

**КОНСТИТУЦИОННОЕ ЗАКРЕПЛЕНИЕ ПРАВА
СОБСТВЕННОСТИ НА ПРИРОДНЫЕ РЕСУРСЫ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Аннотация. Рассматривается проблема закрепления права собственности на природные ресурсы на конституционном уровне в Российской Федерации и доказывается необходимость уточнения правового положения недр как исключительной государственной собственности.

Ключевые слова: конституционная экономика, государственное регулирование, право собственности, недра, природные ресурсы.

O. V. Kezhapkina

**CONSTITUTIONAL ENTRENCHMENT OF NATURAL RESOURCES
PROPERTY IN THE RUSSIAN FEDERATION**

Abstract. The article analyses the problem of constitutional entrenchment of natural resources property in the Russian Federation and proves the needs of adopting the subsoil legal status as an exclusive public property.

Key words: constitutional economics, public regulation, property law, subsoil, natural resources

На современном этапе важнейшие национальные интересы заключаются в рациональном использовании и защите природных ресурсов России в целях социально-культурного развития и обеспечения благосостояния ее жителей. Государственные, национальные и общественные приоритеты в природопользовании необходимо сводить к удовлетворению потребностей граждан в природных благах, к обеспечению надлежащей среды жизнедеятельности в интересах сегодняшнего и будущих поколений, что следует из ст. 2, 7, 41, 42 Конституции РФ [1], из множества соответствующих норм федеральных законов, из других нормативно-правовых актов, которые составляют российскую правовую систему.

Понятие управления охраной окружающей природной среды и природопользованием включает в себя совокупность правовых норм, которые регулируют природоохранительную деятельность. В более узком смысле управление обозначает урегулированную нормами права деятельность государственных, муниципальных органов, а также частных управленческих струк-

тур и должностных лиц, которая призвана сохранить и улучшить окружающую природную среду, обеспечить защиту природных ресурсов нации, рациональное природопользование, воспроизводство природных ресурсов и обеспечить благоприятные условия проживания и экологическую безопасность общества.

Новый для нашей страны капиталистический путь общественного развития требует коренных изменений законодательства в части, регулирующей использование природных объектов. Имел место отказ государства от монополии на природные объекты, что сопровождалось принятием качественно новых законодательных актов. Данная тенденция продолжается и в настоящее время.

Право собственности на природные ресурсы обладает определенной спецификой. Закрепляя различные формы собственности на природные ресурсы, Конституция определяет природные ресурсы как основу жизни и деятельности народов, проживающих на определенной территории (ч. 1 ст. 9). Из этого вытекает, что для данного объекта требуется дополнительная правовая защита. Исходя из необходимости в такой защите, законодатель обременяет собственника дополнительными обязанностями по использованию природных ресурсов, в том числе говорится о рациональном использовании, ограничении либо особом порядке совершения различного вида сделок вплоть до полного изъятия из оборота. Следует также принять к сведению, что для того, чтобы природный объект был включен в гражданский оборот, он должен иметь определенные свойства. Объектом гражданского оборота могут выступать только овеществленные природные ресурсы, т.е. такие из них, которые имеют вещественное воплощение.

В течение многих лет неоднократно правоведы исследовали институт собственности на недра и акцентировали его важность в правовом регулировании отношений недропользования. Например, Н. А. Сыродоев полагал, что «...недра как объект права исключительной государственной собственности полностью изъяты из гражданского оборота, поэтому не могут быть предметом... гражданско-правовых сделок. <...> Все действия государства, связанные с осуществлением функций по распоряжению недрами, осуществляются таким образом, что субъект права собственности на недра не меняется» [2].

В своих работах Г. С. Башмаков, Л. А. Заславская, М. Е. Коган и А. А. Рускол отмечали, что самый характерный

признак недр – это их неотчуждаемость, основанная на государственной форме собственности на недра [3].

