	60,1080	10,6	7,7	3,8	0,4
	6	80,1-100	8,5	6,2	3,1	0,1
	7	100,1 и более	6,4	4,6	2,2	0,1
Ель, пихта	1	до 10	26,6	18,9	9,5	0,7
	2	10,1-25	24,1	17,2	8,5	0,7
	3	25,1-40	20,4	14,7	7,3	0,6
	4	40,1-60	15,7	11,2	5,6	0,4
	5	60,1080	12,0	8,5	4,3	0,4
	6	80,1-100	9,5	6,9	3,5	0,1
	7	100,1 и более	7,3	5,2	2,7	0,1
Береза	1	до 10	14,7	10,5	5,3	0,8
	2	10,1-25	13,3	9,5	4,8	0,8
	3	25,1-40	11,5	8,3	4,1	0,7
	4	40,1-60	8,8	6,3	3,1	0,7
	5	60,1080	6,7	4,8	2,5	0,4
	6	80,1-100	5,3	3,8	2,0	0,4
	7	100,1 и более	4,1	2,8	1,5	0,1
Осина, ольха белая, тополь	1	до 10	2,8	2,1	1,1	0,1
	2	10,1-25	2,7	2,0	1,0	0,1
	3	25,1-40	2,2	1,7	0,7	0,1
	4	40,1-60	1,7	1,4	0,6	0,1
	5	60,1080	1,4	1,0	0,6	0,04
	6	80,1-100	1,1	0,7	0,4	0,04
	7	100,1 и более	0,7	0,6	0,4	0,01

**Приложение № 8****ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ****ПОСТАНОВЛЕНИЕ от 1 июня 1998 г. № 551****ОБ УТВЕРЖДЕНИИ ПРАВИЛ ОТПУСКА ДРЕВЕСИНЫ НА КОРНЮ  
В ЛЕСАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

(извлечение)

**VIII. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЯ ЛЕСОХОЗЯЙСТВЕННЫХ  
ТРЕБОВАНИЙ**

72. С лесопользователей, лесхозов и других организаций, ведущих лесное хозяйство в лесном фонде, в лесах, не входящих в лесной фонд, и древесно-кустарниковой растительности, расположенной на землях сельскохозяйственного назначения, железнодорожного и автомобильного

транспорта, землях водного фонда, допустивших нарушения лесохозяйственных требований, взыскиваются неустойки в следующих случаях и размерах:

а) рубка или повреждение плюсовых, семенных деревьев и деревьев в семенных группах, куртинах и полосах – 15-кратная ставка лесных податей за древесину срубленных или поврежденных плюсовых, семенных деревьев и деревьев в семенных группах, куртинах и полосах;

б) самовольная рубка, уничтожение, повреждение деревьев, кустарников и лиан, запрещенных к рубке в соответствии с пунктом 15 настоящих Правил<sup>257</sup>, - 30- кратная ставка лесных податей за древесину срубленных, уничтоженных, поврежденных деревьев, кустарников и лиан;

в) рубка или повреждение до степени прекращения роста деревьев, не подлежащих рубке при проведении постепенных и выборочных рубок главного пользования и всех видов рубок промежуточного пользования, – 5- кратная ставка лесных податей за древесину указанных срубленных или поврежденных деревьев;

г) рубка или повреждение до степени прекращения роста деревьев за пределами переданных лесопользователю лесосек – 10- кратная ставка лесных податей за древесину указанных срубленных или поврежденных деревьев;

д) повреждение деревьев, не влекущее прекращение роста, при проведении выборочных, постепенных рубок главного пользования и всех видов рубок промежуточного пользования, а также повреждение деревьев за пределами переданных в рубку лесосек независимо от вида и способа рубки, в том числе на 50- метровых полосах, смежных с лесосеками, – 4- кратная ставка лесных податей за древесину поврежденных деревьев;

е) повреждение или уничтожение подроста, подлежащего сохранению в соответствии с лесорубочным билетом или ордером, и лесных культур – 3- кратная стоимость создания и выращивания лесных культур до возраста, соответствующего возрасту поврежденного или уничтоженного подроста или лесных культур (определяемая по действующим расчетно-технологическим картам и другим нормативам затрат);

