

## СПЕЦИАЛЬНЫЙ ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ: ТИТУЛ ПРИРОДЫ В ГОЛОВНОМ АКТЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА<sup>1</sup>

© 2022 г. М. М. Бринчук

Московский государственный университет геодезии и картографии (МИИГАиК)

E-mail: brinchuk@gmail.com

Поступила в редакцию 15.10.2021 г.

**Аннотация.** Статья посвящена исследованию актуального вопроса о правовом титуле природы и его оформлению в законодательстве. Исследование основано на положениях общей теории права, теории публичного права, теории экологического и природоресурсного права, позиции Конституционного Суда РФ.

**Ключевые слова:** специальный правовой режим природных ресурсов, титул природных ресурсов, общая теория права, теория публичного права, Конституционный Суд РФ, Конституция РФ, природа как народное достояние, собственность, доктрина экологического и природоресурсного права.

**Цитирование:** Бринчук М.М. Специальный правовой режим природных ресурсов: титул природы в головном акте экологического законодательства // Государство и право. 2022. № 11. С. 106–113.

DOI: 10.31857/S102694520022840-5

## SPECIAL LEGAL REGIME OF NATURAL RESOURCES: TITLE OF NATURE IN THE HEAD ACT OF ECOLOGICAL LEGISLATION

© 2022 М. М. Brinchuk

Moscow State University of Geodesy and Cartography (MIIGAiK)

E-mail: brinchuk@gmail.com

Received 15.10.2021

**Abstract.** The article is devoted to the study of the actual issue of the legal title of nature and its exploration in the legislation. The research is based on the provisions of the General theory of law, the theory of public law, the theory of ecological and natural resource law, the position of the Constitutional Court of the Russian Federation.

**Key words:** special legal regime of natural resources, title of natural resources, General theory of law, theory of public law, the Constitutional Court of the Russian Federation, the Constitution of the Russian Federation, nature as a national heritage, property, doctrine of ecological and natural resource law.

**For citation:** Brinchuk, M.M. (2022). Special legal regime of natural resources: title of nature in the head act of ecological legislation // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 11, pp. 106–113.

<sup>1</sup> В настоящей статье продолжено развитие научных идей (см.: Бринчук М.М. Специальный правовой режим природных ресурсов — основа и главная сущность природоресурсного права // Государство и право. 2021. № 11. С. 66–80. DOI: 10.31857/S102694520017526-9).

Речь идет именно о головном акте экологического законодательства, нормы которого распространяются на всю экологическую сферу, включая природные комплексы и отдельные природные объекты (ресурсы), и, соответственно, на природоресурсное законодательство. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»<sup>2</sup> положений о правовом титуле природы не содержит. В Законе РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 2060 «Об охране окружающей природной среды»<sup>3</sup> в преамбуле содержалось важное для исследуемого контекста суждение: *природа и ее богатства являются национальным достоянием народов России, естественной основой их устойчивого социально-экономического развития и благосостояния человека*.

Для упорядочения и обеспечения эффективного регулирования отношений в экологической сфере, упрочения экологического и природоресурсного права как не только самостоятельных, но и особых отраслей в российской правовой системе, в том числе и для недопущения вмешательства в регулирование природоресурсных отношений со стороны гражданского права, норма о правовом титуле природы должна содержаться в головном нормативном правовом акте, распространяющем свое прямое действие и на все другие акты экологического и природоресурсного законодательства.

Это диктуется рядом научных положений общей теории права, теории публичного права, доктрины экологического права, Конституции РФ и постановлений Конституционного Суда РФ, воспринимаемых в их методологической и нормативной взаимосвязи и взаимодействии, в частности:

положением общей теории права о том, что *правоустановительная деятельность должна опираться на научно осмысленный отечественный и зарубежный опыт в этой сфере, на результаты научного изучения действующего законодательства и тенденций его развития, на идеи, концепции и практические рекомендации юридической науки по вопросам правоустановительного процесса и системы позитивного права*;

положением общей теории права, согласно которому «понятия “земля”, “недра”, “вода”, “леса” имеют нравственную сущность и ничем иным, кроме как народным достоянием, что неадекватно праву собственности, они быть не могут»<sup>4</sup>;

положением общей теории права, согласно которому «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»<sup>5</sup>;

положением теории публичного права, согласно которому *интересы экологического благополучия являются*