Анализируя правовое положение природных объектов, С. С. Алексеев замечает, что понятия «земля», «недра», «вода», «леса» носят большую нравственную нагрузку и являются не чем иным, как народным достоянием, что не вполне адекватно праву собственности [4].

Для придания правового статуса разнообразным природным объектам они были объединены по своим свойствам в группы (фонды), что позволяет законодателю более детально регулировать правовые отношения, которые возникают в связи с использованием какого-либо объекта природы.

К счастью, в последние пять лет теоретикам удалось преодолеть раскол общества по поводу судьбы главного природного ресурса страны – российской земли. Был принят новый Земельный кодекс России. Тем не менее в нем не регламентированы некоторые существенные проблемы, которые, однако, частично разрешены посредством принятия отдельных федеральных законов.

Как бы то ни было, до сих пор остаются не решены вопросы предоставления земельных участков иностранным гражданам и лицам в приграничных зонах, продолжаются дискуссии о трудностях размежевания правового статуса земель, а также строений и объектов, которые расположены на ней и имеют с нею прочную связь, т.е. об обеспечении целостности недвижимости и ее элементов, судьбах главной вещи и ее принадлежностей, разграничении и расставлении приоритетов при рассмотрении споров в земельном, гражданском, экологическом и иных отраслях российского права [5].

Правовые отношения, возникающие по поводу использования водного фонда, регулируются Водным кодексом РФ, который был принят Государственной думой 18 октября 1995 г. В соответствии с этим нормативным документом водное законодательство Российской Федерации представлено указанным кодексом и принимаемыми в соответствии с ним федеральными законами и иными нормативно-правовыми актами Российской Федерации, а также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации (ст. 2), причем кодекс всегда имеет верховенство.

В соответствии со ст. 31 кодекса понятие владения не может быть применено во всей своей полноте к водным объектам, так как находящаяся в них вода находится в состоянии непрерывного движения и водообмена. Из сего следует вывод, что

право собственности на водный объект представляет собой не владение водой как природным ресурсом, а владение водным объектом как сосредоточением воды в недрах или на поверхности суши.

В соответствии с положениями Лесного кодекса РФ (ст. 6) объектами лесных отношений признаются лесной фонд Российской Федерации, участки лесного фонда, право пользования ими, не входящие в лесной фонд леса, их участки, права пользования ими, а также древесно-кустарниковая растительность. Объекты лесных отношений находятся в пользовании и охраняются с учетом многофункционального назначения лесов, притом что леса должны признаваться основным средством производства в лесном хозяйстве.

Провозглашая исключительную важность лесов и имея целью не повлечь их нерациональное использование, законодатель изъял лесной фонд из гражданского оборота, и единственным собственником лесного фонда было определено государство.

Уже несколько лет проводится работа над новыми редакциями Водного и Лесного кодексов России. Разработчики пришли к решению согласиться с мнением о нецелесообразности подготовки новых законов в условиях, когда вполне возможно сохранение оправдавших себя положений, необходима лишь разработка изменений или новых редакций имеющихся кодексов. Ведь, как известно, длительность неуклонного исполнения законодательства «работают» на увеличение его эффективности, устойчивость общественного мнения, формирование системы правоприменения.

Особый правовой статус среди природных ресурсов имеют особо охраняемые территории. Под таким видом природных объектов подразумеваются участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где имеют расположение природные комплексы и объекты, которые носят особый природоохранный, научный, культурный, рекреационный, эстетический и оздоровительный характер, которые были изъяты решениями органов государственной власти частично или полностью из хозяйственного оборота и для которых был установлен режим особой охраны. Особо охраняемые территории отнесены к числу объектов общенационального достояния, таким образом, нет возможности их нахождения в частной собственности граждан и юридических лиц.