ж) заготовка или трелевка древесины в запрещенное (указанное в лесорубочных билетах, ордерах) время – 3- кратная ставка лесных податей за древесину, срубленную или стрелованную в запрещенное время;

---

<sup>257</sup> Запрещается назначать в рубку и не подлежат рубке каштан, платан, яблоня, груша, вишня, абрикос, алыча, шелковица, дзельква, самшит, тис, клен белый (явор), калопанакс (диморфант), бархат амурский, бархат сахалинский, орех грецкий, орех маньчжурский, орех Зибольда, можжевельник твердый, сосна могильная, пихта цельнолистная, пихта грациозная, пихта Майра, ель Глена, береза карельская, береза Шмидта (железная), магнолия, дуб зубчатый, дуб курчавый, ботрокариум, мелкоплодник, ясень Зибольда, лиственница ольгинская. Не подлежат рубке деревья, кустарники и лианы других ценных и редких пород по перечням, утверждаемым органами государственной власти субъектов Федерации, в том числе занесенные в Красную книгу Российской Федерации и красные книги субъектов РФ.

При проведении сплошных рубок, в том числе рубок главного пользования, деревья, кустарники и лианы указанных пород должны оставаться вместе с небольшими куртинами других сопутствующих пород.

Допускаются рубка деревьев, кустарников и лиан указанных пород только по их санитарному состоянию и, в виде исключения, рубка, связанная с переводом в установленном порядке лесных земель в нелесные при добыче полезных ископаемых, прокладке линейных сооружений, расчистке земель лесного фонда под строительство зданий и сооружений, а также в иных случаях на основании решений органов государственной власти субъектов Российской Федерации, согласованных с управлениями лесного хозяйства и органами охраны окружающей природной среды.

з) заготовка древесины, в том числе на лесосеках, предварительно переданных лесопользователю по актам до получения лесорубочного билета или ордера, при получении лесорубочного билета или ордера, но до приемки лесосеки в натуре, по истечении указанного в лесорубочном билете или ордере срока, а также заготовка или трелевка древесины после приостановления или прекращения права пользования в соответствии с пунктами 29-31 настоящих Правил – 10-кратная ставка лесных податей за срубленную или стрелеванную древесину;

и) несвоевременное оформление лесорубочных билетов или ордеров на фактически произведенную рубку, разрешенную в соответствии с пунктом 60 настоящих Правил, – 10- кратная ставка лесных податей за срубленную древесину;

к) оставление недорубов:

в виде компактных участков леса – 2- кратная ставка лесных податей за оставленную в недорубах древесину;

в виде куртин и отдельных деревьев или расстроенных выборочной рубкой участков на назначенных в сплошную рубку лесосеках – 4- кратная ставка лесных податей за оставленную на корню древесину.

Лесосека считается начатая рубкой, а после истечения срока действия лесорубочного билета - недорубом, если в ней срублено 5 и более куб. метров древесины;

л) оставление не вывезенной в установленный срок (включая предоставленные отсрочки) древесины на лесосеках, в местах производства работ при расчистке площадей под лесные склады, трассы лесовозных дорог, постройки, сооружения и установки, а также аварийной древесины вдоль лесовозных дорог на срок более 4 месяцев – 7-кратная ставка лесных податей за объем не вывезенной в срок или оставленной аварийной древесины;

м) вывозка, отгрузка, сплав древесины или ее переработка до освидетельствования, если отпуск производился с учетом по количеству, – 7- кратная ставка лесных податей за вывезенную, отгруженную, сплавленную или переработанную древесину; вывозка древесины в место, не указанное в лесорубочном билете, ордере или лесном билете, при всех способах ее учета - 3-кратная ставка лесных податей за вывезенную древесину;

