Петухова Екатерина Петровна. Конституционно-правовой режим природных ресурсов.: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Петухова Екатерина Петровна;[Место защиты: Национальный исследовательский университет "Высшая школа экономики" - Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего профессионального образования].- Москва, 2015.- 210 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Конституционно-правовой режим природных ресурсов как разновидность и основа правового режима природных ресурсов**

1.1. Понятие и характерные черты конституционно-правового режима 16-38

1.2. Понятие, характеристика и особенности конституционно-правового режима природных ресурсов 39-55

1.3. Классификация конституционно-правовых режимов природных ресурсов 56-68

**Глава 2. Содержание отдельных видов конституционно-правового режима природных ресурсов69-159**

2.1. Основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории 70-132

2.2. Национальное достояние . 133-159

Заключение 160-169

Список литературы

## Понятие и характерные черты конституционно-правового режима

В иерархии отраслевых правовых режимов конституционно-правовой режим занимает верхнюю ступень, так как «содержит исходные начала для правового регулирования общественных отношений в целом, фиксирует принципиальный облик правовой системы, устанавливает единый порядок организации общественных отношений в масштабах государства, содержит важные ориентиры для поведения и деятельности всех субъектов права»8. При помощи конституционно-правового режима определяются границы государственного вмешательства в различные сферы жизни, жесткость юридической процедуры принятия решений, защищаются процессы возникновения, изменения и прекращения правоотношений9.

Конституционно-правовой режим как вид правового режима выделяют многие исследователи10.

На наш взгляд, конституционно-правовой режим имеет все характерные признаки одного из видов правовых режимов, обладающих собственным предметом регулирования, методом правового воздействия, внутренней структурой и иными элементами правового режима. Для всестороннего понимания такой правовой категории, как конституционно-правовой режим, необходимо обратиться к общетеоретической характеристике правового режима. Категория «правовой режим» чаще всего встречается в административном, финансовом, таможенном законодательстве. Но сравнительно недавно категория «правовой режим» стала широко использоваться в других отраслях российского законодательства, выйдя за пределы административного управления и ведомственного нормотворчества. Правда, помимо административного и финансового законодательства появление «правового режима» в тексте нормативного правового акта в других отраслях носит эпизодический характер (например, некоторые институты гражданского законодательства либо подотрасли гражданско-правового комплекса), третьи - вообще его не используют (уголовное право)11. Тем не менее, следует констатировать, что правовые режимы присутствуют во всех отраслях российского законодательства. Если в тексте нормативного правового акта отсутствует словосочетание «правовой режим», то это еще не означает отсутствие соответствующего правового явления в регулируемых этим актом общественных отношениях. Если этимология слова «правовой» понятна и не вызывает сомнений, то понятие «режим» является предметом правовых исследований. «Правовой» – это, как известно, означает «основанный на праве или отражающий нормы права»12, «связанный с правом или основанный на праве»13.

В отечественной юридической литературе этимология понятия «режим» рассматривалась в работах М.М. Валеева, М.Н. Илюшиной, Н.И. Матузова, Ю.С. Новиковой, П.И. Осипова, Л.Ю. Павловой, Е.С. Папрыгина, В.Н. Пяткина, В.Д. Резвых, О.С. Родионова, В.Б. Рушайло, И.С. Самощенко, И.А. Склярова, М.М. Султыгова и Э.Ф. Шамсумовой. Слово «режим» происходит от французского слова «regime» и латинского «regimen», что означает «управление». «Режиму» одновременно соответствует несколько значений. Например, государственный строй, метод правления, установленный порядок жизни, совокупность правил, мероприятий, норм для достижения какой-либо цели. В юридическом словаре режим – это 1) система обязательных принципов, правил, мероприятий, норм, установленных для какого-либо вида деятельности; 2) точно установленный распорядок жизни14.

Содержание понятия «правовой режим» понимается и толкуется неоднозначно. В правовой литературе существует несколько десятков определений «правового режима».

Значительную часть определений «правового режима» составляют понятия, в которых «правовой режим» представляет собой в различных вариантах комплекс, сочетание либо совокупность правовых средств (С.С. Алексеев, Н.И. Матузов, А.В. Малько, О.С. Родионов, Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов, В.И. Червонюк, А.В. Мелехин, Р.Т. Мухаев, И.С. Розанов, В.Н. Пяткин, А.П. Ситников, П.И. Осипов).

Например, правовой режим – это порядок регулирования, выраженный в комплексе, сочетании, совокупности правовых средств, «характеризующих особое сочетание взаимодействующих между собой дозволений, запретов, позитивных обязываний»15, либо «создающий требуемое социальное состояние и конкретную степень благоприятности либо неблагоприятности для субъектов права»16, либо «используемых для закрепления социально-правового состояния объектов воздействия»17.

