ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ «НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ “ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ”»

На правах рукописи

Петухова Екатерина Петровна

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ

Специальность 12.00.02 —
конституционное право; конституционный судебный процесс;
муниципальное право

ДИССЕРТАЦИЯ
на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Научный руководитель
доктор юридических наук, профессор
Мазаев Владимир Дмитриевич

Москва — 2015

ОГЛАВЛЕНИЕ

Стр.

ВВЕДЕНИЕ…….… 3-15

ОСНОВНАЯ ЧАСТЬ……... 16-169

Глава 1. Конституционно-правовой режим природных ресурсов как разновидность и основа правового режима природных ресурсов…..… 16-68

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 ресурсов……..……..…. 69-159

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

2.2. Национальное достояние.……..…….. 133-159

ЗАКЛЮЧЕНИЕ……..…….…… 160-169

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ……...……..…….…… 170-210

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы.

Земля и другие природные ресурсы России помимо являются базовыми факторами развития государства и общества, осуществления прав граждан на достойную жизнь, залогом благополучия будущих поколений. Российская Федерация традиционно относится к странам с уникальным природоресурсным потенциалом. На территории России сосредоточены огромные природные богатства, полезные ископаемые, лесные, водные ресурсы, биоресурсы, ресурсы животного мира. В соответствии с данными государственной статистической отчетности площадь земельного фонда Российской Федерации на 1 января 2005 года составила 1709,8 млн. га, что составляет 12,5% территории планеты. Леса занимают около 45% площади нашей страны, по обеспеченности лесами Россия занимает первое место в мире, обладая примерно 1/5 мировых запасов древесины. Наша страна обладает свыше 1/5 статистических речных ресурсов всего мира. Значительная часть доходной части государственного бюджета Российской Федерации составляют поступления от экспорта энергоносителей. Доля России в мировой добыче нефти составляет 13%, газа и никеля – 25%, алмазов – 30%, платины – 17%, палладия – 50%, золота – 8%. Экспорт этих полезных ископаемых обеспечивает более 70% валютных поступлений в Россию. Минерально-сырьевой комплекс Российской Федерации обеспечивает более половины ВВП и доходов федерального бюджета страны[1].

Природные ресурсы государства являются общественным благом, потребляемым совместно гражданами каждого национального государства. Недаром, в большинстве конституций зарубежных стран природные ресурсы

[1] Портал Природа России. Автономная некоммерческая организация Национальное информационное агентство «Природные ресурсы» (НИА-Природа) [Электронный ресурс]. URL: http://priroda.ru/nia/ (дата обращения: 13.11.2014)

выделяются в отдельные объекты конституционно-правового регулирования, им придается особая значимость. Конституция Российской Федерации в части 1 статьи 9 также закрепляет особое положение природных ресурсов: «земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории».

Вместе с тем в конституционном законодательстве в должной мере не определены особое положение природных ресурсов, порядок реализации экономического, политического, социального и культурного потенциала этого общественного блага в интересах многонационального народа. Логика конституционной формулы о том, что «земля и другие природные ресурсы используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории» требует конкретизации правовых форм и средств, направленных на обеспечение должного уровня сбережения, охраны, защиты и рационального использования природных благ. Повышающаяся значимость природных ресурсов в национальной и в глобальной экономиках, а также геополитике требует повышения внимания к конституционно-правовым средствам регулирования этих объектов, в том числе разработки и уточнения конституционно-правовых режимов эксплуатации и охраны природных объектов и природных ресурсов, например, посредством расширения права государственной собственности, закрепления особенностей хозяйственной и иной деятельности, связанной с природными ресурсами, ограничение правомочий собственника и другого пользователя, установление приоритета охраны над потреблением природного ресурса.

При этом необходимо отметить существующую правовую неопределенность в научном понимании и правовом регулировании конституционно-правового режима природных ресурсов.

В юридической науке в должной мере не определено содержание понятия конституционно-правового режима как общеправовой категории или

категории конституционного права, не выработано понятие конституционно-правового режима природных ресурсов. Также не разработаны категории «основа жизни и деятельности», «достояние», «национальное достояние», характеризующие различные виды правовых режимов, их правовое содержание и правовые последствия закрепления соответствующего конституционно-правового режима за отдельными природными ресурсами. Термины «основа жизни и деятельности», «достояние», «национальное достояние» используются в основном либо в декларативных целях, либо в контексте отношений публичной собственности и определения объектов публичной собственности.

Исследование природных ресурсов как объектов конституционно-правового регулирования, правового содержания конституционно-правового режима данных объектов позволит содействовать решению ряда насущных проблем, таких как сохранение и рациональное использование природных ресурсов, управление государственной собственностью на природные ресурсы в интересах всех народов, проживающих на территории Российской Федерации, управление природными ресурсами, основанное на обеспечении взаимных интересов Российской Федерации и ее субъектов, вопросы охраны окружающей среды, а также вопросы использования природных ресурсов на основе конституционного соотношения публичных и частных интересов.

Настоящее исследование представляет собой попытку комплексного системного исследования конституционно-правовых режимов природных ресурсов.

Степень научной разработанности темы и теоретическая основа исследования.

Проблема конституционно-правового положения земли и других природных ресурсов, правовой режим природных ресурсов все в большей степени находят отражение в науке конституционного права. Особенно

важно выделить исследования конституционно-правового режима[2], отношений публичной собственности на природные ресурсы[3].

Признавая достигнутые научные результаты по вопросам исследования субъектов и объектов как конституционно-правового режима в целом, так и таких правовых категорий, как «основа жизни и деятельности»[4], «народы, проживающие на соответствующей территории»[5], «национальное достояние»[6], при этом, следует отметить, что в недостаточной степени изучены правовое содержание конституционно-правового режима, правовое содержание конституционно-правового режима природных ресурсов и отдельных видов конституционно-правового режима природных ресурсов.

Теоретическую базу исследования составляют труды отечественных ученых в области конституционного права, теории права и государства, гражданского, земельного, природоресурсного и экологического и

---

[2] См.: Морозова Л.А. Конституционное регулирование в СССР. М.: Юридическая литература, 1985; Султыгов М. М. Конституционно-правовой режим ограничения государственной власти: дисс. … докт.юрид.наук: 12.00.01., 12.00.02. СПб., 2005.

[3] См.: Егорова М. Б. Конституционные основы права государственной собственности на природные ресурсы: дисс. … канд.юрид.наук: 12.00.02. М., 2003; Грузин С. В. Конституционно-правовое регулирование отношений публичной собственности на природные ресурсы в Российской Федерации: дисс. … канд.юрид.наук: 12.00.02. СПб., 2007; Солдатенков О. О. Конституционные основы права публичной собственности на природные ресурсы: дисс. … канд.юрид.наук: 12.00.02. Омск, 2009; Баранов В.М. Отношения собственности на природные ресурсы в Российской Федерации // Юрист. 2006. №12. С.2-5.

[4] См.: Аверьянова Н.Н. Природные ресурсы как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2009. №15. С.10-12; Анисимов А.П. Конституционно-правовое регулирование «иных» форм собственности на природные ресурсы в Российской Федерации // Право и государство: теория и практика. 2009. №9(57). С.144-147; Торко Я.О. Конституционно-правовой статус земли в России: «основа жизни и деятельности» или «достояние»? // Конституционное и муниципальное право. 2010. №8. С.31-35.

[5] См.: Зенин С.С. Народ как особый субъект конституционно-правовых отношений в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2012. №9. С. 16-21; Кряжков В.А. Коренные малочисленные народы Севера в российском праве. М.: Норма, 2010; Чиркин В.Е. Территориальный публичный коллектив и власть народа // Гражданин и право. 2006. №5. С.3-12.

[6] См.: Сосна С.А. О концепции общественного достояния // Государство и право. 1996. №2. С.55-64; Бибаров-Государев А.П. Основные этапы формирования концепции национального достояния в России // Развитие молодежной юридической науки в современном мире: Сборник научных трудов по материалам VII Общероссийской научной юридической конференции аспирантов, студентов и молодых ученых / Отв. ред.: Белянская О.В. Тамбов: Изд-во ТРОО «Бизнес-Наука-Общество», 2012. С.83-87; Галятин М.Ю. Многонациональное достояние: идеологическая фикция или правовая реальность // Экологическое право и рынок. Сборник статей / Отв. ред.: Бринчук М.М., Дубовик О.Л.; Отв. за вып.: Алферова Е.В. М.: Изд-во ИГиП РАН, 1994. С. 187-198; Прокофьева А.Г. Объекты общественного достояния как составляющая публично-правовой собственности // Тенденции развития юридической науки: «Университетская наука - региону». Материалы международной научно-методической конференции, проводимой в рамках юбилейной 50-й научно-методической конференции преподавателей и студентов / Редкол.: Казачкова З.М., Клюковская И.Н., Кудряшов К.В., Медведев С.Н., Мухачев И.В., Навасардова Э.С. (Отв. за вып.), Семенов В.Е., Чечель Г.И., Щербакова Л.М. Ставрополь: Ставропольсервисшкола, 2005. С. 309-311; Стрежнева А.В. Аренда природных объектов и концепция «всенародного достояния» // Право и государство: теория и практика. 2010. №7(67). С.89-92.

административного права. Использованы достижения ученых, которыми разработаны фундаментальные категории общей теории права, включая понятие механизма правового регулирования, понятие правого режима субъектов и объектов права, классификация правовых режимов, С.С. Алексеева, Д.Н. Бахраха, В.Б. Исакова, А.В. Малько, М.Н. Марченко, Н.И. Матузова, А.В. Мелехина, Л.А. Морозовой, В.С. Нерсесянца, Б.В. Россинского, О.С. Родионова, Н.В. Румянцева, В.Б. Рушайло, Э.Ф. Шамсумовой и др.

В основу рассмотрения понятий «основа жизни и деятельности», «достояние», «общественное достояние», «национальное достояние», «природные объекты», «природные ресурсы» положены научные исследования Н.Н. Аверьяновой, А.П. Анисимова, Л.В. Лазарева, С.А. Сосны, Е.А. Суханова и др.

Вопросы конституционно-правовой ответственности, субъектов конституционно-правовых отношений, конституционно-правового режима природных ресурсов, конституционных ценностей и ряда других проблем конституционного права изучались в трудах С.А. Авакьяна, С.В. Васильевой, В.А. Виноградова, Н.Б. Витрука, А.А. Кондрашева, О.Е. Кутафин, М.М. Султыгова, Ю.А. Тихомирова, В.Е. Чиркина и др.

Непосредственно вопросам публичной собственности, в том числе вопросам права публичной собственности на природные ресурсы, уделялось внимание в работах следующих авторов: Г.Н. Андреевой, В.М. Баранова, С.В. Грузина, В.Д. Мазаева, О.О. Солдатенкова, Э.В. Талапиной и др.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, складывающиеся в сфере конституционно-правового регулирования природных ресурсов.

Предмет исследования составили научные представления о конституционно-правовом режиме природных ресурсов; конституционно-правовые нормы, регулирующие общественные отношения в сфере природных ресурсов; практическая реализация названных норм, а также

представленные в научной литературе конституционно-правовые проблемы, затрагивающие исследуемую тему.

Цель диссертационного исследования. Основная цель диссертации – комплексное исследование конституционно-правового режима природных ресурсов, формулирование понятия конституционно-правового режима природных ресурсов и его отдельных видов (режим основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, и режим национального достояния), исследование структуры и правового содержания конституционно-правового режима природных ресурсов и его отдельных видов.

Для достижения этой цели были определены следующие задачи:

- уточнить понятие и структуру конституционно-правового режима,
- сформулировать понятие и проанализировать структуру конституционно-правового режима природных ресурсов,
- провести классификацию конституционно-правовых режимов природных ресурсов,
- раскрыть правовое содержание конституционно-правового режима «основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории»,
- раскрыть правовое содержание конституционно-правового режима «национальное достояние»,
- обосновать предложения по совершенствованию законодательства.

Методологическая основа диссертационного исследования. При проведении диссертационного исследования использовался комплексный подход, предполагающий одновременное использование ряда методов. Общенаучные методы: формально-логический, исторический, сравнительный, междисциплинарный, моделирования. Частнонаучные методы: формально-юридический, сравнительно-правовой.

Применение формально-логического метода позволило описать конституционно-правовой режим, конституционно-правовой режим

природных ресурсов, провести классификацию конституционно-правовых режимов и конституционно-правовых режимов природных ресурсов, проанализировать содержание и выявить правовую природу конституционно-правового режима, конституционно-правового режима природных ресурсов, конституционно-правового режима основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, и конституционно-правового режима национального достояния в отношении природных ресурсов. Исторический метод позволил проследить эволюцию формирования понятий «национальное достояние», «общественное достояние», «основа жизни и деятельности».

Использование сравнительного и междисциплинарных методов позволил применить понятия, подходы и основания классификации правовых режимов, разработанные в теории права, при исследовании конституционно-правового режима и конституционно-правовых режимов природных ресурсов; а также применить понятия и подходы к определениям «природные ресурсы», «природные объекты», разработанные в природоресурсном праве, для исследований конституционно-правовых режимов природные ресурсов.

Применение метода моделирования позволило сформулировать законодательные предложения, направленные на улучшение существующего конституционно-правового регулирования в сфере использования и охраны природных ресурсов.

Использование формально-юридического метода исследования позволило проанализировать содержание привлеченного для исследования нормативного материала. Сравнительно-правовой метод применялся при анализе конституционного законодательства Российской Федерации, конституционного законодательства РСФСР, СССР и конституций зарубежных государств.

Нормативную базу исследования составили Конституция Российской Федерации, федеральные законы, законы Российской Федерации, нормативные акты в сфере природопользования, охраны окружающей среды,

конституции, законы и иные нормативные акты субъектов Российской Федерации, муниципальные нормативные акты, а также постановления, определения Конституционного Суда Российской Федерации, особые мнения Судей Конституционного Суда Российской Федерации, связанные с темой исследования, нормативные акты РСФСР, СССР и конституции зарубежных государств.

Полученные результаты и их научная новизна. В диссертационной работе проведено одно из первых исследований конституционно-правового режима природных ресурсов. В работе представлена характеристика понятия конституционно-правового режима природных ресурсов, классификация конституционно-правовых режимов природных ресурсов по различным основаниям. В работе выделены, обоснованы и охарактеризованы отдельные виды конституционно-правового режима природных ресурсов: общий режим «основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории» и специальный режим «национального достояния».

В результате проведенного исследования **на защиту выносятся следующие основные положения, обладающие элементами научной новизны:**

1. Обоснованно и сформулировано уточненное понятие конституционно-правового режима, который представляется в виде закрепленного конституционно-правовыми нормами порядка правового регулирования, носящего учредительный характер, закрепляющего ценностные ориентиры государства, общества, человека и гражданина, имеющего целью регулирования наиболее важные политические, экономические, социальные и другие общественные отношения.

2. Обоснованно и сформулировано понятие конституционно-правового режима природных ресурсов, который представляется в виде основанного на Конституции Российской Федерации особого порядка правового регулирования общественных отношений, складывающихся по поводу природных ресурсов как уникального общественного блага, и

предусматривающий установление целей использования природных ресурсов в интересах всего многонационального народа с учетом их исключительности и невосполнимости, дополнительных ограничений, накладываемых на собственника и другого пользователя, требований повышенной охраны природных ресурсов, и обеспечивающий доступность природных ресурсов для нынешних и будущих поколений.

3. Конституционно-правовой режим природных ресурсов охватывает помимо природных ресурсов и природных объектов также другие части природы, например, природные территории, компоненты природной среды, полезные ископаемые, природно-антропогенные объекты, окружающую среду, экологические системы и природу в целом, которые имеют государственное значение, общественную ценность и требуют специального правового регулирования и повышенной правовой охраны.

4. Разработана и предложена классификация конституционно-правовых режимов природных ресурсов по следующим основаниям.

В зависимости от уровня нормативных правовых актов конституционно-правовые режимы природных ресурсов подразделяются на федеральные, региональные, муниципальные и локальные. Учитывая положения Конституции Российской Федерации (пункты «е», «н» статьи 71, пункты «в», «д», «к» части 1 статьи 72, статья 76), федеральные, региональные, муниципальные и локальные правовые режимы природных ресурсов представляют собой единый конституционно-правовой режим природных ресурсов, установленный Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством в отношении природных ресурсов на всей территории Российской Федерации. Региональный, муниципальный и локальный правовые режимы являются территориальными разновидностями единого конституционно-правового режима природных ресурсов.

В зависимости от функций права конституционно-правовые режимы делятся на регулятивные и охранительные конституционно-правовые режимы природных ресурсов. По видам природных ресурсов

конституционно-правовые режимы могут быть разделены на конституционно-правовые режимы земли, недр, водных ресурсов, лесного фонда, животного мира, атмосферного воздуха, других природных ресурсов, природных объектов, природных территорий.

По сфере действия конституционно-правовые режимы природных ресурсов подразделяются на общий конституционно-правовой режим основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории; и специальные конституционно-правовые режимы природных ресурсов: конституционно-правовой режим национального достояния, конституционно-правовой режим природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, конституционно-правовой режим лесного фонда. Каждый специальный конституционно-правовой режим структурно входит в общий конституционно-правовой режим основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

5. Обосновано и сформулировано понятие конституционно-правового режима основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Он представляет собой основанный на Конституции Российской Федерации и конституционно-правовом законодательстве порядок правового регулирования владения и охраны природных ресурсов, направленный на достижение конституционно значимых целей, исходя из приоритета публичных интересов в использовании природных ресурсов как общественного блага и экономического ресурса хозяйственной и иной деятельности всего многонационального народа Российской Федерации, народов, проживающих на соответствующей территории, населения соответствующих территорий.

6. В целях совершенствования конституционно-правового регулирования природных ресурсов обоснована необходимость расширительного толкования конституционного понятия «население соответствующих территорий». Основной смысл данного расширения

заключается в том, что не достаточно использование словосочетания «население соответствующих территорий» только в контексте границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление (статья 131 Конституции Российской Федерации). «Население соответствующих территорий» также обладает правомочиями в отношении природных ресурсов как находящихся на территории соответствующего муниципального образования, так и находящиеся на территории другого муниципального образования. Использование природных ресурсов, находящихся на территории данного муниципального образования «населением соответствующих территорий» не может содержать ограничение возможности использовать природные ресурсы, находящиеся на территории данного муниципального образования, жителями других муниципальных образований.

7. Обосновано и сформулировано понятие конституционно-правового режима национального достояния, аргументирована его особая правовая значимость. Правовой режим «национального достояния» по отношению к природным ресурсам является специальным конституционно-правовым режимом отдельных видов природных ресурсов, структурно входящий в общий конституционно-правовой режим основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Понятие «конституционно-правовой режим национального достояния» выражается в том, что 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.

8. Предложена концепция Федерального закона «О национальном достоянии России», предметом регулирования которого являются

общественные отношения в сфере использования и охраны объектов национального достояния, в том числе наиболее ценные и уникальные природные ресурсы, природные объекты и природные территории. Такой федеральный закон должен: а) консолидировать цели и задачи сохранения объектов национального достояния, б) закрепить порядок распоряжения объектами национального достояния, в) установить порядок регулирования хозяйственной деятельности на природных объектах, признанных объектами национального достояния либо условия запрета хозяйственной деятельности, г) закрепить порядок ограничения гражданского оборота, д) закрепить объекты национального достояния в государственной собственности, а также установить дополнительные обременения для собственника, в том числе негосударственного, если таковой имеется. В результате установления конституционно-правового режима национального достояния путем принятия специального федерального закона будет определен круг субъектов, правовое содержание режима, основания юридической ответственности, вопросы процедуры признания объектов материального и нематериального мира объектами национального достояния, в том числе природных ресурсов, природных объектов, природных территорий.

Апробация результатов диссертационного исследования. Основные итоги работы были опубликованы 6 научных публикациях, в том числе в трех научных статьях в изданиях, рекомендуемых Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки России.

Кроме этого, основные результаты работы обсуждались на научных-практических конференциях 2012-2014 гг., проводимых Юридическим факультетом МГУ им. М.В. Ломоносова, Московским государственным юридическим университетом им. О.Е. Кутафина (г. Москва), Юридическим факультетом Московского государственного открытого университета имени В.С. Черномырдина, Институтом философии и права СО РАН (г.Новосибирск), Национальным университетом «Юридическая академия Украины имени Ярослава Мудрого» (г. Харьков), Институтом права

Башкирского государственного университета (г. Уфа), а также на семинаре научно-учебной группы «Анализ и моделирование конкурентного правопорядка» исследовательского проекта Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» «Антимонопольное регулирование политической конкуренции» (номер проекта: 12-05-0006)[7].

Структура работы. Структура диссертационного исследования определяется его целями и задачами. Работа состоит из введения, двух глав, объединяющих пять параграфов, заключения и списка использованных источников.

[7] Сайт научно-учебной группы «Анализ и моделирование конкурентного правопорядка» исследовательского проекта Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» «Антимонопольное регулирование политической конкуренции» [Электронный ресурс]. 2012-2013. URL: http://pravo.hse.ru/legalanalysis/ (дата обращения: 10.10.2014 г.).

ГЛАВА 1. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ КАК РАЗНОВИДНОСТЬ И ОСНОВА ПРАВОВОГО РЕЖИМА ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ

1.1. 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 правоотношений[9].

Конституционно-правовой режим как вид правового режима выделяют многие исследователи[10].

На наш взгляд, конституционно-правовой режим имеет все характерные признаки одного из видов правовых режимов, обладающих собственным

---

[8] Морозова Л.А. Указ. соч. С.124-125

[9] Бляхман Б.Я. О конституционно-правовом режиме регулирования общественных отношений // Правовые проблемы укрепления российской государственности: Сб. статей. / Под ред. В.Ф. Воловича. Томск: Изд-во Том.ун-та, 2000. Ч.4. С. 24

[10] Беляева Г.С. Классификация правовых режимов // Ценности и нормы правовой культуры: сборник научных статей международного круглого стола, посвященного дню рождения И.А. Ильина, русского философа и юриста. Курск, 2011. С.204-208; Забугин И.Р. Классификация специальных правовых режимов // Актуальные проблемы юридической науки: Сборник научных трудов. Вып. 7 / Отв.ред.: Хачатуров Р.Л. Тольятти: ТГУ, 2010. С. 76-8; Матузов Н.И., Малько А.В. Правовые режимы: Вопросы теории и практики // Правоведение. 1996. №1. С. 16-29; Морозова Л.А. Указ. соч. С. 120-131; Осипов П.И. Правовой режим: понятие, сущность // Экономико-правовые проблемы в современной России: сборник научных статей / Под ред.: Ашмарина Е.М., Василенко А.И., Чистяков Н.М. М.: Финакадемия, 2009. С.59-63; Павлова Л.Ю. Основания классификации правовых режимов и её значение // Современное государство и право: проблемы теории и практики: сборник научных статей. Вып. 2 / Редкол.: Мамчун В.В. Владимир: ВЮИ ФСИН России, 2010. С.112-119; Родионов О. С. Указ. соч. С.78; Султыгов М. М. Указ. соч. С.66-104; Червонюк В.И. Конституционное право России. М.: ИНФРА-М, 2004.

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.

Категорию «правовой режим» изучали многие исследователи в области теории права и из других областей права, среди которых Н.Г. Александров, С.С. Алексеев, Б.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов, С.Г. Березовская, И.Р. Забугин, М.Н. Илюшина, О.С. Иоффе, В.Б. Исаков, С.А. Комаров, А.В. Малько, Н.И. Матузов, А.В. Мелехин, Л.А. Морозова, О.Ф. Мурашетс, Т.М. Шамба, Р.Т. Мухаев, Ю.С. Новикова, П.И. Осипов, Л.Ю. Павлова, В.Н. Пяткин, О.С. Родионов, И.С. Розанов, В.Б. Рушайло, И.С. Самощенко, А.П. Ситников, М.М. Султыгов, В.А. Цыгановкин, В.И. Червонюк, Э.Ф. Шамсумова, К.В. Шундиков, и другие.

---

[11] Родионов О. С. Указ. соч. С.78

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 жизни[14].

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).

---

[12] Толковый словарь Ушакова. 1935-1940. // Сайт Словари и энциклопедии на Академике [Электронный ресурс]. Академик. 2000-2014. URL: http://dic.academic.ru (дата обращения: 21.09.2013)

[13] Толковый словарь Ефремовой. 2000. // Сайт Словари и энциклопедии на Академике [Электронный ресурс]. Академик. 2000-2014. URL: http://dic.academic.ru (дата обращения: 21.09.2013)

[14] Юридический словарь / Под ред. А.Н. Азрилияна. М.: Институт новой экономики, 2007. С. 875

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 режимом[18].

Как следует из изложенного материала, правовой режим достаточно многогранное понятие и не вмещается в лаконичное и однозначное

---

[15] Алексеев С.С. Теория права. М.: Издательство БЕК, 1995. С.239; Алексеев С. С. Право. Азбука. Теория. Философия. Опыт комплексного исследования. М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА, 1998. С.32

[16] Матузов Н.И., Малько А.В. Указ.соч. С.16-29; Теория государства и права: учебник / Н.И. Матузов, А.В. Малько. 3-е изд. М.: Дело АНХ, 2009. С.519-520

[17] Административное право: учебник / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов. 3-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2008. С.478

[18] Шамсумова Э. Ф. Указ.соч. С.76, 78

определение. Правовой режим может быть рассмотрен с разных точек зрения, как порядок регулирования; сочетание правовых средств; совокупность правовых актов; а также как средство правового воздействия; специализированный порядок деятельности; и установленный правопорядок. Понятие правового режима конструируется, исходя из понимания того, какие элементы правового режима являются наиболее значимыми. При рассмотрении понятия и описании характеристик правовых режимов отдельные авторы, используя разные подходы в исследовании, делают акцент на тех или иных проявлениях и особенностях правовых режимов. На наш взгляд, исследование функций, целей, внутренней структуры, носителей правовых режимов даёт более полное представление о правовых режимах.

Функции. В качестве важнейшей составляющей правового режима многие авторы выделяют функции. Так, функции правовых режимов рассматривают Н.И. Матузов, А.В. Малько[19], О.С. Родионов[20], М.М. Султыгов[21], Э.Ф. Шамсумова[22]. Среди функций правовых режимов можно отметить как наиболее распространенные регулятивную, обеспечительную, охранительную, оценивающую, гарантирующую и т.д.

Представленный перечень функций правового режима не является исчерпывающим. Широкий набор функций не означает, что каждый правовой режим характеризуется всеми функциями одновременно. Отдельные правовые режимы реализуют одну или несколько функций.

В ряде научных позиций устанавливается взаимосвязь функций и целей.

Цели. Правовые режимы могут устанавливаться в конкретных целях, которые, как правило, формально определены в нормативном правовом акте, который является юридическим основанием введения, функционирования и прекращения действия данного правового режима.

---

[19] Теория государства и права. Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько М. 1997. С.156-157 Цит. по: Родионов О. С Указ. соч. С.100

[20] Родионов О. С. Указ. соч. С.99

[21] Султыгов М.М. Указ. соч. С.75-77

[22] Шамсумова Э. Ф. Указ. соч. С.104

Среди наиболее распространенных целей правовых режимов выделяются,

во-первых, обеспечение, упорядочение, достижение желаемого социального результата, действий, состояния общественных отношений, национального правопорядка на объекте права в интересах субъекта права;

во-вторых, наиболее совершенное регулирование, охрана (защита) общественных отношений, обнаружение способов, ведущих к желаемому результату, удовлетворению интересов субъектов права, «управляемости» общественных отношений, которые не могут быть достигнуты в конкретное время и на определенном пространстве иными юридическими средствами[23].

Структура. Следующим направлением анализа правовых режимов, в том числе конституционно-правового режима, является исследование структурного построения режима.

Во внутренней структуре правовых режимов различают элементы правового режима. В качестве элементов правового режима рассматриваются:

- предмет регулирования правового режима, то есть субъект, объект, виды деятельности;
- правовое содержание правового режима;
- метод правового воздействия;
- отраслевой юридический инструментарий: нормы права, нормативные акты, юридические факты, правоотношения, юридическая ответственность, санкции, акты реализации прав и обязанностей, акты правоприменения и др.;
- правовые принципы;
- наличием особого законодательства.

Правовое содержание правового режима характеризуется целями и основаниями введения правового режима, а также вытекающими из этого организационными, политическими, идеологическими, экономическими и иными управленческими аспектами. Правовое содержание должно включать

[23] Родионов О. С. Указ. соч. С.94-96

в себя регулируемые правоотношения, основания и виды юридической ответственности, систему гарантий, стимулов и ограничений, и т.д.[24]

Носители (субъекты, объекты, предметы и др.). Носителями правового режима являются субъекты права (например, режим иностранных граждан, лиц без гражданства), социальные институты (например, режим здравоохранения, транспорта), социальные и природно-техногенные процессы (например, режим труда и отдыха, чрезвычайной ситуации), объекты и предметы материального мира (например, режим природных ресурсов, режим земель сельскохозяйственного назначения, режим имущества, режим совместной собственности супругов, режим документов)[25], а также определенные территории (например, режим закрытого административно-территориального образования, режим исключительной экономической зоны), правовые образования и институты (например, режим законодательства, режим отрасли), организации (например, режим атомной электростанции, военного объекта, исправительно-трудового учреждения), административная деятельность (например, режим секретности, таможенные режимы)[26].

Кроме этого, среди субъектов правовых режимов, выделяются физические и юридические лица, связанные с носителем режима (например, проживающие на режимной территории, работающие с режимными документами или на режимном объекте) и обязанные соблюдать установленные правила. Государственные и муниципальные органы и их

---

[24] Административное право: учебник / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов. 3-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2008. С.477-482; Матузов Н.И., Малько А.В. Правовые режимы: Вопросы теории и практики // Правоведение. 1996. №1. С.16-29; Особые правовые режимы Российской Федерации. Монография / Мелехин А.В. М.: Академия управления МВД России, 2008. С.16-17; Папрыгин Е.С. Понятие и сущность особых правовых режимов // История государства и права. 2008. №16. С.14; Пяткин В.Н. Природа и понятие правовых режимов. Соотношение правового режима и механизма правового регулирования // IV Державинские чтения в Республике Мордовия. Материалы региональной научно-практической конференции, г. Саранск, 29-30 апреля 2008 г. / Адишкин В.А., Кандрина И.А., Кулешова Г.П., Танимов О.В. Саранск: РПА Минюста РФ, 2008. С.73-77; Родионов О. С. Указ. соч. С.40-41; Румянцев Н.В. Административно-правовые режимы. Понятие и сущность // Закон и право. 2011. №7. С.108-109; Рушайло В.Б. Административно-правовые режимы. М.: Изд-во «Щит-М», 2000. С. 14; Шамсумова Э.Ф. Указ. соч. С. 90-92

[25] Новикова Ю.С. Правовое состояние и правовой режим: вопросы разграничения понятий // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». Выпуск 8. Том 2. 2006. №13. С.131-135

[26] Административное право: учебник / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов. 3-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2008. С.477-482

должностные лица являются специальным субъектом правовых режимов, которые обеспечивают соблюдение установленных правил[27].

Нормативная основа. Не менее важным вопросом исследования правовых режимов является изучение механизма их нормативного закрепления. Нормативное закрепление правовых режимов является малоизученной темой[28].

Правовые режимы закрепляются в нормативных правовых актах. Нормативный правовой акт должен содержать все структурные элементы правового режима, включая субъект права, объект права, правовое содержание, общественные отношения, нуждающиеся в установлении специфического правового режима, цели правового режима, стимулирующие правовые средства, меры принудительного воздействия и т.д.

Следует согласиться с мнением о том, что детальное закрепление правового режима в нормативном правовом акте ведет к устойчивости правового режима, высокой эффективности правового режима, его восприимчивости со стороны адресата, достижению целей регулирования и бесперебойной работы механизма правового регулирования. Отсутствие основных структурных элементов правового режима в нормативном правовом акте (или группе нормативных правовых актов), превращает правовой режим в недостроенную и нерабочую конструкцию, а нормативный правовой акт – в непродуманный, недоработанный и безграмотно составленный[29].

Хотя не всегда возможно включить в текст нормативного правового акта все структурные элементы правового режима по причине их достаточно большого объема. В этом случае активно используются отсылочные и бланкетные нормы, которые, в свою очередь позволяют не перегружать нормативный правовой акт, устанавливающий правовой режим, уже существующими нормативными установками, и использовать для работы

---

[27] Там же.
[28] Родионов О. С. Указ.соч.
[29] Там же. С.82

правового режима готовые и действующие конструкции, содержащиеся в других нормативных правовых актах. Кроме этого, межотраслевые правовые режимы по своей сути выходят за рамки одного отраслевого нормативного правового акта.

По нашему мнению, в механизме нормативного закрепления правового режима должен преобладать законодательный способ (т.е. посредством принятия закона). Законодательный способ закрепления правового режима имеет преимущества перед другими способами нормативного закрепления в связи с более высокой юридической силой законов, системным подходом, используемым при разработке законопроектов, а также с учетом мнения более широкого круга лиц при голосовании по законопроекту.

Назначение правового режима. Э.Ф. Шамсумова предлагает использовать «правовой режим» для характеристики особенностей той или иной отрасли права. По мнению исследователя, каждой отрасли права соответствует свой особый правовой режим[30]. На наш взгляд, такой подход является обоснованным, поскольку правовой режим позволяет рассматривать средства правого регулирования отрасли права во всем комплексе регулятивных, охранительных и процедурно-процессуальных средств, которые выражают специфику данной отрасли. Юридические средства и методы правового регулирования, придающие собственный характер отраслевому правовому режиму, позволяют гибко и дифференцированно урегулировать конкретные общественные отношения.

Приведенные общетеоретические подходы к правовому режиму позволяют утверждать, что отрасль конституционного права также может быть охарактеризована отраслевым правовым режимом, который представляет собой совокупность правовых средств, методов и способов правового регулирования, обеспечивающих отдельные правовые режимы

[30] Шамсумова Э. Ф. Указ. соч. С. 82-83,88-89; Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. М.: Юристъ, 2003. С. 13

регулирования конкретных общественных отношений в рамках предмета конституционного права.

Предмет регулирования конституционно-правового режима уже подвергался исследованиям. К примеру, М.М. Султыгов относит к предмету правового регулирования конституционно-правового режима фактические общественные отношения, складывающиеся по поводу: изменения и закрепления основ социально-экономической структуры общества, его политической системы, духовной жизни и правового статуса личности, создания условий для осуществления государственной власти, участия в ней, борьбы за нее при помощи законных средств, а также основы правового статуса личности, принципы общественного и государственного строя, основополагающие начала структурирования формы государства, механизм осуществления непосредственной и представительной демократии, деятельность законодательной, исполнительной и судебной власти, основы местного самоуправления[31]. Другие исследователи конституционно-правового режима не дают систематическую характеристику предмету регулирования конституционно-правового режима, ограничиваясь отдельными обобщенными упоминаниями, как например, общественные отношения, составляющие объект воздействия конституционного законодательства; общественные отношения, имеющие важное значение для жизнедеятельности общества и государства; экономические, политические, социальные и духовные процессы в стране, характеристика субъектов и объектов конституционного воздействия[32].

Приведенные характеристики предмета регулирования конституционно-правового режима представляются нам не достаточно полными. Например, на наш взгляд, сфера общественных отношений по поводу использования и охраны земли и других природных ресурсов, по поводу владения, пользования и распоряжения ими, а также по поводу охрана окружающей

[31] Султыгов М. М. Указ. соч. С.77
[32] Морозова Л.А. Указ. соч. С. 123, 124-125

среды, вопросы экологического благополучия населения и экологической безопасности государства имеют такое же решающее значение для жизнедеятельности общества и государства, как общественные отношения, складывающиеся по поводу формирования органов государственной власти, осуществления государственной власти, функционирования политической системы, закрепления правового статуса человека и гражданина и др. Природные ресурсы, включая землю, водные объекты, лес и другую растительность, биоресурсы и животный мир, атмосферный воздух, являются материальной основой жизни и деятельности населения страны, а благоприятная окружающая среда обеспечивает качество этой жизни и является гарантией продолжительной и плодотворной деятельности человека, что в свою очередь обеспечивает надлежащее функционирование государства и общества.

