

Кухаренко Т. А. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» // СПС «КонсультантПлюс».

Порядок регистрации населения: отечественный и зарубежный опыт: матер. междунар. семинаров, проведенных при поддержке БДИПЧ ОБСЕ. URL: <http://www.osce.org/node/40135>.

Соколова О. С. Административно-правовое регулирование муниципальных информационных отношений // Административное и муниципальное право. 2010. № 9.

Юхневич Л., Корсаков В. Государственный регистр населения в системе персонального учета // Открытые системы. 2005. № 7—8.

Право граждан на доступ к природным ресурсам (проблемы реализации)*

ВАСИЛЬЕВА Мария Ивановна, профессор кафедры экологического и земельного права юридического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова, доктор юридических наук

Правовые возможности граждан пользоваться природными ресурсами для удовлетворения своих личных потребностей ранее в теории обозначались как право общего природопользования, осуществляемого бесплатно и без получения каких-либо разрешений. В современной ситуации интересы населения в сфере пользования природными ресурсами, являющимися в соответствии с ч. 1 ст. 9 Конституции РФ основой его жизни и деятельности, должны рассматриваться главным образом сквозь призму доступности природопользования.

Право граждан на доступ к природным ресурсам шире права общего природопользования, поскольку в него могут быть включены и такие виды природопользования, которые требуют получения разрешений и являются платными. Определяющее значение для квалификации какого-либо интереса граждан в качестве основания права на доступ к природным ре-

сурсам имеет личный (не связанный с предпринимательской деятельностью) характер потребностей. Это могут быть личные потребности как экологического, преимущественно рекреационного, характера (осуществляемые без извлечения природных ресурсов из окружающей среды), так и экономического (с извлечением природных ресурсов).

Структурно, с учетом видов природных ресурсов, представляющих предмет личного потребительского интереса, право граждан на доступ к природным ресурсам включает: 1) право на получение земельных участков для ведения садоводства, огородничества, личного подсобного хозяйства, индивидуального жилищного и дачного строительства (ст. 28, 33 ЗК РФ 2001 г., ст. 1, 28 Федерального закона от 15 апреля 1998 г. № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан», ст. 3, 4 Федерального закона от 7 июля 2003 г. № 112-ФЗ «О личном подсобном хозяйстве»); 2) право на добычу общераспространенных полезных ископаемых и подземных вод в границах соответствующих земельных участков и на использование подземного пространства, следующее из права на земельный участок (ст. 19 Закона РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах»); 3) право пользования береговой полосой водных объектов и водными объектами общего пользо-

* См. также: Васильева М. И. Право граждан на доступ к природным ресурсам (общетеоретическое и межотраслевое обоснование) // Журнал российского права. 2012. № 3. С. 5—14.

вания (ст. 6 ВдК РФ 2006 г.); 4) право на пребывание в лесах, на заготовку и сбор дикорастущих пищевых лесных ресурсов, а также недревесных лесных ресурсов (ст. 11 ЛК РФ 2006 г.); 5) право на осуществление любительского и спортивного рыболовства (ст. 24 Федерального закона от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (далее — Закон о рыболовстве)); 6) право на ведение любительской и спортивной охоты (ст. 14 Федерального закона от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Закон об охоте)); 7) право на пользование животным миром в научных, культурно-просветительских, воспитательных, рекреационных и эстетических целях (наблюдение, фотографирование и т. п.) без изъятия объектов животного мира из среды обитания (ст. 44 Федерального закона от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире»). Для всех этих видов личного природопользования в той или иной мере характерен признак свободы природопользования, проявляющийся в зависимости от вида природных ресурсов преимущественно либо на стадии возникновения, либо на стадии реализации прав.

В исследовательских целях виды природопользования могут классифицироваться в зависимости от вида природных ресурсов, оснований и условий пользования. С практической же точки зрения целесообразно обратиться к тем из них, где возникают наиболее острые проблемы обеспечения свободы доступа к природным ресурсам¹.

Общедоступность пользования береговой полосой водных объектов и водными объектами общего пользования закреплена в ст. 6 ВдК РФ.