Нередко многочисленные дискуссии, бурлящие вокруг правового статуса российских недр, сводятся к требованию создания нового федерального закона о недрах, ужесточения государ-

ственного надзора за их предоставлением и эксплуатацией [6]. Здесь мы можем наблюдать извечную проблему понимания народом правотворчества и правоприменения: если в законе были предусмотрены надлежащие правоотношения, права и обязанности сторон, то возникнут проблемы в их реализации; если их в законе не было предусмотрено, но они востребованы практикой, то нужно менять или дополнять закон. Без инвентаризации правоприменения и права в целом разговоры об обеспечении национальных интересов являются абсолютно беспочвенными, призванными «увести» массовое народное сознание от действительно имеющихся проблем наличия и форм реализации государственной воли, уполномоченной правом и выраженной в праве.

Основные субъекты права собственности на природные ресурсы, которые были закрепленными Конституцией РФ, – это государство в лице федеральных органов власти и органов власти субъектов Федерации, муниципальные образования, а также граждане и гражданские объединения. Право собственности каждой из вышеуказанных групп собственников защищается Конституцией в равной степени, однако в этой области государство обладает наибольшими правами. Это объясняется тем, что в масштабах страны при условии, что земля и иные природные ресурсы провозглашаются общенациональным достоянием и охраняются как основа жизнедеятельности населяющих ее народов, представляется невозможным рациональное использование природных ресурсов силами местного самоуправления и тем более отдельных граждан [7].

Для эффективного использования и управления природными ресурсами государство наделено широким рядом полномочий. Вообще государство самостоятельно путем издания нормативно-правовых актов определяет ряд своих полномочий по распоряжению природными ресурсами, при этом учитывается рациональность тех или иных видов природопользования. Также государство устанавливает правила природопользования и для остальных субъектов права собственности.

В Российской Федерации еще до недавнего времени не существовала частная собственность ни как юридическая, ни как экономическая категория, а тем более частная собственность на землю и иные природные ресурсы. Следует выделить, что в основном частными собственниками движут чисто экономические интересы использования своих ресурсов. К несчастью, сегодня культура землепользования частных землевладельцев чрезвычайно низкая. Поэтому во избежание нанесения такими недоб-

росовестными собственниками непоправимого урона естественной среде законодательство максимально точно регламентирует порядок использования природных ресурсов (рациональное использование в соответствии с целевым назначением) и совершения различного вида сделок (нотариальное удостоверение, государственная регистрация).

Таким образом, объем полномочий по использованию природных объектов у указанной группы собственников значительно ниже, чем у государства и муниципальных образований.

Представляется, что существующие как в Конституции РФ, так и в специальном акте нормы, определяющие правовое положение недр, недостаточно четко выделяют природные объекты как особый вид государственной собственности – публичное достояние нынешнего и будущих поколений россиян. Современное российское законодательство также не учитывает то, что недра и содержащиеся в них в естественном состоянии полезные ископаемые являются объектом, который позволит в обозримой исторической перспективе обеспечить исполнение государством своих международных обязательств, будет являться гарантом стабильности социальных отношений внутри государства.

Нечеткое закрепление в Конституции РФ нормы о неизбежности государственной собственности на недра и отношение к указанному объекту как к публичному достоянию допускает возможность существования предложений ряда специалистов о целесообразности предоставления юридическим и физическим лицам не только правомочий пользования, но и правомочий по владению участком недр. Очевидно, что при наделении инвестора не только правом пользования, но и правом распоряжения (т.е. определения судьбы объекта) государство утратит значительный объем своих правомочий собственника, его позиции при регулировании отношений недропользования резко ослабнут. Кроме того, не стоит забывать, что это лишь первый шаг и первые попытки к установлению возможности существования частной собственности на недра, что для современной России недопустимо.