Э.Ф. Шамсумова предложила определение правового режима в широком и узком смысле. Так, под правовым режимом в широком смысле понимается закрепленный правовыми нормами и обеспеченный совокупностью юридических средств, установленный порядок, отражающий реально существующие общественные отношения и уровень развития правовой системы в целом, складывающиеся в процессе жизнедеятельности из взаимодействия саморегулирующихся и одновременно регулируемых подсистем в определенный промежуток времени на определенной территории и относительно определенного объекта.

В узком смысле слова правовым режимом является закрепленное в нормах права особое сочетание юридического инструментария (юридических средств), характеризующиеся наличием определенных условий, конкретностью (определенностью) общественных отношений, относительностью к определенному объекту и преследующее благоприятную, полезную для государства и общества цель. Правовой режим в узком смысле предлагается называть специализированным (отраслевым) правовым режимом18.

## Понятие, характеристика и особенности конституционно-правового режима природных ресурсов

Целью нашего исследования является конституционно-правовой режим природных ресурсов, его понятие, внутренняя структура и правовое содержание.

Конституционно-правовой режим природные ресурсов выполняет задачи регулирования общественных отношений в сфере использования, эксплуатации и охраны природных ресурсов, как общественного блага, в интересах всего многонационального народа, в том числе задачи регулирования базовых отношений собственности на природные ресурсы, отношений по защите и преумножению природных ресурсов, а также по воспитанию бережного отношения к природе.

Правовое регулирование указанных общественных отношений крайне важно для экономического развития государства, необходимо для устойчивого развития общества. И, учитывая особое положение природных ресурсов в государстве и высокое значение природных ресурсов для общества, предлагаем исследовать как самостоятельную категорию «конституционно-правовой режим природных ресурсов», которые представляет собой порядок правового регулирования общественных отношений по поводу природных ресурсов. По нашему мнению, наиболее значимые характеристики конституционно-правового режима природных ресурсов сводятся к следующему.

Для конституционно-правового режима природных ресурсов наиболее характерны регулятивная и охранительная функции. Регулятивная функция проявляется в том, что конституционно-правовой режим природных ресурсов выполняет задачи обеспечения эффективного правового регулирования общественных отношений в области использования и эксплуатации природных ресурсов, ограничения гражданского оборота на отдельные виды природных ресурсов. Охранительная функция обусловливается специальными требованиями к охране некоторых природных ресурсов. Например, конституционно-правовой режим природных ресурсов выполняет задачи охраны природы и окружающей среды (статья 58 Конституции Российской Федерации), охраны от вымирания редких видов животных, от исчезновения особо ценных видов растений, почв, природных комплексов, а также охраны окружающей среды и создания экологического благополучия Российской Федерации (часть 2 статьи Конституции Российской Федерации).

Пространственными границами конституционно-правового режима природных ресурсов является территория распространения либо локации отдельных видов природных объектов и природных ресурсов.

Конституционно-правовой режим природных ресурсов не имеет временных рамок. Хотя возможно предвидеть прекращение конституционно-правового режима после полной утраты того или иного природного объекта.

Конституционно-правовой режим природных ресурсов основан на нормах Конституции Российской Федерации, которые получают свое развитие в федеральном, региональном законодательстве, муниципальном нормотворчестве и в других правовых актах, а также в практике Конституционного Суда Российской Федерации. Конституционно-правовой режим природных ресурсов также может устанавливаться или уточняться подзаконными нормативными актами в целях оперативного управления в определенной сфере, быстрого реагирования на изменяющиеся условия природного, техногенного характера, либо по экономическим, финансовым, социальным и политическим причинам.

В конституционно-правовом режиме природных ресурсов учреждается и обеспечивается уникальный правовой статус природных ресурсов, природных объектов, природных территорий. Конституция Российской Федерации закрепляет, что природные ресурсы являются основой жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (часть 1 статьи 9). Это означает, что природные богатства, природные ресурсы, природные объекты, природные территории используются как базис для жизни населения страны, а также для повседневной деятельности, хозяйственной деятельности, предпринимательской деятельности, публичной деятельности населения страны. Конституция Российской Федерации выделяет землю и другие природные ресурсы как отдельные объекты конституционно-правового регулирования, являющиеся «общими вещами для всех». При этом любое использование природных ресурсов не может быть бесконечным, истощительным, нарушающим естественное состояние природного объекта и экологической системы территории или местности. Использование, потребление, эксплуатация природного ресурса, природного объекта, природной территории, природных богатств и полезных ископаемых должно соответствовать целям устойчивого развития общества, в соответствии с которыми природные ресурсы осваиваются, эксплуатируются, используются, исходя из требований экономии, рациональности, экологичности. Природные ресурсы, провозглашенные Конституцией Российской Федерации основой жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, должны быть доступны каждому гражданину для использования не только в хозяйственной и иной коммерческой деятельности, но и в рекреационных целях и в другом некоммерческом использовании.