Каждый гражданин вправе иметь доступ к водным объектам общего пользования и бесплатно использовать их для личных и бытовых нужд, если иное не предусмотрено ВдК РФ, другими федеральными законами. Названная статья определяет водные объекты общего пользования (общедоступные водные объекты) как поверхностные водные объекты, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, но с оговоркой: если иное не предусмотрено ВдК РФ. Иное прямо Кодексом не предусмотрено, однако по смыслу на статус водного объекта как общедоступного может влиять предоставление его в пользование по договору водопользования или по решению органа государственной власти либо органа местного самоуправления.

Учитывая, что цели водопользования при этом весьма различны (ст. 11 ВдК РФ), может возникать необходимость в тех или иных ограничениях доступа к водным объектам общего пользования, основания наложения которых ВдК РФ не регулируются. В статье 6 ВдК РФ указывается на содержание ограничений водопользования и дается отсылка к иному законодательству: на водных объектах общего пользования могут быть запрещены забор (изъятие) водных ресурсов для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, купание, использование маломерных судов, водных мотоциклов и других технических средств, предназначенных для отдыха на водных объектах, водопой, а также установлены иные запреты в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов РФ. Использование водных объектов общего пользования осуществляется в соответствии с правилами охраны жизни людей на водных объектах, утверждаемыми органом государственной власти субъекта РФ после их согласования с территориальным органом МЧС России, Минприроды России, Минздравсоцразвития России,

¹ См. также: *Васильева М. И.* Пребывание граждан в лесах (свобода и ограничения) // Экологическое право. 2012. № 1. С. 20—25.

а также с соответствующими федеральными органами исполнительной власти в случае, когда водные объекты, находящиеся в федеральной собственности, предоставлены в пользование для обеспечения обороны страны и безопасности государства². Использование водных объектов общего пользования осуществляется также исходя из устанавливаемых органами местного самоуправления правил использования водных объектов для личных и бытовых нужд. Информация об ограничении водопользования на водных объектах общего пользования предоставляется гражданам органами местного самоуправления через средства массовой информации и посредством специальных информационных знаков, устанавливаемых вдоль берегов водных объектов. Могут быть также применены иные способы предоставления такой информации.

Гарантией доступности общего водопользования граждан является установление государственной (федеральной) собственности на водные объекты (ч. 1 ст. 8 ВдК РФ). Земельные участки, в пределах которых расположены водные объекты, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, ограничиваются в обороте (подп. 3 п. 5 ст. 27 ЗК РФ). Земельные участки, отнесенные к землям, ограниченным в обороте, не предоставляются в частную собственность, за исключением случаев, установленных федеральными законами (п. 2 ст. 27 ЗК РФ). Важно, что случаи возможного предоставления таких земельных участков в частную собственность должны быть прямо установлены на уровне федерального закона, и к такого рода положениям не могут быть отнесены общие правила приобретения прав на земельные участки, которые находятся в государственной или муниципальной

собственности и на которых расположены здания, строения, сооружения, предусматривающие исключительное право на приватизацию земельных участков или приобретение права аренды земельных участков граждан и юридических лиц — собственников зданий, строений, сооружений (п. 1 ст. 36 ЗК РФ), поскольку это исключительное право не абсолютно ввиду наличия у него противовеса, следующего из оговорки «если иное не установлено федеральными законами», и это «иное» установлено самим ЗК РФ в п. 2, 5 ст. 27, а также в п. 2 ст. 15: земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут быть предоставлены в собственность граждан и юридических лиц, за исключением земельных участков, которые в соответствии с ЗК РФ, федеральными законами не могут находиться в частной собственности³.

Пруд, обводненный карьер, расположенные в границах земельного участка, принадлежащего на праве собственности субъекту РФ, муниципальному образованию, физическому лицу, юридическому лицу, находятся соответственно в собственности субъекта Российской Федерации, муниципального образования, физиче-

³ Судебная практика рассмотрения споров об отказе в приватизации земельных участков, ограниченных в обороте, неединообразна. В ряде случаев суды руководствовались только названным исключительным правом на приватизацию, имеющим общий характер, не принимая во внимание существующие исключения из этого правила. В качестве примера правильного подхода может быть приведено определение ВАС РФ от 23 сентября 2010 г. № ВАС-12971/10, принятое применительно к спору об отказе администрации города в выкупе земельного участка, отнесенного к ограниченным в обороте землям лечебно-оздоровительных местностей и курортов, где суд занял обоснованную правовую позицию, высказав суждение о том, что приватизация в такой ситуации может быть разрешена только специальной нормой закона.

