СПЕЦИАЛЬНЫЙ ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ – ОСНОВА ПРИРОДОРЕСУРСНОГО ПРАВА

© 2021 г. М. М. Бринчук

Московский государственный университет геодезии и картографии (МИИГАиК)

E-mail: brinchuk@gmail.com

Поступила в редакцию 07.06.2021 г.

Аннотация. В статье исследуется специальный правовой режим природных ресурсов. Оценивается позиция Конституционного Суда РФ, а также положения общей теории права о специальном правовом режиме. Анализируется специальный правовой режим природных ресурсов. Исследуется природа как исключительная ценность для общества и, соответственно, объект специального правового режима.

Ключевые слова: природные ресурсы, природоресурсное право, специальный правовой режим, специальное правовое регулирование, Конституция РФ, Конституционный Суд РФ, общая теория права, теория публичного права, доктрина экологического права.

Цитирование: Бринчук М.М. Специальный правовой режим природных ресурсов – основа природоресурсного права // Государство и право. 2021. № 11. С. 66–80.

Статья подготовлена при информационной поддержке СПС «КонсультантПлюс».

DOI: 10.31857/S102694520017526-9

SPECIAL LEGAL REGIME OF NATURAL RESOURCES – THE BASIS OF NATURAL RESOURCE LAW

© 2021 M. M. Brinchuk

Moscow State University of Geodesy and Cartography (MIIGAiK)

E-mail: brinchuk@gmail.com

Received 07.06.2021

Abstract. The article explores the special legal regime of natural resources. The position is evaluated of the Constitutional Court of the Russian Federation also and the provisions of the General theory of law on a special legal regime are considered. Analyzed the special legal regime of natural resources. Nature is investigated as an exceptional value for society and, accordingly, the object of a special legal regime.

Key words: natural resources, Natural Resource Law, special legal regime, special legal regulation, the Constitution of the Russian Federation, the Constitutional Court of the Russian Federation, general theory of law, the theory of public law, the doctrine of ecological law.

For citation: Brinchuk, M.M. (2021). Special legal regime of natural resources – the basis of Natural Resource Law // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 11, pp. 66–80.

The article was prepared with the information support of the “ConsultantPlus”.

Предмет статьи ориентирует на восприятие особого места природоресурсного права в российской правовой системе. Однако помимо научной конструкции — специальный правовой режим как основополагающий для характеристики природоресурсного права — имеются другие, ведущие к видению подобного места не только природоресурсного, но и экологического права как суперотрасли, по выражению О.С. Колбасова.

Особое место экологического права в правовой системе диктуется рядом объективных признаков и оснований. Его особенность предопределена уже тем, что человек — биосоциальное существо и как объект общественных отношений, регулируемых правом в рамках всей правовой системы, обитает одновременно в двух системах, мирах — природном и социальном. При этом природный мир, подчеркнем, развивающийся по собственным, объективным законам, является жизненно важным фактором развития общества, служит основой жизни и деятельности народов, людей (ст. 9 Конституции РФ). Все другие отрасли права созданы преимущественно для регулирования отношений по поводу социальной среды. И лишь экологическое право всей своей сутью ориентировано на природный мир человека, на поддержание или восстановление его благоприятного состояния, на сохранение этой «основы жизни и деятельности народов», на обеспечение интересов экологического благополучия. Природа и ее отдельные компоненты — главный и единственный объект общественных отношений, регулируемых нормами экологического права.

В философии и теории права всегда признавалось влияние природы, природного фактора на право и его развитие. Так, В.С. Нерсесянц подчеркивал *существенную роль природы* в историческом процессе и развитии права¹. Хотя при этом важно признать и особо подчеркнуть, что *влияние природного фактора реально отражалось в нем далеко не адекватно его роли и значения в жизни и развитии общества*.

Большое внимание в общей теории права вопросам природы уделяет Г.В. Мальцев, выражая при этом ориентированные в будущее прогрессивные как общетеоретические, так и мировоззренческие идеи. По его убеждению, *право не должно быть исключением из физической картины мира*, его надо понять и объяснить как естественный (естественно-исторический) факт, объективный по характеру и происхождению, как систему, управляемую в соответствии с его собственными природными, объективными законами. Юристы Нового времени убеждены, что за всякой законодательной формулой стоит объективность фактов и закономерностей,

которая с помощью науки и научной методологии переходит в область субъективного, точнее, субъективно-рационального².

Обращение к вопросу о месте «наших» отраслей в правовой системе, в т.ч. через конструкцию *специального правового регулирования*, непривычной для доктрины экологического и природоресурсного права, диктуется, однако, совсем не амбициями ее представителей, и даже не только *потребностями* их прогрессивного формирования и развития.

Одна из них, может быть, наиболее важная — выявление специфических черт, признаков, характеристик экологического и природоресурсного права в правовой системе России, и на основе этого научного критерия реализовать потребность в *разработке основы его «партнерских» отношений с другими отраслями и адекватно «вписать» экологическое право в правовую систему*. «Партнерские» отношения рассматриваются в данном случае и как фактор сбалансированного и эффективного развития и функционирования всей правовой системы России на основе эффективного действия отдельных отраслей.

Контекст формирования основ «партнерских» отношений экологического и природоресурсного права с другими отраслями особенно касается *притязаний представителей науки частного права на природные ресурсы как объект гражданских вещных прав*, а во многих случаях — и необоснованной интервенции гражданского законодательства в экологическое, в природоресурсное³. Так, по мнению А.В. Дозорцева,

² См.: Мальцев Г.В. Развитие права: к единению с разумом и наукой. М., 2005. С. 57.

³ По этим вопросам журнал «Государство и право» неоднократно публиковал статьи (см.: Бринчук М.М. Частная собственность и природа // Государство и право. 2011. № 9. С. 24–33; Его же. Право как ресурс деградации природы, общества и государства // Государство и право. 2012. № 4. С. 29–38; Его же. Природа — публичное благо // Государство и право. 2013. № 8. С. 15–26; Его же. Право собственности на природные ресурсы принадлежит природоресурсному праву // Государство и право. 2019. № 9. С. 30–43). Об этом см. также: Бринчук М.М. «Скоро гражданское право поглотит земельное...» // Вопросы правоповедения. 2010. № 4 (8). С. 111–128; Его же. Право собственности на природу: проблемы теории // Труды ИГП РАН. Актуальные проблемы государства и права. 2011. № 4. С. 153–174; Его же. Конституционные основы права собственности на природу // Труды ИГП РАН. 2017. Т. 12. № 4. С. 97–132; Его же. Гражданское право не может самостоятельно регулировать отношения в экологической сфере // Экологическое право. 2018. № 4. С. 12–18; и др.

Решение научной проблемы о месте экологического и, соответственно, природоресурсного права в правовой системе и их независимости от других отраслей в определенной мере «спровоцировано» также представителями науки публичного права. Так, при утверждении на ученом совете одного из юридических институтов темы диссертации «Государственное управление охраной недр» по специальности «Природоресурсное право; аграрное право; экологическое право» ученый-административист заявил, что это — тема административного права. Тема не была утверждена. В другом случае

¹ См.: Нерсесянц В.С. Философия права. М., 1997. С. 40.

«земельные отношения распались на регулируемые гражданским и административным правом, и основания для признания земельного права самостоятельной отраслью перестали существовать. Оно должно быть квалифицировано как комплексная отрасль законодательства. Это влечет за собой многочисленные практические последствия и, прежде всего, распространение на имущественные земельные отношения норм общей части гражданского права, отнесение регулирования этих отношений к компетенции федерации и т.п.»⁴.