Конституционно-правовому режиму природных ресурсов применимы представления о внутренней структурированности правового режима, наличии правового содержания и отдельных элементов правового режима, субъекта и объекта правового регулирования правового режима.

## Основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории

«Автосвалка» юридически не находится в границах территории Природного парка «Долина реки Сходня в Куркино», но фактически с трех сторон окружена особо охраняемой природной территорией. Географически «автосвалка» находится на вершине овражного склона, в низине которого протекает Машкинский ручей – приток реки Сходни. На склоне Машкинского оврага расположен ещё один водный объект – Правобережный пруд. Всем, то есть местным жителям, экологам и другим специалистам, учитывая географические особенности местности, очевидно, что соседство Природного парка «Долина реки Сходня в Куркино», водных объектов и старых автомобилей с токсичными техническими жидкостями и прочими экологически вредными составляющими неизбежно приведет к загрязнению водных объектов и постепенной гибели природы и экологической целостности Природного парка «Долина реки Сходня в Куркино». Но, не смотря на протестные обращения жителей этого района города Москвы в адрес правоохранительных органов, Президента Российской Федерации, Мэра Москвы и Правительства Москвы, до сих пор «автосвалка» не ликвидирована. Собственник особо охраняемой природной территории Природного парка «Долина реки Сходня в Куркино», то есть город Москва, ограничился только признанием утратившим силу распоряжения о создании «автосвалки» без обязательства её демонтировать228. Таким образом, «автосвалка» своим присутствием в непосредственной близости от особо охраняемой природной территории ставит под сомнение установленные законом229 цели и задачи создания особо охраняемой природной территории Природного парка «Долина реки Сходня в Куркино». В соответствии с Федеральным законом «Об особо охраняемых природных территориях» и Законом города Москвы «Об особо охраняемых природных территориях в городе Москве» на территории природных парков запрещается деятельность, влекущая изменение сложившегося природного ландшафта, снижение или уничтожение экологических и эстетических качеств природных парков230. Деятельность, связанная со строительством и функционированием «автосвалки», по нашему мнению, является деятельностью, причиняющей вред природным ресурсам, находящимся на территории природного парка, что может привести к искажению исторически сложившегося охраняемого ландшафта особо охраняемой природной территории, а также способна нарушить гидрогеологический режим местности и почвенного покрова, снизить или уничтожить ценные экологические и эстетические качества природного парка.

Второй пример. Запланированная к формированию Законом города Москвы «О схеме развития и размещения особо охраняемых природных территорий в городе Москве»231 и Генеральным планом города Москвы232 – особо охраняемая природная территория Ландшафтный заказник «Долина реки Сходни в Митино». Но видимо, эта особо охраняемая природная территория сформирована не будет, так как её собственник – город федерального значения Москва решил отдать большую часть земельного участка территории, предназначенной для формирования особо охраняемой природной территории, под коммерческую застройку233. Это означает вырубку около 50 га деревьев и кустарников, уничтожение Рождественского ручья – одного из притоков Сходни, нескольких родников и других водных объектов. Проектом планировки территории грубо нарушаются водоохранное, природоохранное и градостроительное федеральное законодательство и законодательство города Москвы; нарушается режим функционирования реки Сходни, наносится невосполнимый вред экологической системе, нарушается единое пространство особо охраняемых природных территорий по течению реки Сходни, запланированное Законом города Москвы «О схеме развития и размещения особо охраняемых природных территорий в городе Москве»234, поставлены под угрозу произрастающие и проживающие на этой территории краснокнижные растения и животные, охрана которых обеспечивалась включением особо охраняемой природной территории в Перечень ключевых территорий для сохранения биологического разнообразия на территории города Москвы235.

Третий пример. В период 2011-2012 на особо охраняемой природной территории Ландшафтный заказник «Тёплый Стан»236 по заказу и с ведома собственника особо охраняемой природной территории – города федерального значения Москва были размещены ряд объектов: многофункциональный эколого-просветительский центр, спортивный комплекс, каток, административные здания. В ходе строительных работ велись земляные работы, были вырыты траншеи в человеческий рост, велась реконструкция Большого Тропаревского Пруда с помощью тяжелой техники и т.д. Работы начались без экологической экспертизы в нарушение Федерального закона «Об экологической экспертизе»237. Строительные работы и работы по «благоустройству» территории особо охраняемой природной территории проводились с нарушением

## Национальное достояние

Объекты национального достояния выполняют экономические, социальные, экологические, культурные и нравственные функции, обеспечивают национальные интересы государства, экономическую и экологическую безопасность страны. Природные ресурсы в качестве объектов национального достояния представляют собой уникальные природные богатства, формирующие среду жизнедеятельности человека, характер народа, незаурядность нации.