органичным элементом родового понятия публичного интереса как первейшего признака публичного права, который (публичный интерес) в качестве концентрированного выражения общесоциальных потребностей и стремлений выступает системообразующим явлением. В концентрированном виде публичный интерес закрепляется в Конституции РФ и служит правообразующим для всех отраслей публичного права<sup>6</sup>. Интересы экологического благополучия обеспечиваются эффективной реализацией нормы ст. 42 Конституции РФ, согласно которой каждый имеет право на благоприятную окружающую среду. В соответствии со ст. 18 Конституции РФ это право является непосредственно действующим. Оно определяет смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечивается правосудием. Специфичность обеспечения экологического благополучия как целевой установки для формирования специального правового режима природных ресурсов проявляется в том, что именно благоприятная окружающая среда (природа) является основой качественной, благополучной жизни человека и народов;

положением теории публичного права, согласно которому «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. Это очень важный момент, потому что возникают некие универсальные экологические императивы, в том числе и правовые, обязательные для других, если не всех, отраслей права»<sup>7</sup>;

положением теории права собственности, согласно которому «Ничего иного, кроме конструкции **исключительного права собственности государства**, рассматриваемого в качестве **единственно возможной** правовой формы реализации экономических отношений земельной собственности, найти не удастся»<sup>8</sup>;

положением ст. 9 Конституции РФ: *земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории*;

положением Постановления Конституционного Суда РФ от 9 января 1998 г. № 1-П по делу о проверке конституционности Лесного кодекса РФ, согласно которому «**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**»<sup>9</sup>;

<sup>6</sup> См.: Тихомиров Ю.А. Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов // Журнал рос. права. 2001. № 5.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> Суханов Е.А. Лекции о праве собственности. М., 1991. С. 31.

<sup>9</sup> См.: СЗ РФ. 1998. № 3, ст. 429.

<sup>2</sup> См.: СЗ РФ. 2002. № 2, ст. 133.

<sup>3</sup> См.: Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 10, ст. 457.

<sup>4</sup> Алексеев С.С. Перед выбором. Социалистическая идея: настоящее и будущее / под ред. Л.А. Плеханова. М., 1990. С. 108.

<sup>5</sup> Малько А.В., Лиманская А.П. Специальный правовой режим как особое средство правового регулирования // Вестник СГЮА. 2013. № 6. С. 122.

положением теории экологического и природоресурсного права, согласно которому не только лесной фонд, но и все леса, как и другие природные объекты (ресурсы) в силу их вечной и повседневной жизненно важной многофункциональной роли и значимости для общества являются публичным достоянием многонационального народа Российской Федерации и соответственно имеют специальный правовой режим, **не только природоресурсное право, как ряд выделенных в общей теории права и с общественной пользой функционирующих самостоятельных отраслей (земельного, горного, водного, лесного и иных), но и экологическое право как суперотрасль имеют в своей основе специальный правовой режим, выражающий их сущность. Этот фундаментальный вывод касается не только правовой сущности экологического и природоресурсного права, но и его специфического места в российской правовой системе. Специальный правовой режим природы и ее ресурсов является дополнительным конституционно-правовым аргументом того, что как экологическое, так и природоресурсное отрасли права являются органичной частью публичного права, отрасли публичного права в ее правовой системе;**

положением доктрины экологического и природоресурсного права о том, что категории «достояние», «народное достояние» «национальное достояние», применяемые в теории права и законодательстве как *титул*, в том числе *правовой, присваиваемый* природе, ее комплексам и объектам, *в силу присущих ей (им) особенной нерукотворной ценности, выделяя из великого, бесчисленного множества других объектов — предметов социальной среды, созданных трудом человека.*

Обладая *исключительными* качествами в «служении» обществу, народам, которые не могут быть замещены другим, другими объектами, этот *титул* *кладется в основу специального правового регулирования всех отношений по поводу природы, земли и иных природных ресурсов*, в том числе и отношений собственности, изначально обуславливая и выражая его публично-правовую сущность.

Именно в силу особенных качеств природы и природных ресурсов как достояния («народного достояния», «публичного достояния многонационального народа России») в цитируемом выше Постановлении Конституционного Суда РФ говорится о «федеральной собственности *особого рода*». При этом качество собственности *особого рода* *здесь* принадлежит объекту не в силу ее федерального масштаба. Особый род принадлежит всякой форме собственности на природный ресурс. Особый род собственности продиктован именно специальным правовым режимом природного ресурса, природы в силу ее качества быть народным, национальным достоянием. Для специального правового режима природного ресурса, природы собственность и должна иметь особый род.

*Особый род* собственности на природные ресурсы в режиме специального правового регулирования экологических отношений устанавливается исключительно нормами экологического и природоресурсного права, соответствующими конституционным положениям. При этом предполагается, что доминирующей формой является публичная, преимущественно государственная собственность.

