

О методологии природоресурсных отраслей права*

Волков Геннадий Александрович,

профессор кафедры экологического и земельного права Юридического факультета
Московского государственного университета (МГУ) имени М.В. Ломоносова,
доктор юридических наук, доцент
gennadiv@mail.ru

В статье рассмотрены вопросы методологии природоресурсных отраслей права в аспектах современного понимания их места в современной правовой системе России, самостоятельности и взаимосвязи с другими отраслями права, развития и совершенствования соответствующего законодательства.

Ключевые слова: методология, природоресурсные отрасли права, предмет правового регулирования, разрешительный режим (тип) правового регулирования, основные начала, природоресурсные отрасли законодательства, право собственности на природные ресурсы, разграничение государственной собственности на природные ресурсы.

On Methodology of the Natural Resources Law Branches

Volkov Gennady A.

Professor of the Department of Environmental and Land Law of the Law Faculty
of the Lomonosov Moscow State University (MSU)
Doctor of Law, Assistant Professor

The article reviews the issues of methodology of the natural resources law branches from the standpoint of modern understanding of their role in the present-day Russian law system, independence and interrelation with other law branches, development and improvement of the corresponding laws.

Keywords: methodology, natural resources law branches, legal regulation subject, licensing regime (type) of legal regulation, fundamental principles, natural resources branches of the law, ownership of natural resources, demarcation of public ownership of natural resources.

1. Понятие методологии природоресурсных отраслей права

Одним из значений методологии является совокупность или система познавательных средств, методов, принципов, способов, приемов, применяемых в какой-либо науке, организации и построении теоретической и практической деятельности¹.

Исходя из этого понятия, методологию природоресурсных отраслей права можно определить как учение о предмете, принципах, структуре, системе правовых норм, регулирующих общественные отношения по использованию и охране соответствующего природного ресурса, составляющих природоресурсную отрасль права, соответственно, о сформированной на их основе системе нормативных правовых актов, образующих одноименную отрасль законодательства.

В настоящее время вопрос о методологии природоресурсных отраслей права сводится прежде всего к современному пониманию места природоресурсных отраслей права в современной правовой системе России, их взаимосвязи с другими отраслями права, раз-

витию и совершенствованию соответствующего законодательства.

2. Самостоятельность природоресурсных отраслей права

Природоресурсные отрасли права имеют самостоятельность, что проявляется в следующих аспектах:

- преемственности земельного, водного, лесного, горного, фаунистического права Союза ССР;
- предмете правового регулирования, в качестве которого выступают общественные отношения в области использования и охраны соответствующего природного ресурса;
- исчерпывающем преобладании публичной собственности на природные ресурсы;
- наличии природоресурсных отраслей законодательства — объективной форме проявления природоресурсных отраслей права;
- особенностях разграничения государственной собственности на природные ресурсы и управления ими.

* Статья подготовлена при информационной поддержке СПС «КонсультантПлюс».

¹ Словарь иностранных слов. 15-е изд., испр. М.: Русский язык, 1988. С. 308; Философский энциклопедический словарь / гл. ред. Л.Ф. Ильичев, П.Н. Федосеев, С.М. Ковалев, В.Г. Панов. М.: Советская энциклопедия, 1983. С. 365; Философский словарь / под ред. И.Т. Фролова. 5-е изд. М.: Политиздат, 1986. С. 278.

В период существования Союза ССР возникли природоресурсные отрасли права, которые были отображены в соответствующих отраслях законодательства.

Особое значение имеет закрепленная в Конституции (Основном законе) СССР 1977 г. (далее — Конституция СССР 1977 г.) *норма-принцип* (здесь и далее выделено мной. — Г.В.), что «в интересах настоящего и будущих поколений в СССР принимаются необходимые меры для охраны и научно обоснованного, рационального использования земли и ее недр, водных ресурсов, растительного и животного мира, для сохранения в чистоте воздуха и воды, обеспечения воспроизводства природных богатств и улучшения окружающей человека среды» (ст. 18)², которая определяла предмет правового регулирования природоресурсных отраслей права.

Также основой правового регулирования использования и охраны природных ресурсов являлась государственная собственность на них.

Государственная собственность на землю и другие природные ресурсы возникла в результате национализации земли на основании Декрета «О земле» 1917 г.³, Декрета «О социализации земли» 1918 г.⁴, Конституции (Основного закона) РСФСР 1918 г.⁵, Положения о социалистическом землеустройстве и о мерах перехода к социалистическому земледелию 1919 г.⁶, Декрета

СНК РСФСР от 30 апреля 1920 г. «О недрах земли»⁷ и Земельного кодекса РСФСР 1922 г.⁸

После образования Союза ССР земля и другие природные ресурсы были признаны собственностью государства в Конституции (Основном законе) РСФСР 1925 г.⁹, Лесном кодексе РСФСР 1923 г.¹⁰, Горном положении Союза ССР 1927 г.¹¹, Общих началах землепользования и землеустройства 1928 г.¹²

Положение, что земля, ее недра, воды, леса являются государственной собственностью, то есть всенародным (общим) достоянием всего советского народа, было закреплено в Конституции СССР 1936 г.¹³, Основах земельного законодательства Союза ССР и союзных республик 1968 г.¹⁴, Основах водного законодательства Союза ССР и союзных республик 1970 г.¹⁵, Основах законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах 1975 г.¹⁶, Основах лесного законодательства Союза ССР и союзных республик 1977 г.¹⁷, Законе СССР от 25 июня 1980 г. «Об охране и использовании животного мира»¹⁸.