По нашему мнению, предмет регулирования конституционно-правового режима, несомненно, обусловлен представлениями о предмете конституционного права в целом[33] и, исходя из этого, к рассматриваемому предмету могут быть отнесены:

- общественные отношения в сфере изменения и закрепления политико-правовой формы государства;

- принципы общественного и государственного строя;

- общественные отношения по признанию и осуществлению основных прав и свобод человека и гражданина;

- принципы формирования и деятельности высших органов государственной власти;

- механизм осуществления непосредственной и представительной демократии;

- общественные отношения в сфере осуществления государственной власти, борьбы за нее при помощи законных средств;

---

[33] Наиболее полно и основательно предмет конституционного права рассмотрен в работе О.Е. Кутафина Предмет конституционного права. М.: Юристъ. 2001. С.9-34

- общественные отношения в сфере организации деятельности законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти;

- общественные отношения в сфере федеративного устройства;

- общественные отношения, складывающиеся по поводу изменения и закрепления основ социально-экономической структуры общества.

Как уже ранее было отмечено, отраслевой правовой режим также характеризуется методом правового воздействия, характерным для данной отрасли права. В рассматриваемом случае методом отрасли конституционного права[34]. Таким образом, конституционно-правовой режим базируется на методах конституционно-правового воздействия, среди которых выделяются следующие:

— метод общих предписаний,

— императивный метод,

— учредительно-закрепительный метод[35],

— диспозитивный метод,

— метод ценностных ориентаций[36].

Метод общих предписаний подразумевает установление общих правовых положений (нормы-установки: нормы-цели, нормы-определения, нормы-задачи, нормы-принципы, нормы-исторические справки[37]), которые находят своё детальное выражение и конкретное осуществление в других отраслях права[38]. Например, норма-принцип «граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю» (часть 1 статья 36 Конституции Российской Федерации) осуществляется в Земельном кодексе Российской Федерации[39].

---

[34] Там же. С. 35-42

[35] Султыгов М. М. Указ. соч. С. 350-351

[36] Мазаев В.Д. Метод конституционного права и конституционная экономика // Сравнительное конституционное обозрение. 2010. №2. С. 64-69

[37] Конституционное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / С.В. Васильева, В.А. Виноградов, В.Д. Мазаев. М.: Эксмо, 2011. С. 26

[38] Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс: В 2 т. М.: Юристъ, 2005. Т. 1. С.60; Мазаев В.Д. Указ. соч. С. 64-69

[39] Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 №136-ФЗ (ред. от 28.12.2013) // СЗ РФ. 29.10.2001. №44. ст. 4147

Императивный метод правового воздействия (или нормоустановительный метод – метод установления норм сверху[40]) является основным и преобладающим. Императивный метод разделяется по способам правового воздействия на метод властных предписаний и метод правового запрета[41]. Например, установление обязанностей и запретов от имени государства: каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (статья 58 Конституции Российской Федерации), владение, пользование и распоряжение землёй и другими природными ресурсами не должно наносить ущерб окружающей среде (часть 2 статьи 36 Конституции Российской Федерации), а также обеспечение получивших формально-юридическое закрепление правовых предписаний при помощи государственного принуждения.

Спецификой конституционно-правового режима является широкое использование учредительно-закрепительного метода. Учредительно-закрепительный метод (или метод установления статусов[42]), являясь разновидностью императивного метода, связан с установлением прав и обязанностей, закреплением правового статуса субъектов, правового положения объектов конституционно-правового режима[43] и т.д. Например, Российская Федерация обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации (часть 2 статьи 67 Конституции Российской Федерации).

Диспозитивный метод (по способу правового воздействия – метод дозволения[44]) применяется с некоторыми особенностями. Выбор носителями конституционно-правового режима вариантов поведения допустимы, но все они предусмотрены (или должны быть предусмотрены) в конституции или

---

[40] Щетинин Б.В. Проблемы теории советского государственного права. С. 11-12 Цит. по: Понятие, предмет и метод конституционного права Российской Федерации - от исторических истоков к современности / Дмитриев Ю.А., Мухачев И.В. М.: Манускрипт, 1998. С.47

[41] Мазаев В.Д. Указ. соч. С. 64-69

[42] Авакьян С.А. Указ. соч. С.60

[43] Султыгов М. М. Указ. соч. С. 350; Авакьян С.А. Указ. соч. С. 60-61; Морозова Л.А. Указ. соч. С.129

[44] Мазаев В.Д. Указ. соч. С. 64-69

ином нормативном правовом акте. Участники таких отношений не могут своим нормативным договором урегулировать свои взаимоотношения вместо нормативных правовых актов[45]. Например, договоры о разграничении полномочий и соглашения о передачи части полномочий могут заключаться сторонами только в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»[46], где указан исчерпывающий перечень требований к таким договорам и соглашениям, начиная с формы и языка договора и соглашения и заканчивая подробным изложением вопросов содержания договора и соглашения и процедуры заключения таких договоров и соглашений. Диспозитивный метод, хоть и имеет ограниченное действие, но по прогнозам будет играть всё большую роль в связи с общей тенденцией на демократизацию общественной жизни[47].

Метод ценностных ориентаций является специфическим методом конституционно-правового воздействия. Закрепленная в Конституции Российской Федерации система конституционных ценностей несет в себе потенциал регулятивного правового воздействия[48], отдельные конституционные ценности, будучи категорией действующего права, выполняют и регулятивные, и охранительные функции[49]. Так называемые конституционные ценности – это разнообразные объекты, признанные в качестве основных ценностей и нашедшие свое закрепление и гарантирование в использовании, реализации, охране и защите в

---

[45] Авакьян С.А. Указ. соч. С. 57-58

[46] Федеральный закон от 06.10.1999 №184-ФЗ (ред. от 28.06.2014) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 18.10.1999. №42. ст. 5005.

[47] Понятие, предмет и метод конституционного права Российской Федерации - от исторических истоков к современности / Дмитриев Ю.А., Мухачев И.В. М.: Манускрипт, 1998. С.49

[48] Мазаев В.Д. Указ. соч. С. 64-69

[49] Бондарь Н.С. Конституционные ценности как судебно-правовой фактор разрешения социальных противоречий и конфликтов: из практики Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционные ценности в теории и судебной практике: Сборник докладов. М.: Институт права и публичной политики, 2009. С.70

Конституции Российской Федерации[50]. Так, преамбула Конституции Российской Федерации провозглашает исходные нравственные и правовые ценности, признание и достижение которых рассматривается как «исходная и целевая основа»[51]. Например, вера в добро и справедливость, благополучие и процветание России, ответственность за свою Родину перед нынешними и будущими поколениями (преамбула Конституции Российской Федерации). Первая глава Конституции Российской Федерации, занимающая особое положение в системе норм Конституции Российской Федерации, имеющая повышенную защиту и составляющая, так называемую, неизменную основу Конституции Российской Федерации, использует такие категории как «высшая ценность» (статья 2), «высшее непосредственное выражение власти народа» (статья 3), «верховенство Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей территории Российской Федерации» (часть 2 статьи 4), «основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории» (часть 1 статьи 9), «высшая юридическая сила» (часть 1 статьи 15). Эти и другие конституционные ценности являются идеалом и целью, ориентиром и направлением общественного и государственно-правового развития, а также практической деятельности человека[52]. Хотя, как отмечается, лишь некоторые из конституционных ценностей используются в ходе конституционно-правовой практики, в то время как другие остаются практически неиспользованными[53].

Характерным признаком конституционно-правового режима являются также собственно конституционно-правовые нормы, конституционно-

---

[50] Витрук Н.В. Конституция Российской Федерации как ценность и конституционные ценности: вопросы теории и практики // Конституционные ценности: содержание и проблемы реализации. Материалы Международной научно-теоретической конференции 4-6 декабря 2008 г.: В 2-х т. Т.1. / Под ред. Н.В. Витрука, Л.А. Нудненко. М.: Российская академия правосудия, 2010. С.14

[51] Ескина Л.Б. Ценностный подход в конституционном праве // Конституционные ценности: содержание и проблемы реализации. Материалы Международной научно-теоретической конференции 4-6 декабря 2008 г.: В 2-х т. Т.1. / Под ред. Н.В. Витрука, Л.А. Нудненко. М.: Российская академия правосудия, 2010. С. 52-53

[52] Витрук Н.В. Указ.соч. С.17-18

[53] Лех Гарлицкий. «Конституционные ценности» и Страсбургский суд // Конституционные ценности в теории и судебной практике: сборник докладов. М.: Институт права и публичной политики, 2009. С.221

правовые отношения, субъекты конституционного права, а также конституционно-правовая ответственность и ряд иных правовых элементов.

Конституционно-правовые нормы являются основными средствами установления конституционно-правовых режимов. Они отличаются от норм иных отраслей права своим содержанием, то есть учредительным характером предписаний; источниками, в которых они выражены; сферой общественных отношений и субъектами, на регулирование поведения которых они направлены[54]. Конституционно-правовые нормы регулируют наиболее важные общественные отношения; устанавливают правовые стандарты для иных отраслей права; иногда носят более абстрактный правовой характер (нормы-цели, нормы-задачи, нормы-принципы); часто определяют поведение субъектов в общем виде и нуждаются в конкретизации посредством других нормативных правовых актов.

Конституционно-правовые отношения складываются в особой сфере общественных отношений – по поводу установления, реализации и сохранении основных политико-правовых и духовно-нравственных ценностей общества. Это такие отношения как, например, отношения по поводу осуществления политической власти, обеспечения и реализации прав и свобод человека и гражданина, справедливого распределения национальных природных богатств и т.д.

Среди участников конституционно-правовых отношений есть особые субъекты с особыми правовыми статусами, которые не могут быть субъектами других видов правоотношений. Например, многонациональный народ (преамбула Конституции Российской Федерации), народы, проживающие на соответствующей территории (часть 1 статьи 9 Конституции Российской Федерации), коренные малочисленные народы (статья 69 Конституции Российской Федерации), население соответствующих территорий (часть 2 статьи 131 Конституции Российской Федерации) и т.д.

---

[54] Султыгов М. М. Указ. соч. С. 77-78, 350-351

Особенностью юридических фактов в конституционно-правовых режимах является широкое распространение юридических фактов-состояний, то есть таких обстоятельств, которые существуют длительное время, непрерывно или периодически. К таким юридическим состояниям относится, например, состояние земли и других природных ресурсов как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (часть 1 статьи 9 Конституции Российской Федерации).

Конституционно-правовая ответственность также имеет свои особенности, которая выражается в характерных основаниях конституционно-правовой ответственности, составе конституционного деликта, конституционно-правовых санкциях, субъектах конституционно-правовой ответственности и др. Например, часто это позитивная ответственность (внутреннее отношение субъекта к выполнению норм права либо ответственность перед кем-то), иногда имеет «морально-нравственную подоплеку»[55], имеет ярко выраженный политический характер[56]. При этом необходимо отличать конституционно-правовую ответственность от политической ответственности[57]. Конституционно-правовая ответственность может возлагаться на одних субъектов за деяния других субъектов правового воздействия, на коллективный субъект может быть возложена ответственность за индивидуальный субъект, действующий от имени или в интересах коллективного субъекта[58]. Конституционно-правовая ответственность применяется к субъектам публичной власти даже, если они наделены неприкосновенностью, и к ним нельзя применить меры уголовной или административной ответственности. Среди других особенностей конституционно-правовой ответственности выделяют специфичность источников установления конституционно-правовой ответственности.

---

[55] Авакьян С.А. Указ. соч. С. 91-93

[56] Кондрашев А.А. Теория конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации. М.: Издательство Московского университета, 2011. С.32

[57] Виноградов В.А. Ответственность в механизме охраны конституционного строя. М.: Институт права и публичной политики, 2005. С. 23-27

[58] Конституционное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / С.В. Васильева, В.А. Виноградов, В.Д. Мазаев. М.: Эксмо, 2011. С. 104, 110

Источники конституционно-правовой ответственности включают Конституцию Российской Федерации, федеральные законы, постановления Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации, акты палат Федерального Собрания Российской Федерации и т.д. Санкции конституционно-правовой ответственности, как правило, лишены имущественного содержания. Они направлены в основном на ликвидацию неправомерного правового состояния, на предотвращение незаконного поведение носителей публичных властных полномочий, на принятие мер по нормальному функционированию государственного аппарата[59].

Принципы любого правового режима, в том числе конституционно-правового – это основания режима; это определяющие моменты, характеризующие правовой режим. Конституционно-правовой режим должен удовлетворять общим правовым принципам, потому что, благодаря этим принципам режим характеризуется как «правовой», то есть обеспечивающий цели и эффективность правового регулирования специфических общественных отношений. Общие принципы права – это основные идеи, исходные положения процесса формирования, развития и функционирования для всех норм, институтов и отраслей права[60]. Среди общих принципов права выделяются справедливость, равноправие, гуманизм, демократизм, единство прав и обязанностей, сочетание убеждения и принуждения, законность, правосудие и другие. Принципы правового режима могут определяться как такие основы правовой действительности, которые выявлены и сформулированы в законе для отражения специфики и своеобразия именно юридических средств, методов, способов и приёмов управления делами общества касательно определённого объекта, органа, интереса[61]. Отраслевые принципы конституционно-правового режима закреплены в Конституции Российской Федерации – основополагающем нормативном правовом акте,

[59] Кондрашев А.А. Указ. соч. С.68-73
[60] Марченко М.Н. ТГиП. М. 1996. С. 295 Цит. по: Шамсумова Э. Ф. Указ.соч. С.92
[61] Шамсумова Э.Ф. Указ. соч. С.92-93, 100-101

обладающем высшей юридической силой. Основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, основные начала территориального и институционального устройства власти в государстве составляют те основы правовой действительности, которые отражают специфику и своеобразие конституционно-правового режима касательно определённого объекта, субъекта или вида деятельности.

Наличие особого, специального законодательства является следующим элементом, характеризующим отраслевой правовой режим. Нормативное закрепление конституционно-правовых режимов осуществляется в актах более высокой и значимой правовой формы — Конституция Российской Федерации, федеральные (федеральные конституционные) законы, конституции (уставы) субъектов Российской Федерации. Отраслевые конституционно-правовые нормы содержатся также в большом круге иных нормативных правовых актов (указы президента, постановления правительства и другие), но основную роль играют именно Конституция Российской Федерации, конституции (уставы) субъектов Российской Федерации и законодательные акты[62]. Нормы конституционного законодательства работают с нормами отраслевого законодательства, а при необходимости вместо них посредством отношений, являющихся предметом регулирования норм отраслевого законодательства. Материализация внутреннего содержания конституционно-правовых норм посредством расширения отраслевого законодательства переводит бытие конституционных норм из области духа в сферу юридических технологий, усиливая действенность конституционного регулирования. Отраслевое законодательство как бы наполняет конституционное законодательство, конкретизируя и дополняя конституционные нормы. Например, большинство норм Конституции Российской Федерации отсылают к федеральным конституционным законам, федеральным законам; международным

[62] Авакьян С.А. Указ. соч. С.61

договорам. Реальное применение конституционных норм в таких случаях возможно лишь после принятия соответствующего отраслевого закона[63].

Таким образом, особенности конституционно-правового режима можно выявить в совокупном анализе предмета регулирования, метода правового воздействия, наличия своего юридического инструментария, отдельных принципов и особом законодательстве. Предметом регулирования являются все основные сферы жизнедеятельности общества: политическая, экономическая, социальная, нравственная, духовная.

На основании изложенного конституционно-правовой режим является отраслевой разновидностью правового режима, характеризующегося общественными отношениями особого вида (например, закрепление политико-правовой формы государства, формирование материальной основы функционирования государства и общества, распределение национальных природных богатств, основы духовной жизни общества и т.д.), складывающимися между особыми субъектами (например, многонациональный народ, человек, население соответствующих территорий, коренные малочисленные народы, публично-властные субъекты (например, государство в целом, субъекты Федерации, муниципальные образования, органы публичной власти и т.д.) по поводу учреждения, создания, закрепления, управления, распределения, сохранения, восстановления и т.д. особых объектов правового регулирования (например, права и свободы человека и гражданина, государственная власть, земля и другие природные ресурсы и т.д.).

Следовательно, конституционно-правовой режим — это закрепленный конституционно-правовыми нормами порядок правового регулирования, носящий учредительный характер, закрепляющий ценностные ориентиры государства, общества, человека и гражданина, имеющий целью регулирования наиболее важные политические, экономические, социальные и другие общественные отношения.

---

[63] Бляхман Б.Я. Указ. соч. С. 24-25

В юридической научной литературе выделяются некоторые виды конституционно-правовых режимов. Это конституционно-правовые режимы либо объекта правового регулирования, либо общественных отношений. Например, конституционно-правовой режим ограничения государственной власти[64], конституционно-правовой режим федеральной государственной собственности[65], конституционно-правовой режим охраны публичной собственности на природные ресурсы[66], конституционно-правовой режим гласности[67], конституционно-правовой режим государственной границы[68], конституционно-правовой режим права собственности[69], конституционно-правовой режим обеспечения безопасности в чрезвычайных ситуациях[70], конституционно-правовой режим социального государства[71], конституционно-правовой режим основ конституционного строя[72], конституционно-правовой режим прав и свобод граждан[73], конституционно-правовой режим федеративного устройства[74], конституционно-правовой режим формирования и деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления[75]. Кроме этого, Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу о существовании таких конституционно-правовых режимов, как конституционно-правовой режим

---

[64] Султыгов М.М. Указ. соч.

[65] Пахомов С.А. Конституционно-правовой режим федеральной государственной собственности в Российской Федерации: автореф. дисс. … кандидата юридических наук: 12.00.02. М., 2008

[66] Грузин С.В. Особенности конституционно-правового режима охраны публичной собственности на природные ресурсы в Российской Федерации // Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. 2007. Т.9. №29. С. 40-43

[67] Кокотов А.Н. Конституционно-правовой режим гласности / Информационное общество: право и власть: Сбор, научных статей / Отв. ред. Малинова И.П. Екатеринбург, 2001

[68] Булашов С.Н. Конституционно-правовой режим государственной границы Российской Федерации: дисс. … канд.юрид.наук: 12.00.02. М., 1998

[69] Царикаева Ж.М. Конституционно-правовой режим права собственности в Российской Федерации: дисс. … канд.юрид.наук: 12.00.02. Пенза, 2007

[70] Максимов Р.А. Конституционно-правовой режим обеспечения безопасности в чрезвычайных ситуациях // Известия Пензенского государственного педагогического университета им. В.Г. Белинского. Общественные науки. №28. 2012. С. 114-118

[71] Бычек Т.В., Гончаренко В.Д., Ростовщиков И.В. Конституционно-правовой режим социального государства и права человека: монография. Волгоград, 2011

[72] Осипов П.И. К вопросу о конституционно-правовом режиме // Юрист юга России и Закавказья. №3-4 (7-8). 2014. С. 128-135

[73] Там же

[74] Там же

[75] Там же

стабильности налоговых отношений[76], конституционно-правовой режим применения норм права[77], конституционно-правовой режим процесса отмены смертной казни[78], конституционно-правовой режим стабильных условий хозяйствования (часть 1 статьи 8, часть 1 статьи 34 Конституции Российской Федерации)[79]. Также непосредственно в Конституции Российской Федерации говорится об отдельных видах конституционно-правовых режимов: конституционно-правовой режим военного положения (часть 3 статьи 87 Конституции Российской Федерации), конституционно-правовой режим чрезвычайного положения (статья 56 Конституции Российской Федерации).

Из представленных конституционно-правовых режимов наиболее близким к нашему исследованию представляется конституционно-правовой режим охраны публичной собственности на природные ресурсы. Категория охраны права публичной собственности на природные ресурсы рассматривается как совокупность охраны объектов права публичной собственности на природные ресурсы и охрана отношений собственности на них. Выделяются следующие основные элементы содержания института охраны и защиты государственной собственности на природные ресурсы: нормативно-правовая база, регулирующая меры и юридические основания осуществления данной деятельности; механизм реализации охраны и защиты отношений собственности на природные ресурсы; виды и формы охраны и защиты публичной собственности на природные ресурсы. Механизм охраны

---

[76] Постановление Конституционного Суда РФ от 02.12.2013 №26-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 4 Закона Челябинской области "О транспортном налоге" в связи с запросом Законодательного Собрания Челябинской области» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2014. №2

[77] Определение Конституционного Суда РФ от 07.02.2012 №234-О-Р «Об отказе в принятии к рассмотрению ходатайства Совета народных депутатов Кемеровской области о разъяснении Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 4 декабря 2007 года №828-О-П». Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

[78] Определение Конституционного Суда РФ от 19.11.2009 №1344-О-Р «О разъяснении пункта 5 резолютивной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 2 февраля 1999 года №3-П по делу о проверке конституционности положений статьи 41 и части третьей статьи 42 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР, пунктов 1 и 2 Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 16 июля 1993 года "О порядке введения в действие Закона Российской Федерации "О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР "О судоустройстве РСФСР", Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Уголовный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2010. №1.

[79] Постановление Конституционного Суда РФ от 02.07.2013 №17-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 5 и статьи 391 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой открытого акционерного общества «Омскшина» // СЗ РФ. 15.07.2013. №28. ст. 3882.

права публичной собственности на природные ресурсы представляет собой совокупность правовых актов, средств, методов, процессов и процедур, направленных на защиту (охрану) указанных отношений, а также сохранность и воспроизводство национального достояния – природных ресурсов России[80].

В следующем параграфе представлены результаты исследования конституционно-правового режима природных ресурсов, который отражает иные стороны правового регулирования природных ресурсов, по сравнению с указанным конституционно-правовым режимом охраны публичной собственности на природные ресурсы.

[80] Грузин С.В. Указ.соч.

1.2. 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.

1. 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 41 Конституции Российской Федерации).

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

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

4. 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.

5. 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.

6. 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.

7. Правовое регулирование конституционно-правового режима природных ресурсов осуществляется в интересах таких субъектов, как многонациональный народ Российской Федерации; нынешние и будущие поколения; народы, проживающие на соответствующей территории;

коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока, население соответствующих территорий (Преамбула, часть 1 статьи 9, статья 69, подпункт «м» части 1 статьи 72, часть 2 статьи 131 Конституции Российской Федерации).

8. Конституционно-правовой режим природных ресурсов устанавливается в целях правового регулирования общественных отношений по поводу уникального круга объектов: природные ресурсы, природные объекты, природные территории, полезные ископаемые, окружающая среда, экологическая система, природа.

Конституция Российской Федерации при указании на природные объекты использует обобщенные понятия: «окружающая среда» (часть 2 статьи 36), «природа» (статья 58), «природные богатства» (статья 58), «природные ресурсы» (статья 9, часть 2 статьи 36, пункт «в» части 1 статьи 72);,иногда называя отдельные виды природных ресурсов: «земля» (статья 9, часть 2 статьи 36, пункт «в» части 1 статьи 72), «недра» (пункт «в» части 1 статьи 72), «водные ресурсы» (пункт «в» части 1 статьи 72), «внутренние воды» (часть 1 статьи 67), «территориальное море» (часть 1 статьи 67, пункт «н» статьи 71), «воздушное пространство над внутренними водами и территориальным морем» (часть 1 статьи 67), «воздушное пространство» (пункт «н» статьи 71), «особо охраняемые природные территории» (пункт «д» части 1 статьи 72), которые охватывают собой весь спектр возможных природных объектов, природных ресурсов, природных территорий, природных комплексов, полезных ископаемых, окружающую среду, экологические системы.

Обнаружение, выявление, а иногда и расширение или сужение, содержания понятия «другие природные ресурсы» остается актуальным для конституционно-правового режима природных ресурсов, учреждение которого может быть связано с отдельным объектом правового регулирования. По нашему мнению, конституционное регулирование использования и охраны направлено на все виды природных ресурсов,

расположенных на территории Российской Федерации. При этом отдельные виды природных ресурсов требуют повышенной охраны и особенного регулирования. Например, сельскохозяйственные земли, особо охраняемые природные территории, природные лечебные ресурсы, др. Это связано с характерными особенностями отдельных видов природных ресурсов, которые являются важными регулирующими и стабилизирующими элементами биосферы, обладают признанной экологической и экономической ценностью, имеют эстетическое, рекреационное, оздоровительное значение.

Таким образом, конституционно-правовой режим природных ресурсов обладает учредительным характером и является общим для всех природных ресурсов и охватывает все виды природных ресурсов. Хотя это не исключает возникновение отдельного конституционно-правового режима для конкретного вида природного ресурса, характеристики и свойства которого требуют особенного правового регулирования отношений собственности, гражданского оборота, эксплуатации и охраны такого ресурса.

Для дальнейшего рассмотрения правового содержания и других особенностей конституционно-правового режима природных ресурсов требуется прояснить имеющиеся вопросы с используемыми понятиями. В природоресурсном праве отсутствует четкое различие в понятиях «природный объект» и «природный ресурс», что создает немало препятствий для реализации не только отраслевого регулирования использования и охраны земли и других природных ресурсов, но и конституционно-правового регулирования

В результате проведенного анализа данных терминов в научной литературе, на наш взгляд, *природный объект* – это часть природной среды, возникшая без участия человека, взаимодействующая с остальной природой, с остальными её частями и обладающая ценностью просто в силу своего существования. То есть, предлагаем рассматривать эту часть природы не как

объект использования, а только как часть природы[81]. К числу природных объектов действующее законодательство[82] относит две группы: природные объекты и природные комплексы.

Природные объекты представляют собой объекты однородной природы, для которых законодательством определен единый правовой статус, а природные комплексы представляют собой определенную территорию, на которой расположены природные объекты различной природы.

В отношении природных комплексов законодательство выделило две основные группы: особо охраняемые природные территории[83] и особо охраняемые лечебно-оздоровительные местности, курорты[84]. Наличие особых природных свойств привело к установлению в отношении этих природных комплексов особого правового режима.

Природные ресурсы – это компоненты природной среды, природные объекты и природно-антропогенные объекты, которые используются или могут быть использованы при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в качестве источников энергии, продуктов производства и предметов потребления и имеют потребительскую ценность[85]. То есть природный ресурс – это та же самая часть природы, только имеющая потребительский интерес, это природные блага, части природы и их свойства, используемые человеком для удовлетворения своих потребностей[86].

Компоненты природной среды – это непосредственно «земля, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, растительный, животный мир и иные организмы, а также озоновый слой

---

[81] Шорников Д.В. О природных объектах, природных ресурсах и праве собственности // Сибирский юридический вестник. 2006. №4(35). С.56-63

[82] Статья 1 Федерального закона от 10.01.2002 №7-ФЗ (ред. от 12.03.2014) «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. 14.01.2002. №2. ст. 133

[83] Федеральный закон от 14.03.1995 №33-ФЗ (ред. от 12.03.2014, с изм. от 23.06.2014) «Об особо охраняемых природных территориях» // СЗ РФ. 20.03.1995. №12. ст. 1024

[84] Федеральный закон от 23.02.1995 №26-ФЗ (ред. от 25.06.2012) «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» // СЗ РФ. 27.02.1995. №9. ст. 713

[85] Статья 1 Федерального закона от 10.01.2002 №7-ФЗ (ред. от 12.03.2014) «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. 14.01.2002. №2. ст. 133

[86] Шорников Д.В. Указ. соч. С. 57

атмосферы и околоземное космическое пространство, обеспечивающие в совокупности благоприятные условия для существования жизни на Земле»[87]. На основании такого деления компонентов природной среды позволило установить шесть видов природоресурсного законодательства (земельное[88], горное[89], водное[90], лесное[91], фаунистическое[92], воздушное[93]). Компонентами природной среды также являются, например, почва с её плодородными свойствами, лесная растительность и иные полезные свойства леса, вода в поверхностных и подземных водоемах, объекты животного мира[94].

Природно-антропогенные объекты нас интересуют до тех пор, пока они сохраняют свойства природных объектов. Иначе они теряют экологические, рекреационные и иные качества, которые свойственны природным ресурсам.

Легальное определение природных ресурсов включает в себя природные объекты. Это вносит существенную путаницу в понятийный аппарат, что недопустимо в сфере законодательного регулирования.

На основании проведенного анализа законодательных актов и специальной правовой литературы можно утверждать, что природные объекты отличаются от природных ресурсов в следующем:

1. Природные объекты имеют приоритетное положение перед природными ресурсами, поскольку с гибелью первых прекращается воспроизводство вторых (например, при деградации сельхозугодий исключается ведение растениеводства; при порче водоема невозможен забор

---

[87] Статья 1 Федерального закона от 10.01.2002 №7-ФЗ (ред. от 12.03.2014) «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. 14.01.2002. №2. ст. 133

[88] Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 №136-ФЗ (ред. от 28.12.2013) // СЗ РФ. 29.10.2001. №44. ст. 4147

[89] Закон РФ от 21.02.1992 №2395-1 (ред. от 28.12.2013, с изм. от 23.06.2014) «О недрах» // СЗ РФ. 06.03.1995. №10. ст. 823

[90] Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 №74-ФЗ (ред. от 28.06.2014) // СЗ РФ. 05.06.2006. №23. ст. 238

[91] Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 №200-ФЗ (ред. от 21.07.2014) // СЗ РФ. 11.12.2006. №50. ст. 5278

[92] Федеральный закон от 24.04.1995 №52-ФЗ (ред. от 07.05.2013) «О животном мире» // СЗ РФ. 24.04.1995. №17. ст. 1462

[93] Федеральный закон от 04.05.1999 №96-ФЗ (ред. от 25.06.2012) «Об охране атмосферного воздуха» // СЗ РФ. 03.05.1999. №18. ст. 2222

[94] Кодолов В.А. К вопросу об основных отличиях правового режима природных объектов от правового режима природные ресурсов // Аграрное и земельное право. 2010. №4(64). С.35-38

воды и ведение рыболовства; при выгорании лесного массива теряется возможность заготовки древесины и побочного лесопользования).

2. Природные объекты незаменимы, а природные ресурсы заменимы (например, древесина может быть добыта только в лесах, а использование древесины может быть заменено пластмассой).

3. Природные объекты являются недвижимыми, а природные ресурсы представляют собой движимые вещи (например, русло реки постоянно, а вода в ней постоянно перемещается; недра земли неперемещаемы, а добытые из них полезные ископаемые развозятся по потребителям).

4. Природные объекты находятся в сфере действия экологических законов, а природные ресурсы – в сфере действия экономических законов (например, при осуществлении лесорубочных работ в лесу, целесообразно было бы удалять всю порубочную растительность, однако лесозаготовителям не нужны сучья срубленной древесины и пни, остающиеся на местах вырубки древесины, которые служат источником возникновения санитарной и пожарной безопасности для леса)[95].

5. Природные объекты в отличие от природных ресурсов являются основой жизнедеятельности, то есть единственным местом обитания всех человеческих поколений и обеспечением необходимых жизненных условий.

6. Природные объекты имеют вещественную определенность. Например, земля с её недрами, поверхностные и подземные воды, леса, животный мир и атмосферный воздух и т.д. В тоже время природные ресурсы бесконечны по своему разнообразию и могут иметь и не овеществленную форму (плодородие почв, биопотенциал флоры и фауны, энергетические возможности рек и т.д.).

7. Природные объекты уязвимы от природных и антропогенных факторов (эрозия почвенного покрова; гибель лесных массивов от пожаров и

[95] Кодолов В.А. Указ.соч. С. 35-38

болезней растений; истощение водоемов и т.д.), в то время как добытые природные ресурсы находятся под сохранностью новых владельцев[96].

Таким образом, полезные свойства природных объектов и природных ресурсов отличаются. Если для первых больше характерна экологическая ценность, то для вторых – экономическая. Такие имеющие наибольшее значение отличия и характерные особенности природных ресурсов и природных объектов должны быть учтены в правовом регулировании отношений собственности, гражданского оборота, вопросов эксплуатации и охраны. *Установлению специального конституционно-правового режима для отдельного вида природных ресурсов или природных объектов должно предшествовать тщательное изучение специфики предмета правового регулирования, в зависимости от экологических, экономических и других свойств.*

Исходя из сказанного, на наш взгляд, среди видовых конституционно-правовых режимов необходимо различать конституционно-правовые режимы природных объектов и конституционно-правовые режимы природных ресурсов.

При этом необходимо учитывать, что природные объекты соотносятся с природными ресурсами как целое и часть. Природные ресурсы производны от природных объектов. Таким образом, экологическое, экономическое, титульное и иное состояние природного объекта будет влиять на соответствующее состояние и положение природного ресурса.

Отношения по поводу природного объекта имеют публичный характер, а по поводу природного ресурса – частный. Части природы изначально являются природными объектами и лишь через определенное отношение человека, через прямое или косвенное опосредование их социальными отношениями, прежде всего имущественными, они квалифицируются в качестве природных ресурсов[97].

---

[96] Кодолов В.А. О результатах исследований сферы гражданско-правового регулирования эксплуатации природных ресурсов // Право и государство: теория и практика. 2011. №2(74). С. 98

[97] Шорников Д.В. Указ.соч. С. 56-63

Для целей правового регулирования и установления того или иного конституционно-правового режима природных ресурсов необходимо учитывать не только характерные особенности и свойства природных ресурсов и природных объектов, но и их соотношение друг с другом. Рассмотрим на примере традиционно выделяемых компонентов природной среды, как из природного объекта обособляется природный ресурс.

Земля может рассматриваться и как природный объект, и как природный ресурс[98]. Понятия «земельный участок» и «часть земельного участка» являются не более, чем техническими, операционными, производными понятиями по отношению к «земле». Например, понятие земельный участок имеет природоресурсную окраску. Земельный участок согласно статье 6 Земельного кодекса Российской Федерации – это часть поверхности земли (в том числе почвенный слой), границы которого описаны и удостоверены в установленном порядке. Таким образом, земельный участок – это часть поверхности земли, в том числе почвенный слой (как части природы), которая может быть природным объектом и природным ресурсом, и, будучи обособленной и вследствие такого обособления, может вовлекаться в какие угодно отношения, в том числе, имущественные, как природный ресурс. То есть, когда в современном законодательстве идет речь о земельных участках, подразумеваются, прежде всего, участки как природные ресурсы, как части земли[99].

В качестве природного ресурса понимаются участки недр, предоставляемые в пользование, то есть горные отводы или геометризованные блоки недр (участки недр с пространственно определенными границами); водные объекты или части водных объектов, то есть сосредоточение вод где-либо, в каких-либо границах, а не весь водный фонд Российской Федерации; участки лесного фонда (участки леса, участки

---

[98] Статья 6 Земельного кодекса Российской Федерации от 25.10.2001 №136-ФЗ (ред. от 28.12.2013) // СЗ РФ. 29.10.2001. №44. ст. 4147.

[99] Шорников Д.В. Указ.соч. С. 56-63

лесных земель, не покрытых лесной растительностью, и участки нелесных земель с расположенной на них растительностью)[100].

Животный мир не объединяется в единый фонд, что затрудняет установление общего правового режима для данного природного ресурса. Животный мир – это совокупность живых организмов всех видов диких животных, постоянно или временно населяющих территорию Российской Федерации и находящихся в состоянии естественной свободы, а также относящихся к природным ресурсам континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации. Дикие животные, находящиеся в полувольных условиях и искусственной среде обитания[101], оторваны от среды обитания, лишаются важного признака «экологической взаимосвязи», и поэтому лишаются статуса природных объектов.

Использование объектов животного мира может осуществляться различными способами. Например, охота, рыболовство, добыча объектов животного мира, не отнесенных к охотничьим ресурсам и водным биологическим ресурсам, использование полезных свойств почвообразователей, естественных санитаров окружающей среды, опылителей растений, биофильтраторов, или получение иными способами пользы от диких животных для удовлетворения материальных или духовных потребностей человека с изъятием их из среды обитания или без такового[102].