В условиях «дележа» земельного права, научно необоснованного и одновременно конституционно противоправного, происходящего продолжительное время в доктрине, проблема суверенитета природоресурсного права дополнительно актуализируется в свете решения Минобрнауки России от 24 февраля 2021 г. № 118⁵ по новой номенклатуре научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени. В соответствии с п. 5.1. названы научные специальности, объединенные в группы, а не по отраслям права, как было ранее. В частности, выделены: 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки и 5.1.3. Частноправовые (цивилистические) науки. Это решение специально уполномоченного государственного органа в области науки спровоцировало «дележ» отраслей права уже на уровне правовой системы. Жертвой этого дележа может стать и природоресурсное право. Несомненно, это решение подрывает теоретико-правовые основы динамичного многовекторного развития науки как научно обоснованного фактора ее общественной полезности.

Одна из потребностей исследования предмета данной статьи, значимой для всей правовой системы, связана с масштабным, системным кризисом, для преодоления которого *требуется обновленное мировоззрение*. С учетом достижений и потерь предшествующего этапа общественного развития необходимо сформулировать экологическую

ученый-цивилист заявил о поглощении в будущем земельного права гражданским правом.

Посягательство на экологическое право проявилось и в попытке исключить из федерального компонента государственного образовательного стандарта курсы земельного и экологического права (см.: *Голиченков А. К.* Экологическое право: в поисках современной методологии // Труды ИГП РАН. Актуальные проблемы развития экологического права в XXI веке / отв. ред. М. М. Бринчук, О. Л. Дубовик. 2007. № 5. С. 21).

В какой мере научно обоснованы такие заявления? Что выйдет в случае удовлетворения подобных амбиций? Достаточно ли норм собственно публичного или частного права для обеспечения рационального природопользования и охраны природы?

⁴ *Дозорцев В. А.* Проблемы совершенствования гражданско-го права Российской Федерации при переходе к рыночной экономике // Государство и право. 1994. № 1. С. 26.

⁵ См.: Официальный интернет-портал правовой информации // <http://pravo.gov.ru>, 06.04.2021.

составляющую нового мировоззрения, что представляется исключительно важным и безальтернативным для преодоления всех кризисов. Адекватное конструирование и последовательная реализация экологического права, наряду с другими отраслями, призваны послужить эффективным средством преодоления кризиса. И совсем не случайно именно в свете решения глобальных экологических проблем в 1980-е годы под эгидой ООН была разработана концепция устойчивого развития. Предложения по ее совершенствованию были предложены в рамках доктрины экологического права⁶.

В свете угроз со стороны представителей других отраслей встает вопрос о *защите суверенитета, самостоятельности экологического и природоресурсного права, их суверенного места в правовой системе*. Как справедливо пишет М. И. Васильева, «эколого-правовая наука длительное время пребывает в положении “обороняющегося”, что подтверждается продолжающейся популярностью обсуждения, связанных так или иначе с отраслевым самоутверждением»⁷. О перспективах экологического права говорил О. С. Колбасов: «Экологическое право должно сыграть колоссальную историческую роль — стать противовесом всего остального права, стоящего на страже имущественного богатства и сопряженной с ним власти»⁸.

Специальный правовой режим природы и ее ресурсов как особое средство правового регулирования может эффективно решать поставленные задачи, одновременно повышая общественную полезность всей правовой системы.

Позиция Конституционного Суда РФ и положения общей теории права о специальном правовом режиме

Совершенно определенная позиция по поводу специального правового режима природных ресурсов выражена Конституционным Судом РФ. Что чрезвычайно важно для доктрины экологического и природоресурсного права, им названы и существенные признаки, обусловившие обладание таким режимом.

Согласно Постановлению Конституционного Суда РФ от 9 января 1998 г. № 1-П⁹ по делу

⁶ См., напр.: *Бринчук М. М.* Концепция устойчивого развития как методологическая основа цивилизационного развития // Государство и право. 2014. № 10. С. 15–24; *Его же.* Духовная функция государства как направление деятельности к духовно-экологической цивилизации // Государство и право. 2020. № 4. С. 47–57; № 5. С. 32–44.

⁷ *Васильева М. И.* К экологическому правопониманию (аксиологические аспекты) // Экологическое право России: сб. материалов науч.-практ. конф. Юбилейный вып. М., 2004. Т. 2. С. 588.

⁸ *Колбасов О. С.* Завещание экологам // Журнал рос. права. 2000. № 5/6. С. 90; Экологическое право. 2001. № 3. С. 11.

⁹ См.: СЗ РФ. 1998. № 3, ст. 429.

о проверке конституционности Лесного кодекса РФ «лесной фонд ввиду его жизненно важной многофункциональной роли и значимости для общества в целом, необходимости обеспечения устойчивого развития и рационального использования *этого природного ресурса* в интересах Российской Федерации и ее субъектов представляет собой публичное достояние многонационального народа России, как таковой является федеральной собственностью особого рода и **имеет специальный правовой режим**».

По нашему убеждению, аналогичным образом этот важный государственный орган методологически и юридически может убедительно оценивать землю, недра, воды.

Это подтверждается постановлениями Конституционного Суда РФ по другим экологическим спорам, в которых также употреблялись подобные характеристики природных ресурсов. Так, в деле о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» Конституционный Суд РФ от 7 июня 2000 г. отметил: «Из норм Конституции РФ следует, что народам, проживающим на территории того или иного субъекта РФ, 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**»¹⁰.

Свою позицию о правовом режиме земли Конституционный Суд РФ выразил в деле о проверке конституционности Земельного кодекса РФ¹¹. В частности, Конституционный Суд утверждает: «Конституционная характеристика земли как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, т.е. всего многонационального народа Российской Федерации, **предопределяет конституционное требование рационального и эффективного использования, а также охраны земли как важнейшей части природы, естественной среды обитания человека, природного ресурса, используемого в качестве средства производства в сельском и лесном хозяйстве, основы осуществления хозяйственной и иной деятельности. Это требование адресовано государству, его органам, гражданам, всем участникам общественных отношений, является базовым для законодательного регулирования в данной**

*сфере и обуславливает право федерального законодателя устанавливать **особые правила, порядок, условия пользования землей*** (выделено мною. — М.Б.)».

«Особые правила, порядок, условия пользования землей» есть не что иное, как специальное правовое регулирование всей системы общественных отношений по поводу земли как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, осуществляемое федеральным законодателем.

Для доктрины экологического и природоресурсного права позиция Конституционного Суда РФ о специальном правовом режиме имеет фундаментальное историческое научное значение. Методологически оно значимо как для совершенствования теории названных отраслей, направленных на регулирование отношений в особой сфере — экологической. Одновременно специальный правовой режим природных ресурсов послужит эффективным правовым средством для защиты суверенитета природоресурсных отраслей от неправомерных посягательств со стороны цивилистов, направленных на включение в сферу гражданского законодательства природных ресурсов в качестве объектов частных вещных прав.

Подчеркивая фундаментальное значение исследуемой нами позиции Конституционного Суда РФ, постановление которого служит источником экологического и природоресурсного права, одновременно мы высоко ценим положения по этому предмету общей теории права как методологическому основанию формирования отраслей права, базируемых на специальном правовом режиме природы и ее ресурсов.

С точки зрения общей теории права специальный правовой режим является *особым средством правового регулирования*¹². В общей теории права по этому поводу отмечается, что «данный феномен (специальный правовой режим. — М.Б.) в той или иной степени подвергался анализу, однако исследования велись и ведутся в основном в рамках отраслевых наук. На уровне общей теории права практически не предпринимается попыток в подобном направлении. Возникает закономерный вопрос: почему? На наш взгляд, причины подобной ситуации видятся в том, что, во-первых, в правовой науке так и не сложилось единства мнений в отношении юридической природы правового режима, а, во-вторых, проблема специального правового режима сравнительно недавно оказалась в поле зрения юридической науки и как особая разновидность правового режима еще не обрела

¹⁰ См.: СЗ РФ. 2000. № 25, ст. 2728.

