

УДК 349.41

DOI: 10.17223/22253513/33/10

В.В. Никишин, Е.В. Ухлова

**ОГРАНИЧЕНИЯ ПРАВА ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ:
СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН, РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ
И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Право природопользования признается комплексным правовым институтом и различается в объективном и субъективном смыслах. Если общее природопользование осуществляется путем реализации естественного права человека на благоприятную окружающую среду, то специальное природопользование осуществляется в процессе экономической деятельности физических и юридических лиц. Авторами проведен сравнительный анализ законодательства Республики Казахстан, Республики Беларусь и Российской Федерации в сфере природопользования и охраны окружающей среды, выявлены содержательные характеристики и правовая природа ограничений права природопользования, их взаимосвязь с формами собственности на природные ресурсы.

Ключевые слова: право природопользования, формы собственности на природные ресурсы, ограничение права.

Право природопользования следует считать комплексным правовым институтом, нормы которого могут быть применены ко всем отношениям природопользования. При этом право природопользования в объективном смысле понимается как объективно существующая совокупность норм, регулирующих природопользование (определяющая правила поведения в отношении использования и охраны соответствующих объектов), в субъективном – как совокупность прав и обязанностей индивидуализированного природопользователя [1. С. 85].

В законодательстве Республики Казахстан природопользование определяется как «использование природных ресурсов и (или) воздействие на окружающую среду в повседневной жизни человека», хозяйственной и иной деятельности физических и юридических лиц. В числе видов природопользования называются землепользование, водопользование, лесопользование, недропользование, пользование животным миром, пользование растительным миром, эмиссии в окружающую среду, другие виды природопользования.

В повседневной жизни природопользование является постоянным и осуществляется бесплатно для удовлетворения жизненно необходимых потребностей населения и без предоставления природных ресурсов в пользование. Такое природопользование признается общим, специальным же природопользованием является деятельность физического и (или) юриди-

ческого лица, осуществляющего на платной основе пользование природными ресурсами и (или) эмиссии в окружающую среду, и может включать один либо несколько видов природопользования в их совокупности. Реализация права специального природопользования лицами, осуществляющими эмиссии в окружающую среду, допускается при наличии экологических разрешений, за исключением эмиссии от передвижных источников (ст.ст. 10, 12 Экологического кодекса Республики Казахстан) [2].

Иные подходы демонстрирует законодательство Республики Беларусь и российское законодательство. Природопользованием в законодательстве Республики Беларусь признается хозяйственная и иная деятельность, в процессе которой «используются природные ресурсы» и «оказывается воздействие на окружающую среду». Гражданам гарантируется право общего пользования природными ресурсами для удовлетворения их потребностей безвозмездно без закрепления этих ресурсов за ними и без получения соответствующих разрешений, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Республики Беларусь. Осуществление природопользования в процессе экономической деятельности (специальное природопользование) разрешается юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям за плату, если иное не установлено законодательными актами Республики Беларусь (ст.ст. 1, 16 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды») [3].

Российский же закон «Об охране окружающей среды» оперирует понятием «использование природных ресурсов», считая таковым эксплуатацию природных ресурсов, вовлечение их в хозяйственный оборот, в том числе все виды воздействия на них в процессе хозяйственной и иной деятельности. В качестве требований в области охраны окружающей среды определяются и «предъявляемые к хозяйственной и иной деятельности обязательные условия, ограничения или их совокупность» (ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды») [4].

Показательно доктринальное понимание природопользования как использования «полезных для человека свойств окружающей природной среды – экологических, экономических, культурных, оздоровительных», когда в бытность действия Закона РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды» предполагалось, что общее природопользование, не требующее какого-либо специального разрешения, осуществляется гражданами в силу принадлежащих им естественных (гуманистических) прав, возникающих и существующих как результат их рождения и существования, а специальное реализуется гражданами и хозяйствующими субъектами на основе разрешений компетентных органов государства и носит целевой характер [5. С. 143].

Современные исследователи также полагают, что право общего природопользования возникает в связи с «наличием у человека потребности в использовании природных объектов как естественного условия его существования», характеризуется равными правами на доступ к ресурсам природы, не является абсолютным – его реализация не должна нарушать права

и охраняемые законом публичные интересы. Право же специального природопользования «базируется на том, что природные ресурсы имеют своего собственника», и позволяет лимитировать ресурсопотребление и воздействие на окружающую среду, устраниТЬ возможные конфликты [6. С. 643–646].

Таким образом, общее природопользование осуществляется путем реализации естественного права человека на благоприятную окружающую среду с особенными, соответствующими его содержанию свойствами – количественными и качественными характеристиками компонентов окружающей (природной) среды – как необходимыми условиями достойного существования отдельной личности и человеческого сообщества в целом¹. Такое естественное право включает неотъемлемо присущее человеку право пользования природными богатствами как основой жизни и деятельности, предполагает наличие необходимого и достаточного в количественном и качественном выражении набора природных ресурсов и свободный, непрерывный доступ к ним для достойного существования [7].

Специальное природопользование осуществляется в процессе экономической деятельности, является индивидуализированным (пользователи – граждане и юридические лица), платным и, как правило, требует наличия титула.