н) неудовлетворительная или несвоевременная очистка мест рубок от порубочных остатков (в том числе в случае, если разрыв между рубкой деревьев и очисткой в весенне-летний период превышает 15 дней), непроведение доочистки зимних лесосек до наступления пожароопасного периода; захламление лесов и не покрытых лесом земель в местах производства работ при расчистке земель под трассы дорог, лесные склады и иные цели, а также прилегающих к этим объектам и лесовозным дорогам полос шириной 50 метров, оставление завалов и срубленных зависших деревьев – 5-кратная стоимость работ по очистке мест рубок или ликвидации захламленности, рассчитанная по действующим в лесхозе расчетно-технологическим картам и другим нормативам затрат, утвержденным в установленном порядке;

о) уничтожение или повреждение граничных, квартальных, лесосечных и других столбов и знаков – 10-кратная стоимость их изготовления и установки;

п) оставление на лесосеках зависших срубленных деревьев – 7-кратная ставка лесных податей за древесину зависших деревьев;

р) оставление в лесу на летний период не окоренной в установленный срок хвойной древесины и древесины лиственных пород без пролыски, если указанная древесина не обработана инсектицидами, а на верхних, нижних и иных складах не уложена в штабеля в соответствии с действующими стандартами, инструкциями и рекомендациями, – 5-кратная ставка лесных податей за оставленную неокоренную древесину или древесину без пролыски;

с) оставление пней высотой более одной трети диаметра среза, а при рубке деревьев диаметром менее 30 сантиметров – высотой более 10 сантиметров, уничтожение клейм и номеров на деревьях и пнях – однократная ставка лесных податей за древесину деревьев, срубленных с оставлением завышенных пней, и деревьев, на которых уничтожены клейма и номера.

При осуществлении лесозаготовок с применением многооперационных машин высота пня определяется техническими условиями этих машин.

За оставление в пойменных лесах в соответствии с лесоводственными требованиями пней большей высоты неустойка не взимается;

т) уничтожение верхнего плодородного слоя почвы при проведении заготовки и трелевки древесины – 0, 12 ставки лесных податей за 1 куб. метр древесины главной (коренной) породы за каждый квадратный метр площади, на которой содран или уничтожен верхний плодородный слой почвы;

у) уничтожение, повреждение или захламление в лесном фонде искусственных или естественных водотоков, рек, ручьев, осушительных канав, дренажных систем, шлюзов, мостов, других дорожных и гидромелиоративных сооружений, просек, дорог, используемых для целей лесного хозяйства, – 2-кратная стоимость восстановления уничтоженных, поврежденных объектов или их очистки;

ф) невыполнение требований по сносу построек, сооружений, приспособлений и других объектов, рекультивации земель лесного фонда, нарушенных при заготовке древесины или живицы, а также требований по приведению в состояние, пригодное для использования по назначению, дорог, имевшихся к началу освоения участков лесного фонда, указанных в договоре, – 2-кратная стоимость работ по сносу построек, сооружений, приспособлений и по приведению этих земель и дорог в надлежащее состояние;

х) нарушение сроков приведения в состояние, пригодное для использования в лесном хозяйстве, и сроков возврата лесхозу по актам участков лесного фонда после окончания на них работ или временно занимаемых участков лесного фонда – 3-кратная стоимость работ по приведению таких участков в состояние, пригодное для использования в лесном хозяйстве;

ц) самовольная переуступка прав лесопользования по лесорубочному билету или ордеру - 10-кратная ставка лесных податей за объем древесины, живицы, указанный в лесорубочном билете или ордере, по которому установлена самовольная переуступка прав.

73. За нарушения, перечисленные в подпунктах "а", "в", "г", "д", "ж", "з", "и", "т" и "у" пункта 72, допущенные в лесах первой группы, а также на особо защитных участках лесов всех групп, указанные в этих подпунктах размеры неустоек увеличиваются в 2 раза.