¹¹ См.: постановление Конституционного Суда РФ от 23.04.2004 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной Думы» // СЗ РФ. 2004. № 18, ст. 1833.

¹² Подробнее об этом см.: Малько А.В., Лиманская А.П. Специальный правовой режим как особое средство правового регулирования // Вестник СГЮА. 2013. № 6. С. 120–123.

своей понятийной сущности и специфики. Как правило, исследователи изучали специальный правовой режим в рамках административного и налогового права»¹³.

Исследуя феномен специального правового режима в отношении природных ресурсов, природы, обнаруживаем важное не только для экологического и природоресурсного права, но и для всей правовой системы России обстоятельство. Оно было выражено и в Постановлении Конституционного Суда РФ от 9 января 1998 г. № 1-П, констатирующем, что **лесной фонд**, т.е. **леса**, как объект экологических, природоресурсных отношений, представляет собой публичное достояние многонационального народа Российской Федерации, как таковой является федеральной собственностью особого рода и **имеет специальный правовой режим**. С учетом взаимосвязи и взаимодействия природных ресурсов, в своей совокупности образующих природу, закономерным является следствие: специальный правовой режим — основа экологического права как суперотрасли в правовой системе, закономерной включающей и природоресурсные отрасли.

Из этого мы делаем **вывод, касающийся не только правовой сущности экологического и природоресурсного права, но и его специфического места в правовой системе России. Не только природоресурсное право как ряд выделенных в общей теории права и с общественной пользой функционирующих самостоятельных отраслей, но и экологическое право как суперотрасль имеют в своей основе специальный правовой режим, выражающий их сущность.**

Экологическое право, как и природоресурсные отрасли права, являются частью публичного права России.

В отличие от ситуации с экологическим и природоресурсным правом, судя по практике правового регулирования, общественная потребность в специальном правовом регулировании возникает применительно к каким-то частным объектам в системе объекта той или иной отрасли — налогового, административного, информационного.

В этой связи заметим, что, исследуя теоретические характеристики специального правового режима, А.В. Малько и А.П. Лиманская пишут: «Наш взгляд, специальный правовой режим выступает своего рода модификацией общего правового режима, характеризующегося либо особыми льготами и преимуществами, состоящий в дополнительных правах либо особыми ограничениями, выражающийся в дополнительных запретах или позитивных обязываниях»¹⁴. Эта теоретическая ситуация является справедливой применительно

к отраслям права, в которых лишь какой-то частный объект отношений приобретает статус специального правового режима. В этом случае действительно специальный правовой режим выступает своего рода модификацией общего правового режима.

В нашем же случае уже в отношении общетеоретической конструкции специального правового режима нужно уточнение и в целом обозначение ее сущности. Основываясь прежде всего на позиции Конституционного Суда РФ, а также учете критериев выделения специального правового режима, мы обнаруживаем специфическое качество этого режима. Так как он лежит в основе «наших» отраслей, выражая их сущность, мы не можем назвать специальный правовой режим модификацией общего правового режима¹⁵. Мы можем утверждать, что **специальный правовой режим природных ресурсов, природных комплексов, природы (окружающей среды) есть специфическая доминанта формирования, существования и функционирования природоресурсного и экологического права. Об этом режиме говорят еще как об «особом средстве правового регулирования»**. В отличие от других отраслей в правовой системе России «наша» суперотрасль не имеет общего правового режима.

Особо подчеркнем, что земельное, горное, водное, лесное и иное природоресурсное право функционирует лишь на основе специального правового регулирования. Все отношения по поводу природных ресурсов и природы в целом, в т.ч. отношения собственности, в основе имеют специальное правовое регулирование. Соответственно, норма ст. 9 Конституции РФ — земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности — имеет не только публично-правовой характер, но и специальный правовой режим (ст. 72 Конституции РФ). Особо подчеркнем также, что положения Основного Закона о частной собственности на землю и другие природные ресурсы

¹⁵ Хотя важно заметить, что в рамках традиционного понимания общего правового режима в экологическом и природоресурсном праве СССР и России выделялись природные территории и объекты, которые имели особый правовой режим. Речь, в частности, идет об особо охраняемых природных территориях; о природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах; о байкальской природной территории; о зеленых зонах; санитарно-защитных зонах; водоохраных зонах водных объектов; зонах санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов хозяйственно-питьевого назначения; о зонах чрезвычайной экологической ситуации.

В силу тех обстоятельств, по которым выделялись названные территории как особо охраняемые, в рамках специального правового режима природы, природных комплексов и объектов, исследуемого в статье, особые требования по правовому режиму названных территорий и объектов сохраняются.

¹³ Малько А.В., Лиманская А.П. Указ. соч. С. 121.

¹⁴ Там же.

в равной мере имеют статус специального правового регулирования и реализуются исключительно в земельном и ином соответствующем природоресурсном законодательстве.

Для отраслевой доктрины природоресурсного и экологического права изначально принципиально важно обратиться к другим положениям общей теории права по поводу специального правового регулирования.

Как пишут А.В. Малько и А.П. Лиманская, «в условиях реформирования российской правовой системы и происходящих изменений в политической, социально-экономической и других сферах общественной жизни повышается значимость специального регулирования отношений. Общество нуждается в определенном механизме, способном стабилизировать общественную жизнь и вместе с тем быстро отреагировать на отклонения от стандартной ситуации в целях предотвращения сбоев в правовом регулировании. В качестве такого механизма и выступает специальный правовой режим»¹⁶.

Для доктрины исследуемых отраслей важно, что, применяя позицию Конституционного Суда РФ о специальном правовом режиме лесной сферы и закономерно распространяя, экстраполируя ее на всю экологическую сферу, мы получаем дополнительные научные мотивы общего характера, касающиеся не только ее обоснованности, но и развита применительно к нашим научным интересам и задачам.

В теории права обосновано положение о том, что «специальное правовое регулирование целенаправленно осуществляется в интересах определенного объекта, предмета или процесса (носителя специального правового режима), обладающих существенной спецификой, исключительно ценных для общества и государства или представляющих опасность в нестандартной ситуации. Следовательно, при установлении специального правового режима используется конкретная специфическая целевая установка (курсив мой. — М.Б.)»¹⁷.

Природа как исключительная ценность для общества и, соответственно, объект специального правового режима

Очевидно, что этот фактор применительно к природе и ее ресурсам как объектам, обладающим существенной спецификой, исключительно ценных для общества и государства, является исходным, основополагающим в теоретическом обосновании специального регулирования экологических и природоресурсных отношений. При этом

данный фактор следует рассматривать в двух взаимосвязанных аспектах.

Первый аспект касается того, что природа, ее ресурсы как объект правового регулирования, которые мы оцениваем как специальное, обладают той существенной спецификой служить для человека и общества основой их существования, жизни и деятельности. Для нас важно то, что базисные качества природных ресурсов как объекта специального правового режима называются в Постановлении Конституционного Суда РФ от 9 января 1998 г. № 1-П Конституционного Суда РФ.

Со ссылкой на положение Конституции РФ Конституционный Суд РФ назвал признаки исключительной ценности природных ресурсов, заслуживающих специального правового регулирования. Или, лучше сказать, нуждающиеся для сохранения этих качеств этого высокого правового режима. Потому что деградированная природа теряет свои положительные, жизнеобеспечивающие достоинства.

Для подтверждения исключительных для общества ценностей природы используем и суждения Ю.А. Тихомирова: «Экологическая сфера в широком смысле слова — это сфера природоохранная и сфера природоресурсная, которые становятся очень существенными для понимания, изучения, регулирования общественного бытия. <...> экологическая сфера... представляет собой общую базу, базис развития страны, государства и, естественно, жизнедеятельности людей»¹⁸.