Атмосферный воздух и законодателем[103] и правовой наукой[104] воспринимается только как природный объект, то есть не включенным в

---

[100] Шорников Д.В. Природные ресурсы как объекты гражданских прав: автореф. дисс. ... кандидата юридических наук: 12.00.03. Иркутск, 2005. С. 7

[101] Статьи 1 и 26 Федерального закона от 24.04.1995 №52-ФЗ (ред. от 07.05.2013) «О животном мире» // СЗ РФ. 24.04.1995. №17. ст. 1462

[102] Там же статья 34

[103] Федеральный закон от 10.01.2002 №7-ФЗ (ред. от 12.03.2014) «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. 14.01.2002. №2. ст. 133

[104] См.: Лапач В.А. Система объектов гражданских прав: Теория и судебная практика. СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2002. С.306; Суханов Е.А. Лекции и праве собственности. М.: Юрид. лит., 1991. С.27; Шершеневич Г.Ф. Курс гражданского права. Тула.: Автограф, 2001. С.148; Русское гражданское право / Синайский В.И.; Редкол.: Долгов А.Г., Ем В.С. М.: Статут, 2002. 124; Победоносцев К.П. Курс гражданского права: в 3 т. М. 2003 Цит. по: Шорников Д.В. О природных объектах, природных ресурсах и праве собственности // Сибирский юридический вестник. 2006. №4(35). С. 56-63

гражданский оборот. В физическом смысле атмосферный воздух, как свободно движущийся и перемещающийся природный объект, как единый воздушный бассейн планеты, неделим и практически не обособляем[105]. Атмосферный воздух является одним из активно используемых природных ресурсов: для дыхания, в качестве движущей силы – ветра, для полетов воздушных судов и космических аппаратов, для каналов теле- и радиовещания, мобильной и спутниковой связи, выбросов вредных веществ и т.д. Таким образом, нужно признать, что атмосферный воздух используется человеком для удовлетворения своих потребностей, как и иные виды природных ресурсов. В качестве природных ресурсов в данном случае выступают так называемые «воздушные объекты»[106]. Это участки воздушного пространства с определенными в надлежащем порядке границами. Одним из таких воздушных объектов является воздушное пространство Российской Федерации[107], либо, например, воздушные коридоры для полета самолетов, канала спутниковой, сотовой и иной связи[108].

Правовой режим эксплуатации природных объектов осуществляется в зависимости от видов ресурсов, находящихся в данных объектах. В силу этого можно выделить два основных вида эксплуатации природных объектов: с изъятием природных компонентов из природных объектов и без такого изъятия. Например, к числу первого вида относится – добыча полезных ископаемых, рубка леса; к числу второго вида относится – выращивание урожая сельскохозяйственных культур на сельскохозяйственных угодьях, использование лесов для осуществления рекреационной деятельности, использование водоемов в качестве

---

[105] Шорников Д.В. Природные ресурсы как объекты гражданских прав: автореф. дисс. ... кандидата юридических наук: 12.00.03. Иркутск, 2005. С. 8

[106] Шорников Д.В. О природных объектах, природных ресурсах и праве собственности // Сибирский юридический вестник. 2006. №4(35). С. 56-63

[107] Воздушный кодекс Российской Федерации от 19.03.1997 №60-ФЗ (ред. от 20.04.2014) // СЗ РФ. 24.03.1997. №12. ст. 1383

[108] Шорников Д.В. Указ.соч. С. 56-63

транспортных магистралей, использование пространства недр для захоронения отходов[109].

Можно констатировать, что, созвучные термины «природный объект» и «природный ресурс» в процессе правового регулирования приобретают неодинаковые по объему значения. И, говоря о конституционно-правовом режиме природных ресурсов, необходимо учитывать эту разницу, и понимать, что исследуемый вид конституционно-правового режима природных ресурсов не ограничивается предметом исследования – природные ресурсы, в смысле частей природы, изъятых из экологической системы и имеющие потребительский интерес. *Предметом нашего исследования* является конституционно-правовой режим и природных ресурсов, и природных объектов, а также других частей природы, например, компонентов природной среды, полезных ископаемых, природно-антропогенных объектов, окружающей среды, экологической системы и природы в целом, которые имеют государственное значение, общественную ценность и требуют специального правового регулирования и повышенной правовой охраны.

Следовательно, *конституционно-правовой режим природных ресурсов охватывает помимо природных ресурсов и природных объектов также другие части природы, например, природные территории, компоненты природной среды, полезные ископаемые, природно-антропогенные объекты, окружающую среду, экологические системы и природу в целом.*

Одним из структурных элементов конституционно-правового режима природных ресурсов является его правовое содержание. После обобщения положений Конституции Российской Федерации и проанализированных нормативных правовых актов[110], следует вывод о том, что правовое

---

[109] Кодолов В.А. Указ.соч. С. 35-38

[110] См.: Закон РФ от 14.05.1993 №4973-1 (ред. от 18.07.2011) «О зерне» // Российская газета. 29.05.1993. №102; Закон РФ от 21.02.1992 №2395-1 (ред. от 28.12.2013, с изм. от 23.06.2014) «О недрах» // СЗ РФ. 06.03.1995. №10. ст. 823; Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 №136-ФЗ (ред. от 28.12.2013) // СЗ РФ. 29.10.2001. №44. ст. 4147; Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 №200-ФЗ (ред. от 21.07.2014) // СЗ РФ. 11.12.2006. №50. ст. 5278; Федеральный закон от 10.01.2002 №7-ФЗ (ред. от 12.03.2014) «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. 14.01.2002. №2. ст. 133; Федеральный

содержание конституционно-правового режима природных ресурсов включает в себя положения об особенностях и специальных характеристиках отдельных природных объектов, на которые распространяется указанный правовой режим, указание на виды субъектов рассматриваемого правового режима, а также специальное правовое регулирование отношений собственности, общественных отношений по поводу эксплуатации и охраны, а также требования к порядку гражданского оборота отдельных видов природных ресурсов или природных объектов, и, кроме этого, указание на цели конституционно-правового режима природных ресурсов.

В Конституции Российской Федерации и нормативных правовых актах конституционно-правовой режим природных ресурсов как отдельный правовой режим не выделяется. Чаще всего, апеллируя к положениям части 1 статьи 9 Конституции Российской Федерации, законодатель утверждает о высокой государственной, общественной и экологической роли и значении природных ресурсов и природных объектов.

Свой вклад в развитие институализации конституционно-правового положения и конституционно-правового режима природных ресурсов внёс Конституционный Суд Российской Федерации. Правовое положение, а также правовой режим отношений собственности, правоотношений по поводу

закон от 23.02.1995 №26-ФЗ (ред. от 25.06.2012) «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» // СЗ РФ. 27.02.1995. №9. ст. 713; Федеральный закон от 24.04.1995 №52-ФЗ (ред. от 07.05.2013) «О животном мире» // СЗ РФ. 24.04.1995. №17. ст. 1462; Федеральный закон от 14.03.1995 №33-ФЗ (ред. от 12.03.2014, с изм. от 23.06.2014) «Об особо охраняемых природных территориях» // СЗ РФ. 20.03.1995. №12. ст. 1024; Постановление Правительства РФ от 20.02.2006 №99 (ред. от 27.12.2012) «О федеральной целевой программе «Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006-2010 годы и на период до 2013 года» // СЗ РФ. 06.03.2006. №10. ст. 1101; Приказ Министерства природных ресурсов РФ от 22.04.2003 №342 «Об утверждении основных направлений развития системы государственных природных заповедников и национальных парков в Российской Федерации на период до 2015 года». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»; Закон Вологодской области от 06.06.2005 №1294-ОЗ (ред. от 01.04.2009) «Об обеспечении плодородия земель сельскохозяйственного назначения в Вологодской области». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»; Закон г. Москвы от 06.07.2005 №37 «О схеме развития и размещения особо охраняемых природных территорий в городе Москве». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»; Закон г. Москвы от 26.09.2001 №48 (ред. от 07.05.2014) «Об особо охраняемых природных территориях в городе Москве». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»; Закон г. Москвы от 30.06.1999 №28 (ред. от 26.10.2011) «О регулировании использования редких и исчезающих диких животных и растений на территории города Москвы». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»; Закон Ивановской области от 13.03.2009 №27-ОЗ «О землях особо охраняемых территорий регионального значения в Ивановской области». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

эксплуатации и охраны некоторых природных объектов, природных комплексов, природных ресурсов стали предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации.

Так, согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации лесной фонд признан публичным достоянием многонационального народа России ввиду его жизненно важной многофункциональной роли и значимости для общества в целом, а также необходимости обеспечения устойчивого развития и рационального использования, поэтому лесной фонд является федеральной собственностью особого рода и имеет специальный правовой режим[111].

Земля признана важнейшей частью природы, естественной средой обитания человека, природным ресурсом, используемым в качестве средства производства в сельском и лесном хозяйстве, основой осуществления хозяйственной и иной деятельности, поэтому конституционная характеристика земли как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, то есть всего многонационального народа Российской Федерации, предопределяет конституционное требование рационального и эффективного использования, а также охраны земли. Это требование адресовано государству, его органам, гражданам, всем участникам общественных отношений и является базовым для законодательного регулирования в данной сфере[112]. При регулировании земельных отношений законодатель обязан соблюдать баланс частных и публичных интересов, которые выражаются в представлении земли как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, и в требованиях охраны права частной собственности на землю[113]. Ограничения прав собственника земли, ограничения использования

---

[111] Постановление Конституционного Суда РФ от 09.01.1998 №1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 19.01.1998. №3. ст. 429

[112] Постановление Конституционного Суда РФ от 23.04.2004 №8-П «По делу о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной Думы» // СЗ РФ. 03.05.2004. №18. ст. 1833

[113] Постановление Конституционного Суда РФ от 30.01.2009 №1-П «По делу о проверке конституционности положений пунктов 2, 3 и 4 статьи 13 и абзаца второго пункта 1.1 статьи 14 Федерального закона «Об

земли по целевому назначению и другие ограничения не являются нарушением конституционных прав, а наоборот направлены на защиту прав и законных интересов граждан, в частности на охрану земли как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, сохранение особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий[114].

Уникальные природные объекты и природные территории, предусмотренные Федеральным законом «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах»[115], в соответствии с которым признаны национальным достоянием народов Российской Федерации, имеют повышенную публичную значимость в силу исключительности и невосполнимости, а также повышенную государственную охрану[116].

Таким образом, природные ресурсы обладают полезными свойствами, имеющими высокую экономическую, экологическую, эстетическую, рекреационную ценность для государства и общества. Такое высокое значение и особое положение природных ресурсов закреплено на конституционном уровне. Правовое регулирование природоресурсных и природоохранных отношений основывается на понимании принципиальной роли природных ресурсов в существовании государства, развитии экономики и общества, жизни и деятельности человека. Учитывая конституционно-

---

обороте земель сельскохозяйственного назначения» в связи с жалобой гражданки Л.Г. Погодиной» // СЗ РФ. 16.02.2009. №7. ст. 889

[114] См.: Определение Конституционного Суда РФ от 17.07.2012 №1374-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Алферова А.А. на нарушение его конституционных прав абзацем первым и вторым пункта 1 статьи 78 Земельного кодекса РФ». Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»; Определение Конституционного Суда РФ от 15.04.2008 №322-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Николаевой Л.К. и Вафаевой А.Ю. на нарушение их конституционных прав положениями пункта 2 статьи 8, пунктов 2 и 5 статьи 27, статьи 94, пункта 2 статьи 95, пунктов 2 и 3 статьи 96 Земельного кодекса РФ». Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

[115] Федеральный закон от 23.02.1995 №26-ФЗ (ред. от 25.06.2012) «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» // СЗ РФ. 27.02.1995. №9. ст. 713

[116] Определение Конституционного Суда РФ от 16.02.2006 №49-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Покровского Владимира Викторовича на нарушение его конституционных прав положениями статьи 16 Федерального закона «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах», статей 30, 154, 155, 192 Гражданского процессуального кодекса РСФСР и статей 35, 164, 165 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации». Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

правовое положение природных ресурсов в государстве и их роль в достижении конституционных целей, поставленных перед обществом, населением, нынешним поколением, возникает необходимость в формализации режима правового регулирования природоресурсных и природоохранных отношений, особого порядка правового регулирования отношений собственности, вопросов эксплуатации, гражданского оборота, охраны природных ресурсов.

Обобщая сказанное выше, следует вывод о том, что конституционно-правовой режим природных ресурсов – это основанный на Конституции Российской Федерации особый порядок правового регулирования общественных отношений, складывающийся по поводу природных ресурсов как уникального общественного блага, и предусматривающий установление целей использования природных ресурсов в интересах всего многонационального народа с учетом их исключительности и невосполнимости, дополнительных ограничений, накладываемых на собственника и другого пользователя, требований охраны природных ресурсов, и обеспечивающий доступность природных ресурсов для нынешних и будущих поколений.

1.3. Классификация конституционно-правовых режимов природных ресурсов

Классификация представляет собой важный логический прием, который используется при изучении предмета и основан на логическом делении понятия на его составные элементы. Классификация используется для характеристики объема понятия, структуры и содержания изучаемого предмета[117].

Деление или классификация конституционно-правовых режимов природных ресурсов происходит путем перечисления всех его видов, то есть меньших по объему понятий, входящих в состав делимого понятия. Классификация конституционно-правовых режимов природных ресурсов является сложной системой, так как внутри каждого вида конституционно-правового режима можно предусмотреть ещё более дробные составляющие. Конституционно-правовые режимы природных ресурсов могут быть классифицированы по тем основаниям, по которым классифицируются правовые режимы.

Мы считаем необходимым обратиться к общей классификации правовых режимов. Это позволит нам использовать общие основания деления правовых режимов на виды для классификации конституционно-правовых режимов природных ресурсов. Классификация правовых режимов позволяет более основательно подойти к анализу отдельных содержательных аспектов различных видов и форм правового воздействия. В юридической научной литературе выделяют большое количество видов правовых режимов. Предлагаем остановимся только на некоторых из них, с помощью которых возможно проанализировать конституционно-правовые режимы природных ресурсов по видам.

---

[117] Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона // Сайт Викитека [Электронный ресурс]. URL: http://ru.wikisource. org/wiki (дата обращения: 31.08.2014); Философский словарь / Под ред. И.Т. Фролова. 4-е изд. М.: Политиздат, 1981. 445 с. // FILOSOF.HISTORIC.RU: Цифровая библиотека по философии. URL: http://filosof.historic.ru/ (дата обращения: 31.08.2014)

В зависимости от сферы действия, правовые режимы делятся на национальные внутригосударственные (например, режим гражданства, финансовый, банковский, бюджетный, налоговый, пограничный, инвестиционный), международные (например, государственной границы, международного экономического права, права внешних сношений, мира и международной безопасности, борьбы с международным терроризмом, обычаев и правил ведения вооруженной борьбы), смешанные комплексные (например, исключительной экономической зоны, континентального шельфа, международной охраны окружающей среды, порядка использования воздушного пространства, космоса, международных проливов, эфира, отдельных участков суши, противодействия радиационной, экологической и другим видам опасности); либо по сфере действия выделяются следующие правовые режимы: общий режим, специальный режим, субрежим, вспомогательный режим[118];

в зависимости от предмета правового регулирования (отраслевой принадлежности[119]) выделяют конституционно-правовой (либо специальный конституционный[120]), гражданско-правовой[121], административно-правовой, трудовой, земельный, финансовый, таможенный и другие режимы, регулирующие комплекс однородных общественных отношений[122]; отраслевые международные (подсистемы международного публичного и международного частного права); публичноправовые и частноправовые[123];

в зависимости от функций права – регулятивные (например, режим землепользования, режим ипотеки земельных участков[124]), охранительные (например, режимы охраны земли, недр, почвы, поверхностных и подземных вод, лесов, иной растительности, животных и других организмов и их

---

[118] Родионов О. С. Указ. соч. С.112
[119] Беляева Г.С. Указ.соч. С.204-208
[120] Забугин И.Р. Указ.соч. С.76-80
[121] См. подробнее о гражданско-правовом режиме Титиевский А.Н. О соотношении категорий «правовой порядок» и «правовой оборот» в гражданском праве // Ученые записки Института государства и права. Сборник научных трудов. Тюмень. 2008. Вып. 9. С.57-69
[122] Беляева Г.С. Указ. соч. С.204-208
[123] Павлова Л.Ю. Указ. соч. С. 112-119
[124] Глава 11 Федерального закона от 16.07.1998 №102-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «Об ипотеке (залоге недвижимости)» // СЗ РФ. 20.07.1998. №29. ст. 3400

генетического фонда, атмосферного воздуха, озонового слоя атмосферы и околоземного космического пространства[125]), предупредительно-профилактические и воспитательные, а также режим особого регулирования (например, режим свободы торговли, режим землепользования, ипотечный режим, налоговый режим) и особой охраны[126] (например, режим охраны животного и растительного мира, режим охраны атмосферы и околоземного космического пространства);

в зависимости от уровня нормативных правовых актов (или по территории действия[127], в которой они установлены, или по подведомственности[128]) – национальные внутригосударственные: федеральные, региональные, местные[129], муниципальные и локальные, международные публичные, международные частные, международные региональные и международные локальные режимы;

в зависимости от носителя, правовые режимы делятся на режимы субъектов (например, режимы пребывания иностранных граждан, беженцев, вынужденных переселенцев, лиц без гражданства на территории Российской Федерации), режимы отдельных объектов (т.н. «видовые» правовые режимы[130]) или территориальные[131] (например, режим земель[132], режим континентального шельфа[133], режимы водоохранных зон водных объектов, особо охраняемых природных территорий[134] и объектов[135], морских портов),

---

[125] Статья 4 Федерального закона от 10.01.2002 №7-ФЗ (ред. от 12.03.2014) «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. 14.01.2002. №2. ст. 133

[126] Шамсумова Э. Ф. Указ. соч. С.121

[127] Попова Н.Ф. О классификации специальных административно-правовых режимов // Вестник Российского государственного гуманитарного университета. 2008. №5. С.42-43

[128] Забугин И.Р. Указ. соч. С.76-80

[129] Там же.

[130] Беляева Г.С. Указ. соч. С.204-208

[131] Попова Н.Ф. Указ. соч. С.42-43

[132] Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 №136-ФЗ (ред. от 28.12.2013) // СЗ РФ. 29.10.2001. №44. ст. 4147

[133] Федеральный закон от 30.11.1995 №187-ФЗ (ред. от 03.02.2014) «О континентальном шельфе Российской Федерации» // СЗ РФ. 04.12.1995. №49. ст. 4694

[134] Федеральный закон от 14.03.1995 №33-ФЗ (ред. от 12.03.2014, с изм. от 23.06.2014) «Об особо охраняемых природных территориях» // СЗ РФ. 20.03.1995. №12. ст. 1024; Федеральный закон от 23.02.1995 №26-ФЗ (ред. от 25.06.2012) «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» // СЗ РФ. 27.02.1995. №9. ст. 713

[135] Федеральный закон от 25.06.2002 №73-ФЗ (ред. от 23.07.2013) «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» // СЗ РФ. 01.07.2002. №26. ст. 2519

режимы видов деятельности (например, режимы внешнеэкономической деятельности, добычи и сдачи государству драгоценных металлов и драгоценных камней). Хотя, как правильно замечено, практически во всех случаях режим определенного объекта призван урегулировать поведение конкретных субъектов в связи с осуществлением определённых видов деятельности[136];

в зависимости от времени действия – на постоянные (например, режим национальных парков) и временные (например, карантин)[137];

в зависимости от способа правового регулирования (запрет, дозволение или обязывание) правовые режимы подразделяются на обязывающие, общедозволительные и разрешительные[138]. Разрешительные правовые режимы характерны для такой сферы, как охрана окружающей среды. Такие правовые режимы построены на дозволительных началах. В данных отношениях субъекты имеют лишь те права, которые закреплены в законодательстве. Общему запрету соответствуют конкретно определённые законодателем дозволения. Например, особые режимы лесопользования. Обычное лесопользование в хозяйственных целях выражается в заготовке древесины и относится к общему управомочивающему порядку. Но имеется и ряд других групп лесов: водоохранные, защитного типа, заповедники и другие; где центр тяжести в правовом регулировании смещается к запретам. Также в отношении заповедников законодатель прямо зафиксировал общий запрет применительно к рубке леса, поскольку это не совместимо с целью заповедников, а отдельные лесопользования допускаются в порядке исключения, в особом установленном в законе порядке. Аналогичный режим введен в отношении ряда животных, не являющихся объектами охоты и рыболовства, добывание которых осуществляется только по разрешениям. По отношению же к определенным территориям предусмотрено создание заповедников, заказников и других, специально охраняемых зон, где

[136] Павлова Л.Ю. Указ. соч. С. 112-119
[137] Попова Н.Ф. Указ. соч. С.42-43
[138] Алексеев С.С. Теория права. М.: Издательство БЕК, 1995. С.243-247

действует строгий правовой режим на основе общего запрета и где пользование допускается только в разрешительном порядке в виде исключения[139].

Таким образом, с помощью изложенных оснований классификации правовых режимов предлагаем проанализировать виды конституционно-правовых режимов природных ресурсов.

Конституционно-правовые режимы природных ресурсов являются видовой разновидностью правового режима, которые используя общетеоретические исследования классификации правовых режимов, можно охарактеризовать следующим образом по ряду предложенных оснований.

В зависимости от сферы использования конституционно-правовые режимы представляют собой национальные внутригосударственные правовые режимы; в зависимости от предмета правового регулирования – это конституционные режимы; в зависимости от уровня нормативных правовых актов – это федеральные правовые режимы; в зависимости от функций права – это регулятивные и охранительные правовые режимы; в зависимости от носителя правового режима – это правовые режимы отдельных природных ресурсов, природных объектов, природных территорий; в зависимости от времени действия – это постоянные правовые режимы.

В свою очередь внутригосударственные правовые режимы природных ресурсов в зависимости от уровня нормативных правовых актов, которыми они устанавливаются и регулируются, подразделяются на федеральные, региональные, муниципальные и локальные[140].

Внутригосударственные правовые режимы природных ресурсов основываются на Конституции Российской Федерации и федеральном законодательстве. Правовое регулирование региональных, муниципальных и локальных правовых режимов природных ресурсов не может противоречить Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству. Это связано с тем, что вопросы владения, пользования и распоряжения землей,

---

[139] Шамсумова Э. Ф. Указ. соч. С.107

[140] Матузов Н.И., Малько А.В. Правовые режимы: Вопросы теории и практики // Правоведение. 1996. №1. С.16-29

недрами, водными и другими природными ресурсами; вопросы природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности; вопросы регулирования особо охраняемых природных территорий; вопросы земельного, водного, лесного законодательства, законодательства о недрах, об охране окружающей среды находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (пункты «в», «д», «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации). А вопросы установления основ федеральной политики и федеральные программы в области экологического развития Российской Федерации, а также вопросы определения статуса и защиты территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа находятся в ведении Российской Федерации (пункты «е», «н» статьи 71 Конституции Российской Федерации). Таким образом, как известно из положений статьи 76 Конституции Российской Федерации законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по вопросам ведения Российской Федерации и по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. И в случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон. Следовательно, внутригосударственные правовые режимы природных ресурсов представляют собой единый конституционно-правовой режим природных ресурсов, установленный Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством в отношении природных ресурсов на всей территории Российской Федерации. Региональный, муниципальный и локальный правовые режимы являются территориальными разновидностями конституционно-правового режима природных ресурсов.

В зависимости от функций права конституционно-правовые режимы природных ресурсов могут быть регулятивными и охранительными.

Регулятивные конституционно-правовые режимы природных ресурсов устанавливаются с целью правового регулирования общественных отношений, возникающих по поводу природных ресурсов и природных объектов, с особенностями, которые обусловлены значимостью, ценностью и уникальностью природных ресурсов и природных объектов в Российской Федерации для состояния государства и развития общества. Такие особенности правового регулирования могут касаться отношений собственности на природные ресурсы, ограничений гражданского оборота, требований целевого использования, повышенной охраны.

Охранительные конституционно-правовые режимы природных ресурсов устанавливаются для достижения конституционных целей охраны природы, бережного отношения к природным богатствам, обеспечения права на благоприятную окружающую среду, экологическую безопасность, экологическое благополучие населения и экологическое развитие Российской Федерации (часть 2 статьи 36, часть 2 статьи 41, статьи 42, 58, пункт «е» статьи 71, пункт «д» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации). Например, конституционно-правовой режим охраны особо охраняемых природных территорий, в рамках которого различаются особые виды режима охраны по видам особо охраняемых природных территорий (государственные природные заповедники, биосферные заповедники, национальные парки, природные парки, государственные природные заказники, памятники природы, дендрологические парки, ботанические сады, иные особо охраняемые природные территории регионального и местного значения), также предусматривается изъятие указанных территорий полностью или частично из хозяйственного оборота, порядок предотвращения негативных антропогенных воздействий, финансирование и механизм управления особо охраняемыми природными территориями[141].

[141] Федеральный закон от 14.03.1995 №33-ФЗ (ред. от 12.03.2014, с изм. от 23.06.2014) «Об особо охраняемых природных территориях» // «Собрание законодательства РФ». 20.03.1995. №12. Ст.1024

Конституционно-правовые режимы природных ресурсов различаются по видам природных ресурсов, природных объектов, природных территорий. В этом случае устанавливается конституционно-правовой режим природного ресурса отдельного вида. Так, могут быть выделены конституционно-правовые режимы земли (земельного фонда, земельных ресурсов), недр (горных ресурсов), водных ресурсов, водных биоресурсов, лесного фонда и иной растительности, животного мира, атмосферного воздуха (воздушного пространства), других природных ресурсов, природных объектов, природных территорий. В настоящее время выделены конституционно-правовые режимы, как их называют «особые режимы», земли[142], лесного фонда[143], особо охраняемых природных территорий[144].

Предложенная ранее классификация правовых режимов по сфере действия[145], которая разделяет правовые режимы на общий, специальный, субрежим и вспомогательный режим, позволяет проанализировать сложившиеся на современном этапе конституционно-правовые режимы природных ресурсов.

По сфере действия конституционно-правовые режимы природных ресурсов также бывают общим и специальным. Возможно, могут быть выделены конституционно-правовые субрежимы природных ресурсов и вспомогательные конституционно-правовые режимы природных ресурсов. Предлагаем рассмотреть общий и специальный конституционно-правовые режимы природных ресурсов.

Общий правовой режим определен как комплекс правовых средств, который выражает общие и исходные соотношения способов правового регулирования на данном участке социальной жизни, а специальные правовые режимы — как модификации общих режимов, вносящие либо

---

[142] Постановление Конституционного Суда РФ от 23.04.2004 №8-П «По делу о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной Думы» // СЗ РФ. 03.05.2004. №18. ст. 1833

[143] Постановление Конституционного Суда РФ от 09.01.1998 №1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 19.01.1998. №3. ст. 429

[144] пп. «д» п. 1 ст. 72 Конституции РФ; Федеральный закон от 14.03.1995 №33-ФЗ (ред. от 12.03.2014, с изм. от 23.06.2014) «Об особо охраняемых природных территориях» // СЗ РФ. 20.03.1995. №12. ст. 1024

[145] Родионов О. С. Указ.соч. С.112

особые льготы и преимущества, состоящие в дополнительных правах, либо особые ограничения, которые заключаются в дополнительных запретах, или позитивных обязываниях[146]. Каждый нижестоящий правовой режим органически вплетается в структуру вышестоящего[147].

Следовательно, комплекс правовых средств, который выражает общие и исходные способы и условия правового регулирования общественных отношений, складывающихся по поводу природных ресурсов, в сфере осуществления права собственности, регулирования особенностей гражданского оборота, эксплуатации, охраны земли и других природных ресурсов, представляет собой общий конституционно-правовой режим природных ресурсов. Таким общим конституционно-правовым режимом природных ресурсов, по нашему мнению, является закрепленный Конституцией Российской Федерации конституционно-правовой режим основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

Такой вывод следует из того, что положение Конституции Российской Федерации «земля и другие природные ресурсы используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории» (часть 1 статьи 9 Конституции Российской Федерации) закрепляет определенные требования правового регулирования общественных отношений относительно природных ресурсов, находящихся на территории Российской Федерации. Согласно этим требованиям земля и другие природные ресурсы должны использоваться и охраняться таким образом, чтобы обеспечивались потребности народов, проживающих на соответствующей территории, связанные с их жизнью и деятельностью. И, по-видимому, имеется в виду полноценная, продуктивная жизнь и полезная хозяйственная и общественная деятельность.

---

[146] Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М. 1989. С. 187 Цит. по: Шамсумова Э. Ф. Указ.соч. С.120

[147] Родионов О. С. Указ.соч. С.112

Далее, природоресурсное и природоохранное законодательство воспроизводит это положение Конституции Российской Федерации, устанавливая принципы, обозначая цели, говоря о причинах именно такого правового регулирования и очерчивая пределы правового регулирования, общественных отношений, складывающихся по поводу природных ресурсов. Например, водное законодательство основывается на понимании значимости водных объектов в качестве основы жизни и деятельности человека[148], земельное законодательство регулирует отношения по использованию и охране земель в Российской Федерации как основы жизни и деятельности человека[149]. Федеральный закон «Об охране окружающей среды»[150] говорит о природных богатствах как об основе жизни и деятельности народов, проживающих на территории Российской Федерации, сама окружающая среда провозглашается основой жизни и деятельности народов, проживающих на территории Российской Федерации[151].

Конституционный Суд Российской Федерации обращается к содержанию части 1 статьи 9 Конституции Российской Федерации, указывая на необходимость регулирования общественных отношений, складывающихся по поводу природных ресурсов, исходя из принципа приоритета публичных интересов и обеспечения баланса частных и публичных интересов[152].

---

[148] Пункт 1 статьи 3 Водного кодекса Российской Федерации от 03.06.2006 №74-ФЗ (ред. от 28.06.2014) // СЗ РФ. 05.06.2006. №23. ст. 238

[149] Пункт 1 статьи 3 Земельного кодекса Российской Федерации от 25.10.2001 №136-ФЗ (ред. от 28.12.2013) // СЗ РФ. 29.10.2001. №44. ст. 4147

[150] Федеральный закон от 10.01.2002 №7-ФЗ (ред. от 12.03.2014) «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. 14.01.2002. №2. ст. 133

[151] Там же пункт 4 статьи 2

[152] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 05.03.2013 №5-П «По делу о проверке конституционности статьи 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды» и постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Тополь» // СЗ РФ. 18.03.2013. №11. ст. 1164; Определение Конституционного Суда РФ от 30.09.2010 №1421-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Кулаковой Натальи Анатольевны и Лисицыной Наталии Александровны на нарушение их конституционных прав статьей 11 Федерального закона «Об экологической экспертизе» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2011. №2; Постановление Конституционного Суда РФ от 14.05.2009 №8-П «По делу о проверке конституционности положения подпункта «б» пункта 4 Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» в связи с запросом Верховного суда

Таким образом, конституционное требование использовать и охранять землю и другие природные ресурсы как основу жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, предлагаем рассматривать как общее условие для правового регулирования и реализации отношений собственности, регулирования особенностей гражданского оборота, эксплуатации, охраны природных ресурсов, а также других общественных отношений, складывающихся по поводу природных ресурсов. И учитывая широкую практику применения указанного конституционного положения для регулирования общественных отношений, складывающихся по поводу природных ресурсов, путем установления правомочий, обязываний, запретов, объяснения особой роли в государстве и требований повышенной охраны, следует вывод о сложившемся конституционно-правовом режиме основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, который является общим конституционно-правовым режимом природных ресурсов. Подробный анализ указанного режима будет изложен в параграфе 2.1.

Специальные конституционно-правовые режимы природных ресурсов являются разновидностью, развитием и уточнением общего конституционно-правового режима природных ресурсов – основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Специальные конституционно-правовые режимы природный ресурсов могут быть связаны с особенностями объекта либо субъекта правового регулирования, содержать особые преимущества, дополнительные права, дополнительные ограничения, запреты, обязывания и др. Примерами особого объекта правового

Республики Татарстан» // СЗ РФ. 01.06.2009. №22. ст. 2752; Постановление Конституционного Суда РФ от 30.01.2009 №1-П «По делу о проверке конституционности положений пунктов 2, 3 и 4 статьи 13 и абзаца второго пункта 1.1 статьи 14 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» в связи с жалобой гражданки Л.Г. Погодиной» // СЗ РФ. 16.02.2009. №7. ст. 889; Постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 №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. 19.06.2000. №25. ст. 2728; Постановление Конституционного Суда РФ от 09.01.1998 №1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 19.01.1998. №3. ст. 429

регулирования является лесной фонд, земля, а особого субъекта – коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока.

Конституционный Суд Российской Федерации указывает на специальный правовой режим отдельных видов природных ресурсов (например, лесной фонд, земля), который направлен на правовое регулирование отношений собственности, порядка использования, гражданского оборота и требований к охране, что в свою очередь обусловлено жизненно важной ролью природных ресурсов для общества, требованиями соблюдения баланса публичных и частных интересов в отношениях, складывающихся по поводу отдельных видов природных ресурсов, ограничениями и обременениями прав собственника природных ресурсов.

Так, среди специальных конституционно-правовых режимов природных ресурсов можно выделить специальный конституционно-правовой режим лесного фонда[153], специальный конституционно-правовой режим природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока[154].

Кроме этого, предлагаем рассматривать в качестве специального конституционно-правового режима природных ресурсов – конституционно-правовой режим национального достояния. Отдельные виды природных ресурсов и природных объектов в Российской Федерации на законодательном уровне признаны объектами национального достояния, и в отношении этих природных ресурсов и природных объектов установлен особый порядок регулирования вопросов права собственности, гражданского оборота, эксплуатации, охраны, воспроизводства, и т.д. Кроме этого, само словосочетание «национальное достояние» и его синонимы исторически и

---

[153] Постановление Конституционного Суда РФ от 09.01.1998 №1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 19.01.1998. №3. ст. 429

[154] Ст. 69, пп. «м» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ; Федеральный закон от 07.05.2001 №49-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // СЗ РФ. 14.05.2001. №20. ст. 1972; Федеральный закон от 20.12.2004 №166-ФЗ (ред. от 28.06.2014) «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» // Российская газета. №284. 23.12.2004

лингвистически отражают высокое оценочное отношение к отдельным природным объектам, которые воспринимаются обществом и государством как исключительные, уникальные природные ресурсы и природные объекты. Анализ правового содержания конституционно-правового режима национального достояния изложен в параграфе 2.2.

Изложенная классификация конституционно-правовых режимов природных ресурсов дает более полное представление об изучаемой категории, позволяет подробно рассмотреть сущностные особенности и возможности правового регулирования конституционно-правовых режимов природных ресурсов.

Представленная классификация конституционно-правовых режимов природных ресурсов по различным основаниям (в зависимости от сферы использования, от уровня нормативных правовых актов, от функций права, по сфере действия, по видам природных ресурсов, природных объектов, природных территорий) несет в себе элемент новой систематизации как способа обобщения и упорядочивания фактического материала, установления соотношений между понятиями, выделения главного и второстепенного.

Отличительной особенностью разработанной классификации конституционно-правовых режимов природных ресурсов является введение классификационного признака «по сфере действия», согласно которому конституционно-правовой режим природных ресурсов подразделяется на общий и специальный; выявление территориальных разновидностей (федеральный, региональный, муниципальный, локальный) единого конституционно-правового режима природных ресурсов в рамках классификации в зависимости от уровня нормативных правовых актов.

ГЛАВА 2. СОДЕРЖАНИЕ ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО РЕЖИМА ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ

В предыдущей главе были рассмотрены понятие, особенности, общетеоретические характеристики и классификацию конституционно-правовых режимов природных ресурсов. Во второй главе предлагаем проанализировать структуру, правовое содержание и практику применения наиболее важных для правового регулирования видов конституционно-правовых режимов природных ресурсов.

Наше исследование показало, что в Российской Федерации наиболее ясно, четко и полно сформировались два конституционно-правовых режима природных ресурсов. Это, во-первых, общий конституционно-правовой режим основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, и во-вторых, режим «национальное достояние», которое предлагаем рассматривать как специальный конституционно-правовой режим природных ресурсов.

Конституционное положение «используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории» (часть 1 статьи 9) несет регулятивный потенциал для общественных отношений, складывающихся по поводу природных ресурсов. Сформированный общий порядок правового регулирования использования и охраны природных ресурсов и природных объектов обнаруживает в себе признаки конституционно-правового режима природных ресурсов. Исследованию «основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории» посвящен первый параграф второй главы.

Термин «национальное достояние» представляет собой определенную категорию, которая используется для усиления роли природных ресурсов,

природных объектов и природных территорий в обеспечении экономического и экологического благополучия населения, общества и государства, а также для обоснования повышенной охраны, ограничений правомочий собственника и другого пользователя природных ресурсов, ограничений видов хозяйственной, рекреационной и другой деятельности. На современном этапе назрела необходимость наполнить понятие «национальное достояние» правовым содержание. Исследованию этого вопроса посвящен второй параграф настоящей главы.

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

В части 1 статьи 9 Конституции Российской Федерации сказано, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Указанное положение истолковывается не однозначно. Полагаем, что в данном случае речь идет об общем конституционно-правовом режиме земли и других природных ресурсов, имеющем свое правовое содержание, свой потенциал регулятивного воздействия и требующий отдельного исследования.