74. За несоблюдение установленных правил подсочки древостоев неустойка взыскивается в следующих случаях и размерах:

а) подсочка отведенных древостоев без лесорубочного билета или после установленного в нем срока – 4-кратная ставка лесных податей за древесину заподсоченных деревьев;

б) подсочка древостоев, не отведенных для этой цели, в том числе подсочка деревьев за пределами границ лесосек, – 5-кратная ставка лесных податей за древесину заподсоченных деревьев;

в) нарушение правил и технологии подсочки, применение при подсочке древостоев неразрешенных стимуляторов смолывыделения – 7-кратная ставка лесных податей за древесину деревьев, подсочка которых ведется с указанными нарушениями правил;

г) вовлечение в подсочку деревьев, подсочка которых не разрешена, – 7-кратная ставка лесных податей за древесину таких деревьев;

д) неполное (выборочное) вовлечение в подсочку предназначенных для этой цели деревьев на отведенных площадях – 3-кратная ставка лесных податей за древесину не вовлеченных в подсочку деревьев.

75. Неустойки, взыскиваемые за нарушения настоящих Правил, исчисляются лесхозами исходя из минимальных ставок лесных податей за древесину, отпускаемую на корню, взятых по первому разряду такс (независимо от того, к какому лесотаксовому разряду относится квартал (участок), в котором допущено нарушение), без применения норм их снижения. При этом деление древесины на деловую и дровяную не производится, учет ее ведется в коре, и для всего объема древесины применяется ставка лесных податей, установленная за деловую древесину средней категории крупности.

76. За невыполнение лесовосстановительных мероприятий на вырубках и других не покрытых лесом землях, несвоевременную передачу лесхозам участков лесного фонда с проведенными лесовосстановительными мероприятиями, невыполнение других требований, предусмотренных статьей 90 Лесного кодекса РФ, взыскивается неустойка в размере однократной стоимости создания и выращивания лесных культур до перевода занимаемых ими площадей в покрытые лесом земли.

77. При исчислении стоимости создания и выращивания лесных культур и стоимости других лесовосстановительных работ, очистки мест рубок и ликвидации захламленности, восстановления уничтоженных или поврежденных объектов, а также граничных, квартальных, лесосечных и других знаков применяются действующие расчетно-технологические, нормативно - технологические карты и другие нормативы затрат трудовых и материальных ресурсов.

Нормативы допускаемых повреждений деревьев и верхнего плодородного слоя почвы, при соблюдении которых не должны взыскиваться неустойки, указанные в подпунктах "д" и "т" пункта 72 настоящих Правил, устанавливаются федеральным органом управления лесным хозяйством в региональных правилах (наставлениях) рубок.

Уплата неустоек, указанных в подпунктах "н", "р", "у" и "х" пункта 72 настоящих Правил, не освобождает лесопользователей от устранения перечисленных в этих подпунктах нарушений в установленный лесхозом срок. При невыполнении этих требований в установленный срок неустойки взимаются повторно вплоть до полного устранения нарушений.

78. Взимание неустоек, предусмотренных настоящими Правилами, не освобождает лесопользователей от административной и других видов ответственности, установленных законодательством РФ.

79. Споры в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, в том числе об ограничении, приостановлении и прекращении права пользования, о взыскании неустоек, предусмотренных настоящими Правилами, разрешаются в судебном порядке.

## Приложение № 9

### ТАКСЫ

для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный гражданами, юридическими лицами и лицами без гражданства уничтожением, незаконным выловом или добычей водных биологических ресурсов во внутренних рыбохозяйственных водоемах, внутренних морских водах, территориальном море, на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, а также анадромных видов рыб, образующихся в реках России, за пределами исключительной экономической зоны Российской Федерации до внешних границ экономических и рыболовных зон иностранных государств

#### Водные биологические ресурсы

Такса (рублей за 1 экземпляр независимо от размера и веса)

*Проходные, полупроходные и пресноводные рыбы:*

- 1) белуга, калуга – 12500;
- 2) амурский осетр, персидский осетр, русский осетр, сибирский осетр – 8350;
- 3) севрюга, гибриды осетровых рыб, белорыбица – 4200;
- 4) семга, чавыча, кета осенняя амурская, кижуч, нельма, таймень, нерка, балтийский лосось, каспийский лосось, черноморский лосось – 1250;
- 5) кета, сима, кумжа – 580;
- 6) байкальский белый хариус, стерлядь, угорь, чир, муксун – 420;
- 7) горбуша, кунджа, голец, паляя, форель всех видов, ленок, сиги, омуль, пыжьян, пелядь, мальма, усач, черноспинка, рыбец, сырть, судак, жерех, хариус, шемая, сазан, карп, щука, белый амур, толстолобик, кутум, сом, кефаль всех видов, минога – 250;
- 8) рипус, тарань, вобла, ряпушка, лещ – 25;
- 9) тугун, голавль, подуст, окунь – 17.