Если концепцию специального регулирования экологических и природоресурсных отношений в доктрине природоресурсного права рассматривать с точки зрения защиты суверенитета данной отрасли, то в свете этого первого аспекта мы с неизбежностью увидим, что в отличие от природы, выполняющей роль основы существования, жизни и деятельности человека и общества, в социальной среде цивилисты не смогут назвать ее предметы, являющиеся гражданско-правовыми вещами, которые претендовали бы на подобную роль.

Второй аспект видения экологической сферы, природы как объекта, обладающего существенной спецификой, исключительно ценного для общества и государства как основы жизни и деятельности народов, основополагающего в теоретическом обосновании специального регулирования экологических и природоресурсных отношений, в реальной общественной практике проявляется в тех качественных изменениях в состоянии природы, когда

¹⁶ Малько А.В., Лиманская А.П. Указ. соч. С. 121.

¹⁷ Там же. С. 122.

¹⁸ Тихомиров Ю.А. Теоретико-практический взгляд на водное право // Водное законодательство и экологические вызовы: сб. материалов науч.-практ. конф. (Москва, 15 июня 2012 г.) / сост.: С.А. Боголюбов, Д.О. Сиваков, О.А. Золотова. М., 2012. С. 25, 26.

она стала неблагоприятной, когда она теряет способность быть здоровой основой для жизни людей.

У человека, общества и человечества нет иной естественной основы жизни, кроме природы, земли, недр, вод, лесов, атмосферного воздуха. Их деградация подрывает потенциал природных ресурсов для служения народам в качестве основы. Восстановление нарушенного состояния, восстановление благоприятного состояния так же нуждается в специальном правовом регулировании, как и его поддержание.

Этот второй аспект непосредственно связан с названным выше первым. На современном этапе общественного развития его сущность проявляется в обширных масштабах неблагоприятного состояния природы и ее объектов. Обобщенно это состояние оценивается как экологический кризис. Такая характеристика как состояния самой природы, так и системы отношений в сфере взаимодействия общества и природы содержится как в доктрине, так и в нормативных правовых актах.

Уже в начале 90-х годов почти официально в стране был признан экологический кризис. В то время была издана книга «Проблемы экологии России», имевшая подзаголовок — «Russia in Environmental Crisis»¹⁹.

Правильные оценки относительно экологического кризиса содержит Экологическая доктрина РФ, одобренная распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р: «Современный экологический кризис ставит под угрозу возможность устойчивого развития человеческой цивилизации. Дальнейшая деградация природных систем ведет к дестабилизации биосферы, утрате ее целостности и способности поддерживать качества окружающей среды, необходимые для жизни. Преодоление кризиса возможно только на основе формирования нового типа взаимоотношений человека и природы, исключающих возможность разрушения и деградации природной среды»²⁰.

Реальная ситуация в экологической сфере тяжелая. По официальным данным, подчеркнем, уже длительное время, примерно на 15% территории Российской Федерации, где проживает 60% населения, качество окружающей среды является неудовлетворительным²¹.

¹⁹ О масштабах экологического кризиса см. подр.: Проблемы экологии России. *Russia in Environmental Crisis* / отв. ред. В.И. Данилов-Данильян, В.М. Котляков. М., 1993; см. также: *Данилов-Данильян В.И., Лосев К.С., Рейф И.Е.* Перед главным вызовом цивилизации: взгляд из России. М., 2005. С. 12–30.

²⁰ См.: СЗ РФ. 2002. № 36, ст. 3510.

²¹ См.: Государственная программа Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012–2020 годы (утв. распоряжением Правительства РФ от 27.12.2012 г. № 2552-р) // СЗ РФ. 2013. № 1, ст. 71.

Общественная цена эффективного специального правового регулирования экологической сферы может становиться очевидной, в частности, через неблагоприятные для человека последствия от загрязненной воды, воздуха, почвы.

Непосредственно для здоровья человека они видны из официальных источников. По экспертным оценкам специалистов, общее число дополнительных ежегодных смертей, вызванных влиянием экологических факторов, достигает в Российской Федерации 300 000–350 000 человек²². По данным ВОЗ, в 2004 г. от загрязнения окружающей среды в Российской Федерации умерли 493 тыс. человек²³. Официально было признано, что «из-за плохой экологии умирают ежегодно более 350 тыс. россиян»²⁴.

О тяжелой экологической ситуации отмечается в Указе Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года»²⁵, содержащем разд. II — «Оценка текущего состояния экологической безопасности».

В целом же сущность экологического кризиса состоит как в устойчивом неблагоприятном состоянии природных комплексов и объектов, в деградации природы, так и в неудовлетворительном состоянии сферы взаимодействия общества и природы и соответствующем состоянии права как регулятора этого взаимодействия. Очевидно, что реальное состояние природы, степень охраны здоровья граждан Российской Федерации от неблагоприятного состояния окружающей среды есть результат действия экологического и природоресурсного права. Затяжной экологический кризис дает основание оценивать само состояние экологического права — потенциально сильного социального, специально формируемого регулятора отношений в сфере взаимодействия общества и природы. Сущность кризиса экологического права проявляется в его устойчивой неспособности предупреждать ухудшение состояния природы; обеспечивать восстановление на территориях, оцениваемых как экологически неблагоприятные; обеспечивать соблюдение и удовлетворение законных и справедливых экологических прав и интересов человека, общества и государства; защищать экологические права и законные экологические интересы человека и гражданина²⁶.

²² См.: *Яблоков А.В.* Россия: здоровье природы и людей. М., 2007. С. 155.

²³ См.: Зеленый мир. 2008. № 23–24. С. 19.

²⁴ Росс. газ. 2008. 28 мая.

²⁵ См.: СЗ РФ. 2017. № 17, ст. 2546.

²⁶ Подробнее об этом см., напр.: *Бринчук М.М.* Безответственность в современном экологическом праве // Государство и право. 2010. № 11. С. 56–66.

Критическое, неблагоприятное состояние природы — показатель и мера нарушения ее как основы существования и жизнедеятельности человека и общества, что усиливает потребность в специальном правовом регулировании.

Специальный правовой режим природы и ее ресурсов как особое средство правового регулирования призваны не только ориентировать общество и государство на формирование реально эффективного экологического и природоресурсного законодательства и права, но и взаимосвязано решить задачу, сформулированную в Экологической доктрине РФ: «Преодоление кризиса возможно только на основе формирования нового типа взаимоотношений человека и природы, исключающих возможность разрушения и деградации природной среды».

Формирование нового типа взаимоотношений человека и природы следует рассматривать как важнейшую самостоятельную целевую установку специального правового регулирования отношений в экологической сфере, predeterminedенную в своем содержании целью поддержания благоприятного состояния природы.

Соответственно, в обоих названных аспектах в жизни человека и общества, объективно взаимосвязанных, специальное правовое регулирование призвано учитывать и практически регулировать широкий комплекс отношений как по развитию самого общества, так и в системе его отношений с природой. В этом процессе специального регулирования и его основе находится использование «конкретной специфической целевой установки» — сохранение, поддержание, восстановление благоприятной окружающей среды²⁷ (в духе ст. 42 Конституции РФ) или обеспечение интересов экологического благополучия (как видového интереса публичных интересов в публичном праве в духе теории публичного права²⁸). Можно предположить, что эта цель экологического и природоресурсного права — обеспечение экологического благополучия — будет успешно достигаться одновременно с процессом формирования нового типа взаимоотношений человека и природы.