Важнейшей составляющей правового режима основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, является его правовое содержание. Это связано с тем, что именно правовое содержание несет в себе потенциал регулятивного воздействия правового режима на избранные правоотношения по поводу земли и других природных ресурсов. Анализ правового режима осуществляется путем отдельного изучения структурных элементов правового режима, таких как субъект, объект, правовое содержание и другие структурные элементы, среди которых

можно выделить предмет правового регулирования, способы правового воздействия, юридический инструментарий и другие.

Правовое содержание конституционно-правового режима основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, может быть выявлено путем анализа правовых актов, издаваемых субъектами публичной власти. Определенную неоднозначность правового содержания указанного режима также следует выявить и преодолеть путем постановки двух важных вопросов. Является ли «основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории» особой формой права собственности народов на землю и другие природные ресурсы? Или таким образом закрепляются общие условия использования и охраны земли и других природных ресурсов, указывая на общий правовой режим природных ресурсов?

В правовых актах субъектов публичной власти различными способами закрепляются требования к порядку использования и охраны земли и других природных ресурсов как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Среди таких способов можно отметить следующие: закрепление цели использования природного ресурса, закрепление природного ресурса в федеральной собственности, ограничение гражданского оборота природного ресурса, повышенные требования охраны природного ресурса, запрет хозяйственной деятельности на природной территории, ограничение антропологической нагрузки на природный ресурс и другие способы.

Следует сказать, что целеполагание, то есть нормативное закрепление конкретных целей общественных отношений в области природных ресурсов, является одним из признаков и особенностей публичных отношений, которые указывают на имеющийся публичный интерес, публичную потребность, общественное благо[155].

---

[155] Мазаев В.Д. Понятие и конституционные принципы публичной собственности: Учебное пособие. М.: Институт права и публичной политики. 2004. С.19-27

Анализ и обобщение текстов нормативных правовых актов, содержащих упоминание природных ресурсов как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, привели к следующим результатам.

Целью правового режима основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, является формирование желаемого социального результата регулирования общественных отношений, складывающихся по поводу природных ресурсов. Это регулирование заключается в определении и установлении особенностей объекта регулирования, степени важности и обязательности регулирования указанных отношений, ценности сохранения природных ресурсов, а также в удовлетворении общественных интересов: доступ к природным ресурсам, использование природного ресурса для хозяйственной, производственной, рекреационной деятельности, извлечение материального и иного дохода от эксплуатации природного ресурса. Так, в актах правового регулирования отмечается, что природные ресурсы и природные объекты, признаваемые основой жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, являются составной частью природы[156], средой обитания объектов животного мира, растительного мира[157] и человека[158], используются

---

[156] См.: Закон Республики Башкортостан от 07.11.2005 №229-з (ред. от 31.01.2011) «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов в Республике Башкортостан». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»; Закон Воронежской области от 29.12.2010 №153-ОЗ (ред. от 27.05.2014) «Об особо ценных землях в Воронежской области». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»; Постановление Правительства Челябинской области от 22.05.2008 №133-П «О Концепции охраны и использования водных объектов Челябинской области на 2008-2020 годы». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

[157] См.: Постановление Правительства Республики Марий Эл от 15.10.2012 №398 (ред. от 25.10.2013) «Об утверждении государственной программы Республики Марий Эл «Охрана окружающей среды, воспроизводство и использование природных ресурсов на 2013-2020 годы». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»; Постановление Правительства Орловской области от 15.12.2012 №471 (ред. от 25.04.2014) «Об утверждении государственной программы Орловской области "Охрана окружающей среды, рациональное использование природных ресурсов и экологическая безопасность Орловской области на 2013-2016 годы». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»; Постановление Правительства Ростовской области от 05.02.2013 №48 (ред. от 15.05.2014) «Об утверждении Стратегии сохранения окружающей среды и природных ресурсов Ростовской области на период до 2020 года». Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»; Постановление Правительства Челябинской области от 22.05.2008 №133-П «О Концепции охраны и использования водных объектов Челябинской области на 2008-2020 годы». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

[158] См.: Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 №136-ФЗ (ред. от 28.12.2013) // СЗ РФ. 29.10.2001. №44. ст. 4147; Закон Забайкальского края от 17.02.2009 №125-ЗЗК (ред. от 24.10.2013) «Устав

человеком для потребления, для личных и бытовых нужд, в качестве средства производства, а также как недвижимое имущество, как объект права собственности и иных прав (например, земля[159], водные объекты[160], водные биоресурсы[161]), а также охраняются как части экологических систем[162].

Использование природных ресурсов, признаваемых основой жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, также должно преследовать цель обеспечения экономического, социального, экологического благополучие населения, и благополучного существования животного и растительного мира. Охрана природного ресурса, признаваемого основой жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, должна преследовать не только экологическое благополучие природного ресурса, но и здоровье населения, обеспечение благоприятных условий жизни и деятельности[163]. По нашему мнению, благополучие и здоровье населения является и должно быть признано первоочередной целью

Забайкальского края». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»; Закон Воронежской области от 29.12.2010 №153-ОЗ (ред. от 27.05.2014) «Об особо ценных землях в Воронежской области». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»; Закон Воронежской области от 25.02.2010 №7-ОЗ (ред. от 25.12.2013) «Об обеспечении плодородия земель сельскохозяйственного назначения на территории Воронежской области». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»; Указ Президента Республики Саха (Якутия) от 12.10.2011 №954 (ред. от 14.01.2013) «О государственной программе Республики Саха (Якутия) «Управление собственностью на 2012-2016 годы». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

[159] Статья 1 Земельного кодекса Российской Федерации от 25.10.2001 №136-ФЗ (ред. от 28.12.2013) // СЗ РФ. 29.10.2001. №44. ст. 4147

[160] Статья 3 Водного кодекса Российской Федерации от 03.06.2006 №74-ФЗ (ред. от 28.06.2014) // СЗ РФ. 05.06.2006. №23. ст. 238

[161] Статья 2 Федерального закона от 20.12.2004 №166-ФЗ (ред. от 28.06.2014) «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» // Российская газета. №284. 23.12.2004

[162] Статья 12 Земельного кодекса Российской Федерации от 25.10.2001 №136-ФЗ (ред. от 28.12.2013) // СЗ РФ. 29.10.2001. №44. ст. 4147

[163] См.: Постановление администрации городского округа Балашиха Московской области от 14.10.2011 №950/15-ПА «Об утверждении Долгосрочной целевой программы природоохранных мероприятий и экологического развития городского округа Балашиха на 2011-2013 годы». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»; Распоряжение Правительства Республики Дагестан от 08.02.2012 №16-р «О Концепции республиканской целевой программы «Развитие водохозяйственного комплекса Республики Дагестан в 2012-2020 годах». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»; Постановление Правительства Республики Дагестан от 26.09.2012 №322 (ред. от 30.09.2013) «Об утверждении государственной программы Республики Дагестан «Развитие водохозяйственного комплекса Республики Дагестан в 2012-2020 годах». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»; Постановление Правительства Республики Марий Эл от 11.10.2012 №391 (ред. от 27.09.2013) «О республиканской целевой программе «Развитие водохозяйственного комплекса Республики Марий Эл в 2013-2020 годах». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»; Глава 1 Постановления Правительства Республики Мордовия от 16.09.2013 №397 «Об утверждении Государственной программы Республики Мордовия «Развитие водохозяйственного комплекса Республики Мордовия» на 2014-2020 годы». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

по сравнению со всеми остальными. Как, например, установленный приоритет использования водных объектов для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения перед иными целями использования этих водных объектов[164].

Среди других распространенных целей конституционно-правового режима основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, в различных актах публичной власти отмечаются следующие: комплексное и рациональное использование и использование по целевому назначению природных ресурсов[165]; восстановление и улучшение возобновимых природных ресурсов и экономное расходование невозобновимых природных ресурсов[166]; обеспечение потребностей экономики различными видами природных ресурсов[167]; удовлетворение потребностей общества[168]; защита общественных интересов[169]; гарантирование экономического роста и

---

[164] Пункт 3 Решения Совета муниципального района Благовещенский район Республики Башкортостан от 25.11.2009 №21-160 «О Правилах использования водных объектов общего пользования, расположенных на территории муниципального района Благовещенский район Республики Башкортостан, для личных и бытовых нужд». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»; Статья 3 Закона Республики Ингушетия от 19.07.2007 № 30-РЗ «Об использовании и обеспечении безопасности водных ресурсов Республики Ингушетия». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»; Постановление Правительства Республики Саха (Якутия) от 27.05.2010 №254 «Об утверждении Концепции развития водохозяйственного комплекса Республики Саха (Якутия) до 2020 года». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

[165] См.: Статья 74 Устава Краснодарского края (ред. от 30.12.2013). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

[166] Решение Собрания депутатов Порецкого района Чувашской Республики от 06.12.2007 №С-19/6 «Об утверждении районной целевой программы «Рациональное использование и охрана земель на территории Порецкого района на 2007-2012 годы». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

[167] См.: Постановление Правительства Республики Марий Эл от 15.10.2012 №398 (ред. от 25.10.2013) «Об утверждении государственной программы Республики Марий Эл «Охрана окружающей среды, воспроизводство и использование природных ресурсов на 2013-2020 годы». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

[168] См.: Раздел 1 Указа Президента Республики Саха (Якутия) от 12.10.2011 №954 (ред. от 14.01.2013) «О государственной программе Республики Саха (Якутия) «Управление собственностью на 2012-2016 годы». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»7

[169] См.: Пункт 3.4 Постановления администрации муниципального образования муниципального района «Сыктывдинский» от 05.05.2012 №5/967 «Об утверждении порядка осуществления земельного контроля за использованием земель поселений в муниципальном районе «Сыктывдинский». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»; Пункт 3.4 Постановления администрации городского поселения «Печора» от 27.04.2012 №297-п «Об утверждении порядков осуществления муниципального контроля». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

устойчивого развития общества[170] и другие. При этом необходимо отметить, что цели и задачи регулирования или охраны отождествляются. Указанные цели в нормативных актах разного уровня также могут быть названы задачами.

Надо сказать, что особое место в правовом регулировании использования и охраны природных ресурсов, признаваемых основой жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, уделяется земле. Земля признается специальным объектом конституционно-правового регулирования[171], имеет высокое экологическое, экономическое и социальное значение[172]. Перечисленные характеристики земельного ресурса обусловлены тем, что использование земли как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, связано с использованием всех других природных объектов: водных ресурсов, лесного фонда, животного и растительного мира, полезных ископаемых и иных природных объектов. Без использования и охраны земли невозможно использование других природных ресурсов.

Также среди целей регулирования порядка использования и охраны земли как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, указываются цели предотвращения вредных воздействий на окружающую среду[173], предотвращение загрязнения,

---

[170] См.: Постановление Законодательного Собрания Нижегородской области от 28.03.2002 №588 «Об утверждении Программы развития агропромышленного комплекса Нижегородской области до 2005 года». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

[171] Определение Конституционного Суда Республики Башкортостан от 18.10.2012 №69-О «Об отказе в принятии к рассмотрению обращения общества с ограниченной ответственностью «Башкирский промышленный центр» на нарушение конституционных прав частью 1 статьи 25.2 Закона Республики Башкортостан «О регулировании земельных отношений в Республике Башкортостан». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»; Постановление Конституционного Суда Республики Башкортостан от 01.04.2005 №26-П «По делу о проверке конституционности «Правил землепользования в городе Уфе» в новой редакции в связи с запросом депутата Государственного Собрания — Курултая — Республики Башкортостан Фаниля Багимовича Таепова». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

[172] Земельный кодекс Республики Башкортостан от 22.03.91 №ВС-5/28 (ред. от 19.04.2001). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

[173] Пункт 3.3 Постановления администрации муниципального образования муниципального района «Сыктывдинский» от 05.05.2012 №5/967 «Об утверждении порядка осуществления земельного контроля за использованием земель поселений в муниципальном районе «Сыктывдинский». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»; Пункт 3.3 Постановления администрации городского поселения «Печора» от 27.04.2012 №297-п «Об утверждении порядков осуществления муниципального контроля». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

захламления, нарушения земель, других негативных, вредных воздействий хозяйственной деятельности; обеспечение улучшения и восстановления земель, подвергшихся загрязнению, захламлению, нарушению, другим негативным, вредным воздействиям хозяйственной деятельности[174], сохранение и восстановление плодородия почв, предотвращение водной эрозии и ее последствий[175].

Таким образом, нормативное упоминание земли и других природных ресурсов в качестве основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, связано в основном с нормативным закреплением, озвучивание, обозначением целей (задач) правового регулирования использования и охраны земли и других природных ресурсов как основы жизни и деятельности.

Как уже было сказано, благополучие и здоровье населения, обеспечение благоприятных условий жизни и деятельности, экологическое благополучие территории, на наш взгляд, должны быть признаны первоочередными целями конституционно-правового режима основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. В то же время, в правовом регулировании рассматриваемого конституционно-правового режима по сравнению с целями использования, эксплуатации, извлечения полезных свойств природных ресурсов, природных объектов, природных территорий преобладают цели охраны, воспроизводства, рационального использования, консервирования, реабилитации, отказа от эксплуатации природных ресурсов, природных объектов, природных территорий. В свою очередь, охрана, воспроизводство, рациональное использование и т.п. природных ресурсов, природных объектов, природных территорий представляет собой

---

[174] Статья 3 Земельного кодекса Республики Саха (Якутия) от 15.12.2010 888-З № 673-IV (ред. от 07.11.2013). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

[175] Решение Собрания депутатов Порецкого района Чувашской Республики от 06.12.2007 №С-19/6 «Об утверждении районной целевой программы «Рациональное использование и охрана земель на территории Порецкого района на 2007-2012 годы». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

охрану окружающей среды как совокупности компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов[176].

Следовательно, цели охраны окружающей среды, а именно охрана, воспроизводство, рациональное использование и т.п. природных ресурсов, природных объектов, природных территорий, наряду с другими целями, указанными выше, входят в правовое содержание конституционно-правового режима природных ресурсов основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Подтверждением тому служат ряд положений Конституции Российской Федерации и позиции Конституционного Суда Российской Федерации.

Например, Конституция Российской Федерации закрепляет обязанность каждого бережно относиться к природным богатствам (статья 58). Экологическая проблематика представлена и в статьях, посвященных владению, пользованию, распоряжению, гражданскому обороту земли и других природных ресурсов: земля и другие природные ресурсы в Российской Федерации охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (часть 1 статьи 9); владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде (часть 2 статьи 36); в Российской Федерации поощряется деятельность, способствующая экологическому благополучию (часть 2 статьи 41); к ведению Российской Федерации отнесено установление основ федеральной политики и федеральные программы в области экологического развития Российской Федерации (пункт «е» статьи 71); на свободное перемещение товаров и услуг на территории Российской Федерации могут быть наложены ограничения, если это необходимо для обеспечения охраны природы (часть 2 статьи 74); к компетенции Правительства Российской Федерации отнесено обеспечение проведения

[176] Статья 1 Федерального закона от 10.01.2002 №7-ФЗ (ред. от 12.03.2014) «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. 14.01.2002. №2. ст. 133

единой государственной политики в области экологии (пункт «в» части 1 статьи 114).

Вообще следует сказать, что, по мнению отечественных исследователей, в Конституции Российской Федерации на достаточно высоком уровне отражены так называемые «экологические культурные ценности», в том числе заимствованные из норм международного права. К этому ряду относятся право на благоприятную окружающую среду, право на достоверную информацию о её состоянии и на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическим правонарушением (статья 42); обязанность охранять природу и окружающую среду (статья 58)[177].

К тому же, Конституционный Суд Российской Федерации при рассмотрении экологических споров и других споров, которые, так или иначе, затрагивают экологические права и обязанности, сделал несколько существенных выводов, раскрывающих правовое содержание конституционно-правового режима основы жизни и деятельности, в части охраны земли и природных ресурсов. Например, конституционная обязанность сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам распространяется не только на физических и юридических лиц, но и на публичную власть. Публичная власть несет конституционную ответственность за сохранение природы и окружающей среды[178], охрана окружающей среды – важнейшая функция государства[179].

---

[177] Ялбулганов А.А. Право на благоприятную окружающую среду в системе конституционных норм: современные проблемы правопонимания в контексте конституционной культуры // Конституционная культура: универсальные ценности и национальные особенности: Сборник научных трудов. Сер. «Правоведение» Центр социал. науч.-информ. исслед. Отдел правоведения; Отв. ред. Алферова Е.В., Андреева Г.Н.. М., 2011. С. 187-200

[178] Постановление Конституционного Суда РФ от 14.05.2009 №8-П «По делу о проверке конституционности положения подпункта «б» пункта 4 Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» в связи с запросом Верховного суда Республики Татарстан» // СЗ РФ. 01.06.2009. №22. ст. 2752

[179] Определение Конституционного Суда РФ от 21.12.2011 №1743-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Ува-молоко» на нарушение конституционных прав и свобод частью 2 статьи 69 Водного кодекса Российской Федерации и пунктом 3 статьи 77, пунктом 1 статьи 78 Федерального закона «Об охране окружающей среды». Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

Владение, пользование и распоряжение природными ресурсами затрагивают права и интересы широкого круга лиц, прежде всего граждан, проживающих на соответствующей территории, и предполагают необходимость учета их прав и законных интересов[180]. Экологические и экономические конфликты должны разрешаться с учетом того, что деятельность хозяйствующих субъектов должна иметь экологически совместимый характер[181]. И правовое регулирование отношений в сфере охраны окружающей среды основывается на принципе приоритета публичных интересов[182].

Обобщая сказанное, приходим к следующему выводу. Охрана окружающей среды как совокупности отдельных природных ресурсов и природных объектов, охрана отдельных природных ресурсов и природных объектов, и как следствие экологическое благополучие соответствующей территории, экологическое благополучие населения соответствующей территории, создание благоприятных условий жизни и деятельности населения соответствующей территории соответствует целям конституционно-правового режима основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, и является составной частью правового содержания указанного конституционно-правового режима.

---

[180] Определение Конституционного Суда РФ от 24.09.2013 №1337-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Воронежской областной просветительской общественной организации «Русские люди» на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 10 части первой статьи 3 Закона Российской Федерации «О недрах». Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

[181] Определение Конституционного Суда РФ от 30.09.2010 №1421-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Кулаковой Натальи Анатольевны и Лисицыной Наталии Александровны на нарушение их конституционных прав статьей 11 Федерального закона «Об экологической экспертизе» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2011. №2

[182] Постановление Конституционного Суда РФ от 14.05.2009 №8-П «По делу о проверке конституционности положения подпункта «б» пункта 4 Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» в связи с запросом Верховного суда Республики Татарстан» // СЗ РФ. 01.06.2009. №22. ст. 2752; Постановление Конституционного Суда РФ от 05.03.2013 №5-П «По делу о проверке конституционности статьи 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды» и постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Тополь» // СЗ РФ. 18.03.2013. №11. ст. 1164

Для детального изучения правового содержания «основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории», необходимо провести исторический анализ развития этого положения.

В Федеративном договоре 1992 года, а именно в Федеративном Договоре от 31 марта 1992 года «О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации» закреплено, что «земля, недра, воды, растительный и животный мир являются достоянием (собственностью) народов, проживающих на территории соответствующих республик. Вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами регулируются Основами законодательства Российской Федерации и законодательством республик в составе Российской Федерации»[183]. Таким образом, правовой режим природных ресурсов республик в составе Российской Федерации был связан с режимом собственности на эти природные ресурсы.

Большинство конституций республик в составе Российской Федерации воспроизвели это положение Федеративного договора, закрепив, что все природные ресурсы, находящиеся на территории республики, находятся в собственности республики или народа республики. Например, «Земля, недра, леса, растительный и животный мир, водные и другие природные ресурсы являются достоянием (собственностью) Республики Алтай и национальным богатством ее народа»[184]; «Земля, недра, природные богатства, другие ресурсы на территории Республики Башкортостан являются достоянием (собственностью) ее многонационального народа. Вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, природными богатствами, другими ресурсами регулируются законодательством Республики

[183] Пункт 3 статьи III Федеративного договора – Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации от 31.03.1992 // Федеративный договор: Документы. Комментарий. М., 1994. Доступ из справочно-правовой системы «Гарант»

[184] Статья 16 Конституции Республики Алтай (Основной Закон) (принята Законом Республики Алтай от 7 июня 1997 г. №21-4) (ред. от 25.06.2012). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

Башкортостан»[185]; «Земля, недра и их богатства, воды, леса, растительный и животный мир, другие природные ресурсы на территории Республики Бурятия являются достоянием (собственностью) народа республики»[186]; «Земля, ее недра, другие природные ресурсы на территории Республики Ингушетия являются ее собственностью. Земельные отношения в Ингушетии регулируются республиканским законодательством»[187].

Отождествление понятия «собственность» и понятия «достояние» привело к правовой коллизии. Так, провозглашение земли и других природных ресурсов достоянием (собственностью) республик в составе Российской Федерации в соответствующих конституциях стала причиной конституционного спора и поводом для его рассмотрения в Конституционном Суде Российской Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации признал[188] эти положения конституций (Республики Адыгея, Республики Алтай, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия-Алания) не соответствующими Конституции Российской Федерации. Конституционный Суд Российской Федерации привел следующие аргументы:

– Из содержания статей 9 и 36 Конституции Российской Федерации следует, что «народам, проживающим на территории того или иного субъекта Российской Федерации, должны быть гарантированы охрана и использование земли и других природных ресурсов как основы жизни и

---

[185] Статья 10 Конституции Республики Башкортостан от 24.12.1993 №ВС-22/15 (ред. от 04.03.2014). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

[186] Пункт 1 статьи 8 Конституции Республики Бурятия от 22.02.1994 (ред. от 04.07.2014) (принята Верховным Советом РБ 22.02.1994). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

[187] Статья 10 Конституции Республики Ингушетия (ред. от 08.05.2013) (принята Народным Собранием - Парламентом Республики Ингушетия 27.02.1994). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

[188] Постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 №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. 19.06.2000. №25. ст. 2728; Определение Конституционного Суда РФ от 27.06.2000 №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. 17.07.2000. №29. ст. 3117

деятельности, то есть как естественного богатства, ценности (достояния) всенародного значения»[189]. И это не означает, что право собственности на природные ресурсы принадлежит субъектам Российской Федерации;

– «Конституция Российской Федерации не предопределяет обязательной передачи всех природных ресурсов в собственность субъектов Российской Федерации и не предоставляет им полномочий по разграничению собственности на эти ресурсы»[190].

– Конституция Российской Федерации относит вопросы владения, пользования и распоряжения природными ресурсами, разграничение государственной собственности, природопользование и природоресурсное законодательство к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (пункты «в», «г», «д», «к» части 1 статьи 72);

– «Субъект Российской Федерации не вправе объявить своим достоянием (собственностью) природные ресурсы, находящиеся на территории республики, и осуществлять такое регулирование отношений собственности на природные ресурсы, которое ограничивает их использование в интересах всех народов Российской Федерации, поскольку этим нарушается суверенитет Российской Федерации»[191]. Право собственности на природные ресурсы, право на разграничение собственности в отношении природных ресурсов, должны устанавливаться в соответствии с Конституцией Российской Федерации, на основании статей 9, 11 (часть 3), 36, 72 (пункты «в», «г», «д», «к» части 1) и 76 (части 2 и 5), а не на основе Федеративного договора;

– С Российской Федерации и субъектов Российской Федерации не снимается обязанность по охране и обеспечению использования земли и других природных ресурсов как основы жизни и деятельности народов,

---

[189] Там же
[190] Там же
[191] Там же

проживающих на соответствующей территории (статья 9 во взаимосвязи со статьями 71 и 72 Конституции Российской Федерации)[192].

Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу о том, что положения конституций республик в составе Российской Федерации, объявляющие землю и другие природные ресурсы, находящие на территории республики, достоянием (собственностью) республики (народа республики), не соответствуют Конституции Российской Федерации (статьям 4 (части 1 и 2), 9, 15 (часть 1), 36, 72 (пункты «в», «г» части 1) и 76 (части 2 и 5)), так как ограничивают суверенитет Российской Федерации и нарушают установленное Конституцией Российской Федерации разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации[193].

Таким образом, субъекты Российской Федерации не наделяются правом собственности в отношении всех природных ресурсов, находящихся на их территории. Вопросы владения, пользования и распоряжения землей и другими природными ресурсами, вопросы разграничения права собственности, вопросы природопользования и природоресурсного законодательства находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Субъекты Российской Федерации реализуют свои полномочия, нормативное регулирование по указанным вопросам в соответствии с общими принципами разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации[194].

После признания Конституционным Судом Российской Федерации неконституционными положения многих конституций республик в составе

---

[192] Там же

[193] Постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 №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. 19.06.2000. №25. ст. 2728

[194] См. Главу IV.1 Федерального закон от 06.10.1999 №184-ФЗ (ред. от 28.06.2014) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 18.10.1999. №42. ст. 5005

Российской Федерации, касающихся вопросов владения, пользования и распоряжения землей и другими природными ресурсами и вопросов разграничения государственной собственности на природные ресурсы, эти положения были изменены. Формулировки «достояние (собственность) народа республики» были исключены из текстов конституций. На сегодняшний день в конституциях республик в составе Российской Федерации можно встретить слова «достояние» в смысле «ценность» без слова «собственность». Также большинство конституций и уставов субъектов Российской Федерации повторяют положение части 1 статьи 9 Конституции Российской Федерации. Например, «Земля, недра, леса, растительный и животный мир, водные и другие природные ресурсы являются достоянием Республики Алтай и национальным богатством ее народа, используются и охраняются как основа его жизни и деятельности»[195]; «Земля и другие природные ресурсы используются и защищаются в Республике Башкортостан как основа жизни и деятельности ее многонационального народа»[196]. Более того, конституционная формулировка «основа жизни и деятельности» ретранслируется в нормативных правовых актах разного уровня[197].

Учитывая изложенное, приходим к выводу, что Конституционный Суд Российской Федерации не стал признавать «основу жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории» отдельным видом права собственности на природные ресурсы. Таким образом, субъекты Российской Федерации лишены самостоятельных полномочий по разграничению собственности на природные ресурсы. В вопросах

---

[195] Статья 16 Конституции Республики Алтай (Основной Закон) (принята Законом Республики Алтай от 7 июня 1997 г. №21-4) (ред. от 25.06.2012). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

[196] Статья 9 Конституции Республики Башкортостан от 24.12.1993 №ВС-22/15 (ред. от 04.03.2014). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

[197] См.: Статья 15 Конституции Республики Дагестан (принята Конституционным Собранием 10.07.2003) (ред. от 17.02.2014). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»; Статья 2 Закона Республики Ингушетия от 14.12.2007 №50-РЗ (ред. от 31.10.2013) «О регулировании земельных отношений». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»; Решение Совета городского округа г. Стерлитамак Республики Башкортостан от 09.09.2008 №2-29/9з «О принятии городской программы «Использование и охрана земель в городском округе г. Стерлитамак Республики Башкортостан на 2008-2010 годы». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

природопользования и природоресурсного законодательства субъекты Российской Федерации также не самостоятельны (часть 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации). При этом у субъектов Российской Федерации осталась обязанность по охране и обеспечению использования земли и других природных ресурсов как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

Мы разделяем мнение о том, что положение части 1 статьи 9 Конституции Российской Федерации «имеет в большей степени духовные, социальные и природоохранные истоки»[198], «отражает особую жизненную значимость данных объектов, при этом давая законодательную установку на закрепление в нормативных актах особого режима их использования и охраны»[199].

Вместе с тем, что особенно важно для понимания содержания конституционно-правового режима природных ресурсов, практическая реализация части 1 статьи 9 Конституции Российской Федерации осуществляется путем установления государственной собственности на природные ресурсы, а также с помощью природоресурсного законодательства[200].

Подавляющая часть природных ресурсов находится в государственной собственности и преимущественно в федеральной собственности. Так, все земли лесного фонда находятся в федеральной собственности[201]. Все водные объекты находятся в собственности Российской Федерации за малым исключением, которое составляют: водные объекты, расположенные на земельных участках, принадлежащих на праве собственности субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию, физическому или юридическому лицу; и водные объекты, расположенные на земельных участках, которые не находятся в собственности Российской Федерации,

---

[198] Аверьянова Н.Н. Указ. соч. С. 12
[199] Там же.
[200] Там же.
[201] Пункт 1 Статьи 8 Лесного кодекса Российской Федерации от 04.12.2006 №200-ФЗ (ред. от 21.07.2014) // СЗ РФ. 11.12.2006. №50. ст. 5278

субъектов Российской Федерации, физических или юридических лиц. В первом случае водные объекты находятся соответственно в собственности субъекта Российской Федерации, муниципального образования, физического или юридического лица. Во втором случае водные объекты являются собственностью муниципальных образований[202]. В государственной собственности находятся недра на территории Российской Федерации, включая подземное пространство и полезные ископаемые недр[203], но при этом выделяются «участки недр федерального значения» для целей обеспечения обороны страны и безопасности государства, и «участки недр местного значения» двух видов: участки, содержащие общераспространенные полезные ископаемые, и участки, используемые для строительства и эксплуатации подземных сооружений местного и регионального значения, не связанных с добычей полезных ископаемых[204]. В государственной собственности находятся дикие животные, постоянно или временно населяющие территорию Российской Федерации[205], хотя право собственности на диких животных подвергается сомнению исследователями[206].

Подобный опыт, провозглашения природных ресурсов основой жизни и деятельности, воспринят Конституцией Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года[207], которая провозглашает, что земля, ее недра, воздушное пространство, воды, леса, растительный и животный мир, другие природные ресурсы являются собственностью Кыргызской Республики, используются в

---

[202] Статья 7 Федерального закон от 03.06.2006 №73-ФЗ (ред. от 21.10.2013) «О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 05.06.2006. №23. ст. 2380; Статья 8 Водного кодекса Российской Федерации от 03.06.2006 №74-ФЗ (ред. от 28.06.2014) // СЗ РФ. 05.06.2006. №23. ст. 238

[203] Статья 1.2 Закона РФ от 21.02.1992 №2395-1 (ред. от 28.12.2013, с изм. от 23.06.2014) «О недрах» // СЗ РФ. 06.03.1995. №10. ст. 823

[204] Там же статьи 2.1., 2.3

[205] Статья 4 Федерального закона от 24.04.1995 №52-ФЗ (ред. от 07.05.2013) «О животном мире» // СЗ РФ. 24.04.1995. №17. ст. 1462

[206] См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред.: Л.В. Лазарева. М.: ООО «Новая правовая культура», 2009. // CONSTITUTION.GARANT.RU: Сайт Конституции Российской Федерации. URL: http://constitution.garant.ru (дата обращения: 28.02.2014); Шорников Д.В. О природных объектах, природных ресурсах и праве собственности // Сибирский юридический вестник. 2006. №4(35). С.56-63

[207] Конституции государств Азии. В 3 т. Т. 2: Средняя Азия и Индостан / Отв. ред.: Хабриева Т.Я. М.: НОРМА, 2010. С. 458

целях сохранения единой экологической системы как основы жизни и деятельности народа Кыргызстана и находятся под особой охраной государства. При этом в частной, муниципальной и иных формах собственности может находиться только земля, кроме пастбищ, которые не могут находиться в частной собственности (часть 5 статьи 12). Текст Конституции Кыргызской Республики достаточно определенно и однозначно связывает цель сохранения единой экологической системы как основы жизни и деятельности народа Кыргызстана с нахождением в собственности Кыргызской Республики всех природных ресурсов.

В отличие от Конституции Кыргызской Республики Конституция Российской Федерации гарантирует многообразие форм собственности на землю и другие природные ресурсы (часть 2 статьи 8 и часть 2 статьи 9 Конституции Российской Федерации). Хотя о полноценном многообразии форм собственности можно говорить только по отношению к земле. В Российской Федерации граждане, иностранные граждане, лица без гражданства и юридические лица, иностранные юридические лица имеют равный доступ к приобретению земельных участков в собственность[208]. Исключение составляют только те земельные участки, которые в соответствии с федеральными законами не могут находиться в частной собственности (например, земли лесного фонда, земли особо охраняемых природных территорий[209]) или в частной собственности иностранных лиц (например, земельные участки, находящиеся на приграничных территориях[210], земли сельскохозяйственного назначения[211], земельные

---

[208] Статья 15 Земельного кодекса Российской Федерации от 25.10.2001 №136-ФЗ (ред. от 28.12.2013) // СЗ РФ. 29.10.2001. №44. ст. 4147

[209] См.: Там же пункт 2 статьи 15, статья 27; пункт 10 статьи 1 Федерального закона от 31.05.1996 №61-ФЗ (ред. от 03.02.2014) «Об обороне» // СЗ РФ. 03.06.1996. №23. ст. 2750; пункт 3 статьи 4 Федерального закона от 29.12.1994 №79-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О государственном материальном резерве» // СЗ РФ. 02.01.1995. №1. ст. 3; пункт 2 статьи 6 Закона РФ от 14.07.1992 №3297-1 (ред. от 22.11.2011) «О закрытом административно-территориальном образовании» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 20.08.1992. №33. ст. 1915; пункт 3 статьи 4 Федерального закона от 27.02.2003 №29-ФЗ (ред. от 21.11.2011) «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта» // СЗ РФ. 03.03.2003. №9. ст. 805; статья 13 Федерального закона от 19.07.1998 №113-ФЗ (ред. от 21.11.2011) «О гидрометеорологической службе» // СЗ РФ. 27.07.1998. №30. ст. 3609

[210] Пункт 3 статьи 15 Земельного кодекса Российской Федерации от 25.10.2001 №136-ФЗ (ред. от 28.12.2013) // СЗ РФ. 29.10.2001. №44. ст. 4147; Указ Президента РФ от 09.01.2011 №26 «Об утверждении перечня

участки в границах морского порта[212]). В государственной собственности (собственность Российской Федерации и собственность субъектов Российской Федерации) находятся те земельные участки, которые признаны таковыми федеральным законом либо право собственности на которые возникло при разграничении государственной собственности на землю, либо которые приобретены по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством. Кроме этого, в собственности субъектов Российской Федерации находятся земельные участки, безвозмездно переданные из федеральной собственности, а также земельные участки, расположенные в городах Москве и Санкт-Петербурге, и земельные участки, от права собственности на которые собственник отказался, если по закону субъекта Российской Федерации такой земельный участок не является собственностью муниципального образования[213]. В муниципальной собственности находятся те земельные участки, которые признаны таковыми федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации либо земельные участки, право собственности на которые возникло при разграничении государственной собственности на землю, либо которые приобретены по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством, а также те земельные участки, которые безвозмездно переданы из федеральной собственности, и земельные участки, от права собственности на которые собственник отказался[214].

Рассмотрение вопросов собственности на землю и другие природные ресурсы в настоящем параграфе отвечает целям нашего исследования. Это связано с тем, что законодательное регулирование вопросов собственности

приграничных территорий, на которых иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками» // СЗ РФ. 10.01.2011. №2. ст. 268

[211] Статья 3 Федерального закона от 24.07.2002 №101-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» // СЗ РФ. 29.07.2002. №30. ст. 3018

[212] Пункт 2 статьи 28 Федерального закона от 08.11.2007 №261-ФЗ (ред. от 23.07.2013) «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 12.11.2007. №46. ст.5557

[213] Статьи 16, 17, 18 Земельного кодекса Российской Федерации от 25.10.2001 №136-ФЗ (ред. от 28.12.2013) // СЗ РФ. 29.10.2001. №44. ст. 4147

[214] Там же статья 19

на землю и другие природные ресурсы, ограничение форм собственности на землю и другие природные ресурсы, преобладание федеральной собственности, вопросы разграничения права собственности на землю и другие природные ресурсы являются способами реализации конституционно-правового режима основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

Учитывая положение Конституции Российской Федерации о многообразии форм собственности на землю и другие природные ресурсы и защиту различных форм собственности на землю и другие природные ресурсы (часть 2 статьи 9), считаем необходимым обратиться к дискуссии по поводу обоснованности доминирования государственной, особенно федеральной собственности, на природные ресурсы. Положения о доминировании государственной, в частности федеральной, собственности на природные ресурсы являются спорными и воспринимаются неоднозначно.