Обратим особое внимание на то существенное обстоятельство, что именно исключительная ценность природы, которая в силу многофункциональной роли является основой жизни и деятельности народов и признана народным, национальным достоянием, служит фактором, с одной стороны, установления специального правового режима природных ресурсов, а с другой — предопределяет

необходимость широкого регулирования оборота природных ресурсов, устанавливая особые условия владения, пользования и распоряжения ими.

Таким образом, вопрос о правовом титуле природы, в основе которого находится совпадающая доктринальная, теоретико-правовая и конституционно-судебная характеристика природы как «народное достояние» и «публичное достояние многонационального народа России», имеет основополагающее значение, что подтверждается как в общей теории права, так и высшим органом конституционного контроля в государстве.

Где как не в головном акте могут и должны быть оформлены законодательные положения о титуле природы?!

Прежде всего оно важно применительно к предмету самого экологического и природоресурсного права. Если связанные с правовым титулом природы, в частности в форме собственности на природу, отношения образуют предмет данной отрасли, называемой в доктрине суперотраслью, то они должны быть соответствующим образом обозначены, выражены и в головном акте экологического законодательства. В то же время, признавая в общей теории права природу и ее ресурсы<sup>10</sup> народным достоянием, в головном акте должна быть раскрыта не только символическая суть данного титула, но и его соотношение, правовая связь с титулом собственности, реально выражаемое в природоресурсном законодательстве, через эту связь узаконивая специальное правовое регулирование отношений в экологической сфере.

Выделяя в предмете экологического и природоресурсного права отношения собственности, фактически мы лишь констатируем *status quo*. В природоресурсном законодательстве несправедливо и необоснованно не устанавливаются в качестве предмета отношения собственности на соответствующий ресурс, хотя фактически довольно детально регулируя их. При отсутствии в земельном, лесном, водном и ином природоресурсном законодательстве нормы о том, что его предмет включает отношения собственности на соответствующий природный объект (ресурс), цивилисты упорно домогаются включения норм о собственности на природу в Гражданский кодекс РФ<sup>11</sup>, распространяя на природные ресурсы режим гражданско-правовой частной собственности.

В подтверждение научной обоснованности включения в предмет экологического и природоресурсного права отношений собственности важно видеть позицию общей теории права по этому вопросу. Чрезвычайно важно то, что это положение выражено в контексте структуры правовой системы, в которой в ряду основных отраслей права В.С. Нерсесянц выделяет земельное и природоохранное право. При этом земельное право — это совокупность норм, регулирующих земельные отношения. *Нормы земельного права*, как утверждает ученый, *регулируют вопросы собственности на землю*, определяют условия и порядок землепользования, правовой режим земель различных категорий и т.д.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Здесь важно особо подчеркнуть и то существенное обстоятельство, что именно в силу специфики природы и ее ресурсов как объектов общественных отношений, в соответствии с положениями общей теории права в свое время были выделены экологическое (природоохранительное) и природоресурсные отрасли в правовой системе России.

<sup>11</sup> См., в частности: Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации. М., 2009.

<sup>12</sup> См.: Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства: учеб. М., 2002. С. 440, 441.

Еще в советском природоресурсном законодательстве аналогичную и определенную, безусловную позицию высказывал О.С. Колбасов. Исследуя вопрос о предмете советского водного права, О.С. Колбасов писал: «Итак, в круг водных отношений, регламентируемых советским водным законодательством, полностью входят отношения по поводу природных запасов воды, состоящих в исключительной собственности государства. К их числу принадлежат отношения *исключительной государственной собственности на воды*, отношения водопользования и охраны вод...»<sup>13</sup>.

В новейших трудах по экологическому и природоресурсному праву отношения собственности на природу в его предмете, несмотря на очевидность и чрезвычайную важность, как правило, не выделяются<sup>14</sup>.

Одним из исключений является позиция авторов учебника по земельному праву, подготовленного в МГЮУ им. О.Е. Кутафина (МГЮА), в котором «предметом земельного права выступают следующие виды земельных отношений: 1. *Отношения собственности, вещиные и иные права на землю*. ...»<sup>15</sup>.

Последовательное закрепление и оформление в праве, доктрине и законодательстве, отношений собственности на природу как первичном и безусловном элементе предмета экологического и природоресурсного права, способствовало не только повышению его эффективности, но и повышению и укреплению суверенитета природоресурсного права, лишив цивилистов не только доктринальных, но и юридических оснований добиваться регулирования этих отношений в гражданском праве<sup>16</sup>.

Важнейшим фундаментальным научным, методологическим и даже нормативным основанием закрепления, оформления титула природы в головном акте экологического законодательства является позиция Конституционного Суда РФ о специальном правовом режиме лесного фонда<sup>17</sup>. Основанием для формулирования этой позиции послужила объективная, справедливая оценка природного объекта, его исключительной ценности — публичное достоинство многонационального народа Российской Федерации.