² См. постановление Правительства РФ от 14 декабря 2006 г. № 769 «О порядке утверждения правил охраны жизни людей на водных объектах».

ского лица, юридического лица, если иное не установлено федеральными законами (п. 2 ст. 8 ВдК РФ). Учитывая запрет на приватизацию земельных участков, на которых находятся пруды, обводненные карьеры, в границах территорий общего пользования (п. 8 ст. 27 ЗК РФ), сфера распространения частной собственности на водные объекты является весьма ограниченной, что в целом обеспечивает право граждан на доступ к водным объектам. Однако в правоприменительной практике встречаются случаи посягательства на государственную собственность и незаконного ограничения доступа к водным объектам общего пользования. Так, по заявлению прокуратуры суд признал недействительным договор аренды земельного участка, заключенный администрацией муниципального образования с гражданином. Под видом земельного участка в аренду фактически был предоставлен водоем, к которому ответчик незаконно ограничил доступ местного населения⁴.

Полоса земли вдоль береговой линии водного объекта общего пользования (береговая полоса) предназначена для общего пользования. Ширина береговой полосы водных объектов общего пользования составляет 5 или 20 м (в зависимости от характеристик водного объекта). Каждый гражданин вправе пользоваться (без использования механических транспортных средств) береговой полосой водных объектов общего пользования для передвижения и пребывания около них, в том числе для осуществления любительского и спортивного рыболовства и причаливания плавучих средств (п. 8 ст. 6 ВдК РФ⁵). Реализации этого права служит запрет на приватиза-

цию земельных участков в пределах береговой полосы (п. 8 ст. 27 ЗК РФ), который, однако, не исключает предоставления земельных участков полосы в пользование. Как показывает практика, данного запрета недостаточно для обеспечения свободного пользования гражданами береговой полосой. Препятствия такому пользованию создаются, во-первых, владельцами строений, расположенных в водоохраных зонах, действия которых могут квалифицироваться как нарушения установленного режима водоохраных зон, прибрежных защитных полос и береговых полос, а во-вторых, пользователями водных объектов и арендаторами примыкающих к воде земельных участков.

Случаи незаконного строительства в водоохраных зонах имеют массовый характер, и зачастую застройка или специально возведенные ограждения препятствуют доступу населения к водным объектам. Количество административных производств и исков прокуратуры о сносе самовольно возведенных строений весьма значительно. И хотя в ряде случаев принимаются положительные судебные решения о сносе, очень редко такие решения исполняются. На этом фоне, когда не работает общепреventивная функция юридической ответственности, такие правонарушения не имеют тенденции к прекращению или даже статистическому уменьшению, что свидетельствует о неэффективности контрольной, надзорной деятельности и исполнительного производства⁶. Массовым нарушениям прав населения на пользование береговой полосой и водными объектами общего пользования способствовало

⁴ URL: <http://genproc.gov.ru/news/news-74105/> (дата обращения: 09.11.2011).

⁵ Это право граждан сохранено в проекте федерального закона «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные за-

конодательные акты Российской Федерации» (ст. 288).

⁶ Федеральной службой судебных приставов РФ разработаны Методические рекомендации по исполнению судебных актов о сносе самовольно возведенных строений (см.: Бюллетень ФССП РФ. 2012. № 2).

несогласованное применение норм земельного, водного и иного законодательства, регулирующего пользование земельными участками в пределах береговой полосы. Несмотря на наличие в ВдК РФ прямой нормы о свободе пользования береговой полосой, управленческая и даже судебная практика допускала установление ограничений такого пользования в виде сооружения ограждений⁷ и взимания платы за проход.