Таким образом, специальное правовое регулирование, специальный правовой режим, распространяющиеся на экологическую сферу как основу жизни и деятельности человека, общества, народов, имеют особое назначение, предназначены исключительно для определенной

цели — сохранения и/или восстановления благоприятного состояния природы.

В теории права обращается внимание на ряд важных теоретических характеристик категории «специальный правовой режим», высоко значимых и для доктрины экологического и природоресурсного права в этом вопросе.

Нормативные основы специального правового режима природных ресурсов

В свете нормативных основ специального правового режима природных ресурсов мы имеем возможность выделить две группы нормативных правовых актов.

Что принципиально важно для экологического и природоресурсного права, функционирующего в режиме специального регулирования соответствующих отношений, и представленной выше позиции Конституционного Суда РФ, помимо обширной системы норм, содержащихся в экологическом и природоресурсном праве, большая группа экологических норм, основополагающих для эффективного формирования и функционирования названных отраслей, установлена в Конституции РФ.

В Основном Законе не только заложены фундаментальные основы специального регулирования экологических отношений, но и сделано это на системной основе, закрепляя практически все стороны специального правового режима природы, ее комплексов и объектов (ресурсов).

В контексте исследуемой темы основополагающее значение имеют прежде всего две нормы Конституции РФ. На одной из них Конституционный Суд РФ основывал свою позицию о специальном правовом режиме, в частности, лесов. Речь идет о норме ст. 9, устанавливающей, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Из этой нормы вытекает суть естественной специфики природы, природных ресурсов, проявляемая через ее многофункциональную роль: только посредством такой многофункциональной роли, повседневно проявляемой в удовлетворении различных потребностей человека и общества, природные ресурсы могут служить основой жизни и деятельности человека и общества, народов. И только в таком качестве — основы жизни и деятельности — в природе, как и в каждом ее объекте (ресурсе) — земле, недрах, водах, лесах, других природных ресурсах, — можно видеть «естественное богатство, ценность (достояние) всенародного значения»²⁹.

²⁹ См.: СЗ РФ. 2000. № 25, ст. 2728.

²⁷ Подробнее см.: Бринчук М. М. Благоприятная окружающая среда как правовая категория // Труды ИГП РАН. Актуальные проблемы развития экологического права в XXI веке / отв. ред. М. М. Бринчук, О. Л. Дубовик. 2007. № 5. С. 36–66.

²⁸ См.: Тихомиров Ю. А. Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов // Журнал рос. права. 2001. № 5 // СПС «КонсультантПлюс».

Другая конституционная экологическая норма, лежащая в основе специального правового режима природы, ее комплексов и объектов (ресурсов), касается той теоретической сути этого режима, которую выделяют А. В. Малько и А. П. Лиманская: при установлении специального правового режима используется *конкретная специфическая целевая установка*³⁰. Такой конкретной специфической целевой установкой является *благоприятная окружающая среда*. Она закреплена в ст. 42 Конституции РФ. Заметим, что по своему юридическому содержанию «благоприятная окружающая среда» родственна другой фундаментальной категории, доктринальной, — интересам экологического благополучия, которая в теории публичного права представляется в качестве органичной части категории публичного интереса, являющегося первейшим, исходным признаком публичного права³¹. Подчеркнем, что это существенное правовое обстоятельство, выделяемое в теории публичного права, ведет нас к констатации юридического факта: **осуществляемое в экологическом и природоресурсном праве специальное правовое регулирование является публично-правовым регулированием.**

В отношениях по поводу природы и ее ресурсов как объекта можно видеть нетрадиционный для Конституции РФ как нормативной основы специального правового регулирования экологических отношений системный подход, что, несомненно, повышает не только уровень, но и качество такого регулирования. По содержанию специального регулирования отношений по поводу природы в Основном Законе закрепляются требования по всем существенным элементам специального правового режима. По объекту — природа, земля и другие природные ресурсы, природные комплексы (ст. 9, 18, 36, 58, 71, 72); по предмету — отношения собственности на природные ресурсы, природопользование, охрану природы и природных ресурсов, охрану и защиту экологических прав и интересов (ст. 9, 36, 42, 58, 72); по методу правового регулирования (ст. 9, 18, 36, 42, 58); по подходам к правовому регулированию отношений по поводу природы (ст. 9, 58, 72); методологических оснований формирования и осуществления экологического права (ст. 9, 18, 36, 42, 58, 71, 72); экологического правопорядка и экологического благополучия (ст. 9, 18, 42, 58, 72); по месту и роли экологического и природоресурсного права в правовой системе (ст. 9, 18, 42, 71, 72); по эффективности экологической функции государства (ст. 9, 18, 42, 71, 72) и др.³² В связи

с устойчивыми претензиями цивилистов на самостоятельное регулирование отношений в экологической сфере особо подчеркнем, что они не могут это делать по следующему конституционному основанию: согласно ст. 72 как предметы наших отраслей, так и земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Федерации. Конституция РФ устанавливает основы федеративной структуры экологического и природоресурсного законодательства. В то время как само гражданское законодательство в соответствии со ст. 71 Конституции РФ входит в предмет исключительного ведения Российской Федерации.

Конституционный контекст исследования определяет не только его масштаб, но и иерархические уровни решения научных проблем. Имея в качестве объекта исследования экологическое и природоресурсное право, использование потенциала конституционных положений позволяет на теоретическом уровне ставить и решать проблемы данной отрасли, обозначенные, в частности, выше. Но это лишь часть научного интереса такого исследования. Так как Конституция РФ — основной источник права для всех отраслей, образующих правовую систему государства, а экологическое и природоресурсное право взаимодействует с другими отраслями, в свете и на основе конституционных положений выстраивается методологическая основа его взаимодействия с другими отраслями как условие гармоничного, сбалансированного развития, эффективности не только экологического и природоресурсного права, других отраслей, участвующих в регулировании отношений в экологической сфере, но и как предпосылка и фактор эффективности всей правовой системы. И соответственно — обеспечения эколого-правовой законности, экологического и конституционного правопорядка.

Обозначенная связь обеспечения эколого-правовой законности, экологического правопорядка имеет для правовой системы России теоретическое и прикладное значение.

Исходя из того, что нормативной основой специального правового режима природы, природных ресурсов выступают нормативные правовые акты, нормы Конституции РФ получают развитие и конкретизацию в экологическом и природоресурсном законодательстве — земельном, горном, водном, лесном, воздухоохранном, фаунистическом. Соответственно, это законодательство и право как отрасли публичного права осуществляет специальное правовое регулирование всех отношений в экологической сфере: в рамках своего специфического предмета, основы которого определены Конституцией РФ.

³⁰ См.: Малько А. В., Лиманская А. П. Указ. соч. С. 122.

³¹ См.: Тихомиров Ю. А. Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов.

³² Подробнее об этом см.: Бринчук М. М. Конституция и экологическое право [Электронный ресурс]. М., 2019.

Содержательным системообразующим фактором специального правового регулирования в экологическом и природоресурсном законодательстве и праве является их цель — обеспечение экологического благополучия как органичной части публичного интереса — признака всего публичного права. В конституционном контексте она диктуется нормой о природных ресурсах как основе жизни и деятельности человека, общества, народов, правом каждого на благоприятную среду и обязанностью каждого сохранять природу, бережно относиться к природным богатствам.

Очевидно, что эффективному решению задачи обеспечения экологического благополучия, основ устойчивого цивилизационного развития человечества подчинены все компоненты специального правового регулирования, начиная со специфического объекта, предмета, метода. В самом экологическом и природоресурсном законодательстве и праве, помимо этих коренных вопросов, решающим является формирование эффективного правового механизма регулирования отношений собственности, использования и охраны природы как части эффективного специального правового режима природы и ее комплексов и ресурсов³³.