<sup>13</sup> Колбасов О.С. Водное законодательство в СССР. М., 1972. С. 24.

<sup>14</sup> Автором данной монографии эта группа отношений в предмете экологического права была выделена давно (см.: Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды): учеб. для вузов. М., 1998. С. 63).

<sup>15</sup> См.: Земельное право: учеб. / под ред. Г.Е. Быстрова, Р.К. Гусева. М., 2006. С. 8.

<sup>16</sup> Подробнее об этом см.: Бринчук М.М. Гражданское право не может самостоятельно регулировать отношения в экологической сфере // Экологическое право. 2018. № 4. С. 12—18; *Его же*. Право собственности на природные ресурсы принадлежит природоресурсному праву // Государство и право. 2019. № 9. С. 30—43; *Его же*. Конституция и экологическое право. М., 2019 [Электронный ресурс] / Глава 10. Экологический правовой порядок и экологическое благополучие в свете Конституции РФ. С. 445—542.

<sup>17</sup> Эта позиция Конституционного Суда РФ была выражена в его постановлении, которое является специфическим источником права (см.: постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 г. № 10-П «По делу 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”» // СЗ РФ. 2000. № 25, ст. 2728).

Именно в силу качеств этого природного объекта, в том числе жизненно важной многофункциональной роли и значимости для общества в целом, Конституционный Суд РФ признал его публичным достоянием многонационального народа Российской Федерации, одновременно выразил свою позицию и в отношении традиционного для законодательства, в данном случае лесного, его титула — **собственность особого рода**.

Нас не может смущать то обстоятельство, что *специального правового режима* в этом Постановлении Конституционного Суда РФ заслуживает, достоин *лесной фонд*, а не леса. Если обратить внимание на названные в нем характеристики его качеств, то увидим, что ими обладают не только все леса Российской Федерации, но и каждый другой природный объект, в их совокупности образующие природу нашей страны, многофункциональная роль которой за счет объединения ролей отдельных природных ресурсов неизмеримо, существенно возрастает: мы не можем не осознавать, что именно природа во всем ее многообразии является той основой жизни и деятельности всех людей, о которой говорится в ст. 9 Конституции РФ. Именно в совокупности становясь ресурсом устойчивого духовного и материального развития общества. Заметим, что совсем не случайно в другом Постановлении Конституционный Суд РФ, мотивируя «конституционной характеристикой земли как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, т.е. всего многонационального народа Российской Федерации...», что предопределяет **конституционное требование** эффективного использования, а также охраны земли как важнейшей части природы, естественной среды обитания человека, природного ресурса, подчеркивает, что оно является базовым для законодательного регулирования в данной сфере и обуславливает право федерального законодателя устанавливать *особые правила, порядок, условия пользования землей*<sup>18</sup>.

Научная и юридическая значимость задачи закрепления титула природы в головном акте экологического законодательства как основы формирования специального правового режима природы, ее комплексов и объектов непосредственно связана с высказанными в доктрине позициями о титуле природы.

Одна из позиций принадлежит ведущему представителю общей теории права С.С. Алексееву: «понятия “земля”, “недра”, “вода”, “леса” имеют глубокую нравственную сущность и *ничем иным, кроме как народным достоянием, что неадекватно праву собственности*, они быть не могут»<sup>19</sup>. В суждении С.С. Алексеева нам важно обратить внимание даже не на видимый им как очевидный и безальтернативный правовой титул природы, ее объектов, а на более важное — *мотив*, редко употребляемый в общей теории права, основываясь на котором природа в праве должна видаться как особая цивилизационная ценность и ресурс развития. Какой предмет социальной среды как объект гражданско-правовых вещных прав, включая право собственности, можно выделить в безмерной системе многообразных таких объектов, который *обладал бы подобной нравственной сущностью*!?

Примерно в то же время по поводу титула была высказана так же убедительная другая позиция: «Ничего иного, кроме конструкции *исключительного права собственности*

<sup>18</sup> 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.

<sup>19</sup> Алексеев С.С. Указ. соч. С. 108.

государства, рассматриваемого в качестве единственно возможной правовой формы реализации экономических отношений земельной собственности, найти не удастся»<sup>20</sup>. Так писал профессор цивилистики Е.А. Суханов, выражая свою свободную волю ученого по поводу земли, при исследовании общих вопросов права собственности в работе, опубликованной в 1991 г. Причем, как видим, уверенность в правоте свободной воли ориентирована и на перспективу — «ничего иного... найти не удастся». Заметим, этими же словами — «ничего иного...» пользуется и другой авторитет, что свидетельствует о научной убежденности того и другого.