Повсеместной является практика ограничения прохода граждан через платные огражденные пляжи на морских побережьях. В ЗК РФ не предусматривались какие-либо изъятия из общих правил аренды применительно к земельным участкам, расположенным в пределах береговой полосы. Полагаем, что даже в этом случае не было оснований для неприменения п. 6 и 8 ст. 6 ВдК РФ, которые имеют прямое действие и обладают более высокой юридической силой, чем, например, нормы санитарных правил, определяющие требования к организации пляжей. И вряд ли в условиях наличия специальной нормы в ВдК РФ можно считать пробельным земельное законодательство, поскольку общественные интересы могли и должны были быть защищены путем внесения соответствующих обременений в договоры аренды земельных участков, однако этого не происходило. Федеральным законом от 19 июля 2011 г. № 246-ФЗ были внесены поправки в Земельный и Градостроительный кодексы, направленные на защиту общественных интересов. Так, береговые полосы водных объектов общего пользования отнесены к территориям общего пользования, которыми беспрепятственно пользуется неограниченный круг лиц (ст. 1 ГСК РФ), и могут включаться в состав зон рекреационного назначения (ст. 35 ГСК РФ). Проходы к вод-

ным объектам общего пользования и их береговым полосам включены в основную часть проекта планировки территории (ст. 42 ГСК РФ). Договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности и расположенного в пределах береговой полосы водного объекта общего пользования, заключается с пользователем водным объектом при условии обеспечения свободного доступа граждан к водному объекту общего пользования и его береговой полосе (вновь введенный п. 32 ст. 22 ЗК РФ).

Очевидно, что совмещение интересов населения, бизнеса и органов местного самоуправления, заинтересованных в передаче в аренду земельных участков, лежит в плоскости обременения договоров аренды обязанностью арендатора обеспечить свободный доступ к береговой полосе и такого урегулирования платности пользования пляжами, которое предполагало бы возможность взимания с населения платы не за сам факт входа на пляж, что противоречит вышеприведенным нормам закона, а только за предоставление дополнительных услуг. Размеры платы могут регулироваться органами местного самоуправления (в случаях распоряжения ими соответствующими земельными участками) как условие договора со стороны арендодателя. Соответственно, априори нелегитимны всевозможные виды платы «за вход», которые устанавливаются не только субъектами предпринимательской деятельности, но иногда и органами власти.

Названным Федеральным законом внесены также поправки в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части дополнения перечня вопросов местного значения поселений, муниципальных районов и городских округов вопросом обеспечения свободного доступа граждан к водным объектам общего пользования и их береговым

⁷ См., например, определение ВАС РФ от 5 августа 2010 г. № ВАС-7095/10 по делу № А32-38708/2009-15/550.

полосам. Полагаем, что это надлежит рассматривать как *обязанность* соответствующих органов муниципальной власти.

Следующим шагом законодателя в направлении обеспечения общественных интересов было бы установление четких оснований административной ответственности лиц, препятствующих доступу граждан к береговой полосе и водным объектам общего пользования.

Статья 7.8 КоАП РФ об ответственности за самовольное занятие земельного участка прибрежной защитной полосы водного объекта утратила силу. Статья 7.6 КоАП РФ дает возможность привлекать к ответственности за самовольное занятие водного объекта или пользование им с нарушением установленных условий. Условия об обеспечении названных интересов населения должны быть включены в договоры пользования водными объектами и определены в решениях о предоставлении водных объектов в пользование. Подготовка договора водопользования и формирование его условий осуществляются с учетом особенностей предоставляемого в пользование водного объекта, его режима, ограничений и запретов, установленных в отношении использования водного объекта, в случаях, предусмотренных законодательством РФ и законодательством субъекта РФ⁸. Если использование водного объекта в заявленных целях (в их числе — использование акватории для рекреационных целей) приведет к ущемлению прав и нарушению интересов других водопользователей, в предоставлении водного объекта в пользование должно быть отказано. Под «другими водопользователями» должны подразумеваться также

и лица, осуществляющие общее водопользование в силу ст. 6 ВдК РФ. Обязанность водопользователя не нарушать прав других водопользователей, осуществляющих совместное с ним использование этого водного объекта (п. 19 Формы примерного договора водопользования⁹), должна быть дополнена обязанностью не ограничивать свободное пользование акваторией водного объекта гражданами.