Формирование эффективного правового механизма регулирования отношений в рамках предмета экологического и природоресурсного права в Конституции РФ диктуется, в частности, нормой ст. 18. Право каждого на благоприятную окружающую среду является непосредственно действующим. Оно определяет *смысл, содержание и применение законов*, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечивается правосудием.

В соответствии со ст. 18 Конституции РФ федеральный законодатель призван решить две конкретные задачи. Во-первых, «права определяют смысл и содержание законов» применительно к экологической сфере означает обязанность законодательной власти принять законы, создающие эффективные правовые механизмы по распоряжению природными ресурсами, охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов, последовательная и эффективная реализация которых будет объективно обеспечивать соблюдение права каждого на благоприятную окружающую среду. Другая задача законодательной власти — принять законодательные акты, предусматривающие эффективные механизмы,

³³ В Декларации по окружающей среде и развитию предписано: государствам следует ввести эффективное законодательство в области охраны окружающей среды (см.: Действующее международное право. М., 1997. Т. 3. С. 687–692; Международное публичное право: сб. док. М., 1996. Т. 2. С. 135–138).

направленные на реализацию, охрану и защиту конституционных экологических прав.

Приоритетным здесь является создание эффективных правовых механизмов обеспечения рационального природопользования и охраны природы и ее ресурсов как основы жизни и деятельности народов. Обратим внимание на употребленное множественное число правовых механизмов. Оно объективно и обусловлено тем, что такие механизмы формируются системой правовых норм, устанавливаемых законодателем, прежде всего федеральным, как в экологическом законодательстве, интегрированным объектом в котором является природа, так и в законодательстве о природных комплексах³⁴ и природных объектах (ресурсах) — земельном, горном, водном, лесном и др. В каждом из этих блоков законодательства правовые механизмы создаются с учетом специфики природы, природных комплексов и природных объектов (ресурсов).

Традиционно в экологическом и природоресурсном законодательстве устанавливается система мер и требований по охране природы (окружающей среды) и использованию ее комплексов и ресурсов, включая: экологическое нормирование; экологическое планирование; оценку воздействия на окружающую среду и государственную экологическую экспертизу; эко-техническое регулирование; регулирование лицензионных и/или договорных отношений по специальному природопользованию; информационное обеспечение природопользования и охраны окружающей среды (включая экологический мониторинг, ведение государственных кадастров природных ресурсов; учет вредных воздействий и др.); экологический контроль (надзор); юридическую ответственность и некоторые другие.

Последовательно соблюдаемый правовой статус экологического и природоресурсного права как суперотрасли, в основе которой находится специальный правовой режим, усиливает не только ее возможности по достижению своей главной цели обеспечения экологического благополучия, но и внесения вклада в повышение эффективности Конституции РФ и всей правовой системы.

Еще раз обратим внимание на то, что в ряду других теоретических характеристик специального правового режима в теории права выделяют его *специфическую цель*. Исходя из того, что целью любого правового режима, в т.ч. и специального, является регулирование конкретных общественных

³⁴ К примеру, Федеральными законами: от 23.02.1995 г. № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» // СЗ РФ. 1995. № 9, ст. 713; от 14.03.1995 г. № 33-ФЗ; «Об особо охраняемых природных территориях» // СЗ РФ. 1995. № 12, ст. 1024; от 30.11.1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 49, ст. 4694.

отношений, установление особого порядка правового воздействия, А. В. Малько и А. П. Лиманская подчеркивают: «Вместе с тем у специального правового режима имеется своя специфическая цель стабилизационного либо стимулирующего характера»³⁵.

Применительно к экологической сфере как объекту специального регулирования в качестве цели как экологического, так и природоресурсных отраслей, называется обеспечение, поддержание, сохранение благоприятного состояния природы, природных комплексов, природных объектов. На достижение этой цели направлено все регулирование экологических, природоресурсных отношений в системе функционирования названных отраслей в рамках их предмета. Достигается эта цель через систему мер и требований законодательства по рациональному использованию природных ресурсов и охрану природы, природных комплексов и ресурсов, которые в совокупности образуют эколого-правовой механизм, который соответственно можно назвать специальным.

При этом названная цель специального правового регулирования является единой, а вот система правовых экологических мер и требований, направленных на ее достижение, может быть дифференцированной как по разнообразию, так и по качеству потенциальной эффективности. Именно к системе этих мер, эффективная реализация которых ведет к экологическому благополучию, можно и целесообразно применить подход, предлагаемый в теории права.

Специальное правовое регулирование в экологической сфере осуществляется, или должно осуществляться, посредством формирования системы правовых экологических мер и требований *общего и стимулирующего* характера.

Эколого-правовые (природоресурсные) меры и требования общего характера суть эколого-правовой механизм. Как специальный правовой механизм, адресованный соответствующим субъектам экологического и природоресурсного права, он всем своим содержанием, присущим каждой мере обеспечения рационального использования природных ресурсов и их охраны, определяемой ее специфическими функциями, ориентирован на эту определенную цель — поддержания, или восстановления благоприятного состояния природы.

Эколого-правовые (природоресурсные) меры и требования стимулирующего характера создают субъектам права дополнительные условия для удовлетворения их интересов, получения выгод

экономического и морального характера за определенное правомерное поведение»³⁶.

В соответствии с принципом «загрязнитель платит» при превышении нормативов допустимого загрязнения к субъекту (предприятию, предпринимателю) предъявляется ряд требований о повышенной плате за загрязнение природы. Эта мера создает для загрязнителя экономический стимул к соблюдению нормативов допустимого загрязнения: меньше загрязняешь природу — меньше платишь; больше загрязняешь — больше платишь.

Как представляется и с позиций общей теории права, обладать уровнем специального правового регулирования отношений в той или иной сфере — это показатель не только особой значимости, ценности объектов данной отрасли, но прежде всего правового статуса норм о специальном правовом режиме этих объектов.

По нашему мнению, в этом — не заслуга людей, не просто заслуга законодателей, формирующих режимы специального правового регулирования. Прежде всего их заслуга — в учете при этом специфики объекта. Законодатель проявляет благоразумие, справедливость, прибегая к использованию таких особых средств правового регулирования для особых объектов.

Поддерживая и подчеркивая научную обоснованность позиции Конституционного Суда РФ о специальном правовом режиме лесов, которую мы по аналогии имеем основание экстраполировать на всю экологическую сферу, для доктрины экологического и природоресурсного права, как, вероятно, и общей теории права встает следующий теоретический вопрос, имеющий важное и прикладное значение.

Распространяя режим специального правового регулирования на экологическое и природоресурсное право, место этой суперотрасли объективно выделяется в правовой системе как имеющей особое значение. Что справедливо и по цивилизационным меркам — раз природа, ее ресурсы — основа жизни и деятельности народов, человека и общества. В других отраслях статус специального правового режима касается лишь отдельных объектов (объекта), а набор организационно-правовых мер может носить временный характер³⁷. В экологическом и природоресурсном праве таким объектом в силу системы объективных признаков и характеристик

³⁵ Малько А. В., Лиманская А. П. Указ. соч. С. 122.

³⁶ Примером может служить система мер экономического стимулирования охраны окружающей природной среды, предусмотренная Законом РСФСР от 19.12.1991 г. № 2060 «Об охране окружающей природной среды» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 10, ст. 457.

³⁷ См.: Малько А. В., Лиманская А. П. Указ. соч. С. 123.

является весь лесной фонд, земля, недра, воды, вся природа, что важно — на все времена.

Специальный правовой режим является своего рода модификацией общего правового режима. По нашему убеждению, с теоретической точки зрения значение исследуемой категории не ограничивается «своего рода модификацией общего правового режима». Специальный правовой режим природы, природных ресурсов, *специальное правовое отношение в экологической сфере повышает правовой уровень регулирования*. На современном этапе развития правовой системы России и экологического и природоресурсного права в ее структуре актуальной стала проблема их соотношения с другими отраслями.