В соответствии с ними в союзных республиках соответствующие отношения регулировались законами (кодексами) и иными актами законодательства¹⁹.

В Конституции СССР 1977 г. была усилена роль государственной собственности на природные ресурсы: «...в исключительной собственности государства находятся: земля, ее недра, воды, леса» (ст. 11).

² Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята Верховным Советом СССР 7 октября 1977 г.) // ВВС СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

³ Декрет II Всероссийского съезда Советов рабочих и солдатских депутатов от 8 ноября (26 октября) 1917 г. «О земле» (принят II Всероссийским съездом Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов 26 октября 1917 г.) // СУ РСФСР. 1917. № 1. Ст. 3.

⁴ Декрет ВЦИК от 19 февраля 1918 г. «О социализации земли» // СУ РСФСР. 1918. № 25. Ст. 346.

⁵ Конституция (Основной закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским съездом Советов 10 июля 1918 г.) // СУ РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582.

⁶ Положение о социалистическом землеустройстве и о мерах перехода к социалистическому земледелию (принято ВЦИК 14 февраля 1919 г.) // СУ РСФСР. 1919. № 4. Ст. 43.

⁷ Декрет СНК РСФСР от 30 апреля 1920 г. «О недрах земли» // СУ РСФСР. 1920. № 36. Ст. 171.

⁸ Земельный кодекс РСФСР от 30 октября 1922 г. // СУ РСФСР. 1922. № 68. Ст. 901.

⁹ Конституция (Основной закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (утв. Постановлением XII Всероссийского Съезда Советов от 11 мая 1925 г.) // СУ РСФСР. 1925. № 30. Ст. 218.

¹⁰ Лесной кодекс РСФСР (утв. II сессией ВЦИК X созыва 7 июля 1923 г., введен в действие Постановлением ВЦИК от 25 июля 1923 г.) // СУ РСФСР. 1923. № 58. Ст. 564.

¹¹ Горное положение Союза ССР (утв. Постановлением ЦИК СССР, СНК СССР от 9 ноября 1927 г.) // СЗ СССР. 1927. № 68. Ст. 688.

¹² Общие начала землепользования и землеустройства (утв. Постановлением ЦИК СССР от 15 декабря 1928 г.) // СЗ СССР. 1928. № 69. Ст. 642.

¹³ Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (утв. Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов Союза Советских Социалистических Республик от 5 декабря 1936 г.) // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 1936. 6 дек.

¹⁴ Закон СССР от 13 декабря 1968 г. № 3401-VII «Об утверждении Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик» // ВВС СССР. 1968. № 51. Ст. 485.

¹⁵ Закон СССР от 10 декабря 1970 г. № 564-VIII «Об утверждении Основ водного законодательства Союза ССР и союзных республик» // ВВС СССР. 1970. № 50. Ст. 566.

¹⁶ Закон СССР от 9 июля 1975 г. «Об утверждении Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах» // ВВС СССР. 1975. № 29. Ст. 435.

¹⁷ Закон СССР от 17 июня 1977 г. «Об утверждении Основ лесного законодательства Союза ССР и союзных республик» // ВВС СССР. 1977. № 25. Ст. 388.

¹⁸ Закон СССР от 25 июня 1980 г. «Об охране и использовании животного мира» // ВВС СССР. 1980. № 27. Ст. 530.

¹⁹ См., напр.: Закон РСФСР от 1 июля 1970 г. «Об утверждении Земельного кодекса РСФСР» // ВВС РСФСР. 1970. № 28. Ст. 581; Закон РСФСР от 30 июня 1972 г. «Об утверждении Водного кодекса РСФСР» // ВВС РСФСР. 1972. № 27. Ст. 692; Закон РСФСР от 9 июля 1976 г. «Об утверждении Кодекса РСФСР о недрах» // ВВС РСФСР. 1976. № 28. Ст. 895; Закон РСФСР от 8 августа 1978 г. «Об утверждении Лесного кодекса РСФСР» // ВВС РСФСР. 1978. № 32. Ст. 846, 847; Закон РСФСР от 14 июля 1982 г. «Об охране и использовании животного мира» // ВВС РСФСР. 1982. № 29. Ст. 1029.

Таким образом, в период существования Союза ССР сформировались природоресурсные отрасли права, которые были отображены в соответствующих отраслях законодательства, и в норме-принципе Конституции СССР 1977 г. обеспечена их взаимосвязь как между собой, прежде всего по предмету правового регулирования (отношения по охране и научно обоснованному, рациональному использованию природных ресурсов), так и с другими отраслями права, в том числе в части обеспечения сохранения в чистоте воздуха и воды, воспроизводства природных богатств и улучшения окружающей человека среды в интересах настоящего и будущих поколений.

При этом земля и другие природные ресурсы находились в исключительной собственности государства.

Эти особенности сохранились в настоящее время и в Российской Федерации.

Природоресурсные отрасли права проявляются в земельном, водном, лесном законодательстве, законодательстве о недрах и животном мире, которым отведено специальное место в ст. 72 Конституции Российской Федерации²⁰ (далее — Конституция РФ), определяющей предмет *совместного ведения* Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, по которому издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, которые не могут противоречить федеральным законам (ч. 2 и 5 ст. 76 Конституции РФ).

В настоящее время в Российской Федерации имеется *исчерпывающее преобладание публичной собственности на природные ресурсы*, закрепленное на уровне федеральных законов, которое, очевидно, кардинально не изменится в ближайшем будущем.