Таким образом, существует объективная необходимость совершенствования национального законодательства в части определения правового положения недр как объектов государственной собственности – публичного достояния. Учитывая жизненно важную многофункциональную роль недр и содержащихся в них в естественном состоянии полезных ископаемых для общества в целом, большое влияние на устойчивое развитие

страны (сбалансированное развитие экономики России, выполнение ею соответствующих международных обязательств), можно говорить о необходимости в ст. 9 Конституции РФ закрепить норму, определяющую, что «недра в границах территории Российской Федерации являются государственной собственностью – публичным достоянием, используются и охраняются в Российской Федерации в интересах настоящего и будущих поколений граждан». Закрепление правового положения недр как государственной собственности – публичного достояния на уровне Конституции РФ позволит обеспечить высокую вероятность сохранения права государственной собственности на недра с особым режимом оборота и охраны в среднесрочной перспективе, что отвечает интересам абсолютного большинства россиян.

Необходимость установления указанного законодательного принципа на уровне Основного закона государства связана прежде всего со сложной многоступенчатой процедурой внесения изменений и дополнений в Конституцию РФ, что не позволит отдельным социальным общностям и группам изменить правовое положение недр в угоду своим интересам.

Конституционное закрепление правового положения недр как государственной собственности – публичного достояния позволит обеспечить устойчивое экономическое развитие России, будет способствовать повышению благосостояния ее граждан, позволит обеспечить суверенность функции публичного блага как для нынешнего, так и для будущих поколений россиян.

Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (в ред. от 30.12.2008) // Российская газета. – 2009. – 21 января. – № 7.
2. Сыродоев Н. А. Правовой режим недр. – М., 1969.
3. Башмаков Г. С. Право пользования недрами в СССР. – М., 1974.
4. Алексеев С. С. Перед выбором. – М., 1990.
5. Кокин В. Н. Право собственности на недра: мировой опыт и российский путь // Нефть, газ, право. – 2004. – № 5.
6. Литвиненко В. С. Проект закона «О недрах» с позиции рыночных реформ // Совершенствование законодательства Российской Федерации о недрах. Основные аспекты проекта федерального закона «О недрах» (новая редакция) : материалы региональной конференции (Северо-Западный федеральный округ) 27–28 января 2005 г. – СПб., 2005.

7. Комментарий к Федеральному закону «О разграничении государственной собственности на землю» / под ред. С. А. Боголюбова. – М. : Юстицинформ, 2003.

References

1. Konstitucija Rossijskoj Federacii ot 12 dekabrja 1993. (v red. ot 30.12.2008.) // RG. – 2009. – № 7. – 21 janvarja.
2. Syrodov N. A. Pravovoj rezhim neдр. M., 1969.
3. Bashmakov G. S. Pravo pol'zovanija nedrami v SSSR. – M., 1974.
4. Alekseev S. S. Pered vyborom. – M., 1990.
5. Kokin V. N. Pravo sobstvennosti na nedra: mirovoj opyt i rossijskij put' // Neft', gaz, pravo. 2004. № 5.
6. Litvinenko V. S. Proekt zakona «O nedrah» s pozicii rynch-nyh reform / Sovershenstvovanie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii o nedrah. Osnovnye aspekty proekta federal'nogo zakona «O nedrah» (novaja redakcija). Materialy regional'noj konferencii (Severo-Zapadnyj federal'nyj okrug) 27—28 janvarja 2005 g. – SPb., 2005.
7. Kommentarij k Federal'nomu zakonu «O razgranichenii gosudarstvennoj sobstvennosti na zemlju» / Pod red. S. A. Bogoljubova. – M.: JUsticinform, 2003.

Информация об авторе

Кежапкина Ольга Владимировна – магистрант, кафедра государственно-правовые дисциплины, Пензенский государственный университет, 440026, г. Пенза, ул. Красная 40, Россия, e-mail: crackir@mail.ru

Author

Kezhapkina Olga Vladimirovna – master student, department of State and Law Disciplines, Penza State University, 440026, Penza Krasnaya street 40, Russia, e-mail: crackir@mail.ru