Проведенное исследование природы и сущности специального правового режима природных ресурсов есть аргумент принадлежности экологического и природоресурсного права как отрасли, основанной исключительно на специальном правовом регулировании экологических и природоресурсных отношений, органичная часть публичного права, отрасли публичного права.

Наука природоресурсного права в системе новой номенклатуры научных специальностей

В условиях «дележа» земельного права между гражданским и административным, угрозы «поглощения земельного права гражданским», проблема суверенитета природоресурсного права дополнительно актуализируется в свете приказа Минобрнауки России от 24 февраля 2021 г. № 118 о новой номенклатуре научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени. В соответствии с п. 5.1. названы пять групп научных специальностей, в частности, включая:

5.1.1. Теоретико-исторические правовые науки.

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

5.1.3. Частноправовые (цивилистические) науки.

Предложенная специально уполномоченным федеральным органом концепция, по нашему убеждению, дефектна сама по себе и опасна для судьбы земельного и иных отраслей природоресурсного права, даже если она была принята с учетом кризисного состояния науки. Дефектность этого решения в своей основе проявляется в том, что правовая система сформирована и функционирует, принося пользу обществу не за счет названных «семей», блоков, а за счет отраслей, каждой из них и в совокупности. Совсем не случайно в общей теории права в свое время было обосновано выделение и обособление совокупности норм в той или иной специфической и важной для общества сфере. Так были выделены в 1970-е годы экологическое (природоохранное) право, а также земельное,

горное, водное, лесное, а в доктрине экологического права — воздухоохранное и фаунистическое.

На эту проблему общей теории права и в теоретическом, и в прикладном аспекте необходимо смотреть с точки зрения перспектив развития науки, а также того существенного обстоятельства, что в соответствии с общей теорией права научное обоснование есть один из основных принципов законодательной деятельности. Как пишет В.С. Нерсесянц, *«правоустановительная деятельность должна опираться на научно осмысленный отечественный и зарубежный опыт в этой сфере, на результаты научного изучения современного состояния действующего права и тенденций его развития, на идеи, концепции и практические рекомендации современной юридической науки по вопросам правоустановительного процесса и системы позитивного права (курсив мой. — М.Б.)»*³⁸. Научные достижения каждой из отраслей, а не правовых «семей» становились научной основой формирования и развития соответствующего законодательства и права.

И очевидно, что эффективность правовой системы обеспечивается отнюдь не названными группами, блоками, а совокупностью отраслей, образующих правовую систему, эффективным функционированием каждой из них!

А в условиях кризиса, в т.ч. кризиса права, это решение Минобрнауки России по основополагающему для развития науки вопросу лишь усугубит ситуацию и углубит кризис.

В контексте предмета данной статьи решение Минобрнауки России по новой номенклатуре научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени, можно ожидать, спровоцирует новый виток действий, особенно со стороны группы 5.1.3 — Частноправовые (цивилистические) науки, на предмет «принадлежности» им, частноправовым наукам, ранее существовавших в номенклатуре научных специальностей как специальность 12.00.06: Земельное право; природоресурсное право; экологическое право; аграрное право³⁹.

Об одном из последствий таких притязаний цивилистов писал Ю.К. Толстой в аспекте оценки Концепции развития гражданского законодательства РФ: «Момент, который настораживает, состоит в том, что Концепция предполагает широкую интервенцию в такие смежные с гражданским отрасли законодательства, как законодательство об охране и использовании природных ресурсов. В разделе о вещных правах предусматривается “перетянуть” в ГК РФ (разумеется, с необходимой

³⁸ Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства: учеб. для вузов. М., 2002. С. 420.

³⁹ См.: официальный интернет-портал правовой информации // <http://www.pravo.gov.ru>, 21.11.2017.

переработкой) едва ли не все нормы соответствующих кодексов и законов, которые имеют частноправовую природу, оставив в них лишь нормы публичного права. Эта операция представляется мне крайне опасной. Она может вконец расшатать только еще складывающийся оборот природных ресурсов и отдать их на откуп наиболее хищническим и осатанелым элементам нашего общества, которые окончательно лишат нас и средств жизнеобеспечения, и среды обитания. <...>. Растаскивание этих норм по разным кодексам принципиально неприемлемо»⁴⁰.

Правовой статус экологического и природоресурсного законодательства и права как отраслей публичного права дополнительно подтверждается специальным правовым режимом природы, природных комплексов и объектов (ресурсов), специальным правовым регулированием отношений в экологической сфере. Соответственно, в рамках новой номенклатуры научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени, правильным и научно обоснованным будет отнесение нынешних специальностей «земельное право, природоресурсное право, экологическое право» к группе 5.1.2 – Публично-правовые (государственно-правовые) науки. Такое решение послужит решению и более широкой задачи – защиты суверенитета природоресурсного права от неправомерных посягательств со стороны других отраслей.

* * *

Универсальные правовые экологические императивы, имеющие статус специальных правовых регуляторов и как особое средство правового регулирования, обязательны для других, если не всех, отраслей права, призваны служить не только реальным эффективным средством защиты суверенитета природоресурсного права, но и, что самое важное, решению общественной задачи по обеспечению поддержания, сохранения, восстановления благоприятного состояния природы в стране, обеспечению публичного интереса экологического благополучия.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Бринчук М. М.* Безответственность в современном экологическом праве // Государство и право. 2010. № 11. С. 56–66.
2. *Бринчук М. М.* Благоприятная окружающая среда как правовая категория // Труды ИГП РАН. Актуальные проблемы развития экологического права в XXI веке / отв. ред. М. М. Бринчук, О. Л. Дубовик. 2007. № 5. С. 36–66.
3. *Бринчук М. М.* Гражданское право не может самостоятельно регулировать отношения в экологической сфере // Экологическое право. 2018. № 4. С. 12–18.
4. *Бринчук М. М.* Духовная функция государства как направление деятельности к духовно-экологической цивилизации // Государство и право. 2020. № 4. С. 47–57; № 5. С. 32–44.
5. *Бринчук М. М.* Конституционные основы права собственности на природу // Труды ИГП РАН. 2017. Т. 12. № 4. С. 97–132.
6. *Бринчук М. М.* Конституция и экологическое право [Электронный ресурс]. М., 2019.
7. *Бринчук М. М.* Концепция устойчивого развития как методологическая основа цивилизационного развития // Государство и право. 2014. № 10. С. 15–24.
8. *Бринчук М. М.* Право как ресурс деградации природы, общества и государства // Государство и право. 2012. № 4. С. 29–38.
9. *Бринчук М. М.* Право собственности на природные ресурсы принадлежит природоресурсному праву // Государство и право. 2019. № 9. С. 30–43.
10. *Бринчук М. М.* Право собственности на природу: проблемы теории // Труды ИГП РАН. Актуальные проблемы государства и права. 2011. № 4. С. 153–174.
11. *Бринчук М. М.* Природа – публичное благо // Государство и право. 2013. № 8. С. 15–26.
12. *Бринчук М. М.* «Скоро гражданское право поглотит земельное...» // Вопросы правообразования. 2010. № 4 (8). С. 111–128.
13. *Бринчук М. М.* Частная собственность и природа // Государство и право. 2011. № 9. С. 24–33.
14. *Васильева М. И.* К экологическому правопониманию (аксиологические аспекты) // Экологическое право России: сб. материалов науч.-практ. конф. Юбилейный вып. М., 2004. Т. 2. С. 588.
15. *Голиченков А. К.* Экологическое право: в поисках современной методологии // Труды ИГП РАН. Актуальные проблемы развития экологического права в XXI веке / отв. ред. М. М. Бринчук, О. Л. Дубовик. 2007. № 5. С. 21.
16. *Данилов-Данильян В. И., Лосев К. С., Рейф И. Е.* Перед главным вызовом цивилизации: взгляд из России. М., 2005. С. 12–30.
17. Действующее международное право. М., 1997. Т. 3. С. 687–692.
18. *Дозорцев В. А.* Проблемы совершенствования гражданского права Российской Федерации при переходе к рыночной экономике // Государство и право. 1994. № 1. С. 26.