Так, в настоящее время 92,2 % земель на территории России находится в публичной собственности (в муниципальной — менее 1 %) ²¹, что обусловлено в том числе положениями ряда федеральных законов, включая кодексы²².

В соответствии с ч. 1, 2 и 6 ст. 8 Водного кодекса России 2006 г.²³ *все поверхностные водные объекты* находятся в собственности Российской Федерации (*федеральной собственности*), за исключением прудов и обводненных карьеров, расположенные в грани-

цах земельного участка, принадлежащего на праве собственности физическому лицу, юридическому лицу, которые могут находиться в частной собственности.

Учитывая предыдущую приведенную статистику, ясно, что количество и площадь прудов и обводненных карьеров, находящихся в частной собственности, *незначительны* по сравнению с количеством и площадью других поверхностных водных объектов.

Согласно ст. 1.2 Закона Российской Федерации «О недрах» 1992 г.²⁴ (в редакции Федерального закона от 3 марта 1995 г. № 27-ФЗ²⁵) недра в границах территории Российской Федерации, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются *государственной собственностью*.

По правилам ч. 1 и 2 ст. 8 Лесного кодекса России 2006 г.²⁶ *лесные участки в составе земель лесного фонда* находятся в *федеральной собственности*. Формы собственности на лесные участки в составе земель *иных категорий* определяются в соответствии с *земельным законодательством*.

Также в ст. 3 Федерального закона «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации»²⁷ установлено, что *земли лесного фонда* находятся в *федеральной собственности*.

Учитывая, что использование, охрана, защита, воспроизводство лесов осуществляются исходя из понятия о *лесе как об экологической системе* или как о *природном ресурсе* (ст. 5 Лесного кодекса Российской Федерации 2006 г.), положения прежнего Лесного кодекса Российской Федерации 1997 г.²⁸, который исходил из представлений о *лесе как о совокупности лесной растительности, земли, животного мира и других компонентов окружающей природной среды*, имеющей важное экологическое, экономическое и социальное значение (преамбула), и что в нем *лесной фонд* и *расположенные на землях обороны леса* были отнесены к *федеральной собственности* (ст. 19), а также приведенную выше статистику о землях, находящихся в федеральной собственности, можно прийти к выводу, что преимущественно все леса, земли лесного фонда и лесные участки в составе земель *иных категорий* находятся в *государственной собственности*, в основном федеральной.

²⁰ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // Рос. газ. 1993. 12 дек.

²¹ Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации. Сведения о наличии и распределении земель по категориям и формам собственности на 1 января 2017 г. (в целом по Российской Федерации) [Электронный ресурс] // URL: <https://rosreestr.ru/site/activity/gosudarstvennoe-upravlenie-v-sfere-ispolzovaniya-i-okhrany-zemel/gosudarstvennyy-monitoring-zemel/sostoyanie-zemel-rossii/gosudarstvennyy-natsionalnyy-doklad-o-sostoyanii-i-ispolzovanii-zemel-v-rossiyskoy-federatsii/> (дата обращения: 02.11.2017).

²² См., напр.: Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (ст. 16–19, п. 4 и 5 ст. 27) // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

²³ Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2381.

²⁴ Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» // СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823.

²⁵ Федеральный закон от 3 марта 1995 г. № 27-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О недрах» // СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823.

²⁶ Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5278.

²⁷ Федеральный закон от 4 декабря 2006 г. № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5279.

²⁸ Лесной кодекс Российской Федерации от 29 января 1997 г. № 22-ФЗ // СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 610. (Утратил силу.); Федеральный закон от 4 декабря 2006 г. № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации»...

Положения ст. 4 Федерального закона «О животном мире»²⁹ свидетельствуют, что животный мир в пределах территории Российской Федерации является *государственной собственностью*.

Таким образом, исчерпывающее преобладание публичной собственности на природные ресурсы обуславливает принципиально иной подход в определении их правового режима, преемственного из правовой системы Союза ССР в части обеспечения публичных интересов по охране и научно обоснованному, рациональному использованию природных ресурсов.

Наиболее категоричной по этому вопросу является точка зрения О.И. Крассова, который полагал, что «давно пора отказаться от попыток рассматривать право публичной собственности в качестве права. Содержание публичной собственности (не права собственности, а собственности) должны составлять обязанности и права собственника в органической взаимосвязи с правами и обязанностями населения. Следует сформулировать понятие публичной собственности, лишенное безразличного отношения государства к потребительскому характеру использования его собственности. Нужно закрепить в праве условия использования публичных природных ресурсов, побуждающие делать это рационально, сохранять данные ресурсы»³⁰.

Преемственен *предмет правового регулирования* природоресурсных отраслей права, который определен, прежде всего, конституционными принципами и нормами, содержащимися в ст. 9, 36, 42, 58 и 72 Конституции РФ.

В то же время в главе 7 Конституции СССР 1977 г., посвященной основным правам, свободам и обязанностям граждан СССР, права граждан были определены следующим образом: «...граждане СССР обладают всей полнотой социально-экономических, политических и личных прав и свобод, провозглашенных и гарантируемых Конституцией СССР и советскими законами» (ст. 39).

Смысл этого положения заключался в том, что граждане СССР обладали *только теми правами, которые были установлены и гарантированы Конституцией СССР и советскими законами*.

В отличие от прав граждан СССР в Российской Федерации согласно ст. 17 Конституции РФ признаются и гарантируются не только права и свободы граждан, но и неотчуждаемые и принадлежащие каждому от рождения *права и свободы человека*. При этом *права и свободы человека и гражданина* являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной властей, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 18).