Норма об ответственности за использование прибрежной защитной полосы водного объекта, водоохранной зоны водного объекта с нарушением ограничений хозяйственной и иной деятельности (ст. 8.42 КоАП РФ) должна быть дополнена указанием на нарушение доступа граждан к береговой полосе, поскольку действующая диспозиция имеет преимущественно природоохранную направленность (особенности правового режима водоохранной зоны и прибрежных защитных полос установлены ст. 65 ВдК РФ) и в целом не охватывает буквально такого варианта поведения. Только требования закона об обеспечении свободного доступа граждан к водному объекту общего пользования и его береговой полосе как условия заключения с водопользователем договора аренды земельного участка (п. 3² ст. 22 ЗК РФ) недостаточны для привлечения к ответственности конкретного субъекта: для этого в число ограничений пользования земельным участком должны быть включены обязанности по недопущению возведения каких-либо препятствующих сооружений — как применительно к договорам аренды, так и к документам, удостоверяющим иные виды ограниченных вещных и других прав на земельные участки. В противном случае должна применяться непосредственно ст. 6 ВдК РФ, которая, как показывает судебная практика, может и не применяться, что дает по-

⁸ См. постановления Правительства РФ от 12 марта 2008 г. № 165 «О подготовке и заключении договора водопользования», от 14 апреля 2007 г. № 230 «О договоре водопользования, право на заключение которого приобретается на аукционе, и о проведении аукциона».

⁹ Утверждена постановлением Правительства РФ от 12 марта 2008 г. № 165.

вод к устранению таким путем какой-либо реальной или мнимой конкуренции норм.

Кроме того, положение о запрете приватизации береговой полосы (п. 8 ст. 27 ЗК РФ) может быть дополнено указанием на возможность предоставления земельных участков в ее пределах только в целях, совместимых с назначением береговой полосы, которое обозначено в п. 6 и 8 ст. 6 ВдК РФ.

По экспертным оценкам (официальных данных не существует ввиду отсутствия системы учета), сегодня любительским рыболовством занимается от 15 до 25 млн россиян, поэтому данный вид природопользования надо рассматривать в числе основных прав общего природопользования граждан. В процессе любительского и спортивного рыболовства реализуются разнообразные потребности граждан в общении с природой, отдыхе, спорте, добывании водных биоресурсов для потребления, что придает этим видам экологических интересов большую социальную значимость.

Согласно ст. 24 Закона о рыболовстве граждане вправе осуществлять любительское и спортивное рыболовство на водных объектах общего пользования свободно и бесплатно, если иное не предусмотрено этим Законом. Любительское и спортивное рыболовство в прудах, обводненных карьерах, находящихся в собственности граждан или юридических лиц, осуществляется с согласия их собственников. На рыбопромысловых участках, предоставленных юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям на основании договоров для организации любительского и спортивного рыболовства, граждане осуществляют лов при наличии *путевки* — документа, подтверждающего заключение договора возмездного оказания услуг в области любительского и спортивного рыболовства. Услуги в области любительского и спортивного рыболовства оказываются гражданам на основа-

нии договоров возмездного оказания услуг в соответствии с гражданским законодательством.

После внесения Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 420-ФЗ изменений и дополнений в ст. 24 Закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», направленных на регулирование отношений, возникающих в связи с осуществлением любительского и спортивного рыболовства на рыбопромысловых участках (ранее — культурные рыбные хозяйства), осложнился доступ населения к местам традиционной рыбной ловли, что вызвало социальные протесты, выразившиеся в публичных акциях со стороны рыболовов-любителей. Реализация права на любительское рыболовство поставлена в зависимость от приобретения путевки, что лишает граждан, не желающих пользоваться услугами организаторов, возможности рыбачить бесплатно. К тому же пользователи рыбопромысловых участков далеко не всегда оказывают те услуги, которые предполагаются с их стороны по договору оказания услуг, оформляемому в виде путевки. Если еще иметь в виду и то, что рыболовы-любители не представляют собой некоего однородного сообщества с одинаковыми интересами и представлениями о качестве рыбалки как вида отдыха, то можно констатировать, что в данной сфере природопользования сложился довольно серьезный конфликт, в котором сталкиваются интересы различных социальных групп: граждан, заинтересованных в осуществлении бесплатного рыболовства на водных объектах общего пользования и не готовых заключать договоры; граждан, заинтересованных в получении качественных услуг и готовых за них платить; организаторов рыболовства, предпринимателей, стремящихся к доходности своей деятельности.