С одной стороны, высказываются опасения по поводу распределения природных ресурсов между частными владельцами, что приведет к сосредоточению большинства природных ресурсов в руках узкого круга лиц, что в свою очередь, неминуемо скажется на экономической безопасности государства[215]. В научной юридической литературе и исследованиях последних лет высказывается мнение о том, что нахождение земли и других природных ресурсов преимущественно в государственной, особенно в федеральной собственности, является гарантией сохранения земли и других природных ресурсов для будущих поколений, гарантией их использования в интересах всего многонационального народа Российской Федерации, а также гарантией экономической безопасности России[216]. Поскольку именно государство выражает интересы всего населения страны, природные ресурсы

---

[215] Аверьянова Н.Н. Указ.соч. С. 12

[216] См.: Егорова М.Б. Указ.соч. С. 163-165; Грузин С.В. Указ.соч. С. 170; Каргаманова АЛ. Развитие и реализация конституционных положений о природных ресурсах как основы жизни и деятельности людей // Правовая политика и модернизация государственности: материалы международной научно-практической конференции 13-14 декабря 2012 года. Тезисы статей молодых ученых, специалистов, аспирантов и студентов юридических вузов и факультетов. Пятигорск: РИА на Кавминводах, 2012. Т.2. С.314-315

в толковании Конституционного Суда Российской Федерации[217] должны находиться исключительно в государственной собственности, хотя исключительная государственная собственность на природные ресурсы непосредственно из норм Конституции Российской Федерации не вытекает[218]. И не для всех природных ресурсов возможно декларирование многообразия форм собственности и особенно частной собственности[219].

С другой стороны, стремление сохранить преобладание государственной и муниципальной собственности на природные ресурсы может быть признано неконституционным. Если рассматривать сочетание части 1 статьи 9 с частью 2 статьи 8 Конституции Российской Федерации, то можно прийти к заключению о том, что в Российской Федерации должны признаваться и защищаться равным образом все формы собственности на землю и другие природные ресурсы, и частная, и государственная, и муниципальная. Таким образом, конституционность положений, ограничивающих переход природных ресурсов в частную собственность, и положений, сохраняющих преобладание государственной собственности на природные ресурсы, оказывается под вопросом. Учитывая положения части 2 статьи 34 Конституции Российской Федерации, «важно не допустить злоупотреблений любым правом собственности, его резкого противопоставления общественным интересам, … монополизма в природопользовании»[220].

Нельзя не согласиться с Э.В. Талапиной, которая говорит, что вопросы разграничения права собственности на землю и другие природные ресурсы связаны не только с конституционной формулой разграничения государственной собственности. Разграничение государственной

---

[217] Постановление Конституционного Суда РФ от 09.01.1998 №1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 19.01.1998. №3. ст. 429

[218] Конституция Российской Федерации: доктринальный комментарий (постатейный) / Под ред.: Ю.А. Дмитриева. М.: Деловой двор, 2009 // CONSTITUTION.GARANT.RU: Сайт Конституции Российской Федерации. URL: http://constitution.garant.ru (дата обращения: 28.02.2014)

[219] Лебедева М.Я., Егорова М.Б. Особый правовой режим // Журнал «ЭКОС», Федеральный вестник экологического права «ЭКОС-Информ». 2004. №12 // VIPERSON.RU: Сайт Рейтинг персональных страниц и электронных библиотек VIPERSON. URL: http://viperson.ru/wind. php?ID=274215&soch=1 (дата обращения: 13.04.2012)

[220] Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред.: Л.В. Лазарева. М.: ООО «Новая правовая культура», 2009. // CONSTITUTION.GARANT.RU: Сайт Конституции Российской Федерации. URL: http://constitution.garant.ru (дата обращения: 28.02.2014)

собственности может проводиться и по объектам государственной собственности в пределах конституционно очерченного предмета ведения, но и по полномочиям в процессе реализации разграничения государственной собственности как предмета совместного ведения[221].

По нашему мнению, положение Конституции Российской Федерации о том, что земля и другие природные ресурсы должны использоваться и охраняться как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, способен выполнить только добросовестный и ответственный собственник или иной пользователь природных ресурсов, обеспокоенный не только максимальным использованием и извлечением материального и иного дохода, но и сохранением природного ресурса, его воспроизводством, восстановлением и улучшением. Например, Конституционный Суд Российской Федерации не считает нарушением конституционной свободы владения, пользования, распоряжения и иных конституционных прав и свобод обременение собственника обязанностью по эффективному использованию природных ресурсов, требованиями их охраны и обязательным учетом всеобщих (социальных, экономических, экологических и др.) интересов[222].

К примеру, можно ли считать добросовестным и ответственным собственником природных ресурсов государство в условиях, когда постоянно ухудшается экологическое состояние окружающей среды, а масштабная

---

[221] Талапина Э. В. Конституционно-правовое регулирование разграничения государственной собственности в Российской Федерации: дисс. … канд.юрид.наук: 12.00.02. М., 2000. С.197

[222] См.: Определение Конституционного Суда РФ от 17.06.2010 №884-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Загребаевой Людмилы Владимировны на нарушение ее конституционных прав пунктом 2 статьи 4 Федерального закона «О личном подсобном хозяйстве». Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»; Определение Конституционного Суда РФ от 29.09.2011 №1043-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Герлихмана Александра Евгеньевича на нарушение его конституционных прав положениями статей 15 и 34 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях». Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»; Определение Конституционного Суда РФ от 19.06.2012 №1199-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Раффи Ольги Александровны на нарушение ее конституционных прав положениями пункта 6 статьи 95 Земельного кодекса Российской Федерации, пункта 4 статьи 12 и пункта 5 статьи 16 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях», а также положения о Федеральном государственном учреждении «Национальный парк «Русский север». Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

добыча полезных ископаемых и разработка новых месторождений полезных ископаемых не улучшает благосостояние граждан. Нахождение в государственной собственности большинства природных ресурсов действительно оправдано с позиции обеспечения экономической безопасности государства, гарантии соблюдения общегосударственных интересов, но в отдельных случаях государство не справляется с обязанностями рационального и эффективного использования, охраны, восстановления и воспроизводства природных ресурсов.

Мы приведем несколько примеров из нашей практической деятельности, подтверждающие, что государство не всегда оказывается добросовестным и ответственным собственником природных ресурсов.

Первый пример. На территории города Москвы расположено более 100 особо охраняемых природных территории[223]. Почти все они находятся в государственной собственности города Москвы[224], кроме одного – Национального парка «Лосиный остров», который находится в федеральной собственности[225].

Особо охраняемая природная территория Природный парк «Долина реки Сходня в Куркино» образована в 2003 году[226], находится в государственной собственности города федерального значения Москва. В 2010 году Правительство Москвы разместило в непосредственной близости от территории Природного парка «Долина реки Сходня в Куркино»

---

[223] Перечень особо охраняемых природных территории в городе Москве // TO77.ROSREESTR.RU: Официальный сайт Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Москве. URL: http://to77.rosreestr.ru/kadastr/zemlya_monit/ohrana_moscow/ (дата обращения: 13.07.2014)

[224] Пункт 8 статьи 2 Закона г. Москвы от 26.09.2001 №48 (ред. от 07.05.2014) «Об особо охраняемых природных территориях в городе Москве». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

[225] Статья 12 Федерального закона от 14.03.1995 №33-ФЗ (ред. от 12.03.2014, с изм. от 23.06.2014) «Об особо охраняемых природных территориях» // СЗ РФ. 20.03.1995. №12. ст. 1024; Приказ Минприроды России от 26.03.2012 №82 «Об утверждении Положения о национальном парке «Лосиный остров» // Российская газета. 29.08.2012. №197

[226] Закон г. Москвы от 06.07.2005 №37 «О схеме развития и размещения особо охраняемых природных территорий в городе Москве». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»; Постановление Правительства Москвы от 16.09.2003 №782-ПП (ред. от 05.02.2008) «О создании природного парка «Долина реки Сходни в Куркино». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»; Постановление Правительства Москвы от 02.11.2004 №769-ПП (ред. от 05.05.2009) «О природном парке «Долина реки Сходни в Куркино». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

«автосвалку»[227]. «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 демонтировать[228]. Таким образом, «автосвалка» своим присутствием в непосредственной близости от особо охраняемой природной территории ставит под сомнение установленные законом[229] цели и задачи создания особо охраняемой природной территории Природного парка «Долина реки Сходня в Куркино». В соответствии с

---

[227] Распоряжение Правительства Москвы от 20.10.2010 №2341-РП «О строительстве специализированной стоянки для хранения брошенных и разукомплектованных транспортных средств по адресу: Машкинское шоссе (нечетная сторона), напротив вл. 32». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

[228] Распоряжение Правительства Москвы от 11.03.2014 №113-РП «О признании утратившим силу распоряжения Правительства Москвы от 20 октября 2010 г. №2341-РП». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

[229] Федеральный закон от 14.03.1995 №33-ФЗ (ред. от 12.03.2014, с изм. от 23.06.2014) «Об особо охраняемых природных территориях» // СЗ РФ. 20.03.1995. №12. ст. 1024; Закон г. Москвы от 26.09.2001 №48 (ред. от 07.05.2014) «Об особо охраняемых природных территориях в городе Москве». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

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 парков[230]. 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 Москвы[232] – 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 застройку[233]. Это означает вырубку около 50 га деревьев и кустарников, уничтожение Рождественского ручья – одного из притоков Сходни, нескольких родников и других водных

---

[230] Статья 21 Федерального закона от 14.03.1995 №33-ФЗ (ред. от 12.03.2014, с изм. от 23.06.2014) «Об особо охраняемых природных территориях» // СЗ РФ. 20.03.1995. №12. ст. 1024

[231] Закон г. Москвы от 06.07.2005 №37 «О схеме развития и размещения особо охраняемых природных территорий в городе Москве». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

[232] Лист 453, Карта (Схема) 6 «Особо охраняемые территории, природные и озелененные территории», Книга 2 Приложения к Закону г. Москвы от 05.05.2010 №17 (ред. от 26.10.2011) «О Генеральном плане города Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. Спецвыпуск №1. Том 2. Июнь, 2010. С. 446

[233] Проект Постановления Правительства Москвы «Об утверждении проекта планировки территории близ села Рождествено (Северо-Западный административный округ города Москвы) // MKA.MOS.RU: Официальный сайт Комитета по архитектуре и градостроительству города Москвы. URL: http://mka.mos.ru/legislation/projects/998605/ (дата обращения: 13.07.2014)

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 Москвы[235].

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 Положения о

---

[234] Закон г. Москвы от 06.07.2005 №37 «О схеме развития и размещения особо охраняемых природных территорий в городе Москве». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

[235] Постановление Правительства Москвы от 19.02.2013 №79-ПП «О Красной книге города Москвы». Доступ из справочно-правовой системы СПС «КонсультантПлюс»

[236] Закон г. Москвы от 06.07.2005 №37 «О схеме развития и размещения особо охраняемых природных территорий в городе Москве». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»; Постановление Правительства Москвы от 05.12.2006 №950-ПП «Об утверждении Положения о ландшафтном заказнике «Теплый Стан». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

[237] Статья 3, пункт 6 статьи 30, пункт 7.2 статьи 11 Федерального закона от 23.11.1995 №174-ФЗ (ред. от 28.06.2014) «Об экологической экспертизе» // СЗ РФ. 27.11.1995. №48. ст. 4556

Ландшафтном заказнике «Теплый Стан»[238]. А именно, в результате строительных работ увеличились площади, занятые строениями, автодорогами и другими поверхностями, лишенными растительности; обустройство территории особо охраняемой природной территории привело к замусориванию территории, загрязнению почвы и нарушению гидрологического режима местности; строительство привело к увеличению рекреационной и антропогенной нагрузки на природный комплекс ландшафтного заказника «Тёплый Стан»; была организована стоянка и движение автотранспорта, не связанного с функционированием особо охраняемой природной территории[239]. Руководствуясь Федеральным законом «Об особо охраняемых природных территориях»[240], который наделяет граждан и их общественные объединения правом осуществлять общественный контроль за соблюдением режима охраны и использования особо охраняемых природных территорий, и, при выявлении случаев нарушения режима охраны и использования особо охраняемых природных территорий, наделяет правом заявить о нарушении в соответствующие государственные органы и потребовать его устранения, инициативная группа местных жителей многократно обращалась в правоохранительные органы, в федеральные органы исполнительной власти в пределах их компетенции, в органы государственной власти города Москвы, Мэру Москвы и в Правительство Москвы, Президенту Российской Федерации[241]. К сожалению, приходится констатировать продолжающее нарушение режима использования и охраны особо охраняемой природной территории Ландшафтного заказника «Тёплый Стан» по указанию собственника особо охраняемой природной территории – города федерального значения Москва,

---

[238] Постановление Правительства Москвы от 05.12.2006 №950-ПП «Об утверждении Положения о ландшафтном заказнике «Теплый Стан». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

[239] Там же. Пункт 3.4. Положения о ландшафтном заказнике «Теплый Стан»

[240] Пункты 3, 4 статьи 7 Федерального закона от 14.03.1995 №33-ФЗ (ред. от 12.03.2014, с изм. от 23.06.2014) «Об особо охраняемых природных территориях» // СЗ РФ. 20.03.1995. №12. ст. 1024

[241] Переписка с федеральными органами исполнительной власти и с органами государственной власти города Москвы, а также фото и видео материалы, фиксирующие соответствующие нарушения // Районный информационный портал Теплый Стан-Форум «Ландшафтный заказник Теплый Стан» [Электронный ресурс]. URL: http://www.teplak.ru (дата обращения: 13.07.2014)

что приводит к гибели уникального природного объекта, уничтожается система экологической защиты города Москвы.

Четвертый пример. Водный объект – озеро Глушица, расположенное в городском округе Жуковский Московской области, который находится в федеральной собственности на основании Водного кодекса Российской Федерации[242]. В санитарной зоне озера Глушица построили и ввели в эксплуатацию бетонный завод, а также возводят гостиницу для рабочих завода. Разрешения на строительство завода и гостиницы нет до сих пор. Указанная проблема освещалась в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»[243]. Строительство и деятельность бетонного завода нарушает положения водного законодательства о береговой линии, которая предназначена для общего пользования, и положения водного законодательства о водоохранной зоне озера, которые вводят дополнительные ограничения хозяйственной и иной деятельности[244]. В результате деятельности бетонного завода путем проведенных обследований подведомственных учреждений Федерального агентства водных ресурсов, было установлено, что поверхностный сток озера Глушица загрязняется взвешенными вещества, нефтепродуктами; прилегающие земли – бытовыми отходами, строительным мусором; сбросом неочищенных сточных вод в водный объект нарушается почвенно-растительный слой земли и т.д. Как и в случае с особо охраняемыми природными территориями города Москвы местные жители многократно обращалась в правоохранительные органы, в федеральные органы исполнительной власти в пределах их компетенции, Губернатору Московской области, Президенту Российской Федерации. Остается только сказать, что собственник, в данном случае Российская

---

[242] Часть 1 статьи 8 Водного кодекса Российской Федерации от 03.06.2006 №74-ФЗ (ред. от 28.06.2014) // СЗ РФ. 05.06.2006. №23. ст. 238

[243] Сайт Радиостанциия «Эхо Москвы» [Электронный ресурс]. 1997-2015. URL : http://echo.msk.ru (дата обращения: 13.07.2014); Сайт РОДП «ЯБЛОКО» [Электронный ресурс]. URL: http://www.yabloko.ru (дата обращения: 13.07.2014); Ресурс гражданских активистов [Электронный ресурс]. URL: http://activatica.org/problems/view/id/139/title/zhukovskiy-unichtozhenie-ozera-glushica-podrobnosti-voprosa (дата обращения: 13.07.2014); Интернет-платформа Йополис. [Электронный ресурс]. URL: http://yopolis.ru/post/20649 (дата обращения: 13.07.2014)

[244] Статьи 6, 65 Водного кодекса Российской Федерации от 03.06.2006 №74-ФЗ (ред. от 28.06.2014) // СЗ РФ. 05.06.2006. №23. ст. 238

Федерация, бездействует, бетонный завод построили, а гостиницу строят, без разрешения на строительство, эксплуатация бетонного завода причиняет ощутимый вред природе, ведет к гибели водного объекта – озера Глушица, водных ресурсов озера, а также к утрате почвенного и растительного покрова прибрежной полосы озера.

Оценивая приведенные примеры, можно увидеть, что нахождение природного объекта в государственной собственности не всегда обеспечивает надлежащую охрану, рациональное использование природного объекта и соблюдение установленного правового режима природного объекта. До этого речь шла о том, что широкое распространение права государственной собственности на природные ресурсы в Российской Федерации связано со стремлением уберечь природные ресурсы от частного интереса в целях экономической и экологической безопасности государства и общества. Таким образом, публичный или частный собственник не всегда самостоятельно осуществляет свои правомочия в отношении природного ресурса добросовестно, исходя из интересов всего народа. Следовательно, возникает необходимость предусмотреть возможность оценки эффективности и результатов использования собственником, независимо от формы собственности, природных ресурсов, а также дополнительные формы контроля, в том числе общественного контроля.

Использование и охрана земли и других природных ресурсов как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, субъектами права не означает наделение их правом собственности на землю и другие природные ресурсы. Но наличие права собственности на землю и другие природные ресурсы влечет за собой возникновение у субъектов права, в том числе у государства, обязанности использовать и охранять их как основу жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Это означает, что собственник при реализации своих прав на природные ресурсы должен исходить из интересов всего общества, из необходимости рационального

использования, восстановления и сохранения природных ресурсов для настоящего и будущих поколений и учитывать специфику природных ресурсов, как основы жизни и деятельности. Любой собственник, публичный и частный, должен нести ответственность за сохранение земли и других природных ресурсов в целях устойчивого развития общества. И, говоря о публичном собственнике, публичная собственность на природные ресурсы должна быть, в первую очередь, связана с осуществлением публичных функций, а не с извлечением материального дохода, как это произошло в приведенных примерах. Как справедливо отмечает Г.Н. Андреева, участники правоотношений, связанных с публичной собственностью на природные ресурсы должны изначально знать, что они вовлечены в отношения особого правового режима, установленного в интересах общества в целом[245], а также будущих поколений.

Публичная собственность, в том числе публичная собственность на природные ресурсы, отражает отношения по поводу владения общественным благом для удовлетворения публичного интереса. Публичный интерес включает в себя общественный интерес. Носителями общественного интереса являются общество, большие и малые социальные группы, общественные объединения и т.д. Критерии определения общественного интереса, способы признания общественного интереса, а также другие средства обеспечения общественного интереса, как правило, закрепляются в конституциях[246].

В некоторых конституциях зарубежных государств публичный интерес (англ. public – общественный, публичный) является основой или источником регулирования вопросов собственности на природные ресурсы, вопросов природопользования, а также вопросов охраны природных ресурсов. Например, «Союз … бережет ландшафты, пейзажи, … а также памятники

---

[245] Андреева Г.Н. Современное правовое оформление публичного характера государственной собственности в Российской Федерации и концепция публичной собственности // Конституционное и муниципальное право. 2004. №6. С.2-7

[246] Мазаев В.Д. Понятие и конституционные принципы публичной собственности: Учебное пособие. М.: Институт права и публичной политики. 2004. С.19-27

природы …; он сохраняет их в первозданном виде, если публичный интерес этого требует» (Швейцария)[247]; «Основополагающие принципы: … обобществление … земель, а также природных ресурсов в соответствии с общественными интересами» (Португалия)[248]; «Все природные богатства Республики Македония, растительный и животный мир, … представляют общественный интерес Республики Македония…»[249]; «Все богатства недр, воздушное пространство, воды и леса, используемые в общественных интересах…» (Молдова)[250]. В Конституции Турецкой Республики присутствует отдельная глава «Общественный интерес», которая регулирует использование различных видов природных ресурсов[251].

Способами признания общественного интереса, средствами обеспечения общественного интереса в зарубежной конституционной модели являются закрепление природных ресурсов преимущественно в государственной собственности, установление приоритета общественного интереса в природопользовании, фиксирование механизма ограничения права частной собственности, в том числе права частной собственности на природные ресурсы, а также создание специальных государственных фондов для распределения и использования доходов от эксплуатации природных ресурсов в общественных интересах.

В некоторых странах в целях аккумулирования и реализации доходов, поступающих от эксплуатации природных ресурсов, созданы специальные

---

[247] Пункт 2 статьи 78 Союзной Конституции Швейцарской Конфедерации от 18 апреля 1999 года // Конституции государств Европы: В 3-х т. Т. 3 / Под общ. ред. Окунькова Л.А. М.: НОРМА, 2001. С. 550

[248] Пункт «d» статьи 80 Конституции Португальской Республики от 2 апреля 1976 года // Конституции государств Европы: В 3-х т. Т. 2 / Под общ. ред. Окунькова Л.А. М.: НОРМА, 2001. С. 774

[249] Статья 56 Конституции Республики Македония от 17 ноября 1991 года // Конституции государств Европы. Т. 2. С.442; УСТАВ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА, 17 ноември 1991 година // Сайт Викитека [Электронный ресурс]. URL: http://ru.wikisource. org/wiki (дата обращения: 31.08.2014)

[250] Пункт 4 статьи 127 Конституции Республики Молдова от 29 июля 1994 года // Конституции государств Европы. Т. 2. С.572; CONSTITUŢIA REPUBLICII MOLDOVA din 29.07.1994 // Сайт Всемирной организации интеллектуальной собственности (WIPO) [Электронный ресурс]. URL: http://www.wipo.int/ (дата обращения: 19.08.2014)

[251] Глава III Конституции Турецкой Республики от 7 ноября 1982 года // Конституции государств Европы. Т. 2. С. 279

государственные фонды. Например, Постоянный фонд штата Аляска[252], Государственный нефтяной фонд Норвегии[253], Национальный фонд Республики Казахстан[254], Государственный Нефтяной фонд Азербайджанской Республики[255], Резервный фонд и Фонд национального благосостояния в Российской Федерации[256]. Целями создания указанных фондов являются использование средств для реализации инвестиционной, антиинфляционной и дивидендной программ (Аляска); сглаживание краткосрочных колебаний валютных поступлений от экспорта газа и нефти, финансирование растущих расходов по выплате пенсий и затрат на медицинские услуги (Норвегия); обеспечение стабильного социально-экономического развития страны, накопление финансовых средств для будущих поколений, снижение зависимости экономики от воздействия неблагоприятных внешних факторов, снижение зависимости республиканского и местных бюджетов от конъюнктуры мировых цен (Казахстан); решение неотложных общенациональных проблем, строительство и реконструкция инфраструктуры объектов стратегического значения (Азербайджан); покрытие дефицита федерального бюджета (Резервный фонд Российской Федерации) и обеспечение софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан, а также обеспечения сбалансированности бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации (Фонд национального благосостояния).

Конституции большинства государств закрепляют природные ресурсы преимущественно в государственной собственности.

---

[252] См.: Моргунов Е.В. Фонд будущих поколений: сущность и содержание (на примере постоянного фонда Аляски) // Тезисы доклада. Вестник ГУУ, Серия «Институциональная экономика». М.: ГУУ, 2002. №3. С.179-186. URL: http://www.ipr-ras.ru (дата обращения: 01.11.2014)

[253] См.: Данилина М.В. Функционирование государственного нефтяного стабилизационного фонда (опыт Норвегии) // ECFOR.RU: сайт Института народнохозяйственного прогнозирования РАН. URL: http://www.ecfor.ru (дата обращения: 01.11.2014)

[254] Указ Президента Республики Казахстан от 23.08.2000 №402 «О национальном фонде Республики Казахстан» // MINFIN.GOV.KZ: Официальный Интернет-ресурс Министерства финансов Республики Казахстан. 2001-2015. URL: http://www.minfin.gov.kz/ (дата обращения: 12.11.2014)

[255] Указ Президента Азербайджанской Республики от 29.12.1999 №240 «О создании Государственного Нефтяного фонда Азербайджанской Республики» // AZERBAIJAN.AZ: Портал фонд Гейдара Алиева. URL: http://www.azerbaijan.az/ (дата обращения: 12.11.2014)

[256] Глава 13.2. Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31.07.1998 №145-ФЗ (ред. от 22.10.2014) // СЗ РФ. 03.08.1998. №31. ст. 3823

Например, в ряде конституций государств Европы: «К имуществу государства относится … во всех случаях – прибрежная зона, пляжи…» (Испания)[257]; «Вся земля и все рудники, минералы и воды … принадлежат государству» (Ирландия)[258]; «Минеральные богатства, пещеры, подземные воды, природные лечебные источники и водные потоки являются собственностью Словацкой Республики»[259]; «Богатства недр …, воды …, пляжи … являются объектами исключительно публичной собственности» (Румыния)[260]; «Подземные богатства, прибрежная полоса пляжей, … воды, леса и парки национального значения, природные и археологические заповедники, … являются исключительной государственной собственностью» (Болгария)[261]; «Недра, воды, леса составляют исключительную собственность государства. Земли сельскохозяйственного назначения находятся в собственности государства» (Беларусь)[262]; «Земля, ее недра, … водные и иные природные ресурсы, находящиеся в пределах территории Украины, … являются объектами права собственности Украинского народа»[263]; «Все богатства недр, … воды и леса … являются объектами исключительно публичной собственности» (Молдова)[264].

В конституциях государств Азии: «Недра, воды, леса, горы, целинные земли, отмели и другие природные ресурсы являются государственной, то есть общенародной, собственностью» (Китай)[265]; «Природные богатства и ресурсы находятся в распоряжении и под контролем государства»

---

[257] Пункт 2 статьи 132 Конституции Королевства Испания от 27 декабря 1978 года // Конституции государств Европы. Т. 2. С. 79

[258] Пункт 2 статьи 10 Конституции Ирландии от 29 декабря 1937 года // Конституции государств Европы: В 3 т. Т. 1 / Под общ. ред. Окунькова Л.А. М.: НОРМА, 2001. С. 786-787

[259] Статья 4 Конституции Словацкой Республики от 1 сентября 1992 года // Конституции государств Европы. Т. 3. С.113

[260] Пункт 4 статьи 135 Конституции Румынии от 21 ноября l991 года // Конституции государств Европы. Т.3. С. 89

[261] Пункт 1 статьи 18 Конституции Республики Болгарии от 12 июля 1991 года // Конституции государств Европы. Т. 1. С. 396

[262] Статья 9 Конституции Республики Беларусь от 24 ноября 1996 года // Конституции государств Европы. Т.1. С. 300

[263] Статья 13 Конституции Украины от 28 июня 1996 года // Конституции государств Европы. Т.3. С. 312

[264] Пункт 4 статьи 127 Конституции Республики Молдова от 29 июля 1994 года // Конституции государств Европы. Т. 2. С. 572

[265] Статья 9 Конституции Китайской Народной Республики от 4 декабря 1982 года, с поправками 1988, 1993 и 1999 гг. // Конституции зарубежных стран / Сост. Дубровин В.Н. М.: ООО Издательство «Юрлитинформ», 2001. С. 408

(Турция)[266]; «Все природные богатства страны, … гавани … принадлежат только государству» (КНДР)[267]; «…природные ресурсы принадлежат Азербайджанской Республике»[268]; «Земля и ее недра, воды, растительный и животный мир, другие природные ресурсы находятся в государственной собственности» (Казахстан)[269]; «Земля, ее недра, вода, … животный и растительный мир и другие природные ресурсы являются исключительной собственностью государства…» (Таджикистан)[270]; «Земля, воды и природные богатства, находящиеся в них, принадлежат государству» (Индонезия)[271]; «Все общественные земли, водные ресурсы, полезные ископаемые, уголь, нефть и другие нефтепродукты, все потенциальные источники энергии, рыбные ресурсы, лесные угодья и строевые леса, флора и фауна, а также другие природные ресурсы принадлежат Государству» (Филиппины)[272]; «Рудники и подземные ресурсы являются собственностью государства» (Афганистан)[273]; «Право на полезные ископаемые, реки, озера и леса принадлежат Государству и являются собственностью Государства» (Бутан)[274]; «Почвенный слой, подпочвенный слой, … находятся в собственности государства» (Восточный Тимор)[275]; «В исключительную собственность государства входит земля, ископаемые ресурсы, горы, море, подводные источники, … береговая линия, … острова, реки, каналы, ручьи,

---

[266] Статья 168 Конституции Турецкой Республики от 7 ноября 1982 года // Конституции государств Европы. Т. 2. С. 279

[267] Статья 21 Конституции Корейской Народной Демократической Республики от 27 декабря 1972 года, изм. от 9 апреля 1992 года // Конституции государств Азии. В 3 т. Т. 3: Дальний Восток / Отв. ред.: Хабриева Т.Я. М.: НОРМА, 2010. С. 271

[268] Статья 14 Конституции Азербайджанской Республики от 12 ноября 1995 года, ред. 2002 года // Конституции государств Европы. Т. 1. С. 134

[269] Пункт 3 статьи 6 Конституции Республики Казахстан от 30 августа 1995 года // Конституции государств Европы. Т. 2. 168

[270] Статья 13 Конституции Таджикистана от 6 ноября 1994 года // Конституции государств Европы. Т. 2. С. 758

[271] Пункт 3 статьи 33 Конституции республики Индонезия 1945 года // Конституции зарубежных стран. С. 446

[272] Статья XII Раздел 2 Конституции Республики Филиппины 1987 года // Конституции государств Азии. Т.3. С. 958

[273] Пункт 1 статьи 9 Указа Главы Переходного Исламского Государства Афганистан от 27 января 2004 года // Конституции государств Азии. Т. 2. С. 17-18

[274] Пункт 12 статьи 1 Конституции Бутана от 18 июля 2008 года // Конституции государств Азии. Т.2. С. 135

[275] Пункт 1 статьи 139 Конституции Восточного Тимора от 20 мая 2002 года // Конституции государств Азии. Т.3. С. 92

озера, леса, природные ресурсы …» (Камбоджа)[276]; «Суша, море, морское дно, включая рыбные ресурсы, в пределах территории Мальдив, а также все природные ресурсы, включая металлическую руду, нефть и газ, принадлежат государству»[277]; «Природные ресурсы и доход, который они приносят, являются собственностью Государства» (Кувейт)[278]; «Природные богатства являются собственностью государства» (Катар)[279]; «Все виды естественных ресурсов и источники энергии на земле, под землёй … являются собственностью государства» (Йемен)[280]; «… все природные ресурсы являются собственностью государства…» (Оман)[281]; «Все богатства, ниспосланные Аллахом в недра Саудовской земли, на ее поверхность, … равно как ресурсы, полученные от этих богатств … являются собственностью государства»[282].

В конституциях государств Северной и Южной Америки: «Первоначальная собственность на земли и воды в пределах государственной территории принадлежит Государству… Непосредственной собственностью Государства являются все минералы или элементы, которые, находясь в жилах, пластах, а также в массовых или очаговых месторождениях, имеют другую природу, чем сама земля; таковы минералы, из которых извлекаются металлы и металлоиды, месторождения драгоценных камней и места добычи каменной соли, а также отложения соли, образуемые непосредственно морской водой, продукты разрушения скал, извлечение которых требует производства подземных работ, залежи минералов или органических веществ, которые могут быть использованы в качестве удобрения, твердое

---

[276] Статья 58 Конституции Камбоджы от 21 сентября 1993 года // Конституции государств Азии. Т.3. С. 189-190

[277] Пункт «а» статьи 248 Конституции Мальдив от 07 августа 2008 года // Конституции государств Азии. Т.3. С. 528

[278] Статья 21 Конституции Государства Кувейт от 11 ноября 1962 года // Конституции государств Азии: В 3 т. Т. 1: Западная Азия / Отв. ред. Хабриева Т.Я. М.: НОРМА, 2010. С. 359

[279] Статья 29 Конституции Государства Катар от 29 апреля 2003 года // Конституции государств Азии. Т.1. С. 326

[280] Статья 8 Конституции Республики Йемен от 16 мая 1991 года // Конституции государств Азии. Т.1. С.284

[281] Статья 11 Белой книги. Основного закона Султаната Оман от 06 ноября 1996 года // Конституции государств Азии. Т.1. С. 467

[282] Статья 14 Основного низама о власти Королевства Саудовская Аравия от 01 марта 1992 года // Конституции государств Азии. Т. 1. С. 494

минеральное топливо, нефть и все другие углеводороды в твердом, жидком или газообразном состоянии» (Мексика)[283]; «Составляет собственность Союза: … Озера, реки и все водные потоки на землях его владений…; береговые земли и речные отмели этих водных потоков; … Речные и озерные острова, расположенные в пограничных с другими странами зонах; морские отмели, океанские и прибрежные острова; … Возможные источники гидроэнергии; Минеральные ресурсы, включая подземные ресурсы; Естественные подземные впадины и археологические и доисторические места; Земли, традиционно занимаемые индейцами» (Бразилия)[284].

Следующим средством обеспечения общественного интереса в вопросах владения природными ресурсами, природопользования и охраны природных ресурсов является фиксирование в конституциях зарубежных стран механизма ограничения права частной собственности «в целях общего блага», «из соображений общественной пользы», «публичной пользы», «в общественных интересах», «в общих интересах», «для общественных нужд», «для всеобщего блага», «по причине публичной полезности», «если это требует общественная необходимость», «с тем чтобы удовлетворялись

---

[283] Статья 27 Конституции Мексиканских Соединенных Штатов от 5 февраля 1917 года с изм. // Конституции государств американского континента. М. 1959. Т.2. С. 367 // Сайт Всё о Мексике [Электронный ресурс]. 2011-2014. URL: http://www.vivamexico.ru/wp-content/uploads/2011/10/constitution_of_mexico_ rus.pdf (дата обращения: 25.05.2012)

[284] Статья 20 Конституции Соединенных Штатов Бразилии от 5 октября 1988 года // Конституции зарубежных государств. С. 434-435

интересы общества»[285]; «в государственных интересах» или «на государственные нужды»[286].

В Конституции Российской Федерации также предусмотрено ограничение прав и свобод, в том числе права собственности на природные ресурсы. Согласно части 3 статьи 55 права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом с целью защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. То есть, названы некоторые государственные цели (защита основ конституционного строя, обеспечение обороны страны и безопасности государства), некоторые общественные интересы (защита нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц). На наш взгляд, применение этого перечня с целью ограничения права собственности на природные ресурсы должно быть распространено и на юридических лиц и на публичного собственника.

В зарубежной модели конституционного регулирования природоресурсных отношений широко распространено закрепление природных ресурсов в государственной собственности, а также закрепление механизма ограничения частной собственности на природные ресурсы с целью обеспечения общественного и государственного интереса. В тоже

---

[285] Например, статья 14 Конституции Федеративной Республики Германии от 23 мая 1949 года, статья 62 Конституции Португальской Республики от 2 апреля 1976 года, статья 32 Конституции Эстонской Республики от 28 июня 1992 года, статья 44 Конституции Республики Беларусь от 24 ноября 1996 года, статья 46 Конституции Республики Молдова от 29 июля 1994 года, статья 41 Конституции Украины от 28 июня 1996 года, статья 23 Конституции Литовской Республики от 25 октября 1992 года, статья 21 Конституции Грузии от 24 августа 1995 года, статья 35 Конституции Турецкой Республики от 7 ноября 1982 года, статья 43 Конституции Итальянской Республики 1947 года, статья 35 Конституции Княжества Лихтенштейн от 5 октября 1921 года, параграф 15 Основного закона Финляндии от 11 июня 1999 года, статья 27 Конституции Мексиканских Соединенных Штатов от 5 февраля 1917 года с изм., статья 15 Конституции Сирийской Арабской Республики от 13 марта 1973 года, статья 15 Конституции Ливанской Республики от 23 мая 1926 года, статья 23 Конституции Республики Ирак от 15 октября 2005 года, статья 27 Конституции Государства Катар от 29 апреля 2003 года, статья 9 Конституции Королевства Бахрейн 14 февраля 2002 года, статья 21 Конституции Объединенных Арабских Эмиратов от 02 декабря 1971 года, статья 11 Белой книги. Основного закона Султаната Оман от 06 ноября 1996 года, статья 42 Конституции Королевства Таиланд от 24 августа 2007 года.

[286] Например, статья 29 Конституции Азербайджанской Республики от 12 ноября 1995 года, ред. 2002 года, статья 31 Конституции Республики Армения от 05 июля 1995 года, изм. 27 ноября 2005 года, статья 41 Конституции Республики Албания от 21 октября 1998 года, статья 18 Основного низама о власти Королевства Саудовская Аравия от 01 марта 1992 года, статья 6 Конституции Монголии от 13 января 1992 года.