В настоящее время предмет правового регулирования — общественные отношения в области использования и охраны соответствующего природного ресурса, требования по охране и рациональному

использованию природных ресурсов — отражен во всех природоресурсных законах, а «*рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов*» включено в понятие «*охрана окружающей среды*», закрепленное в ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды»³¹.

Также важнейшее значение имеет относящаяся к реализации природоресурсных правовых норм в части формирования государственной политики и государственного управления ст. 18 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»³², в которой Правительству России *предписано* обеспечивать проведение единой государственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, принимать меры по реализации прав граждан на благоприятную окружающую среду, по обеспечению экологического благополучия, *организовывать деятельность по охране и рациональному использованию природных ресурсов, регулировать природопользование* и развитие минерально-сырьевой базы Российской Федерации, координировать деятельность по предотвращению стихийных бедствий, аварий и катастроф, уменьшению их опасности и ликвидации их последствий.

Особенности *разграничения государственной собственности на природные ресурсы* также свидетельствуют о преемственности природоресурсных отраслей права и обуславливают их самостоятельность.

Так, с Законом СССР «О собственности в СССР» 1990 г.³³ связано установление *множественности публичных субъектов права государственной собственности на землю и другие природные ресурсы*, среди которых были указаны не только СССР и союзные республики, но и как *равноправные (!)* ее субъекты автономные республики, автономные области и автономные округа, поскольку никто из них не мог исключительно «по своему усмотрению» владеть, пользоваться и распоряжаться ими, а также совершать в отношении них «любые действия, не противоречащие закону».

В п. 1 ст. 20 Закона СССР «О собственности в СССР» 1990 г. было закреплено, что земля и ее недра, воды, растительный и животный мир являются *неотъемлемым достоянием народов, проживающих на данной территории*.

Союзная республика, автономная республика, автономная область, автономный округ осуществляют в рамках законов СССР владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами на своей территории *в своих интересах и в интересах Союза ССР*. Автономная республика, автономная область, автономный округ осуществляют эти правомочия также *в интересах союзной республики и в рамках ее законов*.

Пользование и распоряжение водами и другими природными ресурсами, находящимися на территории

²⁹ Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» // СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1462.

³⁰ Крассов О.И. Право собственности на землю в странах Европы: монография. М.: Норма, 2014. С. 129.

³¹ Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

³² Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

³³ Закон СССР от 6 марта 1990 г. № 1305-1 «О собственности в СССР» // ВСНД СССР и ВС СССР. 1990. № 11. Ст. 164.

двух или нескольких союзных республик, автономных республик, автономных областей, автономных округов, осуществляются по соглашению между ними, при необходимости — с участием Союза ССР.

Эти положения практически немедленно (через 8 дней) нашли отражение в обновленных ст. 10 и 13 Конституции СССР 1977 г., изложенных в новой редакции на основании Закона СССР от 14 марта 1990 г.³⁴, в которых было установлено: «Государство создает условия, необходимые для развития разнообразных форм собственности, и обеспечивает равную их защиту. Земля, ее недра, воды, растительный и животный мир в их естественном состоянии являются неотъемлемым достоянием народов, проживающих на данной территории, находятся в ведении Советов народных депутатов и предоставляются для использования гражданам, предприятиям, учреждениям и организациям» (ст. 10); «...государственной собственностью является общесоюзная собственность, собственность союзных республик, собственность автономных республик, автономных областей, автономных округов, краев, областей и других административно-территориальных единиц (коммунальная собственность)» (ст. 13).

В дальнейшем множественность публичных субъектов права государственной собственности на землю и другие природные ресурсы была закреплена в Законе РСФСР 1990 г. «О собственности в РСФСР»³⁵ (ст. 6 и 20), а также в Конституции РФ³⁶ 1978 г.³⁷ (ст. 11) после внесения в нее изменений Законом Российской Федерации от 9 декабря 1992 г.^{38,39}

С принятием законов Российской Федерации, положивших начало земельной реформе в России, и дру-

гих природоресурсных законов 1990-х гг. ранее существовавшая государственная собственность на землю и другие природные ресурсы сохранилась, но появились объективные причины для ее разграничения.

Основания для разграничения государственной собственности на землю и другие природные ресурсы закреплены в Конституции РФ.

В Конституции РФ предусмотрено, что к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации относится разграничение государственной собственности (п. «г» ч. 1 ст. 72)⁴⁰.

Однако разграничение государственной собственности на землю и другие природные ресурсы не проходило гладко, а позиции Конституционного Суда Российской Федерации свидетельствуют о существенных отличиях такого разграничения по сравнению с разграничением государственной собственности на другое имущество.

Так, если в постановлениях Конституционный Суд Российской Федерации приходил к выводу, что Конституция РФ не препятствует субъектам Российской Федерации до издания федеральных законов осуществлять собственное правовое регулирование по предметам их совместного с Российской Федерацией ведения, с тем, однако, что принятый в опережающем порядке акт субъекта Российской Федерации после издания федерального закона должен быть приведен в соответствие с ним⁴¹, то в отношении разграничения государственной собственности на землю и другие природные ресурсы занял несколько принципиально иную позицию.

В постановлениях 1998 г. № 1-П⁴² и 2000 г. № 10-П⁴³ Конституционный Суд Российской Федера-

³⁴ Закон СССР от 14 марта 1990 г. № 1360-1 «Об учреждении поста Президента СССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) СССР» // ВСНД СССР и ВС СССР. 1990. № 12. Ст. 189.