*Морские рыбы:*

- 1) белокорый палтус, камбала-калкан, длинноперый морской ерш – 420;
- 2) палтус (кроме белокорого), луфарь – 250;
- 3) зубатка, акула – 100;
- 4) треска, пикша, сайда, угольная рыба – 60;
- 5) камбала (кроме камбалы-калкан), сельдь, скумбрия, минтай, морской окунь, морской язык, морской налим – 50;
- 6) бычок, корюшка, мойва, сайка, лемонема, макрурус, другие рыбы – 20.

*Морские млекопитающие:*

- 1) кашалот – 175000;
- 2) малый полосатик (минке), белуха, другие китообразные – 50000;
- 3) дельфины – 2000;

- 4) тихоокеанский морж – 21000;
- 5) морской котик – 13000;
- 6) серый тюлень, островной тюлень – 10000;
- 7) гренландский тюлень, морской заяц, хохлач – 5800;
- 8) крылатка, ларга – 3340;
- 9) кольчатая нерпа, каспийский тюлень, байкальский тюлень, тюлень обыкновенный – 2500.

*Водные беспозвоночные, водоросли, морские травы:*

- 1) камчатский краб, синий краб, волосатый краб – 835;
- 2) равношипый краб – 670;
- 3) крабы-стригуны (опилио, бэрди) – 580;
- 4) колючий краб, другие крабы, осьминог, трепанги – 83;
- 5) кальмар, каракатица – 8;
- 6) креветка гребенчатая, шримс-медвежонок, раки, морские ежи, морские гребешки – 42; равнолапая, северная, травяная креветки – 25;
- 7) другие виды креветок – 17;
- 8) брюхоногие моллюски, устрицы, мидии – 8;
- 9) другие двустворчатые моллюски, морские звезды, змеехвостки, другие иглокожие – 2 (рублей за 1 килограмм).

*губки "сидячих" видов – 3;*

*водоросли "сидячих" видов – 13;*

*морские травы – 3.*

*Кормовые организмы:*

- 1) мотыль, гаммарус, трубочник, артемия, полихеты и другие – 334.

*Икра:*

- 1) белуги, калуги – 8350;
- 2) других осетровых видов рыб – 5000;
- 3) лососевых видов рыб – 3340;
- 4) других видов рыб – 835;
- 5) морских беспозвоночных – 1670.

## **ТАКСЫ**

для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный гражданами, юридическими лицами и лицами без гражданства уничтожением, незаконным выловом или добычей водных биологических ресурсов, занесенных в Красную книгу Российской Федерации, во внутренних рыбохозяйственных водоемах, внутренних морских водах, территориальном море, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне РФ



*Водные биологические ресурсы*

Такса (рублей за 1 экземпляр независимо от размера и веса)

Проходные, полупроходные, пресноводные рыбы и круглоротые:

- 1) атлантический осетр – 16700;
- 2) калуга (зейско-буреинская популяция), азовская белуга – 15000;
- 3) сахалинский осетр, шип – 12500;
- 4) амурский осетр (зейско-буреинская популяция) сибирский осетр – западно-сибирский подвид (обский осетр), байкальский подвид (байкальский осетр) – 10000;
- 5) белорыбица (бассейн реки Урал) – 4200;
- 6) обыкновенный таймень (европейская часть России, Полярный и Средний Урал) – 2500;
- 7) микижа – проходная форма (камчатская семга), популяция Шантарских островов нельма (европейская часть России) – 1670;
- 8) озерный лосось, кумжа – беломорско-балтийский подвид (проходная форма бассейна Балтийского моря), каспийский, черноморский подвиды (проходные формы), длинноперая паляя Световидова сахалинский таймень (популяция острова Сахалин) – 1250;
- 9) стерлядь (популяции бассейнов рек Днепра, Дона, Кубани, Урала, Суры, Верхней и Средней Камы), кумжа – беломорско-балтийский подвид (озерная форель бассейна Балтийского моря), эйзенамская форель, ленок (бассейн реки Оби), вырезуб, желтошек, черный амур (аборигенная популяция), сом Солдатова – 835;
- 10) морская минога, кумжа – беломорско-балтийский подвид (ручьевая форель бассейна Балтийского моря), ручьевая форель бассейнов рек Волги и Урала, арктический голец (популяция Забайкалья), малоротая паляя, сиг (волховский), днепровский усач, черный амурский лещ, мелкочешуйный желтопер – 580;
- 11) каспийская минога, украинская минога, кутум, китайский окунь (ауха), азово-черноморская шемая кильдинская треска, волжская сельдь, атлантическая финта (бассейн Балтийского моря), абрауская тюлька, сиг (баунтовский), карликовый валец, европейский хариус (популяции бассейнов верховий рек Волги и Урала), берш (бассейн реки Урал) – 420;
- 12) переславская ряпушка, русская быстрянка, предкавказская шиповка обыкновенный подкаменщик – 83.

*Морские млекопитающие:*

- 1) серый кит (охотско-корейская, чукотско-калифорнийская популяции), гренландский кит (североатлантическая, охотоморская, берингово-чукотская популяции), японский кит, горбач, северный синий кит, северный финвал (сельдяной кит), сейвал (ивасевый кит) – 209000;
- 2) малая касатка, нарвал (единорог), высоколобый бутылконос, клюворыл, командорский ремнезуб – 83500;
- 3) атлантический белобокий дельфин беломордый дельфин, черноморская афалина, серый дельфин, морская свинья (северо-атлантический, черноморский, северо-тихоокеанский подвиды) – 8350;

4) калан – 66800;

5) морж (атлантический, лаптевский подвиды) – 33400;

6) сивуч (северный морской лев) обыкновенный тюлень – европейский подвид (баренцевоморская и балтийская популяции), курильский подвид (тюлень Стейнегера), кольчатая нерпа (балтийский, ладожский подвиды), серый тюлень – балтийский, атлантический (тевяк) подвиды – 10000.

*Пресноводные рептилии:*

1) дальневосточная черепаха – 835;

*Моллюски:*

1) жемчужница Миддендорфа, приморская жемчужница миддендорффиная, Жадина миддендорффиная, Дулькейт раздольненская миддендорффиная нодулярия Лебедева – 125;

2) обыкновенная (европейская) жемчужница, даурская жемчужница, гладкая жемчужница, монгольская миддендорффиная, уссурийская миддендорффиная, миддендорффиная Величковского, миддендорффиная Арсеньева – 83;

3) лепидозона Андрияшева, мопалия Миддендорфа, амикула Гурьяновой, гигантская тугалия, деформированный пирулофузус, рапана Томаса (дальневосточная популяция), цератостома Барнетта, трехпоясная папирикала, жемчужница Тиуновой, курильская жемчужница, жемчужница Шигина, ланцеолярия Маака, ханкайская ланцеолярия, уссурийская ланцеолярия, ланцеолярия Богатова, бугорчатая кристария, цилиндрическая булдовская, кийская амуранодонта, анемина Булдовского, массивная синанодонта, приморская синанодонта, сихотэалинская арсеньевина, арсеньевина Зимина, арсеньевина Копцева, зарейская арсеньевина, арсеньевина Алимова, приморская корбикула, роговой черенок – черенок Крузенштерна – 42;

*Ракообразные:*

1) рак-богомол, крабоид Дерюгина, японский краб – 250;

*Мшанки и плеченогие:*

1) вздутая главная шизоретепора, коптотирис Адамса – 42.