Разнятся и определения природных ресурсов: если российское и белорусское законодательство природными ресурсами называет «компоненты природной среды, природные и природно-антропогенные объекты», которые используются или могут быть использованы при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в качестве источников энергии, продуктов производства и предметов потребления и имеют потребительскую ценность, то Экологический кодекс Республики Казахстан природными ресурсами объявляет «природные объекты, имеющие потребительскую ценность» – землю, недра, воды, растительный и животный мир (ст. 1 Экологического кодекса Республики Казахстан). Российский и белорусский законодатели такие объекты, как почвы, атмосферный воздух, иные организмы, озоновый слой атмосферы и околосземное космическое пространство, обеспечивающие в совокупности благоприятные условия для существования жизни на Земле, относят к числу компонентов природной среды (ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды», ст. 1 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды»).

Следовательно, в широком смысле субъектами права природопользования (общего и специального) являются физические и (или) юридические лица, осуществляющие пользование природными ресурсами и (или) эмиссии в окружающую среду (выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размеще-

¹ Показательно, что согласно ст. 14 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» право на благоприятную окружающую среду принадлежит гражданину от рождения и подлежит защите как личное неимущественное право, не связанное с имущественным.

ние отходов производства и потребления), в том числе для удовлетворения естественных – жизненно необходимых – потребностей населения без предоставления природных ресурсов в пользование.

Объектами права природопользования при осуществлении общего и специального природопользования выступают окружающая среда, ее компоненты и природные ресурсы. Заметим, что в соответствии с российским законодательством природная среда (природа) – это совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов; природный объект – естественная экологическая система, природный ландшафт и составляющие их элементы, сохранившие свои природные свойства. Казахстанский и белорусский законодатели предлагают и некие идентифицирующие признаки: для природных объектов – «границы, объем и режим существования», для биотопов – «однородные экологические условия».

Понимание сущности ограничений права природопользования неоднозначно, и не только в связи с терминологической разницей понятия «право природопользования», но и из-за с различающегося содержания такого права в объективном и субъективном смыслах: право природопользования в объективном смысле понимается как совокупность правовых норм, регулирующих отношения по поводу использования и охраны природных ресурсов, включая отношения собственности; в субъективном – является совокупностью прав и обязанностей каждого природопользователя.

Государства по-разному определяют формы собственности на природные ресурсы. Если в Республике Казахстан природные ресурсы находятся в государственной собственности, и только земля может находиться в частной собственности (ст. 6 Конституции Республики Казахстан) [8], то в Республике Беларусь «исключительную собственность государства» составляют недра, воды, леса, в собственности государства находятся также земли сельскохозяйственного назначения (ст. 13 Конституции Республики Беларусь) [9]. Конституция Российской Федерации допускает установление частной собственности на землю и другие природные ресурсы, при этом «владение, пользование и распоряжение» ими должно осуществляться их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц (ст.ст.9, 36 Конституции Российской Федерации) [10].

Существует мнение о том, что природные объекты, находящиеся в публичной собственности, должны рассматриваться в качестве «общедоступных объектов», а рациональное (ресурсосберегающее) и социально эффективное пользование может достигаться ограничением или монополизацией форм собственности и введением ограничений правомочий пользователя [11. С. 37]. Заметим, что и в правовой доктрине европейских стран присутствует идея верховенства публичной собственности на природные ресурсы [12. Р. 143–144], когда ограничения вводятся в целях общественной пользы, общего блага [13. Р. 540].

Общее, или, как его иногда называют, «общедоступное право природопользования», может и должно ограничиваться, поскольку осуществление

прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц (ст. 12 Конституции Республики Казахстан, ст. 17 Конституции Российской Федерации), а их достоинство, права, свободы, законные интересы обязан уважать каждый (ст. 53 Конституции Республики Беларусь).

Важно помнить, что права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими, определяют смысл, содержание и применение законов, в том числе устанавливающих правила использования природных ресурсов. Ограничить что-либо, в том числе и право, означает стеснить его определенными условиями, поставить в рамки. Неслучайно О.И. Крассов, анализируя ограничения прав лиц на земельные участки, рассматривает формы закрепления в законодательстве пределов осуществления соответствующих субъективных прав и полагает, что они могут касаться только правомочия пользования, принадлежащего собственнику земельного участка или лицу, использующему земельный участок на ином титуле¹. Ограничения титульных прав на природные ресурсы имеют свои цели. К примеру, право специального природопользования может быть ограничено в соответствии с законами Республики Казахстан в целях обеспечения безопасности государства и охраны окружающей среды (ст.ст. 10, 12 Экологического кодекса Республики Казахстан).

Нормы о праве природопользования и его ограничениях получают свое развитие в национальном отраслевом законодательстве об использовании и охране природных ресурсов – земельных, водных, лесных, ресурсов недр и животного мира.

Земельный кодекс Республики Казахстан определил право землепользования как «вещное право» лица «владеть и пользоваться земельным участком, находящимся в государственной собственности... на возмездной и (или) безвозмездной основе» (ст.ст. 12, 28 Земельного кодекса Республики Казахстан) [15]. С одной стороны, осуществление земельных прав не должно наносить вред земле как природному ресурсу и иным объектам окружающей среды, а также правам и законным интересам других лиц, с другой – права физических и юридических лиц не могут быть ограничены, кроме случаев, прямо предусмотренных законами Республики Казахстан².