Сомнений не было: природные объекты «ничем иным, кроме как народным достоянием, что неадекватно праву собственности, они быть не могут». Или достойная альтернатива — «ничего иного, кроме конструкции исключительного права собственности государства».

Можно утверждать, что обе позиции, вполне разделяемые автором данной статьи, являются методологической основой специального правового регулирования отношений в экологической сфере.

Заявляя в качестве предмета исследования титул природы в головном акте экологического законодательства, заметим, что этим головным актом является Федеральный закон от 20 декабря 2001 г. «Об охране окружающей среды»<sup>21</sup>, который традиционно даже не упоминал в предмете регулируемых им отношений отношения собственности на природу, природные ресурсы.

Можно предположить, что при другом названии головного закона — к примеру, «О природе» («Об окружающей среде») было бы более юридически логичным ставить и решать принципиально важную задачу системного регулирования общественных отношений, образующих предмет современного экологического права<sup>22</sup>. Тем более это важно, что даже в головных актах природоресурсного законодательства, детально регулирующих фактически отношения собственности на землю, воды, недра и др., эта системность не проявлена, отношения собственности не названы в их предмете регулирования, что является не случайным.

Тем не менее, по убеждению автора статьи, это делать не только корректно, но и важно. В системном регулировании отношений в существующем головном акте экологического законодательства научная логика может быть следующей: охрана окружающей среды (природы) обеспечивается в том числе и регулированием использования природных ресурсов (природопользования). В свою очередь, пользование природными

ресурсами есть одно из существенных правомочий собственника природных ресурсов. От собственника природных ресурсов зависит не только эффективность их использования во благо народа, но и охрана не только соответствующего природного ресурса, но и природы в целом. Для обеспечения этой эффективности государство-суверен формирует, начиная с головного акта экологического законодательства, систему эффективных мер и требования применительно к отношениям собственности; природопользованию, охране природы; защите законных экологических прав и интересов человека, гражданина, других субъектов экологического права.

В этом контексте в начальной главе головного закона, называемом «Общие положения», для обеспечения системного подхода к регулированию экологических отношений, высокого значимого в данном случае и для природоресурсного законодательства, его регулирования и осуществления, формулируются базовые положения, касающиеся и титула природы в целом — взаимосвязанных категорий «народное достояние» и «собственность особого рода» как демонстрацию правового регулирования отношений в экологической сфере.

Так как соблюдение требований по охране природы, по охране и использованию природных ресурсов определяет содержание института права собственности на природу (природные ресурсы), т.е. является существенной частью и экологического, и природоресурсного законодательства, прежде всего сказывающееся на эффективности этого законодательства, в этой статье должно содержаться указание и на «отношения, возникающие в области собственности на природные ресурсы...», а не только «рационального использования природных ресурсов, их сохранения и восстановления».

Соответственно, в структуре начальной главы после ст. 2 «Законодательство в области охраны окружающей среды» целесообразно сформулировать статью «Титул природы».

Даже в Конституции РФ имеется норма о природе, наполненная глубоким философско-правовым содержанием, создающая методологическую основу видения ее титула в праве: земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как *основа жизни и деятельности народов*, проживающих на соответствующей территории. Такое качество природы как совокупности природных объектов и ресурсов — быть повседневной основой жизни и деятельности народов, выраженное в Основном Законе, созвучно доктринальному — есть ничто иное, кроме как народное достояние.

Исследуя проблемы применения конструкции «народное достояние» на примере лесного и земельного законодательства, А.Ю. Пуряева пишет: «Следует понимать, что применяемые в нормативных правовых актах термины, в идеале должны быть раскрыты. Однако на протяжении истории государства и права встречаются не только не раскрытые термины, или раскрываемые термины с нарушением законов построения правовых и логических правил, но и термины, со временем меняющие свое содержание, а также термины, балансирующие на грани декларативных (практически не правовых) конструкций, которые не просто встречаются в правовых документах, а должны быть восприняты, и так или иначе поняты и реализованы»<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> Суханов Е.А. Указ. соч. С. 31.

Этому суждению Е.А. Суханова, научно обоснованному и справедливому с точки зрения сущности объекта, в отношении которого, по убеждению Конституционного Суда РФ, должен быть создан специальный правовой режим, предшествует изучение этим ученым позиции К. Маркса, который примерно 150 лет назад говорил, что частная собственность на землю должна представляться «в такой же мере нелепой, как частная собственность одного человека на другого человека. Даже целое общество, нация и даже все одновременно существующие общества, взятые вместе, не есть собственники земли. Они лишь ее владельцы, пользующиеся ею, и... должны оставить ее улучшенной последующим поколениям» (см.: Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 25. Ч. II. С. 337).

<sup>21</sup> См.: СЗ РФ. 2002. № 2, ст. 133.