⁴⁰ *Толстой Ю. К.* О концепции развития гражданского законодательства // Журнал рос. права. 2010. № 1 // СПС «КонсультантПлюс».

19. Колбасов О.С. Завещание экологам // Журнал рос. права. 2000. № 5/6. С. 90; Экологическое право. 2001. № 3. С. 11.
20. Малько А.В., Лиманская А.П. Специальный правовой режим как особое средство правового регулирования // Вестник СГЮА. 2013. № 6. С. 120–123.
21. Мальцев Г.В. Развитие права: к единению с разумом и наукой. М., 2005. С. 57.
22. Международное публичное право: сб. док. М., 1996. Т. 2. С. 135–138.
23. Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства: учеб. для вузов. М., 2002. С. 420.
24. Нерсесянц В.С. Философия права. М., 1997. С. 40.
25. Проблемы экологии России. Russia in Environmental Crisis / отв. ред. В.И. Данилов-Данильян, В.М. Котляков. М., 1993.
26. Тихомиров Ю.А. Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов // Журнал рос. права. 2001. № 5 // СПС «КонсультантПлюс».
27. Тихомиров Ю.А. Теоретико-практический взгляд на водное право // Водное законодательство и экологические вызовы: сб. материалов науч.-практ. конф. (Москва, 15 июня 2012 г.) / сост.: С.А. Боголюбов, Д.О. Сиваков, О.А. Золотова. М., 2012. С. 25, 26.
28. Толстой Ю.К. О концепции развития гражданского законодательства // Журнал рос. права. 2010. № 1 // СПС «КонсультантПлюс».
29. Яблоков А.В. Россия: здоровье природы и людей. М., 2007. С. 155.
6. Brinchuk M.M. Constitution and Environmental Law [Electronic resource]. М., 2019 (in Russ.).
7. Brinchuk M.M. The concept of sustainable development as a methodological basis of civilizational development // State and Law. 2014. No. 10. P. 15–24 (in Russ.).
8. Brinchuk M.M. Law as a resource of degradation of nature, society and the state // State and Law. 2012. No. 4. P. 29–38 (in Russ.).
9. Brinchuk M.M. Ownership of natural resources belongs to Natural Resource Law // State and Law. 2019. No. 9. P. 30–43 (in Russ.).
10. Brinchuk M.M. Ownership of nature: problems of theory // Proceedings of the ISL of the RAS. Actual problems of the state and law. 2011. No. 4. P. 153–174 (in Russ.).
11. Brinchuk M.M. Nature – public good // State and Law. 2013. No. 8. P. 15–26 (in Russ.).
12. Brinchuk M.M. “Soon Civil Law will absorb land ...” // Questions of jurisprudence. 2010. No. 4 (8). P. 111–128 (in Russ.).
13. Brinchuk M.M. Private property and nature // State and Law. 2011. No. 9. P. 24–33 (in Russ.).
14. Vasilyeva M.I. Towards ecological legal understanding (axiological aspects) // Environmental Law of Russia: collection of materials of scientific and practical conference. Jubilee issue. М., 2004. Vol. 2. P. 588 (in Russ.).
15. Golichenkov A.K. Environmental Law: in search of modern methodology // Proceedings of the ISL of the RAS. Actual problems of the development of Environmental Law in the XXI century / res. ed. M.M. Brinchuk, O.L. Dubovik. 2007. No. 5. P. 21 (in Russ.).
16. Danilov-Danilyan V.I., Losev K.S., Rafe I.E. Before the main challenge of civilization: a view from Russia. М., 2005. P. 12–30 (in Russ.).
17. Existing International Law. М., 1997. Vol. 3. P. 687–692 (in Russ.).
18. Dozortsev V.A. Problems of the improvement of Civil Law of the Russian Federation in the transition to a market economy // State and Law. 1994. No. 1. P. 26 (in Russ.).
19. Kolbasov O.S. Testament to ecologists // Journal of Russ. law. 2000. No. 5/6. P. 90; Environmental Law. 2001. No. 3. P. 11 (in Russ.).
20. Mal'ko A.V., Limanskaya A.P. Special legal regime as a special means of legal regulation // Herald of the SSAL. 2013. No. 6. P. 120–123 (in Russ.).
21. Maltsev G.V. Development of the law: towards unity with the mind and science. М., 2005. P. 57 (in Russ.).
22. Public International Law: collection of documents. М., 1996. Vol. 2. P. 135–138 (in Russ.).
23. Nersesyants V.S. General theory of law and state: studies for universities. М., 2002. P. 420 (in Russ.).

REFERENCES

1. Brinchuk M.M. Irresponsibility in modern Environmental Law // State and Law. 2010. No. 11. P. 56–66 (in Russ.).
2. Brinchuk M.M. Favorable environment as a legal category // Proceedings of the ISL of the RAS. Actual problems of the development of Environmental Law in the XXI century / res. ed. M.M. Brinchuk, O.L. Dubovik. 2007. No. 5. P. 36–66 (in Russ.).
3. Brinchuk M.M. Civil Law cannot independently regulate relations in the environmental sphere // Environmental Law. 2018. No. 4. P. 12–18 (in Russ.).
4. Brinchuk M.M. The spiritual function of the state as a direction of activity towards spiritual and ecological civilization // State and Law. 2020. No. 4. P. 47–57; No. 5. P. 32–44 (in Russ.).
5. Brinchuk M.M. Constitutional basis of the right of ownership for a nature // Proceedings of the Institute of State and Law of the RAS. 2017. Vol. 12. No. 4. P. 97–132 (in Russ.).

24. *Nersesyants V.S.* Philosophy of Law. M., 1997. P. 40 (in Russ.).
25. Problems of ecology of Russia. Russia in Environmental Crisis / res. ed. V.I. Danilov-Danilyan, V.M. Kotlyakov. M., 1993 (in Russ.).
26. *Tikhomirov Yu. A.* Public law regulation: dynamics of spheres and methods // Journal of Russ. law. 2001. No. 5 // “ConsultantPlus” (in Russ.).
27. *Tikhomirov Yu. A.* Theoretical and practical view of Water Law // Water legislation and environmental challenges: collection of materials of scientific and practical conference (Moscow, June 15, 2012) / comp.: S.A. Bogolyubov, D.O. Sivakov, O.A. Zolotova. M., 2012. P. 25, 26 (in Russ.).
28. *Tolstoy Yu. K.* On the concept of the development of civil legislation // Journal of Russ. law. 2010. No. 1 // “ConsultantPlus” (in Russ.).
29. *Yablokov A.V.* Russia: the health of nature and people. M., 2007. P. 155 (in Russ.).

Сведения об авторе

БРИНЧУК Михаил Михайлович – доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, профессор кафедры земельного права и государственной регистрации недвижимости Московского государственного университета геодезии и картографии (МИИГАиК); 105064 г. Москва, Гороховский пер., д. 4

Authors' information

BRINCHUK Mikhail M. – Doctor of Law, Professor, Honored Scientist of the Russian Federation, Professor of the Department of Land Law and state registration of real estate of the Moscow state University of Geodesy and Cartography (MIIGAiK); 4 Gorokhovskiy lane, 105064 Moscow, Russia