В Республике Беларусь ограничением (обременением) прав на земельный участок признаются не только «установленные в надлежащем порядке условия, ограничения», но и запреты в отношении осуществления отдель-

¹ Объясняется это тем, что правомочие пользования состоит в праве «извлекать и присваивать полезные свойства земельного участка», в этой связи ограничения прав не касаются правомочия владения – права фактически (физически) обладать земельным участком [14. С. 328–329].

² К примеру, устанавливаются «пределы права на земельный участок», когда права на землю собственников земельных участков и землепользователей могут быть ограничены, но целевое назначение и режим использования земельного участка, сервитута и другие условия использования, установленные на основании нормативных правовых актов, не могут быть самостоятельно изменены собственником земельного участка или землепользователем (ст. 6, 65 Земельного кодекса Республики Казахстан).

ных видов хозяйственной или иной деятельности, других прав на земельный участок, причем такие ограничения (обременения) являются «самостоятельными объектами земельных отношений» (ст.ст. 1, 3 Кодекса Республики Беларусь о земле) [16].

В соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации могут устанавливаться ограничения прав на землю в части использования земельных участков и особых условий охраны окружающей среды. С одной стороны, ограничения прав на землю устанавливаются актами исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, решением суда, с другой стороны, установление ограничений прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев, арендаторов земельных участков относится к полномочиям Российской Федерации в области земельных отношений (ст.ст. 9, 56 Земельного кодекса Российской Федерации) [17].

Право недропользования в Республике Казахстан провозглашается «вещным неделимым правом», к которому применяются нормы о праве собственности, поскольку это не противоречит природе вещного права [18. Ст.ст. 17–18]. Экологическое состояние недр обеспечивается в том числе ограничением деятельности по недропользованию или отдельных ее видов – устанавливаются ограничения по проведению операций по недропользованию на особо охраняемых природных территориях и в пределах участков недр, представляющих особую экологическую, научную, историко-культурную и рекреационную ценность. Пользование же отдельными участками недр может быть ограничено в целях обеспечения национальной безопасности, безопасности жизни и здоровья людей и охраны окружающей среды, а на территориях населенных пунктов, пригородных зон, объектов промышленности, транспорта и связи пользование недрами может быть частично или полностью запрещено, если оно может способно угрозу жизни и здоровью людей, нанести ущерб хозяйственным объектам или окружающей среде (ст. 121 Кодекса Республики Казахстан «О недрах и недропользовании»).

Кодекс Республики Беларусь о недрах «деятельность, связанную с геологическим изучением недр, добычей полезных ископаемых, использованием иных ресурсов недр» позволяет запретить или ограничить на отдельных территориях и природных объектах, определенных законодательными актами. При этом недропользователь не вправе передавать предоставленное ему право пользования недрами иным лицам (ст.ст. 1, 30 Кодекса Республики Беларусь о недрах) [19].

В России право пользования недрами может быть ограничено в случае нарушения требований по рациональному использованию и охране недр. При пользовании недрами в соответствии с соглашением о разделе продукции право пользования недрами может быть ограничено на условиях и в порядке, которые предусмотрены указанным соглашением (ст.ст. 20, 23 Закона Российской Федерации «О недрах») [20]. Кроме того, пользование отдельными участками недр может быть ограничено или запрещено в целях обеспечения национальной безопасности и охраны окружающей среды.

Пользование же недрами на территориях населенных пунктов, пригородных зон, объектов промышленности, транспорта и связи может быть частично или полностью запрещено в случаях, если это пользование может создать угрозу жизни и здоровью людей, нанести ущерб хозяйственным объектам или окружающей среде (ст.ст. 8, 9 Закона Российской Федерации «О недрах»).

Схожие по своей сути правила установлены и в отношении добычи и использования общераспространенных полезных ископаемых.

В Республике Казахстан собственники земельных участков и землепользователи вправе бесплатно для удовлетворения «личных, бытовых и иных хозяйственных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности», извлекать в границах принадлежащих им земельных участков общераспространенные полезные ископаемые, которые не могут отчуждаться другому лицу. Это право «неотделимо от права на земельный участок», и его реализация не требует получения разрешения, представления отчетности и иных документов, являющихся обязательными для лиц, пользующихся недрами на основании лицензии или контракта на недропользование (ст. 237 Кодекса Республики Казахстан «О недрах и недропользовании»). В Республике Беларусь землепользователи в границах предоставленных им земельных участков такое право осуществляют без предоставления горного отвода, установления нормативов в области использования и охраны недр (ст. 17 Кодекса Республики Беларусь о недрах). В Российской Федерации не только общераспространенные полезные ископаемые, но и подземные воды, добытые для собственных нужд собственниками земельных участков, землепользователями, землевладельцами, арендаторами земельных участков, не могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому (ст. 19 Закона Российской Федерации «О недрах»).

Весьма показательны нормы водного законодательства стран в части признания водных ресурсов основой жизни и деятельности народов и закрепления гарантий равного доступа к ним.

Так, водное законодательство Республики Казахстан основывается на принципах «признания государственного значения вод, являющихся основой жизни и деятельности населения»; «справедливого и равного доступа населения к воде» (ст. 9 Водного кодекса Республики Казахстан) [21]. Право водопользования охраняется законом: никто не может быть лишен этого права иначе как по законным основаниям; вмешательство со стороны государственных органов в деятельность водопользователей, связанное с ущемлением их права водопользования, запрещается.