время, в Российской Федерации провозглашено многообразие форм собственности на природные ресурсы (часть 2 статьи 9 Конституции Российской Федерации). При этом нет ни одного вида природных ресурсов, который бы закреплялся Конституцией Российской Федерации только в государственной собственности, кроме природных объектов и природных ресурсов, регулируемых международным правом (континентальный шельф, исключительная экономическая зона, континентальный шельф, часть 2 статьи 67, подпункт «н» статьи 71), на которые распространяется юрисдикция Российской Федерации. Но в Конституции Российской Федерации говорится об использовании и охране земли и других природных ресурсов «как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории» (часть 1 статьи 9). Таким образом, Конституция Российской Федерации установила приоритет общественного интереса в использовании и охране природных ресурсов. Регулирование вопросов собственности на природные ресурсы осуществляется отраслевым природоресурсным законодательством, которое, как уже было сказано, закрепило большинство природных ресурсов в федеральной собственности.

Конституция Российской Федерации не закрепляет исключительную государственную собственность на землю и другие природные ресурсы. То есть такой конституционный способ обеспечения общественного интереса в вопросах владения природными ресурсами, природопользования и охраны природных ресурсов в Российской Федерации не используется. В связи с этим в общественно-политической сфере высказываются мнения о необходимости исправления этого пробела в Конституции Российской Федерации. Так, предлагается отменить право частной собственности на землю и другие природные ресурсы, национализировать землю и другие природные ресурсы, установить исключительное право государственной собственности на землю и другие природные ресурсы[287], то есть внести

[287] Природные богатства России – вот наша национальная идея. 10.03.2011 // KLYCHKOV.COM: Сайт Андрея Евгеньевича Клычкова, руководителя Фракции КПРФ в Московской городской Думе. URL: http://www.klychkov.com/news/detail.php?ID=630 (дата обращения: 13.03.2015); Московские коммунисты

изменения в первую и вторую главы Конституции Российской Федерации. Такой пересмотр Конституции Российской Федерации предусмотрен статьей 135 Конституции Российской Федерации, которая подразумевает созыв Конституционного Собрания. На сегодняшний день отсутствует соответствующий механизм пересмотра Конституции Российской Федерации, поэтому все предложения об изменении Основ конституционного строя, включая изменение конституционно-правового положения земли и других природных ресурсов, не могут быть реализованы.

Важнейшим направлением исследования является изучение круга субъектов и круга объектов конституционно-правового режима основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

Субъект режима поименован в названии режима. Это «народы, проживающие на соответствующей территории» (часть 1 статьи 9 Конституции Российской Федерации). Эта же формулировка неоднократно повторяется в федеральном законодательстве[288]. Кроме этого, на федеральном уровне субъектом конституционно-правового режима основы жизни и деятельности не раз назван «человек»[289]. Например, земельное законодательство основывается на принципах учета значения земли как основы жизни и деятельности человека и приоритета охраны жизни и здоровья человека; то есть при использовании и охраны земли должны быть обеспечены сохранение жизни человека, предотвращено вредное воздействие

вновь собрались переписать Конституцию. 13.10.2011 // NEWSLAND.COM: Информационно-дискуссионный портал. URL: http://newsland.com/news/detail/id/801360/ (дата обращения: 13.03.2015); Требуем референдум по новой конституции. Проект Национально-освободительного движения от 29.01.2015. [Электронный ресурс]. URL: http://referendumrusnod.ru/ (дата обращения: 13.03.2015)

[288] Статьи 3, 12 Земельного кодекса Российской Федерации от 25.10.2001 №136-ФЗ (ред. от 28.12.2013) // СЗ РФ. 29.10.2001. №44. ст. 4147; Статья 2 Федерального закона от 10.01.2002 №7-ФЗ (ред. от 12.03.2014) «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. 14.01.2002. №2. ст. 133

[289] Статья 3 Водного кодекса Российской Федерации от 03.06.2006 №74-ФЗ (ред. от 28.06.2014) // СЗ РФ. 05.06.2006. №23. ст. 238; Статья 2 Федерального закона от 20.12.2004 №166-ФЗ (ред. от 28.06.2014) «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» // Российская газета. №284. 23.12.2004; Распоряжение Правительства РФ от 03.03.2012 №297-р «Об утверждении Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012 — 2017 годы» // СЗ РФ. 19.03.2012. №12. ст. 1425

на здоровье человека, даже если это потребует больших затрат[290]; устанавливается запрет на использование природных объектов, если такое использование опасно для жизни и здоровья человека[291].

Формула «народы, проживающие на соответствующей территории» в научно-практической литературе признается неоднозначной и сложной для толкования[292]. В начале конституционного развития Российской Федерации фраза «народы, проживающие на соответствующей территории» была воспринята буквально. Как уже было сказано выше, это привело к тому, что национальные субъекты Российской Федерации – республики провозгласили право собственности на землю и другие природные ресурсы «народа республики». Конституционный Суд Российской Федерации признал неконституционными положения конституций республик в составе Российской Федерации, ограничивающие использование природных ресурсов в интересах всего многонационального народа Российской Федерации. Таким образом, фраза «народы, проживающие на соответствующей территории» подразумевает возможность использования, извлечения материального и иного дохода от эксплуатации природных ресурсов не только жителями того субъекта Российской Федерации, на территории которого расположены те или иные природные ресурсы, но и жителями других субъектов Российской Федерации.

Из разъяснений Конституционного Суда Российской Федерации можно сделать вывод о том, что фраза «народы, проживающие на соответствующей территории» лишена этнического смысла и не может быть использована для установления преимущества для местных жителей. Фраза «народы, проживающие на соответствующей территории» несет в себе территориальный смысл только в той степени, в которой это касается

---

[290] Статья 1 Земельного кодекса Российской Федерации от 25.10.2001 №136-ФЗ (ред. от 28.12.2013) // СЗ РФ. 29.10.2001. №44. ст. 4147

[291] Там же пункт 4 статьи 85; Пункт 1 статьи 41, пункт 6 статьи 56 Водного кодекса Российской Федерации от 03.06.2006 №74-ФЗ (ред. от 28.06.2014) // СЗ РФ. 05.06.2006. №23. ст. 238

[292] Конституция Российской Федерации: доктринальный комментарий (постатейный) / Под ред.: Ю.А. Дмитриева. М.: Деловой двор, 2009 // CONSTITUTION.GARANT.RU: Сайт Конституции Российской Федерации. URL: http://constitution.garant.ru (дата обращения: 28.02.2014)

непосредственно тех жителей, которые находятся на территории субъекта Российской Федерации, и являются непосредственными пользователями природных ресурсов в силу своего физического присутствия в месте нахождения используемого природного ресурса. Но при этом, формулировка «народы, проживающие на соответствующей территории» не должна нести смысл ограничения возможностей использования природных ресурсов, находящихся на территории данного субъекта Российской Федерации, жителями других субъектов Российской Федерации.

Следует отметить, что для некоторых категорий граждан, а именно для коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации установлен специальный льготный режим природопользования в целях сохранения их традиционного образа жизни, обеспечения традиционной хозяйственной деятельности и ведения традиционного природопользования[293]. Мы разделяем высказанное в литературе мнение о том, что «коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» являются элементом понятия «народы, проживающие на соответствующей территории»[294] и, находясь в составе многонационального народа Российской Федерации, являются носителями суверенитета и источником власти (часть 1 и 2 статьи 3 Конституции Российской Федерации), имеют право на самоопределение в Российской Федерации (часть 3 статьи 5 Конституции Российской Федерации) и право на использование земли и других природных ресурсов как основы жизни и деятельности (часть 1 статьи 9 Конституции Российской Федерации).

Нельзя не быть солидарным с позицией В.А. Кряжкова о том, что коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации нуждаются в дополнительной защите в связи с их

---

[293] Федеральный закон от 07.05.2001 №49-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // СЗ РФ. 14.05.2001. №20. ст. 1972; Федеральный закон от 20.12.2004 №166-ФЗ (ред. от 28.06.2014) «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» // Российская газета. №284. 23.12.2004

[294] Зенин С.С. Указ. соч. С. 18, 21

малочисленностью, из-за которой могут испытывать давление со стороны доминирующего большинства[295]. Представителям коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в природоресурсном и другом законодательстве предоставлены дополнительные гарантии и специальные права в сфере природопользования. Например, право на земли в местах традиционного природопользования[296], право на использование водных объектов для традиционного природопользования[297], право на пользование водными ресурсами для ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности[298], право на приоритетное пользование животным миром на территориях их традиционного проживания и хозяйственной деятельности[299], право на охоту для ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности[300], право бесплатно осуществлять заготовку древесины для собственных нужд[301], право на компенсацию за нарушение режима традиционного природопользования[302] и т.д.

Дополнительные гарантии и специальные права в области природопользования предоставлены представителям коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации для сохранения и развития таких традиционных отраслей хозяйства, как оленеводство, промысловая охота, рыболовство,

---

[295] Кряжков В.А. Указ. соч. С. 209-211

[296] Пункт 1 часть 1, пункт 1 части 2 статьи 8 Федерального закона от 30.04.1999 №82-ФЗ (ред. от 05.04.2009) «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» // СЗ РФ. 03.05.1999. №18. ст. 2208

[297] Пункт 16 статьи 3, статья 54 Водного кодекса Российской Федерации от 03.06.2006 №74-ФЗ (ред. от 28.06.2014) // СЗ РФ. 05.06.2006. №23. ст. 238

[298] Пункт 7 части 1 статьи 16, часть 2 статьи 18, статья 25 Федерального закона от 20.12.2004 №166-ФЗ (ред. от 28.06.2014) «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» // Российская газета. №284. 23.12.2004

[299] Часть 1 статьи 49 Федерального закона от 24.04.1995 №52-ФЗ (ред. от 07.05.2013) «О животном мире» // СЗ РФ. 24.04.1995. №17. ст. 1462

[300] Пункт 7 части 1 статьи 12, статья 19 Федерального закона от 24.07.2009 №209-ФЗ (ред. от 28.12.2013, с изм. от 23.06.2014) «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 27.07.2009. №30. ст. 3735

[301] Пункт 2 статьи 30, статьи 48 Лесного кодекса Российской Федерации от 04.12.2006 №200-ФЗ (ред. от 21.07.2014) // СЗ РФ. 11.12.2006. №50. ст. 5278

[302] Абзац 3 части 1 статьи 6 Федерального закона от 30.12.1995 №225-ФЗ (ред. от 19.07.2011) «О соглашениях о разделе продукции» // СЗ РФ. 01.01.1996. №1. ст. 18

собирательство, что, в свою очередь, обеспечивает занятость представителей коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и обеспечивает достаточный уровень их жизни[303].

Также необходимо отметить, что современное законодательство Российской Федерации наделяет дополнительными и специальными правами коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в сфере природопользования и другие лица, не относящиеся к малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, но постоянно проживающие в местах традиционной хозяйственной деятельности и ведущие традиционное природопользование и традиционный образ жизни[304].

Необходимость установления отдельного льготного режима природопользования в отношении коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и приравненных к ним лиц связан с особенностью указанного субъекта режима основы жизни и деятельности, в виду особой незащищённости и уязвимости этой группы населения в совокупности с особенностями условий проживания в районах Крайнего Севера. В данном случае, повторимся, речь идет о специальном конституционно-правовом режиме природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, который установлен по виду субъекта правового режима и характеризуется особенностями субъекта правового режима.

Декларирование дополнительных прав и установление льгот для коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и приравненных к ним лиц также может быть связано с дефицитом того или иного природного ресурса в местах проживания (например, водные биоресурсы, пастбища) либо в случае технологической

---

[303] Кряжков В.А. Указ. соч. С. 130-131, 139-141

[304] Часть 3 статьи 3 Федерального закона от 30.04.1999 №82-ФЗ (ред. от 05.04.2009) «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» // СЗ РФ. 03.05.1999. №18. ст. 2208; Статья 3, абз. 2 части 1 статьи 13 Федерального закона от 07.05.2001 №49-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // СЗ РФ. 14.05.2001. №20. ст. 1972

несовместимости целевого назначения природного ресурса и его промышленного освоения (например, случаи компенсации за нарушение режима традиционного природопользования)[305].

Помимо «народов, проживающих на соответствующей территории» (часть 1 статьи 9 Конституции Российской Федерации) в Конституции Российской Федерации упоминается «население соответствующих территорий» (часть 2 статьи 131 Конституции Российской Федерации), проживающее на территории муниципальных образований. Таким образом, в качестве субъектов конституционно-правового режима основы жизни и деятельности также необходимо рассмотреть «население соответствующих территорий».

«Население соответствующих территорий» представляет собой так называемый «территориальный публичный коллектив»[306], имеющий «территориальные связи общественного характера»[307], складывающиеся на основе общности «жизненных повседневных интересов»[308], представляющий собой часть народа страны. При этом «население соответствующих территорий» не является носителем суверенитета от имени всего многонационального народа Российской Федерации, а создаваемые «населением соответствующих территорий» собственные органы власти не являются органами государственной власти всего многонационального народа Российской Федерации. В состав «населения соответствующих территорий» могут входить и постоянно проживающие иностранцы, в соответствии с международными договорами Российской Федерации[309].

При этом следует сказать, что словосочетание «население соответствующих территорий» используется Конституцией Российской Федерации только в статье 131, в которой идет речь об изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление. Но

---

[305] Кряжков В.А. Указ. соч. С. 136, 157
[306] Чиркин В.Е. Указ. соч. С. 7-8
[307] Там же.
[308] Там же.
[309] Там же.

субъекты Российской Федерации и муниципальные образования при регулировании вопросов управления природными ресурсами на территории субъекта Российской Федерации и муниципального образования соответственно используют слово «население» и его синонимы наряду со словом «народы», в том числе при «пересказе» конституционной формулы «основа жизни и деятельности». Поэтому, полагаем, что «население соответствующих территорий» также относится и к вопросам правового регулирования общественных отношений, складывающихся по поводу природных ресурсов, природных объектов и природных территорий.

Нормативная база субъектов Российской Федерации и муниципальных образований содержит примеры использования конституционной формулы: «народы, проживающие на соответствующей территории» и «население соответствующих территорий» и их синонимов. Например, в субъектах Российской Федерации наряду со словами «народы, проживающие на территории республики»[310], «население»[311] и «человек»[312] используются также слова: «люди»[313], «общество»[314], «жители»[315], «будущие поколения»[316],

---

[310] См.: Статья 11 Конституции Республики Марий Эл от 24.06.1995 (ред. от 31.07.2014). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»; Земельный кодекс Республики Башкортостан от 22.03.91 №ВС-5/28 (ред. от 19.04.2001). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

[311] См.: Закон Пермского края от 03.09.2009 № 483-ПК (ред. от 27.03.2012) «Об охране окружающей среды Пермского края». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»; Статья 23 Устава Брянской области от 20.12.2012 №91-З (ред. от 26.12.2013). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»; Постановление Администрации Томской области от 05.10.2012 №386а (ред. от 24.10.2013) «Об утверждении государственной программы «Воспроизводство и использование природных ресурсов Томской области в 2013-2020 годах». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»; Постановление Губернатора Ямало-Ненецкого автономного округа от 18.12.2012 №175-ПГ «Об утверждении Лесного плана Ямало-Ненецкого автономного округа». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

[312] См.: Соглашение между Росземкадастром и Правительством Республики Башкортостан от 18.09.2003 «О делегировании исполнения функций Республики Башкортостан в области государственного управления земельными ресурсами». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»; Статья 3 Закона Республики Ингушетия от 19.07.2007 № 30-РЗ «Об использовании и обеспечении безопасности водных ресурсов Республики Ингушетия». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»; Статья 70 Закона Забайкальского края от 17.02.2009 №125-ЗЗК (ред. от 24.10.2013) «Устав Забайкальского края». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»; Статья 2 Закона Вологодской области от 06.06.2005 №1294-ОЗ (ред. от 01.04.2009) «Об обеспечении плодородия земель сельскохозяйственного назначения в Вологодской области». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»; Пункт 6 Постановления Самарской Губернской Думы от 22.02.2011 №1853 «О Докладе Самарской Губернской Думы «О состоянии законодательства Самарской области в 2010 году». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

[313] См.: Постановление Правительства Пермского края от 03.10.2013 №1330-п «Об утверждении государственной программы Пермского края «Воспроизводство и использование природных ресурсов». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»; Постановление Законодательного Собрания Нижегородской области от 28.03.2002 №588 «Об утверждении Программы развития

«население прибрежных территорий»[317], «коренные малочисленные народы автономного округа»[318]. В муниципальных образованиях наряду со словами «население»[319], «человек»[320] используются также слова «жители»[321],

---

агропромышленного комплекса Нижегородской области до 2005 года». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

[314] Постановление Правительства Пермского края от 03.10.2013 №1330-п «Об утверждении государственной программы Пермского края «Воспроизводство и использование природных ресурсов». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

[315] См.: Статья 74 Устава Краснодарского края (ред. от 30.12.2013). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»; Закон Мурманской области от 31.12.2003 №462-01-ЗМО (ред. от 10.12.2013) «Об основах регулирования земельных отношений в Мурманской области». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»; Областной закон Ростовской области от 22.07.2003 №19-ЗС (ред. от 23.12.2013) «О регулировании земельных отношений в Ростовской области». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»1; Статья 1 Закона г. Москвы от 19.12.2007 №48 (ред. от 10.07.2013) «О землепользовании в городе Москве». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

[316] Статья 3 Закона Калининградской области от 21.06.1999 №133 (ред. от 04.05.2010) «Об экологической политике в Калининградской области». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

[317] Пункт 5 Постановления Губернатора Сахалинской области от 31.05.2001 №233 «Об утверждении Плана мероприятий администрации области по реализации в 2001 году задач, изложенных в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию». Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

[318] Постановление Администрации Ямало-Ненецкий автономный округ от 16.04.2009 №183-А (ред. от 26.09.2011) «Об утверждении ведомственной целевой программы «Обеспечение экологической безопасности населения на территории Ямало-Ненецкого автономного округа (2009-2011 гг.)». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

[319] См.: Решение Думы г. Владивостока от 04.10.2007 №375 «Об утверждении инвестиционной программы КГУП «Приморский водоканал» по развитию объектов водоснабжения города Владивостока на 2008-2010 годы». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»; Статья 13 Устава Ольгинского муниципального района (принят решением муниципального комитета Ольгинского района от 12.09.2000 № 47). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»; Статья 2.1 Решения Телегинского сельского Совета депутатов Становлянского района Липецкой области от 30.04.2006 №39 «Об утверждении Правил землепользования в сельском поселении Телегинского сельсовета». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»; Статья 80 Решения Чучковской районной Думы Рязанской области от 03.09.2013 №140 «Об утверждении Правил землепользования и застройки муниципального образования - Ункосовское сельское поселение Чучковского муниципального района Рязанской области». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

[320] См.: Статья 12 Решения Барнаульской городской Думы от 09.10.2012 №834 (ред. от 07.06.2013) «Об утверждении Правил землепользования и застройки городского округа-города Барнаула Алтайского края». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»; Постановление Тяжинского районного Совета народных депутатов Тяжинского районного Совета народных депутатов от 19.06.2003 №37 (ред. от 27.12.2003) «О правилах землепользования муниципальными землями на территории Тяжинского района». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»; Решение муниципального Собрания Федоровского муниципального района от 03.05.2006 №29 (ред. от 30.09.2009) «Об утверждении Положения о порядке управления и распоряжения земельными участками из земель, находящихся в муниципальной собственности Федоровского муниципального района». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

[321] См.: Статья 23 Устава города Перми, утв. Решением Пермской городской Думы от 13.03.1996 (ред. от 27.08.2013). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»; Статья 21 Постановления Брянского городского Совета народных депутатов от 26.11.2001 №154 (ред. от 27.06.2012) «О принятии «Положения о муниципальных землях в городе Брянске». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»; Пункт 1.7. Решения Совета депутатов Валдайского городского поселения от 26.01.2007 №66 (ред. от 26.08.2011) «Об утверждении Положения об осуществлении земельного контроля за использованием земель на территории Валдайского городского поселения». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»; Пункт 3.2.1. Решения Городского Собрания городского округа «Город Южно-Сахалинск» от 28.01.2009 №1375/59-09-3 (ред. от 30.04.2013) «О Порядке осуществления муниципального земельного контроля на территории городского округа «Город Южно-Сахалинск». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

«люди»[322], «граждане»[323], «будущие поколения»[324], «коренные малочисленные народы Севера и этнические общности»[325]. Например, основа жизни и деятельности населения, основа жизни и деятельности людей, основа жизни и деятельности человека, основа жизни и деятельности общества, основа жизни и деятельности жителей и т.д.

Таким образом, несмотря на большое количество вариантов определения субъектов конституционно-правового режима основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, основной их смысл сводится к тому что, это многонациональный народ Российской Федерации в лице представителей соответствующих территорий, то есть территории муниципального образования либо территории субъекта Российской Федерации.

Такой вывод напрашивается, на основании того, что, во-первых, представители соответствующих территорий являются непосредственными пользователями природного ресурса, расположенного на определенной территории, а также непосредственными пользователями полезных качеств природного ресурса в силу их постоянного проживания в той или иной местности; во-вторых, именно представители соответствующих территорий в

---

[322] См.: Решение Совета депутатов Сырокоренского сельского поселения Рославльского района Смоленской области от 15.12.2010 №11 «Об утверждении Положения о муниципальном земельном контроле на территории муниципального образования Сырокоренское сельское поселение Рославльского района Смоленской области». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»; Постановление администрации Торжокского района от 20.05.2013 №287 «Об утверждении Положения о муниципальном земельном контроле на территории муниципального образования «Торжокский район» Тверской области». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

[323] Постановление Сахалинской областной Думы от 20.09.2001 №3/2/336-3 «О законодательной инициативе Сахалинской областной Думы по проекту Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

[324] Пункт 4.1. р. I Постановления Главы городского округа город Воронеж от 17.06.2009 № 492 «Об основных положениях экологической политики городского округа город Воронеж». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»; Решение Совета депутатов ЗАТО город Снежногорск от 30.01.2009 №4 (ред. от 29.09.2009) «Об утверждении Правил использования водных объектов общего пользования, расположенных на территории ЗАТО г. Снежногорск, для личных и бытовых нужд». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»; Решение Собрания депутатов Лихославльского района от 22.12.2010 №123 «О правилах использования водных объектов общего пользования для личных и бытовых нужд на территории Лихославльского района». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

[325] Решение Районной Думы муниципального образования Надымский район от 21.09.2009 №274 «Об утверждении Схемы территориального планирования муниципального образования Надымский район». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

первую очередь претерпевают последствия эксплуатации, загрязнения и утраты природного ресурса, а также ущерба, причиненного природе. При этом, необходимо помнить, что любой гражданин Российской Федерации, независимо от места проживания, являясь частью многонационального народа Российской Федерации в целом, имеет право на доступ к природным ресурсам Российской Федерации независимо от их местонахождения, каждый гражданин Российской Федерации обладает правом использования того или иного природного ресурса в хозяйственных и рекреационных целях, а также правом получения материального и иного дохода от использования природных ресурсов, правом на возмещение ущерба, причиненного природной среде, например, добычей полезных ископаемых, разработкой новых месторождений полезных ископаемых, техногенными чрезвычайными ситуациями. Следовательно, по аналогии с «народами, проживающими на соответствующей территории», фраза «население соответствующих территорий» должна быть истолкована расширительно.

Под «народами, проживающими на соответствующей территории» подразумеваются не только жители того или иного субъекта Российской Федерации, но и жители других субъектов Российской Федерации. Использование природных ресурсов, расположенных на территории Российской Федерации, осуществляется в интересах всего многонационального народа, и не может быть ограничено интересами населения части территории Российской Федерации. Таким образом, использование природных ресурсов, находящихся на территории того или иного муниципального образования «населением соответствующих территорий» не может содержать ограничение возможности использовать природные ресурсы, находящиеся на территории данного муниципального образования, жителями других муниципальных образований и представителями других субъектов Российской Федерации.

Объектами рассматриваемого правового режима являются все виды природных ресурсов, природных объектов, природные территории. В

Конституции Российской Федерации сказано, что это «земля и другие природные ресурсы» (часть 1 статьи 9). Уточнение или сужение круга объектов конституционно-правового режима основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, происходит в специализированных федеральных нормативных актах либо в нормативных актах субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Согласно природоресурсному федеральному законодательству основой жизни и деятельности является «земля»[326], «водные объекты»[327], «водные биоресурсы»[328] и «окружающая среда»[329].

В региональной правовой базе основой жизни и деятельности традиционно признается «земля и другие природные ресурсы». Дополнительно основой жизни и деятельности признаются другие природные ресурсы и природные объекты, такие как «пастбища и промысловые угодья»[330], «недра»[331], «недровые ресурсы, в том числе и алмазы»[332], «месторождения алмазов и других полезных ископаемых»[333],

---

[326] Статьи 1, 3, 12 Земельного кодекса Российской Федерации от 25.10.2001 №136-ФЗ (ред. от 28.12.2013) // СЗ РФ. 29.10.2001. №44. ст. 4147; Распоряжение Правительства Российской Федерации от 03.03.2012 №297-р «Об утверждении Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012 — 2017 годы» // СЗ РФ. 19.03.2012. №12. ст. 1425

[327] Статья 3 Водного кодекса Российской Федерации от 03.06.2006 №74-ФЗ (ред. от 28.06.2014) // СЗ РФ. 05.06.2006. №23. ст. 238

[328] Статья 2 Федерального закона от 20.12.2004 №166-ФЗ (ред. от 28.06.2014) «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» // Российская газета. №284. 23.12.2004

[329] Статья 2 Федерального закона от 10.01.2002 №7-ФЗ (ред. от 12.03.2014) «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. 14.01.2002. №2. ст. 133

[330] Постановление Администрации Ямало-Ненецкого автономного округа от 16.04.2009 №183-А (ред. от 26.09.2011) «Об утверждении ведомственной целевой программы «Обеспечение экологической безопасности населения на территории Ямало-Ненецкого автономного округа (2009-2011 гг.)». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

[331] Статья 9 Конституции Кабардино-Балкарской Республики от 01.09.1997 №28-РЗ (принята Парламентом Кабардино-Балкарской Республики 01.09.1997) (ред. от 23.04.2014). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»; Постановление Тюменской областной Думы от 25.06.2009 №1535 «Об информации Правительства Тюменской области о реализации областной целевой программы «Основные направления развития минерально-сырьевого и топливно-энергетического комплексов» в 2008 году». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

[332] Пункт 2 Постановление Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) от 15.04.2004 ГС № 551-III «О защите интересов Республики Саха (Якутия) в акционерной компании «АЛРОСА» (ЗАО) … в рамках реализации закона Республики Саха (Якутия) «Об управлении и распоряжении акциями и государственной собственностью Республики Саха (Якутия) в акционерной компании «АЛРОСА» (ЗАО)». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

[333] Статья 1 Закона Республики Саха (Якутия) от 24.04.2003 8-З №17-III (ред. от 15.12.2010) «Об управлении и о распоряжении акциями акционерной компании «АЛРОСА» (ЗАО), являющимися государственной собственностью Республики Саха (Якутия)». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

«минерально-сырьевые природные ресурсы»[334], «разведанные запасы минерального сырья»[335], «лес»[336], «лесной фонд»[337], «растительный мир»[338], «животный мир»[339], «охотничьи ресурсы»[340].

Значение земли как «основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории», заключается в том, что именно с землей связана жизнь человека, размещение жилища, функционирование сельскохозяйственного и другого производства. Наличие и использование большинства других природных ресурсов связано с использованием именно земельных участков. Земля как природный ресурс задействована во всех видах деятельности человека. В зависимости от видов деятельности человека, целей использования и порядка использования земельных участков, а также особых требований охраны, земли разделены по категориям (сельскохозяйственные, городские, земли промышленности, транспорта, жилищного хозяйства и т.п.).

Признание и провозглашение отдельных видов природных ресурсов как «основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей

---

[334] Постановление Правительства Республики Саха (Якутия) от 26.01.2005 №27 «Об отчете органов исполнительной власти Республики Саха (Якутия) перед населением о работе в 2004 году». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

[335] Пункт 1 Приложения №6 «Основные принципы недропользования на территории Республики Саха (Якутия)» к Распоряжению Управления природных ресурсов и охраны окружающей среды Министерство природных ресурсов РФ по Республики Саха (Якутия) № 48 и Правительства Республики Саха (Якутия) № 417-р от 19.04.2004 «О проведении открытых конкурсов на право пользования недрами с целью геологического изучения, разведки и добычи золота и габбро-долеритов на территории Республики Саха (Якутия)». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

[336] Статья 9 Конституции Кабардино-Балкарской Республики от 01.09.1997 №28-РЗ (принята Парламентом Кабардино-Балкарской Республики 01.09.1997) (ред. от 23.04.2014). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

[337] Решение Мособлдумы от 06.09.2006 №10/188 «Об Обращении Московской областной Думы к Президенту Российской Федерации Путину В.В.». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

[338] Статья 9 Конституции Кабардино-Балкарской Республики от 01.09.1997 №28-РЗ (принята Парламентом Кабардино-Балкарской Республики 01.09.1997) (ред. от 23.04.2014). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

[339] См.: Там же; Постановление Губернатора Ямало-Ненецкого автономного округа от 18.12.2012 №175-ПГ «Об утверждении Лесного плана Ямало-Ненецкого автономного округа». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»; Постановление Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа от 27.10.2011 №798-П (ред. от 26.03.2013) «Об утверждении окружной долгосрочной целевой программы «Борьба с незаконной добычей объектов животного мира и водных биологических ресурсов на территории Ямало-Ненецкого автономного округа на период 2012-2015 годов». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

[340] Постановление Администрации Томской области от 05.10.2012 №386а (ред. от 24.10.2013) «Об утверждении государственной программы «Воспроизводство и использование природных ресурсов Томской области в 2013-2020 годах». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

территории» зависит от их распространенности на территории субъекта Российской Федерации или муниципального образования либо, наоборот, от их недостатка. Например, в более плотно заселенной территории земля является дефицитным ресурсом, ограничивающим природопользование в целом; в засушливых климатических зонах актуальным природным ресурсом является вода, отсутствие или недостаток которой, в свою очередь, ограничивает все иные возможности использования земельных и других природных ресурсов. «В северных же регионах России, где земельные и водные ресурсы чуть ли не беспредельны, центральная роль переходит к минеральным ресурсам недр; там, где они есть, становится целесообразным использование других видов природных ресурсов в градостроительстве, промышленности, транспорте, а отчасти также в сельском и лесном хозяйстве»[341].

Расширительное толкование конституционной фразы «другие природные ресурсы», по нашему мнению, может способствовать достижению целей использования и охраны различных видов природных ресурсов как «основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории». В зависимости от природных, климатических и географических условий определенной территории, «основой жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории» могут быть признаны не только основные природные ресурсы: земля, недра, водные ресурсы, лес, растительный мир, животный мир, атмосферный воздух, но и другие природные ресурсы в зависимости от их экологической, пространственной, рекреационной, экономической ценности для населения соответствующих территорий, в зависимости от их распространенности или дефицита на определенной территории либо в зависимости от фактора загрязнения окружающей среды при их эксплуатации либо промышленном использовании, от опасности изменения микроклимата местности,

[341] Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред.: Л.В. Лазарева. М.: ООО «Новая правовая культура», 2009. // CONSTITUTION.GARANT.RU: Сайт Конституции Российской Федерации. URL: http://constitution.garant.ru (дата обращения: 28.02.2014)

гидрогеологического режима, предотвращения природных катастроф или гибели живой природы, заболевания населения в будущем. Распространение конституционно-правового режима основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, в отношении того или иного вида природного ресурса, природного объекта, природной территории должно всегда преследовать конкретную определенную цель, связанную с эксплуатацией, рациональным использованием, справедливым распределением природного ресурса или доходов от его использования, либо сохранением, консервированием природного ресурса, природного объекта, природных территорий, экологических систем.

Обобщая сказанное, приходим к выводу, что конституционно-правовой режим основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории — это основанный на Конституции Российской Федерации и конституционно-правовом законодательстве порядок правового регулирования владения и охраны природных ресурсов, направленный на достижение конституционно значимых целей, исходя из приоритета публичных интересов в использовании природных ресурсов как общественного блага и экономического ресурса хозяйственной и иной деятельности всего многонационального народа Российской Федерации, народов, проживающих на соответствующей территории, населения соответствующих территорий.

Как уже было сказано, конституционно-правовой режим основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, отличается тем, что не регулирует отношения собственности на природные ресурсы, но он связан с режимом института собственности. Право собственности на природные ресурсы является способом реализации рассматриваемого конституционно-правового режима. Земля и другие природные ресурсы могут быть и должны использоваться только в интересах всего многонационального народа Российской Федерации. Поэтому Конституция Российской Федерации относит вопросы владения, пользования

и распоряжения природными ресурсами, разграничение государственной собственности к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (подпункт «в» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации). Причем преобладающая часть природных ресурсов находится в федеральной, собственности. Именно поэтому Конституционным Судом России положения ряда конституций субъектов о республиканской собственности на находящиеся на территории республики природные ресурсы, были признаны не соответствующими Основному Закону страны. Такое положение является гарантией обеспечения использования и охраны земли и других природных ресурсов в интересах всего многонационального народа Российской Федерации, нынешнего и будущих поколений, как основы их жизнедеятельности.

Но это в теории. А на деле для того, чтобы конституционная формула об использовании природных ресурсов осуществлялась в интересах многонационального народа, заработала в полную силу, необходимо допустить самого интересанта (народ) к контролю за тем, чтобы этот интерес соблюдался именно таким образом, как он сформулирован в Конституции Российской Федерации. Сегодня в России сложилась разветвленная сеть экологических и других природозащитных объединений. Однако их реальное участие в осуществлении государственной политики в этой области, скорее, напоминает бои, нежели конструктивное сотрудничество. Хотя именно эти объединения граждан могли бы принести государству огромную пользу как наиболее эффективные и безрасходные контролеры гармоничного соотношения интересов общества и власти.

Приведем один пример с водными ресурсами. Подавляющее большинство водных объектов находятся в собственности Российской Федерации[342], и это выражается в следующих цифрах. Среднее многолетнее значение речного стока на территории России составляет 4270,6 км^3 в год.

[342] Статья 7 Федерального закон от 03.06.2006 №73-ФЗ (ред. от 21.10.2013) «О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 05.06.2006. №23. ст. 2380; Статья 8 Водного кодекса Российской Федерации от 03.06.2006 №74-ФЗ (ред. от 28.06.2014) // СЗ РФ. 05.06.2006. №23. ст. 238

Это 10% мирового речного стока, второе место в мире после Бразилии. В расчете на душу населения в нашей стране приходится 29,8 тыс. $м^3$ речного стока в год. Это примерно в 2,5 раза больше, чем в США и в 14 раз больше, чем в Китае. В озерах Российской Федерации сосредоточено более 26,5 тыс. $км^3$ пресных вод. На территории Российской Федерации находятся вековые запасы пресной воды около 90 тыс. $км^3$/год. Однако, располагая столь значительными водными ресурсами, находящимися преимущественно в государственной собственности, и используя в среднем не более 3% речного стока ежегодно, Россия в целом ряде субъектов Российской Федерации испытывает острый дефицит в воде. Во-первых, это связано, с неравномерным распределением ресурсов по территории. На наиболее освоенные районы европейской части страны, где сосредоточено до 80% населения и производственного потенциала, приходится не более 10% водных ресурсов. Во-вторых, этот дефицит связан с большим загрязнением поверхностных и подземных вод. Практически все поверхностные и часть подземных водных объектов, особенно в европейской части страны и в районах размещения крупных промышленных и сельскохозяйственных комплексов, значительно загрязнены сточными и поверхностными водами, а учащающиеся год от года аварии на нефтепроводах, других хозяйственных объектах, сооружениях по очистке сточных вод ведут к еще большей деградации водных объектов и их экологических систем. Качественное состояние и уровень загрязненности речных вод оказывают прямое влияние на их социально-экономическое значение, потенциальные возможности использования на различные цели. Из-за загрязнения отходами жизнеобеспечения и хозяйственной деятельности большинство рек и озер России практически повсеместно не соответствует санитарно-гигиеническим требованиям, поэтому больше половины населения России сегодня использует воду, не соответствующую гигиеническим нормам. В настоящее время 70% рек и озер и 30% запасов подземных вод России утратили свое значение как источники питьевого водоснабжения. 68% населения

обеспечивается не отвечающими в большинстве случаев нормативным требованиям поверхностными водами, и лишь 32% населения используют подземные воды, которые отвечают нормативным требованиям, предъявляемым к питьевой воде[343]. Соответственно, это сказывается на состоянии здоровья людей, уровне их санитарно-эпидемиологического благополучия и социальной стабильности общества[344].