³⁵ Закон РСФСР от 24 декабря 1990 г. № 443-1 «О собственности в РСФСР» // ВСНД РСФСР и ВС РСФСР. 1990. № 30. Ст. 416.

³⁶ Наименование «РСФСР» было изменено на «Российская Федерация — Россия» на основании Закона Российской Федерации от 21 апреля 1992 г. № 2708-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» // ВСНД и ВС РФ. 1992. № 20. Ст. 1084.

³⁷ Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (принята Верховным Советом РСФСР 12 апреля 1978 г.) // ВВС РСФСР. 1978. № 15. Ст. 407.

³⁸ Закон Российской Федерации от 9 декабря 1992 г. № 4061-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) Российской Федерации — России» // ВСНД и ВС РФ. 1993. № 2. Ст. 55.

³⁹ См. подр.: Петров В.В. Союзный Закон о земле и развитие земельных отношений // Вестник Московского университета. Сер. 11: Право. 1991. № 1. С. 3–12; Его же. Новый земельный строй России: формы собственности на землю и ее приватизация // Вестник Московского университета. Сер. 11: Право. 1992. № 1. С. 28–33.

⁴⁰ См. подр.: Волков Г.А. Разграничение государственной собственности на землю (правовой аспект): тезисы Научно-практической конференции // Вестник Московского университета. Сер. 11: Право. 1995. № 6. С. 20–22; Его же. Законодательное регулирование права государственной собственности на природные ресурсы // Государство и право. 1996. № 9. С. 52–59.

⁴¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 сентября 1993 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 15 августа 1992 года «Об организации управления электроэнергетическим комплексом Российской Федерации в условиях приватизации» // ВКС РФ. 1994. № 4–5; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 июня 2006 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности ряда положений части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с запросом Правительства Москвы» // СЗ РФ. 2006. № 28. Ст. 3117.

⁴² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 9 января 1998 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 3. Ст. 429.

⁴³ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 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.

ции пришел к выводу, что 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; осуществляемые же в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов как сферы совместного ведения полномочия Российской Федерации и ее субъектов распределены Лесным кодексом России на основе положений ст. 72 (п. «в», «г», «д», «к» ч. 1) и 76 (ч. 2 и 5) Конституции РФ таким образом, чтобы при принятии соответствующих решений обеспечивались учет и согласование интересов Российской Федерации и ее субъектов, в том числе по вопросам разграничения государственной собственности.

Следовательно, субъект Российской Федерации не вправе объявить своим достоянием (собственностью) природные ресурсы на своей территории и осуществлять такое регулирование отношений собственности на природные ресурсы, которое ограничивает их использование в интересах всех народов Российской Федерации, поскольку этим нарушается суверенитет Российской Федерации⁴⁴.

Таким образом, реализация предмета совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по разграничению государственной собственности на землю и другие природные ресурсы осуществляется принципиально иным образом, чем разграничение государственной собственности на другое имущество, что также свидетельствует о самостоятельности природоресурсных отраслей права.

3. Взаимосвязь форм проявления природоресурсных отраслей права

Формы проявления природоресурсных отраслей права взаимосвязаны, о чем свидетельствуют:

- конституционные принципы и нормы;
- режим (тип) природоресурсных отраслей права — разрешительный тип правового регулирования;
- содержание правомочий собственников и пользователей природных ресурсов, основаны на общем запрете, из которого законом установлены исключения — дозволения, устанавливаемые именно правовыми нормами природоресурсных отраслей права;

— учредительные нормы природоресурсных отраслей права, в которых закреплены их основные понятия, цели и задачи, принципы;

— правовые институты природоресурсных отраслей права.

Также природоресурсные отрасли права непосредственно взаимосвязаны с экологическим правом.

В теории отрасль права определяют как обособившуюся совокупность однородных правовых норм, регулирующих определенную сферу родовых общественных отношений. Все отрасли права взаимосвязаны органическим единством⁴⁵.

Каждая отрасль права, помимо общих и межотраслевых, строится на основе своих собственных, присущих лишь ей правовых принципов. Вместе они образуют фундамент, на котором создаются и функционируют не только отрасли, но и право⁴⁶.

К числу конституционных принципов и норм, являющихся основополагающими для природоресурсных отраслей права, наряду с другими следует отнести прежде всего те, которые закреплены в ст. 9, 36, 72 и 76 Конституции РФ.

Именно они определяют режим (тип) природоресурсных отраслей права — разрешительный режим (тип) правового регулирования.

В теории права тип правового регулирования характеризуется как «общая направленность воздействия на общественные отношения, которая зависит от того, что лежит в основе регулирования — дозволения или запрет. В основе общедозволительного типа регулирования лежит общее дозволение, используется принцип «дозволено все, кроме», а значит, субъекты вправе совершать любые действия, не попавшие в разряд запрещенных (в гражданском праве можно совершать любые действия, за исключением тех, которые противоречат закону).

В основе разрешительного типа регулирования лежит общий запрет, он строится по принципу «запрещено все, кроме», а значит, субъекты могут совершать только те действия, которые разрешены в нормах права, причем в большинстве случаев необходимо иметь еще и компетентное решение государственного органа.