В Республике Казахстан осуществляются:

– общее водопользование, не требующее специального разрешения (для удовлетворения нужд населения без закрепления водных объектов за отдельными физическими или юридическими лицами, применения сооружений или технических устройств, влияющих на состояние вод);

– специальное водопользование (исключительно для определенных в соответствующем разрешении целей – удовлетворения питьевых и хозяйственных нужд населения, потребностей в воде сельского хозяйства, про-

мышленности, энергетики, рыбоводства и транспорта, а также для сброса промышленных, хозяйственно-бытовых, дренажных и других сточных вод с применением сооружений и технических устройств, перечисленных в ст. 66 Водного кодекса Республики Казахстан).

Как и казахстанское, российское водное законодательство и изданные в соответствии с ним нормативные правовые акты основываются на принципах «значимости водных объектов в качестве основы жизни и деятельности человека», «равного доступа физических лиц, юридических лиц к приобретению права пользования водными объектами» (ст. 3 Водного кодекса Российской Федерации) [22].

Право водопользования в Республике Беларусь является самостоятельным объектом отношений в области охраны и использования вод (ст. 4 Водного кодекса Республики Беларусь) [23]. Осуществляются общее (без применения гидротехнических сооружений и устройств) и специальное водопользование (в том числе добыча (изъятие) вод из водных объектов и (или) сброс сточных вод в окружающую среду с применением гидротехнических сооружений и устройств) (ст. 1 Водного кодекса Республики Беларусь).

В Республике Казахстан ограничение доступа населения к водным объектам общего водопользования запрещается, за исключением случаев, предусмотренных законами: общее водопользование может быть ограничено в целях экологической, технической и санитарно-эпидемиологической безопасности населения, специальное – не должно нарушать права и законные интересы других лиц и причинять вред окружающей среде; право водопользования может быть ограничено в целях обеспечения безопасности и обороны государства, охраны здоровья населения, окружающей среды, историко-культурного наследия, прав и законных интересов других лиц, а также при маловодии, чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера (ст.ст. 16, 65, 66, 74 Водного кодекса Республики Казахстан).

Если общее водопользование в Республике Беларусь осуществляется безвозмездно и без правоустанавливающих документов и может быть ограничено в целях охраны жизни и здоровья населения, то специальное водопользование, как правило, осуществляется на основании разрешений на специальное водопользование или комплексных природоохранных разрешений и может быть ограничено «в целях общественной пользы и безопасности, охраны окружающей среды и историко-культурных ценностей, защиты прав и законных интересов юридических лиц и граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей» путем приостановления или прекращения действия соответствующих разрешений (ст.ст. 29, 30, 34 Водного кодекса Республики Беларусь).

В Российской Федерации поверхностные водные объекты, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, как правило, являются водными объектами общего пользования, каждый гражданин вправе иметь доступ к ним и бесплатно использовать их для личных и бытовых нужд. Для общего пользования предназначается и береговая полоса. Ограничения водопользования устанавливаются нормативными правовыми ак-

тами исполнительных органов государственной власти, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления или решением суда (ст.ст. 6, 41 Водного кодекса Российской Федерации).

Казахстанское законодательство различает лесопользование и пользование лесным фондом: если лесопользованием признается «юридически и экономически регламентированная деятельность по использованию лесных ресурсов и полезных свойств леса», то пользование лесным фондом предполагает право физических и юридических лиц не только на собственно лесопользование, но и на «использование земель, вод и общераспространенных полезных ископаемых на территории лесного фонда в хозяйственных и иных целях» (ст. 1 Лесного кодекса Республики Казахстан) [24].

Лесной кодекс Республики Казахстан не разделяет право лесопользования на общее и специальное. Тем не менее право лесопользования ограничивается в случаях сокращения запасов лесных ресурсов, наступления чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, проведения авиахимических, авиабиологических и аэрозольных мероприятий по борьбе с вредителями и болезнями леса, а также в периоды высокой пожарной опасности в лесу (ст. 39 Лесного кодекса Республики Казахстан).

Право пользования участками лесного фонда в Республике Беларусь может быть ограничено или приостановлено в той мере, в какой это необходимо для обеспечения рационального использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, защиты основ конституционного строя, обеспечения обороны страны и безопасности государства, охраны окружающей среды и здоровья граждан, историко-культурного и природного наследия, прав и законных интересов граждан. Примечательно, что право пользования участками лесного фонда может быть ограничено и в случаях нарушения требований лесного законодательства, законодательства об охране окружающей среды, невыполнения требований, изложенных в договорах и иных разрешительных документах (ст.ст. 8, 40, 49 Лесного кодекса Республики Беларусь) [25].

Использование лесов в Российской Федерации осуществляется с предоставлением лесных участков на титульных правах (право постоянного (бессрочного) пользования, сервитут, публичный сервитут, право аренды, право безвозмездного пользования) или без предоставления лесных участков, с изъятием или без изъятия лесных ресурсов. Лица, которым предоставлены лесные участки, не вправе ограничивать доступ к ним граждан – такие участки могут быть огорожены только в случаях, предусмотренных законом (ст. 11 Лесного кодекса Российской Федерации) [26]. Допускается установление следующих ограничений использования лесов: запрет на осуществление одного или нескольких видов использования лесов; запрет на проведение рубок; иные установленные федеральными законами ограничения использования лесов (ст.ст. 24, 27 Лесного кодекса Российской Федерации).