<sup>22</sup> Подробнее об этом см.: Бринчук М.М. Конституция и экологическое право [Электронный ресурс] / Глава 4. Предмет экологического права. С. 96–125.

<sup>23</sup> Пуряева А.Ю. Проблемы применения конструкции «народное достояние» на примере лесного и земельного законодательства в истории России // Государство и право. 2019. № 5. С. 141–149.

В настоящей статье постараемся разобраться с понятием «народное достояние».

Вполне разделяя мнение А.Ю. Пуряевой о важности того, что употребляемые в законе понятия в их содержании должны быть раскрыты, попытаемся представить, как это может быть сделано. Притом, что в доктрине достояние рассматривается иногда как синоним собственности<sup>24</sup>, и одновременно соглашаясь с С.С. Алексеевым в том, что природные ресурсы как народное достояние неадекватно праву собственности, в целях нашего исследования важно не только показать в праве связи категорий «народное достояние» и «собственность», но и предложить вариант нормативного регулирования этой связи, имея в виду главное — на этой методологической основе сформулировать норму о специальном правовом регулировании отношений в экологической сфере, о специальном правовом режиме природных ресурсов. Еще раз подчеркнем, что этот специальный режим обусловлен, предопределен именно этим исключительным качеством природы — быть народным достоянием, в свою очередь, предопределяющим и особое качество собственности — собственности *особого рода*.

Учитывая исключительную особенность природных ресурсов быть «основой жизни и деятельности народов», они постоянно и в больших масштабах повседневно востребованы в процессе развития общества и, соответственно, находятся в регулируемом государством-сувереном правовом обороте, задачей которого является обеспечение *общего и специального использования природных ресурсов*, названный выше цивилизационный контекст природы как народного достояния, как главного фактора введения специальной правовой регуляции отношений в экологической сфере, что, в свою очередь, одновременно служит правовой основой формирования уже традиционного для природоресурсного права института права собственности на природу, Конституционный Суд РФ квалифицирует эту собственность как собственность *особого рода*, т.е. исключительно как элемент специального правового режима природных ресурсов. Таким образом, соглашаясь с позицией С.С. Алексеева о природе как народном достоянии, важной как выражение естественно-правовой справедливости, имеющей цивилизационное измерение, в вопросе о *юридической принадлежности природы* наиболее эффективно может быть реализована в праве исключительной собственности государства, как видел ее Е.А. Суханов. В интересах же народа природные ресурсы используются и охраняются как общее благо и главный элемент содержания права государственной собственности *особого рода*.

Таким образом, можно видеть и мировоззренческое родство позиций авторитетных ученых, не имеющих сомнения: природные объекты «ничем иным, кроме как народным достоянием, что неадекватно праву собственности, они быть не могут». Или достойная альтернатива — «ничего иного, кроме конструкции исключительного права собственности государства»<sup>25</sup>. Условно соглашаясь с позицией Е.А. Сухано-

ва, мы имеем в виду государственную собственность *особого рода* в концепции специального правового режима природных ресурсов.

В современных условиях эта позиция может быть вполне реализованной. Согласно ч. 2 ст. 9 Конституции РФ земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. На практике конкретные формы собственности определяются законодательной властью государства-суверена в природоресурсных отраслях законодательства. Соответственно, дух и смысл государственной *собственности особого рода на природные ресурсы* может быть выражен, не вступая в противоречие с Конституцией РФ. Суть это подхода законодателем может быть вполне осуществлена в правовом смысле официальной позиции Конституционного Суда РФ о лесе, который «представляет собой публичное достояние многонационального народа России, как таковой является федеральной собственностью *особого рода* и имеет специальный правовой режим»<sup>26</sup>.

Эта норма послужит основой эффективной реализации неоднократно выраженной в спорах по экологическим вопросам позиции Конституционного Суда РФ. При этом обратим внимание, что само Постановление Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности Лесного кодекса РФ, который содержит норму о *федеральной собственности на лесной фонд*, т.е. был принят уже в период действия Конституции РФ и его нормы о многообразии форм собственности на природные ресурсы. Аналогичная норма содержится и в Законе РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах»<sup>27</sup>, в соответствии с которым недра в границах территории Российской Федерации, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются государственной собственностью (ст. 1.2.). Принятый даже до принятия Конституции РФ, он также выражает справедливую волю законодателя.

Важно то, что в контексте концепции специального правового регулирования отношений собственности на природу, природные ресурсы осуществляется в рамках публичного экологического и природоресурсного права. Подчеркнем, что эта позиция не противоречит и норме Конституции РФ, согласно которой земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. По существу, в ней выделяется два вида права собственности — публичная и частная. В соответствии с концепцией природы как народного достояния и объекта специального правового режима в природоресурсном законодательстве (прежде всего в земельном) может предусматриваться право частной собственности гражданина на землю, земельный участок под жилым домом и дачей.