Так, С.С. Алексеев определял отрасль права как главное подразделение системы права, отличающееся специфическим режимом юридического регулирования

⁴⁴ См. также: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2000 г. № 92-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия — Алания и Республики Татарстан» // СЗ РФ. 2000. № 29. Ст. 3117; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 6 декабря 2001 г. № 249-О «По ходатайству Президента Республики Башкортостан об официальном разъяснении Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 19 апреля 2001 года по ходатайству полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе об официальном разъяснении Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2000 года по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия — Алания и Республики Татарстан» // СЗ РФ. 2002. № 4. Ст. 374; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 6 декабря 2001 г. № 250-О «По запросу Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан о толковании ряда положений статей 5, 11, 71, 72, 73, 76, 77 и 78 Конституции Российской Федерации» [Электронный ресурс] // URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision32060.pdf> (дата обращения: 02.11.2017).

⁴⁵ Общая теория государства и права: академический курс: в 2 т. / под ред. М.Н. Марченко. Т. 2: Теория права. М., 1998. С. 232.

⁴⁶ Там же. С. 25, 26.

ния и охватывающее целые участки однородных общественных отношений⁴⁷.

Различия в отраслях права он видел в том, что для них характерно юридически своеобразное регулирование с точки зрения самой их природы. По его мнению, отрасли права — не просто зоны юридического регулирования, не искусственно скомпонованные совокупности норм «по предмету», а реально существующие и юридически своеобразные подразделения в самом юридическом содержании права. А не в чем ином, кроме как в юридических особенностях, иными словами, в особых режимах регулирования, эта юридическая специфика отдельных структурных подразделений права выразиться не может⁴⁸.

При этом под юридическим режимом в рассматриваемой области правовых явлений С.С. Алексеев понимал особую целостную систему регулятивного воздействия, которая характеризуется специфическими приемами регулирования: особым порядком возникновения и формирования содержания прав и обязанностей, их осуществления, спецификой санкций, способов их реализации, а также действием единых принципов, общих положений, распространяющихся на данную совокупность норм⁴⁹.

В основе юридических режимов, по его мнению, лежит тот или иной способ правового регулирования. Применительно к каждому юридическому режиму можно с достаточной четкостью определить, что лежит в его основе — запрет, дозволение или позитивное обязывание (из этого положения есть исключения, связанные с многогранным характером некоторых общественных отношений, а также с недостаточной отработкой в законодательстве самого порядка регулирования).

Если подробнее рассмотреть в этой связи дозволения и запреты, то окажется, что фундамент соответствующих режимов составляют не просто дозволения и запреты, а общие дозволения и общие запреты, а еще точнее — базирующиеся на них типы правового регулирования. И соответственно, правовые режимы наряду с выделением режимов обязывающего профиля могут быть подразделены на общедозволительные и разрешительные⁵⁰.

Из этого следует, что одна отрасль права не может иметь в своей основе одновременно два принципиально противоположных режима (типа) правового регулирования, т. е. не может быть основана одновременно и на общедозволительном, и на разрешительном режиме (типе) правового регулирования.

Правовое регулирование природоресурсных отношений, в том числе земельных, исходит из разрешительного режима (типа) правового регулирования, которое не свойственно частному праву⁵¹.

Данное утверждение подтверждается, например, в п. 2.2 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации «По делу о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной Думы»⁵², в котором содержится вывод, что, исходя из предписаний ст. 9 и 36 Конституции Российской Федерации, федеральное законодательство в области регулирования земельных отношений определяет, что земля и другие природные ресурсы, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц либо муниципальных образований, являются государственной собственностью и что земля и другие природные ресурсы могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому иными способами в той мере, в какой их оборот допускается соответствующими законами.

В.В. Петров на основе своего жизненного опыта и мудрости деликатно критиковал использование в переходный период начала 1990-х гг. правоведами, а также политиками и чиновниками высшего звена юридической формулы, которая примерялась ко всем без разбора отраслям права, «что не запрещено, то дозволено». Он был солидарен с теми, кто полагал, что «указанная формула может быть применима в хозяйственном обороте в рамках законности, но ее использование недопустимо в административных отношениях власти и подчинения, в том числе по природопользованию и охране природной среды. Здесь необходимо строго придерживаться буквы закона по формуле: «...не все разрешено, что прямо не запрещено законом»⁵³.

Его суждение «не все разрешено, что прямо не запрещено законом» следует оценивать с учетом времени публикации и той обстановки, в которой ему пришлось защищать свой проект Закона об охране окружающей природной среды (1988–1991)⁵⁴. С учетом общего смысла рассуждений оно означает не что иное, как именно формулу «дозволено лишь то, что прямо предусмотрено законом».

Исходя из этого разрешительный режим (тип) правового регулирования природоресурсных отношений выражается в том, что содержание правомочий собственника (владение, пользование, распоряжение) и других субъектов прав на природные ресурсы определяется исходя из формулы «дозволено лишь то, что пря-

⁴⁷ Алексеев С.С. Право: азбука — теория — философия. Опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999. С. 44.

⁴⁸ Там же. С. 250.

⁴⁹ Там же. С. 250–251.

⁵⁰ Там же. С. 374, 382–383, 646, 647.

⁵¹ См. подр.: Волков Г.А. Принципы земельного права. М.: Городец, 2005. С. 90–134.

⁵² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 апреля 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.

⁵³ Петров В.В. Экологическое право России: учебник для вузов. М.: БЕК, 1995. С. 73–74.

⁵⁴ Петров В.В. Проект Закона СССР «Об охране окружающей природной среды» // Вестник Московского университета. Сер. 11: Право. 1990. № 1. С. 3–35; Его же. Экологический кодекс России (к принятию Верховным Советом Российской Федерации Закона «Об охране окружающей природной среды») // Вестник Московского университета. Сер. 11: Право. 1992. № 3. С. 3–13.