Природопользование с таким результатом свидетельствует о недобросовестности и неэффективности государственного собственника, и часто преследует интересы частных лиц, получение сверхприбыли в частных интересах, и противоречит конституционным целям режима – использование и охрана как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. В результате, использование и эксплуатация природных ресурсов перестают быть основой устойчивого развития общества и государства, получение прибыли преобладает над сохранением окружающей среды, большинство населения лишаются возможности пользоваться природными ресурсами, участвовать в сохранении благоприятной окружающей среды, извлекать материальный и иной доход от эксплуатации природных ресурсов. Таким образом, нынешнее состояние большинства природных ресурсов в публичной собственности не ведет к достижению целей конституционно-правового режима основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

Для разрешения этих проблем можно предложить два варианта выхода. Первый – реализация конституционного положения о многообразии форм собственности на природные ресурсы в совокупности с жесткими ограничениеми прав собственника на использование природных ресурсов по своему усмотрению и в своих интересах с преобладанием обязанности по

---

[343] Постановление Госстандарта России от 17.12.1998 №449 «О принятии и введении в действие государственного стандарта». ГОСТ Р 51232-98 Вода питьевая. Общие требования к организации и методам контроля качества. Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

[344] Автономная некоммерческая организация Национальное информационное агентство «Природные ресурсы» (НИА-Природа) // PRIRODA.RU/NIA: Портал Природа России. URL: http://priroda.ru/nia/ (дата обращения: 13.11.2014); Сайт «Природные ресурсы Красноярского края» [Электронный ресурс] / ИВМ СО РАН. 2004-2013. URL: http://nature.krasn.ru/node/2 (дата обращения: 13.11.2014)

охране окружающей среды, сохранению и восстановлению природного ресурса либо консервации природного объекта. Второй – при сохранении доминирования государственной собственности на природные ресурсы, развивать, поощрять и расширять возможности общественного контроля за публичным собственником природных ресурсов, например, путем административного и бюджетного поощрения субъектов общественного контроля, возложения на субъектов общественного контроля и иных представителей гражданского общества отдельных природоохранных полномочий и контрольных функций, а также институализации результатов общественного контроля. Учитывая протяженность территории нашего государства, разнообразие природных зон, климатических условий, природного, биологического разнообразия, нам представляется возможным использование двух представленных вариантов, либо по отдельности, каждый самостоятельно, либо в сочетании друг с другом.

С целью совершенствования инструментов общественного контроля в сфере содержания и эксплуатации отдельных видов природных ресурсов, природных объектов и природных территорий необходимо,

Во-первых, перечень субъектов общественного контроля дополнить пункт 1 статьи 9 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»[345] следующим: «5) некоммерческие организации; 6) граждане».

Во-вторых, положения об общественном контроле включить в Лесной[346] и Водный[347] кодексы и в законы «О недрах»[348], «Об охране атмосферного воздуха»[349], «Об особо охраняемых природных территориях»[350], «О

[345] Федеральный закон от 21.07.2014 №212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // СЗ РФ. 28.07.2014. №30 (Часть I). ст. 4213

[346] Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 №200-ФЗ (ред. от 21.07.2014) // СЗ РФ. 11.12.2006. №50. ст. 5278

[347] Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 №74-ФЗ (ред. от 28.06.2014) // СЗ РФ. 05.06.2006. №23. ст. 238

[348] Закон РФ от 21.02.1992 №2395-1 (ред. от 28.12.2013, с изм. от 23.06.2014) «О недрах» // СЗ РФ. 06.03.1995. №10. ст. 823

[349] Федеральный закон от 04.05.1999 №96-ФЗ (ред. от 25.06.2012) «Об охране атмосферного воздуха» // СЗ РФ. 03.05.1999. №18. ст. 2222

природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах»[351] и «Об охране озера Байкал»[352]:

1) Дополнить главу 12 Лесного кодекса Российской Федерации статьёй 98.1 следующего содержания: «Статья 98.1 «Общественный контроль». Общественный контроль в области лесных отношений осуществляется в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации». Переименовать Главу 12 Лесного кодекса Российской Федерации: «Федеральный государственный лесной надзор, муниципальный лесной контроль (лесная охрана) и общественный контроль».
2) Дополнить Главу 4 Водного кодекса Российской Федерации статьёй 36.1 следующего содержания: «Статья 36.1 «Общественный контроль». Общественный контроль в области использования и охраны водных объектов осуществляется в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации».
3) Дополнить Раздел 1 Закона Российской Федерации «О недрах» статьёй 5.1. следующего содержания: «Статья 5.1 «Общественный контроль». Общественный контроль в области использования и охраны недр осуществляется в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации».
4) Дополнить статью 29 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха» пунктом 4 следующего содержания: «Общественный контроль в области охраны атмосферного воздуха осуществляется в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации».
5) Дополнить статью 5 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» абзацем следующего содержания:

---

[350] Федеральный закон от 14.03.1995 №33-ФЗ (ред. от 12.03.2014, с изм. от 23.06.2014) «Об особо охраняемых природных территориях» // СЗ РФ. 20.03.1995. №12. ст. 1024

[351] Федеральный закон от 23.02.1995 №26-ФЗ (ред. от 25.06.2012) «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» // СЗ РФ. 27.02.1995. №9. ст. 713

[352] Федеральный закон от 01.05.1999 №94-ФЗ (ред. от 21.11.2011) «Об охране озера Байкал» // СЗ РФ. 03.05.1999. №18. ст. 2220

«Общественный контроль в области организации, охраны и функционирования особо охраняемых природных территорий осуществляется в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации».

6) Дополнить Главу 1 Федерального закона «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» статьёй 3.1. следующего содержания: «Статья 3.1. «Общественный контроль». Общественный контроль в области использования, развития и охраны природных лечебных ресурсов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов на территории Российской Федерации осуществляется в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации».
7) Изложить статью 4 Главы I Федерального закона «Об охране озера Байкал» в следующей редакции: «Статья 4. «Общественный контроль». Общественный контроль в области охраны озера Байкал осуществляется в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации».

Кроме этого, необходимо расширить основания юридической ответственности для публичных органов и должностных лиц за игнорирование требований охраны окружающей среды, требований соблюдения санитарных, технических, градостроительных и иных норм при принятии решений, издание нормативных актов, связанных с эксплуатацией и иным использованием природных ресурсов, которое способно привести к ухудшению среды жизнедеятельности человека, нарушению микроклимата, функционированию экологической системы, утрате природного объекта, природного ресурса, в том числе признанных объектами национального достояния, нанесении экологического и экономического вреда определенной территории, в том числе природной территории, признанной объектом национального достояния, причинение вреда здоровью граждан, нынешним и будущим поколениям.

Для этого необходимо внести следующие изменения в законодательство:

Во-первых, дополнить основания расторжения служебного контракта государственного гражданского служащего[353], основания досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и основания приостановления действия акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), актов органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации[354], основания досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования и главы местной администрации[355] следующим: «принятие решения, повлекшего за собой ухудшение среды жизнедеятельности человека, утрату природного объекта, природного ресурса, в том числе признанного объектом национального достояния, экологический вред соответствующей территории, причинение вреда здоровью граждан, проживающих на соответствующей территории».

1) Дополнить пункт 1 статьи 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» подпунктом 6.1. следующего содержания: «6.1) принятие гражданским служащим, замещающим должность гражданской службы категории «руководители», решения, повлекшего за собой ухудшение среды жизнедеятельности человека, утрату природного объекта, природного ресурса, в том числе признанного объектом национального достояния, экологический вред соответствующей территории, причинение вреда здоровью граждан, проживающих на соответствующей территории;».

---

[353] Федеральный закон от 27.07.2004 №79-ФЗ (ред. от 02.04.2014) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. 02.08.2004. №31. ст. 3215

[354] Федеральный закон от 06.10.1999 №184-ФЗ (ред. от 28.06.2014) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 18.10.1999. №42. ст. 5005

[355] Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ (ред. от 04.10.2014) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 21.10.2014) // СЗ РФ. 06.10.2003. №40. ст. 3822

2) Дополнить подпункт «г» пункта 1 статьи 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» следующим предложением: «Кроме того, основанием для утраты доверия Президента Российской Федерации является принятие решения, повлекшего за собой ухудшение среды жизнедеятельности человека, утрату природного объекта, природного ресурса, в том числе признанного объектом национального достояния, экологический вред соответствующей территории, причинение вреда здоровью граждан, проживающих на соответствующей территории;».
3) Дополнить пункт 2 статьи 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» абзацем четвертым следующего содержания: «принятие решения, повлекшего за собой ухудшение среды жизнедеятельности человека, утрату природного объекта, природного ресурса, в том числе признанного объектом национального достояния, экологический вред соответствующей территории, причинение вреда здоровью граждан, проживающих на соответствующей территории, подтвержденных объективными данными;».
4) Дополнить пункт 7.2. статьи 19 Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» подпунктом «в» следующего содержания: «в) принятие решения, повлекшего за собой ухудшение среды жизнедеятельности человека, утрату природного объекта, природного ресурса, в том числе признанного объектом национального достояния, экологический вред соответствующей территории,

причинение вреда здоровью граждан, проживающих на соответствующей территории, подтвержденных объективными данными».

5) Изложить подпункт 2 пункта 1 статьи 74 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в новой редакции: «2) совершения указанным должностным лицом местного самоуправления действий, в том числе издания им правового акта, не носящего нормативного характера, влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, ухудшение среды жизнедеятельности человека, нанесения экологического вреда соответствующей территории, угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации, национальной безопасности Российской Федерации и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации, нецелевое расходование субвенций из федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации, если это установлено соответствующим судом, а указанное должностное лицо не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда».

6) Дополнить пункт 2 статьи 74.1 Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» подпунктом 6 следующего содержания: «6) принятие решения, повлекшего за собой ухудшение среды жизнедеятельности человека, утрату природного объекта, природного ресурса, в том числе признанного объектом национального достояния, экологический вред соответствующей территории, причинение вреда здоровью граждан, проживающих на соответствующей территории, подтвержденных объективными данными».

Во-вторых, включить в перечень актов, обязательных для исполнения высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации

(руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации[356], органами местного самоуправления, главой муниципального образования, главой местной администрации, должностными лицами местного самоуправления[357] «иные нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти», под которыми подразумеваются санитарные нормы, строительные нормы и правила, градостроительные нормы и правила и другие технические нормы.

7) Абзац второй пункта 2 статьи 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» после слов «федеральным законам,» дополнить словами «иным нормативным правовым актам федеральных органов государственной власти,».
8) Абзац третий пункта 2 статьи 19 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» после слов «постановлений Правительства Российской Федерации,» дополнить словами «иных нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти,».
9) Изложить пункт 1 статьи 29 Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в новой редакции: «1. Президент Российской Федерации вправе приостановить действие акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта

[356] Федеральный закон от 06.10.1999 №184-ФЗ (ред. от 28.06.2014) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 18.10.1999. №42. ст. 5005

[357] Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ (ред. от 04.10.2014) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 21.10.2014) // СЗ РФ. 06.10.2003. №40. ст. 3822

Российской Федерации), а также действие акта органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в случае противоречия этого акта Конституции Российской Федерации, федеральным законам, иным нормативным правовым актам федеральных органов государственной власти, международным обязательствам Российской Федерации, ухудшения среды жизнедеятельности человека, нанесения экологического вреда соответствующей территории, нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом».

10) В подпункте а) пункта 2 статьи 29.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» слова «и федеральным законам,» заменить словами «, федеральным законам и иным нормативным правовым актам федеральных органов государственной власти,».

11) Статью 72 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» после слов «федеральных законов,» дополнить словами «иных нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти,».

12) Пункт 1 статьи 73 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» после слов «федеральным законам,» дополнить словами «иным нормативным правовым актам федеральных органов государственной власти,».

13) Подпункт 1 пункта 1 статьи 74 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» после слов «федеральным законам,» дополнить словами «иным нормативным правовым актам федеральных органов государственной власти,».

2.2. Национальное достояние

Понятие «достояние» имеет неоднозначное содержание. «Достояние» можно представить как то, что безраздельно принадлежит кому-либо и представляет собой высокую ценность. Частица «досто» в русском языке используется для усиления достоинства и значения, для придания значимости всему тому, что охватывает термин. Синонимами слова «достояние» являются добро, имущество, собственность, владение; наследие, имение, наследство[358]. Так, М.Ю. Галятин разделяет широко распространенное мнение о том, что «достояние» является благородным синонимом слова «собственность»[359], В.А. Тишков говорит о «достоянии» как о фундаментальной категории, определяющей основу материального, духовного и интеллектуального потенциала России. «Достояние», по его мнению, формирует самобытное, устойчивое и разнообразное социально-экономическое и культурно-ландшафтное пространство России[360].

«Достояние» в смысле «собственность» использовалось в конституциях республик в составе Российской Федерации. Например, в конституциях Республики Алтай 1997 года, Республики Адыгея 1995 года, Республики Башкортостан 1993 года, Республики Ингушетия 1994 года, Республики Коми 1994 года, Республики Северная Осетия-Алания 1994 года, Республики Татарстан 1992 года. Указанные конституции содержали положения о том, что земля, недра, леса, растительный и животный мир, водные и другие природные ресурсы, природные богатства являются достоянием (собственностью) республики и народа республики. Такое отождествление

---

[358] Толковый словарь Ожегова. С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. 1949-1992; Словарь иностранных слов русского языка; Словарь синонимов // Сайт Словари и энциклопедии на Академике [Электронный ресурс]. Академик. 2000-2014. URL: http://dic.academic.ru (дата обращения: 21.09.2013)

[359] Галятин М.Ю. Указ. соч. С.193

[360] Тишков ВА. И русский, и российский // Вестник Российской нации. 2009, №2(4), С. 85-97 Цит. по: Бибаров А.П. Специальный правовой режим национального достояния // Развитие молодежной юридической науки в современном мире: Сборник научных трудов по материалам VII Международной научно-практической интернет-конференции 21 мая 2010 г..-Тамбов: Изд. Дом ТГУ им. Г.Р. Державина, 2010. С.23

создало правовую коллизию, за которой последовало признание подобных положений неконституционными, по причине нарушения положений Конституции Российской Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации[361]. Конституционный Суд Российской Федерации в решениях по делам о конституционности указанных положений республиканских конституций, во-первых, признал, что «достояние» не тождественно понятию «собственность» и, во-вторых, раскрыл значение «достояния» как «естественного богатства», «ценности всенародного значения». Конституционный Суд Российской Федерации аргументировал свою позицию следующим образом:

- на основании статей 9 и 36 Конституции Российской Федерации народам, проживающим на территории того или иного субъекта Российской Федерации, должны быть гарантированы охрана и использование земли и других природных ресурсов как основы их жизни и деятельности, то есть как естественного богатства, ценности (достояния) всенародного значения. Однако это не может означать, что право собственности на природные ресурсы принадлежит субъектам Российской Федерации;

- Конституция Российской Федерации не предопределяет обязательной передачи всех природных ресурсов в собственность субъектов Российской Федерации и не предоставляет им полномочий по разграничению собственности на эти ресурсы;

- земля и другие природные ресурсы ввиду их жизненно важной многофункциональной роли и значимости для общества в целом,

---

[361] Постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 №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. 19.06.2000. №25. ст. 2728; Определение Конституционного Суда РФ от 27.06.2000 №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. 17.07.2000. №29. ст. 3117

необходимости обеспечения устойчивого развития и рационального использования природных ресурсов в интересах субъектов Российской Федерации представляют собой публичное достояние многонационального народа России[362].

Слова «национальный», «народный», «государственный», «общенациональный» в настоящем исследовании будет считать синонимами. Слово «национальный» является производным от «нации» и означает принадлежность определенной нации, относящийся к жизни определенной нации, связанный с интересами нации, характерный для данной нации. Слово «нация» – латинизм в русском языке (от лат. natio «рождение, происхождение; племя, народ»), было заимствовано в 18 веке в эпоху Петра I, и означает исторически сложившуюся этническую общность людей, основанную на общности языка, территории, экономической жизни, культуры. Такое же лексическое значение у слова «народ». Производное от слова «народ» – «народный», которое означает связанный с народом, свойственный и характерный для него, принадлежащий всему народу. «Общенациональный» – единый для всей нации, охватывает всю нацию, принадлежит всей нации. «Государственный» – относящийся к деятельности государства, осуществляемый государством, принадлежит всем жителям страны[363]. Таким образом, слова «национальный», «народный», «государственный», «общенациональный» в определенном контексте имеют схожее лексическое значение. Следовательно, словосочетания «национальное достояние», «народное достояние», «государственное достояние», «общенациональное достояние» в этимологическом значении являются синонимами.

---

[362] Там же; Постановление Конституционного Суда РФ от 09.01.1998 №1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 19.01.1998. №3. ст. 429

[363] Толковый словарь Ожегова, Толковый словарь Ушакова, Толковый словарь Ефремовой, Толковый словарь русского языка Дмитриева, Этимологический словарь русского языка. М.: Прогресс. М. Р. Фасмер. 1964—1973, Словарь иностранных слов русского языка, Словарь синонимов // Сайт Словари и энциклопедии на Академике [Электронный ресурс]. Академик. 2000-2014. URL: http://dic.academic.ru (дата обращения: 21.09.2013)

Некоторые зарубежные конституции упоминают национальное достояние. Например, режим использования национального достояния (англ. «the National Heritage» – национальное наследие), управление, защита и сохранность национального достояния определяются законом[364]; обязанностью государства и всех остальных является сохранение для будущих поколений природных ресурсов, особенно пахотной земли и запасов питьевой воды, а также биологического разнообразия …, которые все вместе являются частью общего национального наследия (англ. «the common heritage of the nation» – общее достояние нации)[365]; тропические леса Амазонки, Атлантический лес, … прибрежная зона являются национальным достоянием (португальский «Patrimônio nacional» — национальное наследие)[366]; скот является национальным достоянием (монгольский «бол үндэсний баялаг» – национальное достояние) и охраняется государством[367].

В законодательстве Российской Федерации нет легального определения термина «национальное достояние». Но оно имеет определенное правовое содержание и нормативное закрепление.

Конституция Российской Федерации не содержит словосочетание «национальное достояние» или его синонимы, но встречаются словосочетания «достойная жизнь» (часть 1 статьи 7), «достоинство личности» (часть 1 статьи 21), «человеческое достоинство» (часть 2 статьи 21). Слово «достояние» широко используется в федеральном

---

[364] Пункт 3 статьи 132 Конституции Королевства Испания от 27 декабря 1978 года // Конституции государств Европы. Т.2. С. 79; Spanish Constitution // Сайт Всемирной организации интеллектуальной собственности (WIPO) [Электронный ресурс]. URL: http://www.wipo.int/ (дата обращения: 19.08.2014)

[365] Article P (1) The Fundamental Law of Hungary (25 April 2011) // Сайт Всемирной организации интеллектуальной собственности (WIPO) [Электронный ресурс]. URL: http://www.wipo.int/ (дата обращения: 19.08.2014)

[366] §4 главы VI раздела VIII Конституция Бразилии 5 октября 1988 года с поправками от 04.02.2010, CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 64 de 04 de fevereiro de 2010 // Сайт Информационный проект о Бразилии [Электронный ресурс]. НЦ МЭПИ. 2007-2015. URL: http://www.russobras.com/doc/const_do_ brasil_1988.pdf (дата обращения: 05.11.2014)

[367] Часть 5 статьи 5 Конституции Монголии от 13 января 1992 года // Конституции государств Азии. Т.2. С. 503; МОНГОЛ УЛСЫН ҮНДСЭН ХУУЛЬ // Сайт ЭРХ ЗҮЙН МЭДЭЭЛЛИЙН НЭГДСЭН СИСТЕМ [Электронный ресурс]. ЗОХИОГЧИЙН ЭРХ ХУУЛИАР ХАМГААЛАГДСАН. 2012. URL: http://www.legalinfo.mn (дата обращения: 19.08.2014).

законодательстве. Встречаются такие его модификации, как «достояние»[368], «культурное достояние»[369], «информационное достояние страны»[370], «национальное достояние»[371], «национальное достояние Российской Федерации»[372], «национальное достояние России»[373], «национальное достояние народов Российской Федерации»[374], «национальное достояние Российского государства»[375], «достояние народов Российской Федерации»[376], «достояние всех народов России»[377], «публичное достояние многонационального народа России»[378]. Кроме этого, упоминаются «объекты национального достояния»[379], «объекты общенационального достояния»[380], «компоненты национального достояния»[381].

---

[368] Основы законодательства Российской Федерации о культуре (утв. ВС РФ 09.10.1992 №3612-1) (ред. от 02.07.2013) // Российская газета. 17.11.1992. №248

[369] Распоряжение Правительства РФ от 28.12.2009 №2094-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года» // СЗ РФ. 25.01.2010. №4. ст. 421

[370] Приказ Минкультуры РФ от 22.06.1998 №341 «О формировании государственной политики в области сохранения библиотечных фондов как части культурного наследия и информационного ресурса страны». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

[371] См.: Пункт 6 Доктрины развития российской науки, утв. Указом Президента РФ от 13.06.1996 №884 (ред. от 23.02.2006) «О доктрине развития российской науки» СЗ РФ. 17.06.1996. №25. ст. 3005; Пункт 6 Доктрины информационной безопасности Российской Федерации (утв. Президентом РФ 09.09.2000 №Пр-1895) // Российская газета. 28.09.2000. №187

[372] Статья 1 Закона РФ от 14.05.1993 №4973-1 (ред. от 18.07.2011) «О зерне» // Российская газета. 29.05.1993. №102

[373] Постановление Правительства РФ от 20.02.2006 №99 (ред. от 27.12.2012) «О федеральной целевой программе «Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006-2010 годы и на период до 2013 года» // СЗ РФ. 06.03.2006. №10. ст. 1101

[374] Федеральный закон от 23.02.1995 №26-ФЗ (ред. от 25.06.2012) «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» // СЗ РФ. 27.02.1995. №9. ст. 713

[375] Закон РФ от 25.10.1991 №1807-1 (ред. от 02.07.2013) «О языках народов Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 12.12.1991. №50. ст. 1740

[376] Федеральный закон от 24.04.1995 №52-ФЗ (ред. от 07.05.2013) «О животном мире» // СЗ РФ. 24.04.1995. №17. ст. 1462

[377] Пункт 6 Доктрины информационной безопасности Российской Федерации (утв. Президентом РФ 09.09.2000 №Пр-1895) // Российская газета. 28.09.2000. №187

[378] Постановление Конституционного Суда РФ от 09.01.1998 №1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 19.01.1998. №3. ст. 429; Постановление Конституционного Суда РФ от 23.04.2004 №8-П «По делу о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной Думы» // СЗ РФ. 03.05.2004. №18. ст. 1833

[379] Распоряжение Правительства РФ от 25.08.2008 №1244-р (ред. от 08.09.2010) «О Концепции развития образования в сфере культуры и искусства в Российской Федерации на 2008-2015 годы» // СЗ РФ. 01.09.2008. №35. ст. 4069; Приказ Министерства природных ресурсов РФ от 22.04.2003 №342 «Об утверждении основных направлений развития системы государственных природных заповедников и национальных парков в Российской Федерации на период до 2015 года». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»; Определение Конституционного Суда РФ от 05.10.2011 №1419-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Власова Якова Константиновича на нарушение его конституционных прав абзацем пятым пункта 2 статьи 6 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях». Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»

Государство своими актами создает обязательные требования к правовой характеристике и порядку оформления таких объектов, и устанавливает параметры правоотношений, отличные от гражданско-правовых отношений. Следует согласиться с Э.В. Талапиной, которая говорит, что правовые режимы отдельных объектов национального достояния регулируются вразнобой, не учтены общие характеристики и их особенности[382].

В Российской Федерации приняты правовые нормы, устанавливающие правовые режимы отдельных видов природных ресурсов, природных объектов и природных территорий, признанных объектами национального достояния, и регулирующие отношения по вопросам использования и охраны таких природных ресурсов, природных объектов и природных территорий.

Например, «Зерно является национальным достоянием Российской Федерации, одним из основных факторов устойчивости ее экономики» (статья 1 Закона Российской Федерации «О зерне»[383]);

«Животный мир является достоянием народов Российской Федерации, неотъемлемым элементом природной среды и биологического разнообразия Земли, возобновляющимся природным ресурсом, важным регулирующим и стабилизирующим компонентом биосферы, всемерно охраняемым и рационально используемым для удовлетворения духовных и материальных потребностей граждан Российской Федерации» (Преамбула Федерального закона «О животном мире»[384]);

«Природные лечебные ресурсы, лечебно-оздоровительные местности и курорты являются национальным достоянием народов Российской

---

[380] Федеральный закон от 14.03.1995 №33-ФЗ (ред. от 12.03.2014, с изм. от 23.06.2014) «Об особо охраняемых природных территориях» // СЗ РФ. 20.03.1995. №12. ст. 1024; Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 №136-ФЗ (ред. от 28.12.2013) // СЗ РФ. 29.10.2001. №44. ст. 4147

[381] Распоряжение Правительства РФ от 31.08.2002 №1225-р «Об Экологической доктрине Российской Федерации» // СЗ РФ. 09.09.2002. №36. ст. 3510; Распоряжение Правительства РФ от 05.09.2011 №1538-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Южного федерального округа до 2020 года» // СЗ РФ. 19.09.2011. №38. ст. 5400

[382] Талапина Э. В. Конституционно-правовое регулирование разграничения государственной собственности в Российской Федерации: автореф. дисс. … кандидата юридических наук: 12.00.02. М., 2000. С.10

[383] Закон РФ от 14.05.1993 №4973-1 (ред. от 18.07.2011) «О зерне» // Российская газета. 29.05.1993. №10

[384] Федеральный закон от 24.04.1995 №52-ФЗ (ред. от 07.05.2013) «О животном мире» // СЗ РФ. 24.04.1995. №17. ст. 1462

Федерации, предназначены для лечения и отдыха населения» (Преамбула Федерального закона «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах»[385]).

Особо охраняемые природные территории также относятся федеральным законом[386] к объектам общенационального достояния, которые имеют особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, которые изъяты решениями органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны. Особо охраняемые природные территории создаются в целях сохранения уникальных и типичных природных комплексов и объектов, достопримечательных природных образований, объектов растительного и животного мира, их генетического фонда, изучения естественных процессов в биосфере и контроля за изменением ее состояния, экологического воспитания населения (Преамбула Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях»[387]).

Постановление Правительства Российской Федерации «О федеральной целевой программе «Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006-2010 годы и на период до 2013 года»[388] использует «национальное достояние» только в названии. Но в тексте Постановления сказано о значении для Отечества и «населения страны» плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов и необходимости повышения плодородия почв: «Повышение плодородия почв

---

[385] Федеральный закон от 23.02.1995 №26-ФЗ (ред. от 25.06.2012) «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» // СЗ РФ. 27.02.1995. №9. ст. 713

[386] Пункт 2 статьи 95 Земельного кодекса Российской Федерации от 25.10.2001 №136-ФЗ (ред. от 28.12.2013) // СЗ РФ. 29.10.2001. №44. ст. 4147; Преамбула Федерального закона от 14.03.1995 №33-ФЗ (ред. от 12.03.2014, с изм. от 23.06.2014) «Об особо охраняемых природных территориях» // СЗ РФ. 20.03.1995. №12. ст. 1024

[387] Федеральный закон от 14.03.1995 №33-ФЗ (ред. от 12.03.2014, с изм. от 23.06.2014) «Об особо охраняемых природных территориях» // СЗ РФ. 20.03.1995. №12. ст. 1024

[388] Постановление Правительства РФ от 20.02.2006 №99 (ред. от 27.12.2012) «О федеральной целевой программе «Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006-2010 годы и на период до 2013 года» // СЗ РФ. 06.03.2006. №10. ст. 1101

земель сельскохозяйственного назначения является естественным условием интенсификации земледелия, способствует росту урожайности, увеличивает ценность земли и имеет важное природоохранное значение. ... Программа должна создать благоприятные условия для ... наиболее полного и рационального использования природно-климатического и экономического потенциала, направленного на повышение продуктивности отечественного сельскохозяйственного производства, его экологизацию в целях обеспечения населения страны качественным продовольствием и улучшения социальной обстановки и жизни на селе...»[389].

Таким образом, термин «национальное достояние» и его синонимы в основном используются в декларативных целях, чтобы подчеркнуть значение природного ресурса для граждан и государства, важность регулируемых отношений по поводу природного ресурса, обозначить цель и задачи правового регулирования конкретных общественных отношений, а также закрепить положение о преобладании общественных интересов над частными в регулируемой сфере.

Широкое использование законодателем термина «национальное достояние» и его аналогов приводит к необходимости формализации данного понятия. Следует сказать, что в науке не существует единого подхода к определению «национального достояния». Данное понятие рассматривается с нескольких точек зрения и применяется по-разному.

В литературе[390] выделяется несколько моделей понимания категории «национальное достояние».

Первая модель: имущество, составляющее национальное достояние, не принадлежит никому, даже государству. Такое имущество объявляется общественным, управляется государством и предоставляется в пользование отдельным лицам. Это объекты, которые по своим природным или

---

[389] Там же

[390] Панов С.Ю. Многообразие подходов к использованию термина народное достояние // Право и общество: сборник научных трудов / Отв. ред.: Зыкина Т.А., Малая Т.Н.; Редкол.: Зубкова Г.А., Малый А.Ф., Машинская Н.В., Скорюков Н.М., Скрипченко Н.Ю. Архангельск: Изд-во Арханг. гос. техн. ун-та, 2004. С.183-189

объективным свойствам могут находиться только в общественном пользовании. Их основу образуют так называемые «общие вещи для всех»[391], перечень которых достаточно широк и постоянно пополняется. Это воздушное пространство над территорией страны, внутренние морские воды и дно внутренних морей; морские береговые полосы; русла рек; озера, лагуны и иные водоемы естественного происхождения; порты, гавани, заливы, бухты, дамбы, волнорезы и иные береговые сооружения; дороги, шоссе и мосты общественного назначения с полосами отчуждения и вспомогательными сооружениями; рвы, плотины, водохранилища, каналы, насыпи и котлованы, сооруженные в целях ирригации, мелиорации и иных общественно полезных целях; площади, тротуары, улицы, общественные парки и места досуга, кладбища и иные общественные сооружения и здания; художественные, исторические и археологические памятники; недвижимое имущество и земельные участки, необходимые для нужд органов государства и для обороны страны; национальные парки, заповедники, заказники, резерваты; предметы национального искусства и иные движимые и недвижимые вещи, которые могут быть отнесены законом к вещам общего пользования. Все перечисленные объектов могут быть охарактеризованы невозможностью изъятия из общественного пользования и установления на них права собственности, и, как следствие, ограниченностью гражданской правоспособности. Существование вещей, находящихся в общем употреблении, а потому изъятых из частного обращения, право распоряжаться которыми было ограничено даже у государства, признавал Б.Н. Чичерин[392].

Вторая модель понимания категории «национальное достояние»: государство является юридическим собственником государственного имущества, в том числе природных ресурсов и полезных ископаемых. Данная модель использовалась в советскую эпоху для объяснения отождествления

---

[391] Новицкий И.Б. Основы римского гражданского права. М. 1960. С.91 Цит. по: Сосна С.А. Указ. соч. С. 57

[392] Чичерин Б.Н. Собственность и государство. СПб.: Изд-во Русской Христианской Гуманитарной Академии, 2005. С. 483

государственной собственности и всенародного достояния. «Социалистическая собственность в СССР имеет либо форму государственной собственности (всенародное достояние), либо форму кооперативно-колхозной собственности. Земля, ее недра, воды, леса, заводы, фабрики, шахты, рудники, железнодорожный, водный и воздушный транспорт, банки, средства связи, организованные государством крупные сельскохозяйственные предприятия (совхозы, машинно-тракторные станции и т. п.), а также коммунальные предприятия и основной жилищный фонд в городах и промышленных пунктах являются государственной собственностью, то есть всенародным достоянием» (статьи 5, 6 Конституции СССР 1936 года)[393]. «Основу экономической системы СССР составляет социалистическая собственность на средства производства в форме государственной (общенародной) и колхозно-кооперативной собственности» (статья 10 Конституции СССР 1977 года)[394]. В то же самое время в современной правовой литературе отмечается, что в советском государстве правовая доктрина длительное время проявляла слабый интерес к разработке концепции национального достояния и носила сугубо идеологический характер[395].

Третья модель понимания категории «национальное достояние»: объявление чего-либо национальным достоянием преследует декларативную цель. Эта модель охватывает случаи использования термина в качестве лозунга без позитивного содержания[396].

---

[393] Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик, утв. Чрезвычайным VIII съездом Советов Союза ССР 5 декабря 1936 года (с последующими изменениями и дополнениями) // HIST.MSU.RU: Сайт Исторического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова. URL: http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/ cnst1936. htm#1 (дата обращения: 25.09.2013)

[394] Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик, принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г. // HIST.MSU.RU: Сайт Исторического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова. URL: http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1936.htm#1 (дата обращения: 25.09.2013)

[395] Бибаров А.П. Концепция национального достояния в современной науке и практике // Современные вопросы государства, права, юридического образования: Сборник научных трудов по материалам VIII Общероссийской научно-практической интернет-конференции 22 декабря 2010 г. / Отв. ред.: Пузиков Р.В., Пучнин В.М. Тамбов: Изд. Дом. ТГУ им Г.Р. Державина, 2011. С.10

[396] См.: Исаев А.С. Лес как национальное достояние России // Век глобализации. 2011. №1. С. 148-158; Мелентьев Г.Б., Короткий В.М., Малинина Е.Н., Самонов А.Е. Торф - национальное достояние России: перспективы многоцелевого использования и экологическая безопасность // Экология промышленного

Необходимо отличать «национальное достояние» от «общественного достояния». Общественное достояние — это комплексный правовой режим объектов авторского права, предоставляющий любому лицу бессрочное право свободно использовать объект авторского права, перешедший в этот режим, без чьего-либо согласия или разрешения и без выплаты авторского вознаграждения[397]. Основной целью создания режима общественного достояния является гарантирование права граждан на участие в культурной жизни (часть 2 статьи 44 Конституции Российской Федерации) путем создания оптимальных условий доступа к объектам авторского права[398]. Понятие «общественное достояние» стало использоваться в России с 1993 года после ослабления контроля государства за всеми сферами имущественного оборота. Ранее с 26 ноября 1918 года[399] в нашем государстве существовал механизм перехода объекта авторского права в государственное достояние, в том числе путем принудительного выкупа. Достоянием государства объявлялись объекты, на которые срок действия авторского права истек, либо объекты, принудительно выкупленные. Таким образом, термин «государственное достояние» является историческим вариантом термина «общественное достояние», которое, в свою очередь, используется в области интеллектуальной собственности.

Существует также спорное мнение о том, что «достояние» является синонимом «собственности», а «публичное достояние» и «достояние Российской Федерации» являются синонимами понятия «федеральная

производства. 2011. №1. С. 69-80; Харючи С.Н. Обь-Иртышский бассейн - национальное достояние России // Экономика региона. 2007. №S2. С. 83-88; Пернатые коллекции - национальное достояние // Птицеводство. 2003. №1. С. 36-38; Курмазов В.В., Цыгир А.А. Российские тихоокеанские лососи — национальное достояние России // Рыбное хозяйство. 2010. №2. С.30; Сатаров В.Н., Туктаров В.Р., Смирнов А.М. Медоносная пчела: национальное достояние, экология, этика и педагогика // Педагогический журнал Башкортостана. 2008. №6. С. 101-107

[397] Статья 1282 Части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации от 18.12.2006 №230-ФЗ (ред. от 23.07.2013) // СЗ РФ. 25.12.2006. №52 (1 ч.). ст.5496

[398] Кобляков Н., Мартьянова Т. Общественное достояние как особый правовой режим объектов авторского права // Интеллектуальная собственность. Авторское право и смежные права. 2001. №4. С.31-42

[399] Декрет СНК РСФСР «О признании научных, литературных, музыкальных и художественных произведений государственным достоянием». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

собственность»[400]; «достояние» – это народная собственность, а «национальное достояние» – это «иная» форма собственности, упомянутая в Конституции Российской Федерации (часть 2 статьи 8)[401]. Либо национальное достояние предлагается выделить из публичной собственности как ещё одну форму собственности в качестве отношений осуществления непосредственного режима собственности по отношению к наиболее значимым общественным объектам и правам со стороны народа, народов, населения[402].