В статье головного закона о титуле природы должна быть сформулирована норма, касающаяся и природной

<sup>24</sup> Как пишет А.Ю. Пуряева, «Г.Н. Полянская не комментировала разницу между понятиями “общенародное достояние” и “государственная собственность”, ставя без сомнения между ними знак равенства» (см.: Пуряева А.Ю. Указ. соч. С. 142).

<sup>25</sup> В свете научной позиции Е.А. Суханова о природных ресурсах как исключительной собственности государства, вполне разделяемой автором данной монографии, следует обратить внимание на суждение проф. В.В. Петрова, одного из ведущих теоретиков экологического права, который относил *монополию*

*государственной собственности на природные ресурсы* и средства производства к объективным причинам экологического кризиса (см.: Петров В.В. Экологическое право России: учеб. М., 1995. С. 19).

<sup>26</sup> См.: постановление Конституционного Суда РФ от 09.01.1998 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 3, ст. 429.

<sup>27</sup> См.: Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 16, ст. 834; СЗ РФ. 1995. № 10, ст. 823.

ренты. И при этом (тоже в контексте концепции природы как *народного достояния* и специального правового режима природных ресурсов) ее суть — природная рента принадлежит государству и используется государством исключительно в интересах народа<sup>28</sup>.

Предлагаемая статья, выражающая особенности осуществления специального правового регулирования, сформулированная в головном акте экологического законодательства как акте публичного права по ряду соображений, отмеченных выше, имеет непереоцененное юридическое и методологическое значение для всей системы экологического законодательства, включающей в себя и природо-ресурсное — земельное, горное, водное, лесное, воздухоохранное и фаунистическое.

Одно из наиболее существенных достоинств такой статьи подтверждает, в частности, обоснованность нашей позиции, согласно которой иные отрасли могут участвовать в регулировании отношений в экологической сфере лишь в форме принятия экологизированных норм, т.е. норм, соответствующих нормам экологического и природоресурсного права. Или, как обоснованно пишет Ю.А. Тихомиров, «*экологическая сфера... представляет собой общую базу, базис развития страны, государства и, естественно, жизнедеятельности людей. Это очень важный момент, потому что возникают некие универсальные экологические императивы, в том числе и правовые, обязательные для других, если не всех, отраслей права* (выделено мною. — М.Б.)»<sup>29</sup>. Подход, указанный Ю.А. Тихомировым, является, по существу, олицетворением и реализацией концепции специального правового режима природных ресурсов.

**Статья 2<sup>1</sup>. «Титул природы»** в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» может быть сформулирована следующим образом:

**«1. В соответствии со статьей 9 Конституции Российской Федерации земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, Учитывая жизненную важность многофункциональной роли и значимости для общества природных ресурсов, во взаимосвязи образующих природу, природа признается и объявляется народным достоянием.**

**2. В интересах народа и от его имени как, согласно статье 3 Конституции Российской Федерации, носителя суверенитета и единственного источника власти государство обеспечивает эффективное распоряжение природными ресурсами как народным достоянием и их использование и охрану, имея целью сохранение и / или восстановление благоприятного состояния окружающей среды.**

**Земля и другие природные ресурсы являются (преимущественно федеральной) собственностью особого рода и имеют специальный правовой режим, определяемый экологическим и природоресурсным законодательством.**

**3. Природная рента, образуемая в процессе использования природных ресурсов в предпринимательских целях, принадлежит государству и используется в интересах народа».**

<sup>28</sup> Сама такая норма эффективно послужит тому, что цивилисты потеряют интерес к притязаниям на землю и другие природные ресурсы.

<sup>29</sup> Тихомиров Ю.А. Теоретико-практический взгляд на водное право. С. 25.

\* \* \*

Таким образом, мы видим, как очевидное для многих научное и правовое признание высокого титула природы как народное достояние, национальное достояние, принадлежащее всем, как юридической основы специального правового режима природных ресурсов, а также право государственной собственности особого рода.