мо предусмотрено в законе». При этом могут применяться ограничивающие условия в виде установления конкретных обязываний, которые дополняют управомочивающие правовые нормы. В последних ограничивающие условия проявляются в случае, когда субъект выходит за пределы дозволенного.

Таким образом, основным фундаментом природоресурсных отраслей права являются предмет — общественные отношения по использованию и охране природных ресурсов — и режим (тип) правового регулирования — разрешительный, который знаменует действие *общего запрета*, являющегося «первым уровнем» нормативного регулирования.

Далее следует «надстройка» — «второй уровень» нормативного регулирования, в котором используются диспозитивный и императивный методы правового регулирования, и которые реализуются с помощью либо *дозволений*, в том числе с ограничивающими условиями, являющихся исключениями из общего запрета, либо *предписаний*.

Например, к числу *дозволений* «второго уровня» можно отнести норму подп. 2 п. 1 ст. 40 Земельного кодекса Российской Федерации, в которой собственнику земельного участка дозволено возводить жилые, производственные, культурно-бытовые и иные здания, сооружения в соответствии с целевым назначением земельного участка и его разрешенным использованием с соблюдением требований градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил, нормативов.

Эту же правовую норму можно привести в качестве примера содержания в ней ограничивающих условий — *предписаний*.

Другой пример — положения ст. 6 Водного кодекса Российской Федерации, что поверхностные водные объекты, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, являются водными объектами общего пользования, при котором каждый гражданин вправе иметь доступ к водным объектам общего пользования и бесплатно использовать их для личных и бытовых нужд с соответствующими ограничивающими условиями.

Наконец, следующий, «третий уровень» нормативного регулирования — это *запреты*, которые являются *исключениями из дозволений «второго уровня»*, т. е. по отношению к ним — специальными правовыми нормами.

Например, наряду с *дозволением* осуществлять сброс сточных вод в водные объекты при соблюдении установленных ограничивающих условий, предусмотренных в ст. 11, 22, 33, 35, 37, 39 и 44 Водного кодекса Российской Федерации, в последней из перечисленных статей установлен *запрет* на сброс сточных, в том числе дренажных, вод в водные объекты, содержащие природные лечебные ресурсы, отнесенные к особо охраняемым водным объектам, а также в водные объекты, расположенные в границах зон санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, первой, второй зон округов санитарной

(горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов, рыбоохранных зон, рыбохозяйственных заповедных зон.

Этот запрет является не чем иным, как нормой «третьего уровня» нормативного регулирования, являющейся специальной к правовым нормам «второго уровня».

Особое значение для определения режима (типа) правового регулирования природоресурсных отраслей права имеют *нормы ст. 72 и 76 Конституции РФ*.

Если бы природоресурсные отрасли права исходили из общедозволительного режима (типа) правового регулирования, то и соответствующие отрасли законодательства, в которых они проявляются, были бы перечислены в ст. 71 Конституции РФ.

Однако именно из-за того, что они основаны на разрешительном режиме (типе) правового регулирования, в ст. 72 Конституции РФ включены не только земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах и животном мире (п. «к» ч. 1), но и «*вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами*» (п. «в» ч. 1) и «*природопользование*» (п. «д» ч. 1), т. е. они отнесены к *совместному ведению* Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, что неприемлемо для частного права, основанного на общедозволительном режиме (типе) правового регулирования.

Этот вывод подтверждается также тем, что совместное ведение Российской Федерации и субъектов Российской Федерации раскрывается, в частности, в ст. 76 Конституции РФ.

По смыслу ч. 2 и 5 ст. 76 Конституции РФ по предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации соответствующие отношения могут регулироваться не только на уровне Российской Федерации, но и на уровне субъектов Российской Федерации при условии, что законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, что также неприемлемо для частного права и отражено в п. 1 и 2 ст. 3 Гражданского кодекса Российской Федерации⁵⁵.

Особенность в применении ст. 72 Конституции РФ при разрешительном режиме (типе) правового регулирования анализируемых общественных отношений заключается в том, что субъекты Российской Федерации в своих законах и иных нормативных правовых актах вправе устанавливать юридические дозволения и предписания при условии, если они не противоречат Конституции РФ и федеральным законам.

При наличии федерального закона субъекты Российской Федерации могут устанавливать позитивные обязывания, юридические запреты лишь в случаях, прямо предусмотренных федеральным законом.

В отсутствие федерального закона позитивные обязывания, юридические запреты могут быть установлены субъектами Российской Федерации, если они не имеют универсального значения как для законодателя в субъектах Российской Федерации, так и для фе-

⁵⁵ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

дерального законодателя, т. е. если не ограничивают права и свободы человека и гражданина, закрепленные Конституцией РФ.

Взаимосвязь природоресурсных отраслей права очевидна из их *учредительных правовых норм*.

В теории права учредительные или исходные правовые нормы подразделяют на нормы-начала, нормы-принципы, определительно-установочные нормы, нормы-дефиниции и др.⁵⁶

Не во всех природоресурсных законах и кодексах содержатся *нормы-дефиниции*, сведенные в одну статью, во многих дефиниции рассредоточены по тексту закона.