Новая норма Закона о рыболовстве — «на рыбопромысловых

участках любительское и спортивное рыболовство осуществляется гражданами при наличии путевки» (ч. 5 ст. 24) — на практике рассматривается как основание для возложения обязанностей на граждан приобретать путевки во всех случаях, в том числе когда они не нуждаются в услугах организаторов рыбной ловли и хотели бы осуществлять ее на закрепленных участках бесплатно. То есть реализация субъективного права граждан связывается с фактом приобретения путевки, которая по своему юридическому значению является только формой (способом заключения или оформления) договора возмездного оказания услуг.

Гражданин не может обременяться обязанностью заключения договора об оказании услуг, поскольку это не соответствует принципу свободы договора и равенства сторон. Лица, желающие осуществлять любительское рыболовство, имеют право выбора места на водных объектах общего пользования и возможного варианта своих действий: либо ловить рыбу с привлечением чьих-либо услуг, либо без такого привлечения. При этом невостребование таких услуг не может ограничивать установленное законом право на свободную и бесплатную рыбную ловлю. С позиции же организаторов любительского рыболовства на рыбопромысловых участках нужно иметь в виду, что они затрачивают определенные средства на содержание участка (проводят дноочистные работы, запускают в водоем рыбу). В этом смысле запрет свободного рыболовства на участке выглядит уже не как «продажа» права на лов рыбы, являющейся, как правило, федеральной собственностью, право распоряжения которой не может принадлежать субъектам предпринимательской деятельности, а как реализация ими своего законного интереса — получать посредством продажи путевок компенсацию производимых затрат.

В путевке концентрируются публично-правовые и частно-право-

вые аспекты возникающих правоотношений. Право граждан на бесплатное и свободное любительское рыболовство следует прямо и непосредственно из федерального закона, и никакого дополнительного этапа на пути к реализации этого права в виде наделения им посредством продажи путевок быть не может, в рамках гражданско-правовых отношений невозможно наделение субъекта правом публичного характера, закрепленным в законе. Поэтому нельзя согласиться с той правовой оценкой путевки, которая наделяет этот документ несвойственными договору функциями и которая была дана, например, Верховным Судом РФ: «Коммерческая организация или индивидуальный предприниматель, получившие в пользование рыбопромысловый участок для осуществления предпринимательской деятельности, связанной с оказанием услуг гражданам, осуществляющим любительское и спортивное рыболовство (организации любительского и спортивного рыболовства), вправе в соответствии с гражданским законодательством предоставлять гражданам *право* (курсив мой. — М. В.) осуществлять на этом участке любительское или спортивное рыболовство»¹⁰.

Другая сторона проблемы ограничения доступа населения к бесплатной рыбной ловле связана с тем, что в пользование предпринимателям для организации любительского и спортивного рыболовства в массовом порядке были переданы ранее общедоступные участки на водных объектах общего пользования. Положение Закона о рыболовстве о том, что при утверждении органом исполнительной власти субъекта РФ перечня рыбопромысловых участков необходимо обеспечить права граждан на осуществление любительского и спортивного рыболовства на водных объектах общего пользования свободно и

¹⁰ Решение ВС РФ от 11 августа 2009 г. № ГКПИ09-678.

бесплатно (ч. 7 ст. 24), не соблюдалось. Проведение конкурсов, в рамках которых Росрыболовство распределило между предпринимателями участки рек, озер и водохранилищ, предназначенных для организации любительского и спортивного рыболовства, вызвало социальные протесты, поскольку платной становилась рыбная ловля в традиционных и наиболее популярных местах.

Наиболее важным в регулировании любительского рыболовства является обеспечение его социальной доступности, которая предопределяется свободой доступа граждан к водным объектам для осуществления этого вида природопользования. В свою очередь, свобода такого доступа обеспечивается бесплатностью либо такой платностью природопользования, которая является необременительной для любого социального слоя населения, а также отсутствием необходимости получения специальных разрешений (за исключением лова ценных видов рыб).