Объектами рассматриваемого конституционно-правового режима национального достояния, обладающими указанными характеристиками, могут быть признаны, например, особо ценные земли, обладающие высоким плодородием, экологически чистые земли или территории, некоторые полезные ископаемые, охотничьи угодья, малоизмененная природная среда, памятники природы, редкие или находящиеся под угрозой исчезновения виды растений и животных и места их обитания, другие особо ценные природные ресурсы, природные объекты, природные территории.

Исходя из вышесказанного, предлагаем рассматривать в качестве объекта национального достояния наиболее ценные, уникальные природные ресурсы, природные объекты, природные территории, обеспечивающие экономическую и экологическую безопасность страны, и имеющие в силу этого особый правовой режим использования и охраны.

Характеристика того или иного природного объекта как достояния, по мнению Конституционного Суда Российской Федерации, является по своей сути и предназначению обоснованием для установления особенностей правового режима такого природного объекта414.

Мы разделяем высказанное в литературе415 мнение о необходимости создания универсального правового режима национального достояния, в том числе необходимость закрепления правового режима национального достояния в отношении отдельных природных ресурсов, природных объектов, природных территорий. Учитывая конституционно-правовое положение природных ресурсов, а также конституционно-правовой статус многонационального народа России, народов, проживающих на соответствующей территории, как субъектов правоотношений, складывающихся по поводу объектов национального достояния, правовой режим отдельных природных ресурсов, природных объектов и природных территорий, признанных объектами национального достояния, правовой режим национального достояния представляет собой отдельный вид конституционно-правового режима природных ресурсов. Это специальный конституционно-правовой режим природных ресурсов, структурно входящий в общий конституционно-правовой режим основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Таким образом, конституционно-правовой режим национального достояния – это закрепленный конституционно-правовыми нормами порядок регулирования общественных отношений, складывающийся по поводу наиболее ценных и уникальных природных объектов, направленный на защиту и охрану таких объектов от нерациональных и неоправданных действия человека и государства в целях удовлетворения интересов всего многонационального народа и сохранения уникальных природных благ для будущих поколений.

Действующее законодательство и правоприменительная практика достаточно фрагментарно определяют правовое содержание, особенности и требования правового регулирования правового режима национального достояния. Например, объекты национального достояния являются предметом мероприятий по мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации416, сведения на объекты национального достояния являются государственной тайной417, граждане имеют право контролировать оптимальное использованием национального достояния посредством организационно-правовых форм, предусмотренных Конституцией Российской Федерации и законодательством Российской Федерации418. Одной из особенностей правового режима национального достояния является установление для собственника объекта национального достояния дополнительных ограничений, связанных с обеспечением общественных интересов. К таким ограничениям, например, относятся, прежде всего, установление целевого характера использования объекта национального состояния, обязанность поддержания их в надлежащем состоянии, обязанность эффективного использования и недопустимость ограничения свободного распоряжения ими419.

Примером ограничения полномочий субъектов федерации в отношении природных ресурсов, расположенных на территории субъекта федерации, а также ограничение хозяйственной деятельности местных жителей ради сохранения национального достояния служат решения администрации США о запрете добычи нефти и газа и другой деятельности в Бристольском заливе Берингова моря и в районе арктических земель севернее хребта Брукса штата Аляски. Речь идет о фактическом неограниченном по времени запрете геологоразведочных работ и добычи нефти и газа в Бристольском заливе Берингова моря в штате Аляска с целью поставить под защиту водные

ресурсы, которые дают 40% потребляемых в США морепродуктов, а также с целью поддержать рыболовецкую отрасль штата Аляска и проживающие в этом регионе общины коренных народностей. Охрана арктических заповедных земель общей площадью 5,7 тыс. кв. км, лежащие севернее горного хребта Брукса, от жизнедеятельности человека будет заключаться в запрете доступа автотранспорта, строительства новых дорог и проведения геологоразведочных работ в целях добычи нефти и газа. По мнению администрации США, предполагаемые шаги позволят сберечь для будущих поколений этот уголок нетронутой природы Америки. Власти штата Аляски усмотрели в этом покушение на свои полномочия, лишение возможностей заниматься в своем крае добычей энергоресурсов, масштабный захват земли и посягательство на образ жизни жителей Аляски420.

В правовой литературе421 высказано мнение о том, что правовой режим национального достояния в качестве меры охраны объектов национального достояния подразумевает обязательное установление государственной собственности на объекты, признанные объектами национального достояния, в том числе на природные ресурсы, природные объекты и природные территории. Нахождение объектов национального достояния в государственной собственности исключает признак «ничейности», позволяет ограничить их оборотоспособность или изъять из оборота; осуществлять контроль за использованием объектов национального достояния может лишь властная структура