Однако, несмотря на наличие таких статей и на «дежурную» формулировку в них, что именно «в целях настоящего» кодекса (или федерального закона) «используются следующие основные понятия...»⁵⁷, нормы-дефиниции, безусловно, имеют *межотраслевой характер*, обусловленный экологической взаимосвязью всех природных объектов и природных ресурсов, являющихся компонентами природной среды, окружающей среды в целом, что отражается и в межотраслевых взаимосвязях правовых норм⁵⁸.

Основные начала правового регулирования определенных общественных отношений, в том числе отношений по использованию и охране природных ресурсов, иногда закреплены в учредительных нормах и включают не только цели и принципы права, но и такие важнейшие элементы, как задачи, режим (тип) правового регулирования общественных отношений, а также иные правовые категории и понятия. Все эти элементы взаимосвязаны, образуют систему и служат базисом, в том числе природоресурсных отраслей права⁵⁹.

В условиях нехарактерного для частного права разрешительного режима (типа) правового регулирования некоторые *правовые институты* приобретают специфику, которая проявляется в правовых нормах природоресурсных отраслей права.

Поэтому ряд правовых институтов, например, такие как право собственности, а также право пользования и иные виды прав на природные ресурсы, основания их приобретения и прекращения, обязательства и другие, модифицируются и применяются к природоресурсным отношениям как *межотраслевые* с учетом *перехода* от общедозволительного режима (типа) правового регулирования к разрешительному режиму (типу).

Вместе с тем большинство правовых институтов природоресурсных отраслей права имеют *сходство*, связанное со спецификой *предмета* правового регулирования и *разрешительного режима (типа)* правового регулирования.

Непосредственная взаимосвязь природоресурсных отраслей права с *экологическим правом* проявляется прежде всего в ст. 9, 36, 42, 58 Конституции РФ, а также в преамбуле, ст. 3 (принципы), 4 (объекты) Федерального закона «Об охране окружающей среды».

Все это предполагает возможность перехода от отраслевого регулирования экологических отношений (по отдельным природным объектам и природным ресурсам) к межотраслевой кодификации в рамках, например, *Экологического кодекса Российской Федерации*⁶⁰.

Литература

1. Алексеев С.С. Право: азбука — теория — философия. Опыт комплексного исследования / С.С. Алексеев. М.: Статут, 1999. 712 с.
2. Волков Г.А. Законодательное регулирование права государственной собственности на природные ресурсы / Г.А. Волков // Государство и право. 1996. № 9. С. 52–59.
3. Волков Г.А. Кодификация законодательства об охране окружающей среды как реализация единой государственной экологической политики / Г.А. Волков // Экологическое право. 2010. № 6. С. 21–24.
4. Волков Г.А. Принципы земельного права / Г.А. Волков. М.: Городец, 2005. 336 с.
5. Волков Г.А. Разграничение государственной собственности на землю (правовой аспект): тезисы Научно-практической конференции / Г.А. Волков // Вестник Московского университета. Сер. 11: Право. 1995. № 6. С. 20–22.
6. Голиченков А.К. Экологический кодекс Российской Федерации: основные элементы концепции проекта / А.К. Голиченков // Экологическое право России: материалы научно-практической конференции: сб. науч. ст. Вып. 2: 1999–2000 гг.; под ред. А.К. Голиченкова. М.: ПОЛТЕКС, 2001. 464 с.
7. Лазарев В.В. Теория государства и права: учебник для вузов / В.В. Лазарев, С.В. Липень. 2-е изд., испр. и доп. М.: Спарк, 2000. 511 с.
8. Общая теория государства и права: академический курс: в 2 т. / под ред. М.Н. Марченко. Т. 2: Теория права. М.: Зерцало, 1998. 656 с.

⁵⁶ Общая теория права: курс лекций / под ред. В.К. Бабаева. Н. Новгород: Нижегородская ВШ МВД Российской Федерации, 1993. С. 289; Лазарев В.В., Липень С.В. Теория государства и права: учебник для вузов. 2-е изд., испр. и доп. М.: Спарк, 2000. С. 232; Общая теория права и государства: учебник / под ред. В. В. Лазарева. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2003. С. 203–204.

⁵⁷ См., напр.: Статья 1 Водного кодекса Российской Федерации.

⁵⁸ См., напр.: Пункт 2 ст. 3, ст. 101, 102 Земельного кодекса Российской Федерации; Преамбулу, ст. 1, 19, 25.1 Закона Российской Федерации «О недрах» 1992 г. (в ред. Федерального закона от 3 марта 1995 г. № 27-ФЗ); Часть 6 ст. 5, ст. 8, 9, 50 Водного кодекса Российской Федерации; Статьи 3, 6–8, 71 Лесного кодекса Российской Федерации; Статьи 36, 40 Федерального закона «О животном мире»; Пункт 5 ст. 2 Федерального закона «Об охране окружающей среды».

⁵⁹ См. подр.: Волков Г.А. Принципы земельного права. С. 7–16.

⁶⁰ См. подр.: Голиченков А.К. Экологический кодекс Российской Федерации: основные элементы концепции проекта // Экологическое право России: материалы научно-практической конференции: сб. науч. ст. Вып. 2: 1999–2000 гг. / под ред. А.К. Голиченкова. М.: ПОЛТЕКС, 2001. С. 224–232; Петрова Т.В. Идеи В.В. Петрова о кодификации законодательства об охране окружающей среды и современность // Экологическое право. 2009. № 2/3. Специальный выпуск. С. 68–75; Волков Г.А. Кодификация законодательства об охране окружающей среды как реализация единой государственной экологической политики // Экологическое право. 2010. № 6. С. 21–24.