Закрепленное в лесном законодательстве стран право свободного и бесплатного пребывания в лесах граждан (физических лиц) подлежит ограничению

чению в определенных законом случаях. Так, в Республике Казахстан такое право физических лиц может быть ограничено в интересах охраны здоровья населения, пожарной безопасности, ведения орехопромыслового, лесоплодового, лесосеменного и охотничьего хозяйства (ст. 42 Лесного кодекса Республики Казахстан). По схожим основаниям пребывание граждан в лесах, осуществление ими побочного лесопользования может быть ограничено в Республике Беларусь и Российской Федерации. Кроме того, пребывание граждан может быть ограничено в лесах, которые расположены на землях обороны и безопасности, землях особо охраняемых природных территорий, иных землях, доступ граждан на которые запрещен или ограничен (ст. 42 Лесного кодекса Республики Беларусь, ст. 11 Лесного кодекса Российской Федерации).

Законом Республики Казахстан «Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира» провозглашено «отделение права пользования животным миром от права пользования землей, водами, растительным миром и другими природными ресурсами». Разрешается как общее пользование животным миром – пользование объектами животного мира, а также их полезными свойствами без изъятия из среды обитания, так и специальное – пользование объектами животного мира и продуктами их жизнедеятельности с изъятием из среды обитания, за исключением отлова в целях реинтродукции (ст.ст. 6, 23 Закона Республики Казахстан «Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира») [27]. В Республике Беларусь права пользования объектами животного мира являются самостоятельными объектами отношений в области охраны и использования животного мира, пользование же объектами животного мира осуществляется в порядке общего и специального пользования (ст.ст. 1, 5 Закона Республики Беларусь «О животном мире») [28].

Охрана животного мира в Республике Казахстан осуществляется в том числе путем установления ограничений на его использование – устанавливаются ограничения сроков пользования животным миром, запреты методов, способов и видов орудий добывания, изменения норм изъятия объектов животного мира, ограничения количества пользователей животным миром, ограничения мест пользования животным миром (ст. 13 Закона Республики Казахстан «Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира»).

Охрану объектов животного мира и (или) среды их обитания согласно белорусскому законодательству обеспечивают:

- ограничения на пользование дикими животными;
- ограничения на осуществление отдельных видов пользования объектами животного мира и отдельных видов деятельности, связанной с пользованием объектами животного мира, осуществляемые на основе «разграничения права пользования объектами животного мира и прав пользования землей, лесами, водами и другими природными ресурсами» (ст.ст. 7, 15–16 Закона Республики Беларусь «О животном мире»).

В России в целях сохранения и воспроизводства объектов животного мира и среды их обитания пользование животным миром и использование

объектов животного мира могут быть ограничены на определенных территориях и акваториях либо на определенные сроки (ст.ст. 1, 21 Федерального закона «О животном мире») [29].

Комплексный сравнительный анализ законодательства Республики Казахстан, Республики Беларусь и Российской Федерации в сфере природопользования и охраны окружающей среды позволяет прийти к выводам:

– природопользованием следует считать использование полезных для человека свойств окружающей среды и воздействие на нее (в том числе негативное, эмиссионное – выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов производства и потребления);

– право природопользования является комплексным правовым институтом, нормы которого могут быть применены ко всем отношениям природопользования (землепользование, водопользование, лесопользование, недропользование, пользование животным миром, эмиссии в окружающую среду, другие виды природопользования);

– права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими, определяют смысл, содержание и применение законов, устанавливающих правила использования и охраны природных ресурсов;

– право природопользования в объективном смысле понимается как объективно существующая совокупность правовых норм, регулирующих отношения по поводу использования и охраны природных ресурсов, в субъективном – признается совокупностью прав и обязанностей каждого природопользователя;

– субъектами права общего и специального природопользования являются физические и (или) юридические лица, осуществляющие пользование природными ресурсами и (или) эмиссии в окружающую среду, объектами – окружающая среда, ее компоненты и природные ресурсы;

– ограничением права природопользования следует считать пределы его осуществления, при которых не должны нарушаться права и свободы других лиц;

– установление публичной собственности или монополизация форм собственности на природные ресурсы не гарантируют реализацию права общего природопользования;

– право общего природопользования должно не только подтверждаться формальным признанием соответствующих объектов основой жизни и деятельности народов, но и обеспечиваться справедливым и равным доступом к ним, когда ограничения такого доступа являются исключительными;

– общее природопользование осуществляется как естественное право человека на благоприятную окружающую среду с особенностями, соответствующими его содержанию свойствами – количественными и качественными характеристиками компонентов окружающей среды;

– право специального природопользования реализуется путем предоставления титульных, как правило, вещных прав на природные ресурсы; его ограничения устанавливаются в целях общественной пользы, обеспечения обороны и безопасности, охраны окружающей среды и историко-

культурных ценностей, защиты жизни, здоровья, законных прав и интересов граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц;

– целевое назначение и режим использования объектов специального природопользования не могут быть самостоятельно изменены их титульными правообладателями.