Любительское рыболовство относится к числу прав граждан на доступ к природным ресурсам, которые по своему юридическому смыслу и социальному значению имеют *потребительский* характер, и должно быть направлено на удовлетворение только личных потребностей и нужд, исключая коммерческие цели пользования водными биоресурсами.

Существенные проблемы имеются и в сфере реализации права граждан на охоту, общественно значимый характер которому придает распространенность этого вида природопользования (по некоторым данным, в России насчитывается около 3 млн охотников). В соответствии со ст. 1 Закона об охоте любительская и спортивная охота — это охота, осуществляемая физическими лицами в целях личного потребления продукции охоты и в рекреационных целях. Охотником признается физическое лицо, сведения о котором содержатся в государственном охотхозяйственном реестре, или иностранный

гражданин, временно пребывающий в Российской Федерации и заключивший договор об оказании услуг в сфере охотничьего хозяйства (ч. 1 ст. 20 названного Закона).

Любительская и спортивная охота осуществляется в закрепленных охотничьих угодьях и общедоступных охотничьих угодьях¹¹. Согласно ч. 4 ст. 36 ЛК РФ использование гражданами лесов в общедоступных охотничьих угодьях осуществляется без предоставления лесных участков в соответствии со ст. 11 ЛК РФ. Охота в общедоступных охотничьих угодьях осуществляется при наличии разрешения на добычу охотничьих ресурсов, а в закрепленных охотничьих угодьях — при наличии такого разрешения и путевки. Путевка — документ, подтверждающий заключение гражданином договора об оказании услуг в сфере охотничьего хозяйства с лицом, заключившим охотхозяйственное соглашение с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Охотхозяйственное соглашение заключается с победителем аукциона на право заключения такого соглашения на срок от 20 до 49 лет.

Учитывая негативные социальные последствия происходящей коммерциализации охоты, представляется целесообразным в Законе об охоте урегулировать актуальные вопросы, связанные с качеством охотничьих угодий общего пользования как сферы свободного (бездоговорного) осуществления гражданами их права на охоту, а также с взиманием платы за ведение охоты в закрепленных угодьях. Общедоступные охотничьи угодья должны составлять не менее 20% от общей площади охотничьих угодий субъекта РФ, однако соотносимых требований, касающихся качественных характеристик об-

¹¹ Любительская и спортивная охота осуществляется и на особо охраняемых природных территориях, которые формально не отнесены к какому-либо виду охотничьих угодий.

щедоступных и закрепленных охотничьих угодий, не устанавливается. Охотпользователь (лицо, заключившее с органом государственной власти субъекта РФ охотхозяйственное соглашение) выдает путевку на охоту на договорных условиях, предусматривающих взимание платы. Сейчас в руках частных пользователей в европейской части страны находится около 80% охотугодий, а кроме того, охотпользователи взимают с охотников плату за услуги, которые не всегда оказываются¹², несмотря на то что обязанностью охотпользователя является создание и содержание охотничьей инфраструктуры¹³.

¹² См.: Чкаников М. Охотник ступил на тропу рыбака // Российская газета. Столичный выпуск. 2011. 19 апр.

¹³ См. примерную форму охотхозяйственного соглашения (п. 8.2.7), утвержденную приказом Минприроды России от 31 марта 2010 г. № 93.

Возможно, в общественных интересах было бы целесообразным внесение изменений в законодательство об охоте, предоставляющих охотникам — местным жителям определенные преимущества на доступ к закрепленным охотничьим угодьям, например льготные условия оплаты путевок.

Права граждан в сфере природопользования в настоящее время становятся все более социально значимыми, а для групп населения с низким уровнем дохода экономически значимыми, поэтому должны стать объектом специальных исследований и внимания законодателя.

Библиографический список

Васильева М. И. Пребывание граждан в лесах (свобода и ограничения) // Экологическое право. 2012. № 1.

Чкаников М. Охотник ступил на тропу рыбака // Российская газета. Столичный выпуск. 2011. 19 апр.