Из суждения С.С. Алексеева о том, что «понятия “земля”, “недра”, “вода”, “леса” имеют глубокую нравственную сущность и ничем иным, кроме как народным достоянием, что неадекватно праву собственности, они быть не могут», извлечем еще один мировоззренческий и цивилизационно ориентированный урок. Вполне соглашаясь с этой позицией ученого, в свете нахождения цивилизационно справедливого правового титула природы и ее объектов (ресурсов) *чрезвычайно важно, чтобы осознаваемая С.С. Алексеевым глубокая нравственная сущность исследуемого объекта рефлексивно отразилась, выразилась и в титуле природы в законодательстве и в специальном, особом правовом режиме природы, природных комплексов, природных объектов (ресурсов).*

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Алексеев С.С. Перед выбором. Социалистическая идея: настоящее и будущее / под ред. Л.А. Плеханова. М., 1990. С. 108.
2. Бринчук М.М. Гражданское право не может самостоятельно регулировать отношения в экологической сфере // Экологическое право. 2018. № 4. С. 12–18.
3. Бринчук М.М. Конституция и экологическое право. М., 2019 [Электронный ресурс] / Глава 4. Предмет экологического права. С. 96–125; Глава 10. Экологический правопорядок и экологическое благополучие в свете Конституции РФ. С. 445–542.
4. Бринчук М.М. Право собственности на природные ресурсы принадлежит природоресурсному праву // Государство и право. 2019. № 9. С. 30–43.
5. Бринчук М.М. Специальный правовой режим природных ресурсов — основа и главная сущность природоресурсного права // Государство и право. 2021. № 11. С. 66–80. DOI: 10.31857/S102694520017526-9
6. Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды): учеб. для вузов. М., 1998. С. 63.
7. Земельное право: учеб. / под ред. Г.Е. Быстрова, Р.К. Гусева. М., 2006. С. 8.
8. Колбасов О.С. Водное законодательство в СССР. М., 1972. С. 24.
9. Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации. М., 2009.
10. Малько А.В., Лиманская А.П. Специальный правовой режим как особое средство правового регулирования // Вестник СГЮА. 2013. № 6. С. 122.
11. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 25. Ч. II. С. 337.
12. Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства: учеб. М., 2002. С. 440, 441.
13. Петров В.В. Экологическое право России: учеб. М., 1995. С. 19.
14. Пуряева А.Ю. Проблемы применения конструкции «народное достояние» на примере лесного и земельного законодательства в истории России // Государство и право. 2019. № 5. С. 141–149.
15. Суханов Е.А. Лекции о праве собственности. М., 1991. С. 31.
16. Тихомиров Ю.А. Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов // Журнал рос. права. 2001. № 5.

17. 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.
7. Land Law: textbook / ed. by G.E. Bystrov, R.K. Gusev. M., 2006. P. 8 (in Russ.).
8. Kolbasov O.S. Water legislation in the USSR. M., 1972. P. 24 (in Russ.).
9. The concept of the development of civil legislation of the Russian Federation. M., 2009 (in Russ.).
10. Mal'ko A.V., Limanskaya A.P. Special legal regime as a special means of legal regulation // Herald of the SSLA. 2013. No. 6. P. 122 (in Russ.).
11. Marx K., Engels F. Essays. Vol. 25. Part II. P. 337 (in Russ.).
12. Nersesyants V.S. General theory of law and the state: textbook. M., 2002. P. 440, 441 (in Russ.).
13. Petrov V.V. Environmental Law of Russia: textbook. M., 1995. P. 19 (in Russ.).
14. Puryaeva A. Yu. Problems of application of the construction "national heritage" on the example of forest and land legislation in the history of Russia // State and Law. 2019. No. 5. P. 141–149 (in Russ.).
15. Sukhanov E.A. Lectures on property law. M., 1991. P. 31 (in Russ.).
16. Tikhomirov Yu. A. Public law regulation: dynamics of spheres and methods // Journal of Russ. law. 2001. No. 5 (in Russ.).
17. Tikhomirov Yu.A. Theoretical and practical view on 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.).

## REFERENCES

1. Alekseev S.S. Before the choice. The Socialist idea: the present and the future / ed. by L.A. Plekhanov. M., 1990. P. 108 (in Russ.).
2. Brinchuk M.M. Civil Law cannot independently regulate relations in the environmental sphere // Environmental Law. 2018. No. 4. P. 12–18 (in Russ.).
3. Brinchuk M.M. Constitution and Environmental Law. M., 2019 [Electronic resource] / Chapter 4. Subject of Environmental Law. P. 96–125; Chapter 10. Environmental Law and order and ecological well-being in the light of the Constitution of the Russian Federation. P. 445–542 (in Russ.).
4. Brinchuk M.M. Ownership of natural resources belongs to natural resource law // State and Law. 2019. No. 9. P. 30–43 (in Russ.).
5. Brinchuk M.M. Special legal regime of natural resources – the basis and main essence of natural resource law // State and Law. 2021. No. 11. P. 66–80. DOI: 10.31857/S102694520017526-9 (in Russ.).
6. Brinchuk M.M. Environmental Law (Environmental Law): textbook for universities. M., 1998. P. 63 (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, Горюховский 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