Литература

1. Экологическое право : учебник / под ред. С.А. Боголюбова. М. : Юрайт, 2014. 382 с.
2. Экологический кодекс Республики Казахстан от 09.01.2007 № 212-III. URL: <http://www.online.zakon.kz> (дата обращения: 23.02.2019).
3. Об охране окружающей среды : закон Республики Беларусь от 26.11.1992 № 1982-XII. URL: <http://www.pravo.by> (дата обращения: 23.02.2019).
4. Об охране окружающей среды : федеральный закон РФ от 10.01.2002 № 7-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 133.
5. Петров В.В. Экологическое право России : учебник для вузов. М. : БЕК, 1995. 557 с.
6. Болтанова Е.С. Правовое регулирование общего и специального природопользования в Российской Федерации // Вестник СПбГУ. Право. 2018. Т. 9, вып. 4. С. 643–646.
7. Никишин В.В. Право природопользования как фактор обеспечения благоприятного состояния окружающей среды // Государство и право. 2014. № 6. С. 36–43.
8. Конституция Республики Казахстан : (принята на республиканском референдуме 30.08.1995; с изм. и доп. по сост. на 10.03.2017). URL: <http://www.online.zakon.kz> (дата обращения: 23.02.2019).
9. Конституция Республики Беларусь : (принята 15.03.1994; с изм. и доп., принятыми на республиканских референдумах 24.11.1996 и 17.10.2004). URL: <http://www.pravo.by> (дата обращения: 25.02.2019).
10. Конституция Российской Федерации : (принята всенародным голосованием 12.12.1993; с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, 30.12.2008 № 7-ФКЗ, 05.02.2014 № 2-ФКЗ, 21.07.2014 № 11-ФКЗ). URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 23.02.2019).
11. Васильева М.И. Публичные интересы в экологическом праве: теория и практика правового регулирования : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2003. 44 с.
12. Salman M.A., Bradlow D.D. Regulatory Frameworks for Water Resources Management: a Comparative Study. The World Bank, 2006.198 p.
13. Multilevel governance of global environmental change : perspectives from science, sociology and the law / ed. by G.Winter. Cambridge : Cambridge University Press, 2011. 630 p.
14. Крассов О.И. Земельное право : учебник. М. : Норма : ИНФРА-М, 2012. 608 с.
15. Земельный кодекс Республики Казахстан от 20.06.2003 № 442-II. URL: <http://www.online.zakon.kz> (дата обращения: 23.02.2019).
16. Кодекс Республики Беларусь о земле от 23.07.2008 № 425-3. URL: <http://www.pravo.by> (дата обращения: 25.02.2019).
17. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.
18. Кодекс Республики Казахстан о недрах и недропользовании от 27.12.2017 № 125-VI. URL: <http://www.online.zakon.kz> (дата обращения: 23.02.2019).
19. Кодекс Республики Беларусь о недрах от 14.07.2008 № 406-3. URL: <http://www.pravo.by> (дата обращения: 23.02.2019).
20. О недрах : закон Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 // Собрание законодательства РФ. 1995. № 10. Ст. 823.
21. Водный кодекс Республики Казахстан от 09.07.2003 № 481-II. URL: <http://www.online.zakon.kz> (дата обращения: 25.02.2019).

22. Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2006. № 23. Ст. 2381.

23. Водный кодекс Республики Беларусь от 30.04.2014 № 149-3. URL: <http://www.pravo.by> (дата обращения: 27.02.2019).

24. Лесной кодекс Республики Казахстан от 08.07.2003 № 477-II. URL: <http://www.online.zakon.kz> (дата обращения: 27.02.2019).

25. Лесной кодекс Республики Беларусь от 14.07.2000 № 420-3. URL: <http://www.pravo.by> (дата обращения: 27.02.2019).

26. Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2006. № 50. Ст. 5278.

27. Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира : закон Республики Казахстан от 09.07.2004 № 593-II. URL: <http://www.online.zakon.kz> (дата обращения: 27.02.2019).

28. О животном мире : закон Республики Беларусь от 10.07.2007 № 257-3. URL: <http://www.kodeksy-by.com> (дата обращения: 27.02.2019).

29. О животном мире : федеральный закон РФ от 24.04.1995 № 52-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1995. № 17. Ст. 1462.

Nikishin Vladislav V., St. Petersburg State University (St. Petersburg, Russian Federation), Ukhlova Elena V., The St. Petersburg University of the Public fire service of the Ministry of the Russian Federation for civil defense, to emergency situations and natural disaster response (St. Petersburg, Russian Federation)

RESTRICTIONS OF THE RIGHT OF ENVIRONMENTAL MANAGEMENT: COMPARATIVE ANALYSIS OF THE LEGISLATION OF THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN, REPUBLIC OF BELARUS AND RUSSIAN FEDERATION

Keywords: right of using natural resources, forms of ownership on natural resources, restriction of the right.

DOI: 10.17223/22253513/33/10

Relevance of the study topic. Environmental management is not only the use of human-friendly properties of the environment, but also the impact on it. However, the law of nature management is a complex legal institution, and is objectively understood as the existing set of legal norms governing relations regarding the use and protection of natural resources; subjective - recognized as a set of rights and duties of each natural user.

Having common historical roots and having received independent development of the branch of legislation of the Republic of Kazakhstan, Republic of Belarus and Russian Federation in the field of nature management and environmental protection require systematic analysis in order to identify the meaningful characteristics of restrictions of the nature management law.

Purpose and objectives of the study. The purpose of the study is to study the legal nature of restrictions on the right to use natural resources in the laws of the Republic of Kazakhstan, the Republic of Belarus and the Russian Federation.

This goal is achieved by solving the following tasks: Definition of subjects of the law of nature management, identification of guarantees of its implementation; establishing linkages between environmental law and the natural human right to a favorable environment; analysis of the content essence of the restrictions of the right of nature management and their social purpose.

Public relations in the field of environmental management and protection were the object of the study. The subject is a complex of ecological and legal acts of the Republic of Kazakhstan, the Republic of Belarus and the Russian Federation containing normative requirements in terms of restrictions on the right to use nature.

The scientific novelty of the work is that the authors define not only the concept, features, but also the features of the law of general and special nature management inherent in the legislation of the Republic of Kazakhstan, the Republic of Belarus and the Russian Federation; the subjects of environmental management law and guarantees of its implementation with the accounting of equitable and equal access to natural resources were identified; the purposes and purpose of restrictions of the right of nature management are established.

The theoretical and practical significance of the work is that the provisions set out in it can be used in law-making and law-enforcement activities, scientific research on the declared subject. The presented materials can be used in the educational process (within the course "Ecological Law" and various special courses) in higher and other educational institutions with the teaching of legal disciplines.

References

1. Bogolyubov, S.A. (2014) *Ekologicheskoe pravo* [Environmental law]. Moscow: Yurayt.
2. The Republic of Kazakhstan. (2007) *Ekologicheskiy kodeks Respubliki Kazakhstan ot 09.01.2007 № 212-III* [The Environmental Code of the Republic of Kazakhstan dated January 9, 2007, No. 212-III]. [Online] Available from: <http://www.online.zakon.kz> (Accessed: 23rd February 2019).
3. The Republic of Belarus. (1992) *Ob okhrane okruzhayushchey sredy: zakon Respubliki Belarus' ot 26.11.1992 № 1982-XII* [On Environmental Protection: Law No. 1982-XII of the Republic of Belarus of November 26, 1992]. [Online] Available from: <http://www.pravo.by> (Accessed: 23rd February 2019).
4. Russian Federation. (2002) *Ob okhrane okruzhayushchey sredy: federal'nyy zakon RF ot 10.01.2002 № 7-FZ* [On environmental protection: Federal Law of the Russian Federation dated 10.01.2002 No. 7-FZ]. *Sobranie zakonodatel'stva RF – Legislative Bulletin of the Russian Federation*. 2. Art. 133.
5. Petrov, V.V. (1995) *Ekologicheskoe pravo Rossii* [Environmental Law of Russia]. Moscow: BEK.
6. Boltanova, E.S. (2018) Legal regulation of general and special nature management in the Russian Federation. *Vestnik SPbGU. Pravo – Vestnik of Saint-Petersburg University. Law*. 9(4). pp. 643–646. (In Russian). DOI: 10.21638/spbu14.2018.413
7. Nikishin, V.V. (2014) The right of nature use as a factor of providing the favourable condition of environment. *Gosudarstvo i pravo – State and Law*. 6. pp. 36–43. (In Russian).
8. The Republic of Kazakhstan. (n.d.) *Konstitutsiya Respubliki Kazakhstan: (prinyata na respublikanskem referendume 30.08.1995; s izm. i dop. po sost. na 10.03.2017)* [The Constitution of the Republic of Kazakhstan: (adopted at the republican referendum on August 30, 1995; as amended and supplemented on March 10, 2017)]. [Online] Available from: <http://www.online.zakon.kz> (Accessed: 23rd February 2019).
9. The Republic of Belarus. (n.d.) *Konstitutsiya Respubliki Belarus': (prinyata 15.03.1994; s izm. i dop., prinyatymi na respublikanskikh referendumakh 24.11.1996 i 17.10.2004)* [The Constitution of the Republic of Belarus: (adopted on March 15, 1994; as amended and supplemented by the republican referenda of November 24, 1996 and October 17, 2004)]. [Online] Available from: <http://www.pravo.by> (Accessed: 25.02.2019).
10. Russian Federation. (n.d.) *Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii: (prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993; s uchetom popravok, vnesennykh Zakonami RF o popravkakh k Konstitutsii RF ot 30.12.2008 № 6-FKZ, 30.12.2008 № 7-FKZ, 05.02.2014 № 2-FKZ, 21.07.2014 № 11-FKZ)* [The Constitution of the Russian Federation: (adopted by popular vote on December 12, 1993; subject to amendments introduced by the Laws of the Russian Federation on amendments to the Constitution of the Russian Federation dated December 30, 2008 No. 6-FKZ, December 30, 2008 No. 7-FKZ, February 5, 2014 No. 2-FKZ July 21, 2014 No. 11-FKZ)]. [Online] Available from: <http://www.consultant.ru> (Accessed: 23.02.2019).

11. Vasilieva, M.I. (2003) *Publichnye interesy v ekologicheskem prave: teoriya i praktika pravovogo regulirovaniya* [Public interests in environmental law: theory and practice of legal regulation]. Abstract of Law Dr. Diss. Moscow.
12. Salman, M.A. & Bradlow, D.D. (2006) *Regulatory Frameworks for Water Resources Management: a Comparative Study*. The World Bank Publications.
13. Winter, G. (ed.) (2011) *Multilevel governance of global environmental change: perspectives from science, sociology and the law*. Cambridge: Cambridge University Press.
14. Krassov, O.I. (2012) *Zemel'noe pravo* [Land Law]. Moscow: Norma; INFRA-M.
15. The Prepublic of Kazakhstan. (2003) *Zemel'nyy kodeks Respubliki Kazakhstan ot 20.06.2003 № 442-II* [The Land Code of the Republic of Kazakhstan as of June 20, 2003, No. 442-II]. [Online] Available from: <http://www.online.zakon.kz> (Accessed: 23rd February 2019).
16. The Republic of Belarus. (2008) *Kodeks Respubliki Belarus' o zemle ot 23.07.2008 № 425-Z* [The Code of the Republic of Belarus on Land of July 23, 2008, No. 425-3]. [Online] Available from: <http://www.pravo.by> (Accessed: 25th February 2019).
17. Russian Federation. (2001) *Zemel'nyy kodeks Rossiyskoy Federatsii ot 25.10.2001 № 136-FZ* [The Land Code of the Russian Federation of October 25, 2001, No. 136-FZ]. *Sobranie zakonodatel'stva RF – Legislative Bulletin of the Russian Federation*. 44. Art. 4147.
18. The Prepublic of Kazakhstan. (2017) *Kodeks Respubliki Kazakhstan o nedrakh i nedropol'zovanii ot 27.12.2017 № 125-VI* [The Code of the Republic of Kazakhstan on Subsoil and Subsoil Use of December 27, 2017, No. 125-VI]. [Online] Available from: <http://www.online.zakon.kz> (Accessed: 23rd February 2019).
19. The Republic of Belarus. (2008) *Kodeks Respubliki Belarus' o nedrakh ot 14.07.2008 № 406-Z* [The Code of the Republic of Belarus on subsoil as of July 14, 2008, No. 406-Z]. [Online] Available from: <http://www.pravo.by> (Accessed: 23rd February 2019).
20. Russian Federation. (1995) *O nedrakh : zakon Rossiyskoy Federatsii ot 21.02.1992 № 2395-1* [On subsurface resources: Law No. 2395-1 of the Russian Federation of February 21, 1992]. *Sobranie zakonodatel'stva RF – Legislative Bulletin of the Russian Federation*. 10. Art. 823.
21. The Prepublic of Kazakhstan. (2003) *Vodnyy kodeks Respubliki Kazakhstan ot 09.07.2003 № 481-II* [The Water Code of the Republic of Kazakhstan of July 9, 2003, No. 481-II]. [Online] Available from: <http://www.online.zakon.kz> (Accessed: 25th February 2019).
22. Russian Federation. (2006) *Vodnyy kodeks Rossiyskoy Federatsii ot 03.06.2006 № 74-FZ* [The Water Code of the Russian Federation of June 3, 2006, No. 74-FZ]. *Sobranie zakonodatel'stva RF – Legislative Bulletin of the Russian Federation*. 23. Art. 2381.
23. The Republic of Belarus. (2014) *Vodnyy kodeks Respubliki Belarus' ot 30.04.2014 № 149-Z* [The Water Code of the Republic of Belarus of April 30, 2014, No. 149-3]. [Online] Available from: <http://www.pravo.by> (Accessed: 27th February 2019).
24. The Prepublic of Kazakhstan. (2003) *Lesnoy kodeks Respubliki Kazakhstan ot 08.07.2003 № 477-II* [The Forest Code of the Republic of Kazakhstan of July 8, 2003, No. 477-II]. [Online] Available from: <http://www.online.zakon.kz> (Accessed: 27th February 2019).
25. The Republic of Belarus. (2000) *Lesnoy kodeks Respubliki Belarus' ot 14.07.2000 № 420-Z* [The Forest Code of the Republic of Belarus of July 14, 2000, No. 420-Z]. [Online] Available from: <http://www.pravo.by> (Accessed: 27th February 2019).
26. Russian Federation. (2006) *Lesnoy kodeks Rossiyskoy Federatsii ot 04.12.2006 № 200-FZ* [The Forest Code of the Russian Federation of December 4, 2006, No. 200-FZ]. *Sobranie zakonodatel'stva RF – Legislative Bulletin of the Russian Federation*. 50. Art. 5278.
27. The Prepublic of Kazakhstan. (2004) *Ob okhrane, vospriyvostvye i ispol'zovanii zhivotnogo mira: zakon Respubliki Kazakhstan ot 09.07.2004 № 593-II* [On the protection, reproduction, and use of the animal world: Law No. 593-II of the Republic of Kazakhstan of July 9, 2004]. [Online] Available from: <http://www.online.zakon.kz> (Accessed: 27th February 2019).

28. The Republic of Belarus. (2007) *O zhivotnom mire: zakon Respubliki Belarus' ot 10.07.2007 № 257-Z* [On the animal world: Law No. 257-Z of the Republic of Belarus of July 10, 2007]. [Online] Available from: <http://www.kodeksy-by.com> (Accessed: 27th February 2019).
29. Russian Federation. (1995) *O zhivotnom mire: federal'nyy zakon RF ot 24.04.1995 № 52-FZ* [On the animal world: Federal Law No. 52-FZ of the Russian Federation of April 24, 1995]. *Sobranie zakonodatel'stva RF – Legislative Bulletin of the Russian Federation*. 17. Art. 1462.