При этом В.Д. Мазаев рассматривает национальное достояние как важнейшее свойство и самостоятельный элемент публичной собственности, как имущество, находящееся в собственности нации. Так, некоторые объекты (особо значимые, уникальные), в том числе природные объекты, признанные национальным достоянием, даже находясь вне гражданского оборота, всё равно включены в экономические отношения, в том числе в отношения собственности, например, разграничение этих объектов по уровням публичной собственности, распоряжение и использование этих объектов. И здесь институт публичной собственности обеспечивает исключительную правовую защиту объектов национального достояния в экономических отношениях. При этом субъектом отношений по поводу национального достояния выступает не государство в лице представительных или административных органов, а нация, народ, население, как источник власти, в том числе экономической власти (часть 1 статьи 3 Конституции Российской Федерации). Учитывая, что национальное достояние может быть охарактеризовано общими признаками публичной собственности (цель –

---

[400] См.: М.Ю. Галятин. Указ. соч. С.193; Яковлева Р. Проблемы перехода произведения в общественное достояние до истечения срока действия исключительного права на произведение // Интеллектуальная собственность. Авторское право и смежные права. 2009. №7.; Никитин А.В., Пронина Е.Н. Культурное достояние как юридическое состояние и категория // Актуальные проблемы теории и истории правовой системы общества: Сборник научных трудов. Вып. 10 / Отв. ред.: Карташов В.Н. Ярославль: ЯрГУ, 2010. С.105

[401] Анисимов А.П. Указ. соч. С.144-147

[402] Мазаев В.Д. Понятие и конституционные принципы публичной собственности: Учебное пособие. М.: Институт права и публичной политики. 2004. С.14-18; Скрыль С.М. Конституционно-правовой механизм ограничения права собственности в системе согласования публичных и частных интересов // Вестник Челябинского государственного университета. Серия «Право». Выпуск 17. 2008. №31 (132). С.74-78

реализация публичных интересов, территориальность осуществления, специфика субъектов и объектов, органическая взаимосвязь с публичной властью), значит, национальное достояние является самостоятельным и при этом важнейшим элементом публичной собственности[403].

Здесь необходимо отметить следующее. Право собственности, в том числе право государственной и муниципальной собственности, является, прежде всего, категорией гражданского права, устанавливается в отношении вещей, которые могут быть объектами права собственности. В отношении таких вещей государство действует как обычный субъект права собственности, то есть владеет, пользуется и распоряжается ими в соответствии с правила гражданского оборота. А объекты национального достояния являются вещами общего пользования, вещами для всех, и имеют негражданскую, нецивилистическую природу, они не обладают свойствами предметно-индивидуальной присваиваемости и юридического обособления, поэтому должны быть ограничены в обороте[404]. Е.А. Суханов отмечает, что природные ресурсы не являются результатом труда человека и потому не должны присваиваться, поступать в чью-либо собственность; общенациональное достояние представляет собой такой правовой режим определенных видов имущества, когда на них вообще отсутствует чьё-либо право собственности, а имеется лишь компетенция государственных органов по управлению этим имуществом[405].

В свою очередь, А.П. Бибаров-Государев предлагает под национальным достоянием понимать не только принадлежащую народу универсальную совокупность определенных материальных, духовных и интеллектуальных ресурсов и ценностей, имеющих общенациональное значение, признанных обществом уникальными, которые принадлежат всему многонациональному народу России независимо от наличия на них чьей-то конкретной собственности; но и универсальный правовой режим национального

[403] Мазаев В.Д. Указ. соч. С.14-18
[404] Сосна С.А. Указ. соч. С.57-63
[405] Суханов Е.А. Указ.соч. С. 29, 64

достояния, устанавливающий общие принципы и направления правовых мер регулирования соответствующих объектов[406]. По его мнению, межотраслевая правовая категория национальное достояние должна нести в себе общесоциальное значение тех или иных объектов независимо от наличия на них права собственности. Поэтому признание того или иного имущества национальным достоянием должно порождать определенные правовые последствия, которые заключаются, в праве неограниченного круга лиц пользоваться соответствующими благами в установленном законом порядке, а также в обязанности собственника обеспечить охрану данного имущества для будущих поколений[407].

Если подытожить всё многообразие подходов к пониманию категории «национальное достояние», то можно отметить следующее. Посредством данной категории признается наличие уникальных природных ресурсов, требующих специального правового регулирования, а также наличие субъектов особого характера, которые считают, признают, оценивают в силу исторической памяти, эстетической традиции, особенностей мировосприятия, указанные природные ресурсы в качестве особо ценных, без сомнения важных, требующих особого правового регулирования, ограниченного хозяйственного использования либо полного отказа от промышленной и хозяйственной эксплуатации. Эта позиция обусловливает необходимость формирования и установления отдельного правового режима национального достояния в отношении отдельных видов природных ресурсов, природных объектов, природных территорий.

Говоря о субъекте правового режима национального достояния природных ресурсов, можно предположить, что объекты «национального

---

[406] Бибаров А.П. Специальный правовой режим национального достояния // Развитие молодежной юридической науки в современном мире: Сборник научных трудов по материалам VII Международной научно-практической интернет-конференции 21 мая 2010 г. / Отв. ред.: Пучнин В.М. амбов: Изд. Дом ТГУ им. Г.Р. Державина, 2010. С.20

[407] Бибаров А.П., Захаров А.В. Категория «национальное достояние» в юридической науке: проблемы теоретического понимания и применения // Актуальные проблемы юридической науки и практики: Сборник научных трудов членов Тамбовского регионального отделения Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России». Вып.1 / Отв. ред.: Ельцов Н.С. Тамбов: Издат. дом ТГУ, 2010. С.113-115

достояния» относятся к определенной «нации», всему народу в целом. Следовательно, в отношениях по поводу объектов национального достояния выступает не государство в лице публичных органов, а вся нация, народ в целом.

Возможность признания у народа правосубъектности в отношении природных ресурсов, природных объектов и природных территорий, признанных объектами национального достояния связана с признанием народа субъектом конституционно-правовых отношений. Правосубъектность многонационального народа России, народов, проживающих на соответствующей территории, в отношении природных ресурсов, природных объектов и природных территорий, признанных объектами национального достояния, может быть объяснена через народный суверенитет и учредительный характер народовластия[408]. Так, народ не является абстрактным субъектом, когда мы говорим о демократии и о представительной и исполнительной власти, избираемой народом. В периоды неустойчивости баланса между законодательной и исполнительной власти, и та и другая ссылаются на избранность народом. Народ является юридической и политической реальностью современного мира, демократического общества и правового государства[409]. Таким образом, как народ является субъектом власти, передающим свои властные правомочия представителям законодательной и исполнительной власти, так же многонациональный народ России, народы, проживающие на соответствующей территории, могут быть признаны правомочными субъектами в отношении природных ресурсов, природных объектов и природных территорий, признанных объектами национального достояния. В частности многонациональный народ России, народы, проживающие на соответствующей территории, имеют правомочия обладать природными ресурсами, наследовать их от предыдущих поколений, сохранять для будущих поколений, извлекать из них полезные свойства и т.д.

---

[408] Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс. 5-е изд. Т.1. М. 2014. С.362-365; Фомиченко М.П. защита прав народов в Российской Федерации (конституционно-правовые аспекты). М. 2005. С.77-79; Мазаев В.Д. Указ. соч. С.14-18

[409] Галятин М.Ю. Указ. соч. С.193-194

Следовательно, субъектами рассматриваемого конституционно-правового режима национального достояния являются: многонациональный народ, народы, проживающие на соответствующей территории, будущие поколения. Как указал, Конституционный Суд Российской Федерации, природные ресурсы не могут быть достоянием какого-то одного субъекта Российской Федерации[410]; режим национального достояния не может содержать такое регулирование, которое ограничивает использование природных ресурсов в интересах всех народов Российской Федерации[411]; использование объектов национального достояния должно обеспечивать интересы всего многонационального народа Российской Федерации, фактический владелец объектов национального достояния (субъект Российской Федерации, юридические и физические лица, др.) не вправе устанавливать препятствия для использования природных ресурсов в интересах всего многонационального народа Российской Федерации[412].

Как правило, правовой режим национального достояния устанавливается в отношении особых, исключительных и специальных объектов, и в том случае, когда необходимо подчеркнуть их важность для государства и общества в целом, а также уникальность такого объекта в своем роде. Категорию национальное достояние, традиционно связывают с культурными, художественными, археологическими и историческими ценностями, хотя в последнее время эту категорию применяют также к различным природным ресурсам и природным объектам[413].

---

[410] Постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 №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. 19.06.2000. №25. ст. 2728

[411] Там же

[412] Мнение судьи Конституционного Суда РФ В.О. Лучина к Постановлению Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 №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. 19.06.2000. №25. ст. 2728

[413] См.: Исаев А.С. Указ. соч. С. 148-158; Торф - национальное достояние России: перспективы многоцелевого использования и экологическая безопасность. С. 69-80; Харючи С.Н. Указ. соч. С. 83-88; Пернатые коллекции – национальное достояние. С. 36-38; Российские тихоокеанские лососи — национальное достояние России. С.30; Медоносная пчела: национальное достояние, экология, этика и педагогика. С. 101-107

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 объекта[414].

Мы разделяем высказанное в литературе[415] мнение о необходимости создания универсального правового режима национального достояния, в том

---

[414] Постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 №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. 19.06.2000. №25. ст. 2728

[415] Лебедева М.Я., Егорова М.Б. Особый правовой режим // Журнал «ЭКОС», Федеральный вестник экологического права «ЭКОС-Информ». 2004. №12 // VIPERSON.RU: Сайт Рейтинг персональных страниц и электронных библиотек VIPERSON. URL: http://viperson.ru/wind. php?ID=274215&soch=1 (дата

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

обращения: 13.04.2012); Стрежнева А.В. Указ. соч. С.89-92; Бибаров А.П. Специальный правовой режим национального достояния. С.21-22; Бибаров-Государев А.П. Национальное достояние в системе современных правоотношений // Проблемы реализации современных правоотношений: материалы Всероссийской научно-практической конференции. Невинномыск: НГГТИ, 2011. С. 14-18; Прокофьева А.Г. Указ. соч. С.309-311

Российской Федерации[416], сведения на объекты национального достояния являются государственной тайной[417], граждане имеют право контролировать оптимальное использованием национального достояния посредством организационно-правовых форм, предусмотренных Конституцией Российской Федерации и законодательством Российской Федерации[418].

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 ими[419].

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

---

[416] Федеральный закон от 26.02.1997 №31-ФЗ (ред. от 30.12.2012) «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» // СЗ РФ. 03.03.1997. №9. ст. 1014; Указ Президента РФ от 05.02.2010 №146 «О Военной доктрине Российской Федерации» // СЗ РФ. 15.02.2010. №7. ст. 724

[417] Указ Президента РФ от 30.11.1995 №1203 (ред. от 21.09.2011) «Об утверждении Перечня сведений, отнесенных к государственной тайне» // СЗ РФ. 31.12.2007. №53. ст. 6550

[418] Мнение судьи Конституционного Суда РФ Н.С. Бондаря к Постановлению Конституционного Суда РФ от 23.04.2004 №9-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов «О федеральном бюджете на 2002 год», «О федеральном бюджете на 2003 год», «О федеральном бюджете на 2004 год» и приложений к ним в связи с запросом группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А.В. Жмаковского» // СЗ РФ. 10.05.2004. №19(часть 2). ст. 1923

[419] Мнение судьи Конституционного Суда РФ В.О. Лучина к Постановлению Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 №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. 19.06.2000. №25. ст. 2728

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 Аляски[420].

В правовой литературе[421] 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[422]. Передача данных объектов в муниципальную и

---

[420] Обама запретил вести разведочные работы и добычу нефти и газа в Бристольском заливе. 17.12.2014 // TASS.RU: Информационное агентство России ТАСС. URL: http://tass.ru/ekonomika/1651926 (дата обращения 31.01.2015); В США вспыхнул конфликт между федеральным правительством и властями Аляски. 26.01.2015 // TASS.RU: Информационное агентство России ТАСС. URL: http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/1721282 (дата обращения 31.01.2015)

[421] Бибаров-Государев А.П. Теоретико-правовая необходимость обособления понятия «национальное достояние» в правовой науке и законодательстве // Проблемы государства, права, культуры и образования в современном мире: материалы IX Международной научно-практической Интернет-конференции / Отв. ред.: Окатов В.Н. Тамбов: Изд-во ТРОО «Бизнес-Наука-Общество», 2012. С.17-18; Прокофьева А.Г. Указ. соч. С.311

[422] Прокофьева А.Г. Указ. соч. С.311

частную собственность не допускается, и они не могут быть предметом внутренней и внешней торговли[423].

На наш взгляд правовой режим национального достояния мог бы распространяться на природные объекты, признанные объектами национального достояния, и находящиеся не только в государственной собственности, но и в муниципальной, а также в частной собственности. Правовой режим национального достояния природных объектов, находящихся в муниципальной собственности, может содержать элементы, схожие с элементами правового режима национального достояния природных объектов, находящихся в государственной собственности. А правовой режим национального достояния природных объектов, находящихся в частной собственности, должен содержать дополнительные запреты и обременения, связанные с целевым использованием природного объекта, его дальнейшей неотчуждаемостью, возможностью публичного доступа к природному объекту, чем обеспечивался бы публичный интерес в сохранении и использовании уникальных, особо ценных и трудновоспроизводимых природных объектов.

Следует сказать, что, по нашему мнению, установление правового режима национального достояния не влечет за собой однозначного установления права собственности на природные ресурсы. Объект национального достояния или совокупность таких объектов представляет собой ценность всенародного значения (общественное благо). Правовой режим национального достояния – это правовой режим объекта, который не зависит от права собственности на этот объект и связан, в первую очередь, с дополнительными обязанностями и требованиями к содержанию, использованию и охране такого природного объекта в публичных интересах.

В Российской Федерации в структуре управления природными ресурсами, природными объектами и природными территориями, признанными объектами национального достояния, главная роль отведена

[423] Бибаров-Государев А.П. Указ. соч. С.17-18

государству. По другому обстоят дела в странах западной демократии. Например, в Великобритании, США, Австралии вопросы управления объектами, признанными объектами национального достояния, государством сведены к минимуму. В этих странах ведущую роль в сохранении объектов, признанных объектами национального достояния, играют общественные организации и муниципальные власти[424]. Учитывая мировой опыт, считаем, что в Российской Федерации, безусловно, необходимо расширять возможности общественного контроля. Развитие института общественного контроля, а также признание результатов общественного контроля как основания привлечения к юридической ответственности будет способствовать повышению качества государственного управления в указанной сфере и уровня сохранности и доступности природных объектов, признанных объектами национального достояния. Кроме этого, непосредственное участие граждан и их объединений в управлении и охране природных объектов, признанных объектами национального достояния, будет содействовать не только экологическому и культурному воспитанию и образованию граждан, но и экологическому благополучию и экологическому развитию Российской Федерации (часть 2 статьи 41 и подпункт «е» статьи 71 Конституции Российской Федерации).

Создание и распространение общественного контроля в области использования и охраны природных объектов, признанных объектами национального достояния, должно дополнять существующий порядок и обеспечить эффективность использования природных ресурсов[425].

Упоминание участия граждан и их объединений в осуществлении государственных функций в отношении природных ресурсов, природных объектов и природных территорий, признанных объектами национального

---

[424] Зарубежное законодательство в области сохранения культурного и природного наследия. Информационный сборник. Колл. авт. (научн. ред. Ю.А. Веденин). М.: Институт Наследия, 1999. С. 96 Цит. по: Бибаров А.П. Специальный правовой режим национального достояния. С.22-23

[425] Торко Я.О. Указ. соч. С.35

достояния предусмотрено в некоторых законодательных актах[426]. На наш взгляд этого не достаточно. Необходимо дополнить природоресурсное и экологическое законодательство положениями об общественном контроле. Соответствующие предложения изложены в параграфе 2.1.

Также считаем, что уже давно назрела необходимость в принятии специального Федерального закона «О национальном достоянии России»[427].

Концепция такого закона может иметь следующую структуру.

Основной идеей закона является создание правовой базы для формирования системы правоотношений, складывающихся по поводу объектов национального достояния в различных сферах деятельности. Это позволит закрепить на уровне конституционного законодательства сформировавшееся в обществе понимание некоторых объектов как общенародной ценности, общественного блага, то, что наследуется от предков, сохраняется и передается потомкам.

Актуальность создания законодательства о национальном достоянии обусловлена необходимостью, во-первых, институализации правоотношений, складывающихся по поводу национального достояния, во-вторых, повышения уровня защищенности объектов национального достояния, в-третьих, установления прав, обязанности и ответственности участников указанных правоотношений.

Место закона в системе действующего законодательства. В действующем российском законодательстве в настоящее время отсутствует системный подход к регулированию общественных отношений, складывающихся по поводу объектов национального достояния. Федеральный закон «О национальном достоянии России» должен стать нормативно-правовым структурообразующим актом, регламентирующим

---

[426] См.: Федеральный закон от 14.03.1995 №33-ФЗ (ред. от 12.03.2014, с изм. от 23.06.2014) «Об особо охраняемых природных территориях» // СЗ РФ. 20.03.1995. №12. ст. 10244; Федеральный закон от 24.04.1995 №52-ФЗ (ред. от 07.05.2013) «О животном мире» // СЗ РФ. 24.04.1995. №17. ст. 1462

[427] Бибаров-Государев А.П. Основные этапы формирования концепции национального достояния в России // Развитие молодежной юридической науки в современном мире: Сборник научных трудов по материалам VII Общероссийской научной юридической конференции аспирантов, студентов и молодых ученых / Отв. ред.: Белянская О.В. Тамбов: Изд-во ТРОО «Бизнес-Наука-Общество», 2012. С.86-87

общественные отношения, складывающиеся по поводу объектов национального достояния. В связи с принятием закона подлежат изменению ряд федеральных законов, в том числе, Гражданский кодекс Российской Федерации, Земельный кодекс Российской Федерации, Лесной кодекс Российской Федерации, Водный кодекс Российской Федерации, «О животном мире», «Об особо охраняемых природных территориях», «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах», «Об охране окружающей среды», «О зерне», Основы законодательства Российской Федерации о культуре, «О языках народов Российской Федерации», «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации», «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

Целью закона является создание правовой основы общественных отношений, складывающихся по поводу объектов национального достояния, с помощью структурообразующего нормативного правового акта, устанавливающего базовые правила для указанных правоотношений: систему, принципы, правовую природу, задачи и основные формы общественного контроля, функции и полномочия участников указанных правоотношений.

Основные задачи законопроекта: сформировать единый понятийный аппарат законодательства о «национальном достоянии» в различных сферах деятельности, установить единую систему принципов общественных отношений, складывающихся по поводу объектов национального достояния в различных сферах, определить состав законодательства о «национальном достоянии», распространить понятие «национальное достояние» на различных сферы деятельности, включая культурную, образовательную, научную, промышленную, природоресурсную, и другие, создать юридические механизмы для обеспечения эффективного управления

объектами национального достояния, установить условия и пределы ограничения правомочий собственника, пределы гражданской оборотоспособности, ограничение видов деятельности, определить полномочия участников общественных отношений, складывающихся по поводу объектов национального достояния, определить контрольные органы и их полномочия, определить обязанности должностных лиц государственных и муниципальных органов по взаимодействию с институтами общественного контроля, установить ответственность должностных лиц государственных и муниципальных органов за сохранность объектов национального достояния.

Предметом правового регулирования закона являются общественные отношения, складывающиеся по поводу объектов национального достояния. К предмету правового регулирования закона также относится определение компетенции Российской Федерации, её субъектов и муниципальных образований в правоотношениях, складывающихся по поводу объектов национального достояния.

Круг лиц, на которые распространяется действие закона: Российская Федерация и ее субъекты, муниципальные образования, органы государственной власти, органы местного самоуправления, юридические и физические лица.

Общая характеристика правового регулирования общественных отношений, складывающихся по поводу объектов национального достояния. В настоящее время в Российской Федерации действует довольно большой комплекс нормативных правовых актов, в той или иной степени регулирующих общественные отношения, складывающиеся по поводу объектов национального достояния. К числу таких актов относятся, в частности, федеральные законы «Об особо охраняемых природных территориях», «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах», «О животном мире», «О зерне», Основы

законодательства Российской Федерации о культуре, «О языках народов Российской Федерации».

В то же время существующий уровень правового регулирования общественных отношений, складывающихся по поводу объектов национального достояния, не способствует тому, чтобы деятельность отдельных участников указанных правоотношений сложилась в целостную систему. В действующем законодательстве не определены понятие объекта национального достояния, его признаки, порядок признания того или иного объекта объектом национального достояния, правовой статус объекта национального достояния, правовое содержание режима национального достояния, функции и полномочия участников указанных правоотношений, не сформулированы принципы правового регулирования общественных отношений, складывающихся по поводу объектов национального достояния, не определены необходимые процедуры, не урегулированы механизмы взаимодействия органов публичной власти и институтов гражданского общества, не установлена ответственность в сфере общественных отношений, складывающихся по поводу объектов национального достояния.

Анализ нормативных правовых актов, действующих в данной сфере, показывает, что ни в одном из них не определено понятие национального достояния, а субъекты соответствующих правоотношений наделены разными по содержанию и объему правами и обязанностями. Множественность разрозненных нормативных правовых актов, принятых на различных уровнях и в различных сферах деятельности, в отсутствие структурообразующего закона приводит к тому, что идеи, заложенные в словосочетание «национальное достояние», не получают отражение в конкретных нормативных правовых актах. И, наоборот, закрепленные в том или ином нормативном правовом акте в определенной области общественных отношений, зачастую оказываются незамеченными в других областях деятельности.

Социально-экономические, политические, юридические и иные последствия реализации закона. Обеспечение системного и функционально более полного регулирования общественных отношений, складывающихся по поводу объектов национального достояния, направленное на реализацию конституционных прав граждан, являются актуальной потребностью государства и общества. Среди социально-экономических последствий реализации закона можно выделить, прежде всего, повышение эффективности функционирования государственных и муниципальных органов. К политическим последствиям реализации закона можно отнести рост гражданской активности, политической и правовой культуры населения, восстановление общественного доверия к власти, углубление гарантий прав и свобод человека и гражданина, формирование на федеральном, региональном и муниципальном уровнях комплексной системы учета и защиты объектов национального достояния, расширение гарантий и форм реализации конституционных прав граждан. Юридические последствия принятия закона выражаются в оптимизации работы органов государственной власти и органов местного самоуправления, повышении ответственности государственных и муниципальных служащих за эффективность своей деятельности по защите общественных интересов, повышении эффективности правового регулирования в данной области. Законопроект обеспечит полноценное правовое регулирование общественных отношений, складывающихся по поводу объектов национального достояния. Приведение в соответствие с новым законом о национальном достоянии законов субъектов Российской Федерации, подзаконных нормативных правовых актов различного уровня будет способствовать упорядочиванию системы законодательства о национальном достоянии.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Конституционно-правовой режим является отраслевой разновидностью правового режима, характеризующегося общественными отношениями особого вида. Например, закрепление политико-правовой формы государства, формирование материальной основы функционирования государства и общества, распределение национальных природных богатств, основы духовной жизни общества и т.д. Эти отношения складываются между особыми субъектами такими, как многонациональный народ, человек, население соответствующих территорий, коренные малочисленные народы, властные субъекты, по поводу учреждения, создания, закрепления, управления, распределения, сохранения, восстановления и т.д. особых объектов правового регулирования. Например, права и свободы человека и гражданина, государственная власть, земля и другие природные ресурсы и т.д.

Конституционно-правовой режим — это закрепленный конституционно-правовыми нормами порядок правового регулирования, носящий учредительный характер, закрепляющий ценностные ориентиры государства, общества, человека и гражданина, имеющий целью регулирования наиболее важные политические, экономические, социальные и другие общественные отношения.

Конституционно-правовой режим природных ресурсов – это основанный на Конституции Российской Федерации особый порядок правового регулирования общественных отношений, складывающийся по поводу природных ресурсов как уникального общественного блага, и предусматривающий установление целей использования природных ресурсов в интересах всего многонационального народа с учетом их исключительности и невосполнимости, дополнительных ограничений, накладываемых на собственника и другого пользователя, требований охраны

природных ресурсов, и обеспечивающий доступность природных ресурсов для нынешних и будущих поколений.

Конституционно-правовой режим природных ресурсов представляет собой видовую разновидность конституционно-правового режима по предмету правового регулирования, которыми являются природные ресурсы. При этом необходимо учитывать разницу между понятиями «природные ресурсы» и «природные объекты». Природные объекты соотносятся с природными ресурсами как целое и часть, природные ресурсы производны от природных объектов.

Наиболее значимые характеристики конституционно-правового режима природных ресурсов сводятся к следующему.

1. Для конституционно-правового режима природных ресурсов наиболее характерны регулятивная и охранительная функции.

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

3. Конституционно-правовой режим природных ресурсов не имеет временных рамок.

4. 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.

5. В конституционно-правовом режиме учреждается и обеспечивается уникальный правовой статус природных объектов.

6. 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.

7. Правовое регулирование конституционно-правового режима природных ресурсов осуществляется в интересах таких субъектов, как многонациональный народ Российской Федерации, нынешние и будущие поколения, народы, проживающие на соответствующей территории, коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока, население соответствующей территории (Преамбула, часть 1 статьи 9, статья 69, подпункт «м» части 1 статьи 72, часть 2 статьи 131 Конституции Российской Федерации).

8. Конституционно-правовой режим природных ресурсов охватывает помимо природных ресурсов и природных объектов также другие части природы, например, природные территории, компоненты природной среды, полезные ископаемые, природно-антропогенные объекты, окружающую среду, экологические системы и природу в целом, которые имеют государственное значение, общественную ценность и требуют специального правового регулирования и повышенной правовой охраны.

В зависимости от оснований классификации выделяются следующие виды конституционно-правовых режимов природных ресурсов.

В зависимости от уровня нормативных правовых актов конституционно-правовые режимы подразделяются на федеральные, региональные, муниципальные и локальные. Но, учитывая положения Конституции Российской Федерации (пункты «е», «н» статьи 71, пункты «в», «д», «к» части 1 статьи 72, статья 76), внутригосударственные правовые режимы природных ресурсов представляют собой единый конституционно-правовой режим природных ресурсов, установленный Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством в отношении природных ресурсов на всей территории Российской Федерации. Региональный, муниципальный и локальный правовые режимы являются территориальными разновидностями конституционно-правового режима природных ресурсов.

В зависимости от функций права конституционно-правовые режимы делятся на регулятивные конституционно-правовые режимы природных

ресурсов и охранительные конституционно-правовые режимы природных ресурсов.

По видам природных ресурсов конституционно-правовые режимы могут быть разделены на конституционно-правовые режимы земли, недр, водных ресурсов, лесного фонда, животного мира, атмосферного воздуха, других природных ресурсов, природных объектов, природных территорий.

По сфере действия конституционно-правовые режимы природных ресурсов подразделяются на общий конституционно-правовой режим основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории; и специальные конституционно-правовые режимы природных ресурсов: конституционно-правовой режим национального достояния, конституционно-правовой режим природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, конституционно-правовой режим лесного фонда. Каждый специальный конституционно-правовой режим структурно входит в общий конституционно-правовой режим основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

В части 1 статьи 9 Конституции Российской Федерации сказано, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Полагаем, что в данном случае речь идет об общем конституционно-правовом режиме земли и других природных ресурсов, имеющем свое правовое содержание, свой потенциал регулятивного воздействия и требующий отдельного исследования.

Конституционно-правовой режим основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории — это основанный на Конституции Российской Федерации и конституционно-правовом законодательстве порядок правового регулирования владения и охраны природных ресурсов, направленный на достижение конституционно значимых целей, исходя из приоритета публичных интересов в

использовании природных ресурсов как общественного блага и экономического ресурса хозяйственной и иной деятельности всего многонационального народа Российской Федерации, народов, проживающих на соответствующей территории, населения соответствующих территорий.

Для глубокого и детального изучения правового содержания проанализированы правовые акты, издаваемые субъектами публичной власти, а также проведен исторический анализ развития положения «основа жизни и деятельности», начиная с Федеративного договора 1992 года; проанализированы зарубежные конституции. В результате проведенного анализа можно утверждать, что нормативное закрепление порядка использования и охраны природных ресурсов как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, связано в первую очередь с закреплением целей такого использования и охраны природных ресурсов. Такое целеполагание является неотъемлемым признаком и особенностью публичных отношений, направленных на реализацию публичного интереса.

Целью конституционно-правового режима основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, является формирование желаемого социального результата регулирования общественных отношений, складывающихся по поводу природных ресурсов, такого, как удовлетворение общественных интересов: доступ к природным ресурсам, использование природного ресурса для хозяйственной и производственной деятельности, извлечение материального и иного дохода от эксплуатации природного ресурса; обеспечение экономического, социального, экологического благополучия населения, здоровье населения, обеспечение благоприятных условий жизни и деятельности и благополучное существование животного и растительного мира.

«Основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории» не является отдельным видом права собственности на природные ресурсы. Но практическая реализация части 1

статьи 9 Конституции Российской Федерации осуществляется путем законодательное регулирование вопросов собственности на природные ресурсы, ограничение форм собственности, преобладание федеральной собственности, вопросы разграничения права собственности.

Субъектом конституционно-правового режима основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, является многонациональный народ Российской Федерации в лице представителей соответствующих территорий, то есть территории муниципального образования либо территории субъекта Российской Федерации. Под «народами, проживающими на соответствующей территории» подразумеваются не только жители того или иного субъекта Российской Федерации, но и жители других субъектов Российской Федерации. «Население соответствующих территорий» должно быть истолковано расширительно: использование природных ресурсов, находящихся на территории данного муниципального образования «населением соответствующих территорий», не может содержать ограничение возможности использовать природные ресурсы, находящиеся на территории данного муниципального образования, жителями других муниципальных образований. Для коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, установлен специальный льготный режим природопользования в целях сохранения их традиционного образа жизни, обеспечения традиционной хозяйственной деятельности и ведения традиционного природопользования

Объектами конституционно-правового режима основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, являются все виды природных ресурсов, природных объектов, природные территории и т.д. Уточнение или сужение круга объектов конституционно-правового режима основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, происходит в специализированных федеральных нормативных актах либо в нормативных актах субъектов

Российской Федерации и муниципальных образований. Расширительное толкование конституционной фразы «другие природные ресурсы» может способствовать достижению целей использование и охраны различных видов природных ресурсов и природных объектов как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

Предложены и рекомендованы изменения в законодательство с целью совершенствования инструментов общественного контроля в сфере эксплуатации отдельных видов природных ресурсов, природных объектов и природных территорий: во-первых, перечень субъектов общественного контроля предложено дополнить некоммерческими организациями и гражданами (пункт 1 статьи 9 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»); во-вторых, положения об общественном контроле необходимо включить в Лесной и Водный кодексы и в законы «О недрах», «Об охране атмосферного воздуха», «Об особо охраняемых природных территориях», «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» и «Об охране озера Байкал».

Также предложены и рекомендованы изменения в законодательство с целью расширения оснований юридической ответственности для публичных органов и должностных лиц за игнорирование требований охраны окружающей среды, требований соблюдения санитарных, технических, градостроительных и иных норм при принятии решений, издание нормативных актов, связанных с эксплуатацией и иным использованием природных ресурсов, которое способно привести к ухудшению среды жизнедеятельности человека, нарушению микроклимата, функционированию экологической системы, утрате природного объекта, природного ресурса, нанесении экологического и экономического вреда определенной территории, причинение вреда здоровью граждан, нынешним и будущим поколениям.

«Национальное достояние» предложено рассматривать как специальный конституционно-правовой режим природных ресурсов. Это связано с тем, что наличие уникальных природных ресурсов, требующих специального правового регулирования, а также наличием субъектов особого характера, которые считают, признают, оценивают указанные природные ресурсы в качестве особо ценных и требующих особого правового регулирования приводит к необходимости установления отдельного правового режима национального достояния в отношении отдельных видов природных ресурсов, природных объектов, природных территорий.

Конституционно-правовой режим природных ресурсов «национальное достояние» – 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. Это специальный конституционно-правовой режим природных ресурсов, структурно входящий в общий конституционно-правовой режим основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

При этом необходимо отличать «национальное достояние» от «общественного достояния» и «собственности».

Субъектами конституционно-правового режима природных ресурсов «национальное достояние» являются: народ, многонациональный народ, народы, проживающие на соответствующей территории.

Предложено рассматривать в качестве объекта национального достояния наиболее ценные, уникальные природные ресурсы, природные объекты, природные территории, обеспечивающие экономическую и экологическую безопасность страны. 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.

Перспективы (направления) разработки проблем, затронутых в диссертационном исследовании, связаны с дальнейшим исследованием правового содержания отдельных видов конституционно-правового режима природных ресурсов, в том числе конституционно-правового режима основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, и режима национального достояния. В частности, исследовательский потенциал работы усматривается в необходимости исследования и разработки предложений по уточнению законодательного регулирования правового статуса субъектов и правового положения объектов отдельных видов конституционно-правового режима природных ресурсов.

Действующее законодательство и правоприменительная практика достаточно фрагментарно определяют правовое содержание, особенности и требования правового регулирования правового режима национального достояния. Одной из особенностей режима национального достояния является установление для собственника объекта национального достояния дополнительных ограничений, связанных с обеспечением публичных интересов. Режим национального достояния не влечет за собой однозначного установления права собственности на природные ресурсы, так как объект национального достояния или совокупность таких объектов представляет собой ценность всенародного значения (общественное благо). Режим национального достояния представляет собой правовой режим объекта, который не зависит от права собственности на этот объект и связан, в первую очередь, с дополнительными обязанностями и требованиями к содержанию, использованию и охране такого природного объекта в публичных интересах.

Обоснована необходимость и рекомендовано принятие специального Федерального закона «О национальном достоянии России», сфера действия

которого охватит все объекты национального достояния, в том числе и природные ресурсы, определит круг субъектов правового регулирования, правовое содержание режима национальное достояния и основания юридической ответственности. Предложена концепция Федерального закона «О национальном достоянии России», сфера действия которого охватит все объекты национального достояния, в том числе уникальные и особо ценные природные ресурсы, природные объекты и природные территории. Такой федеральный закон должен: а) консолидировать цели и задачи сохранения объектов национального достояния, б) закрепить особый порядок распоряжения объектами национального достояния, в) установить порядок регулирования хозяйственной деятельности на природных объектах, признанных объектами национального достояния либо условия запрета хозяйственной деятельности, г) закрепить порядок ограничения гражданского оборота, д) закрепить объекты национального достояния в государственной собственности, а также установить дополнительные обременения для собственника, в том числе негосударственного, если таковой имеется. В результате закрепления конституционно-правового режима национального достояния путем принятия специального федерального закона будет определен круг субъектов, правовое содержание режима, основания юридической ответственности, вопросы процедуры признания объектов материального и нематериального мира объектами национального достояния, в том числе природных ресурсов, природных объектов, природных территорий.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Конституция РФ, Конституции республик РФ, Федеративный договор

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 №6-ФКЗ, от 30.12.2008 №7-ФКЗ, от 05.02.2014 №2-ФКЗ, от 21.07.2014 №11-ФКЗ) // СЗ РФ. 04.08.2014. №31. ст. 4398.

2. Конституция Кабардино-Балкарской Республики от 01.09.1997 №28-РЗ (принята Парламентом Кабардино-Балкарской Республики 01.09.1997) (ред. от 23.04.2014). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. Конституция Республики Алтай (Основной Закон) (принята Законом Республики Алтай от 7 июня 1997 г. №21-4) (ред. от 25.06.2012). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. Конституция Республики Башкортостан от 24.12.1993 №ВС-22/15 (ред. от 04.03.2014). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

5. Конституция Республики Бурятия от 22.02.1994 (ред. от 04.07.2014) (принята Верховным Советом РБ 22.02.1994). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

6. Конституция Республики Дагестан (принята Конституционным Собранием 10.07.2003) (ред. от 17.02.2014). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

7. Конституция Республики Ингушетия (ред. от 08.05.2013) (принята Народным Собранием - Парламентом Республики Ингушетия 27.02.1994). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

8. Конституция Республики Марий Эл от 24.06.1995 (ред. от 31.07.2014). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

9. Федеративный договор: Документы. Комментарий. М., 1994. Доступ из справочно-правовой системы «Гарант».

Федеральные законы, законы РФ, законы РСФСР

10. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 №145-ФЗ (ред. от 22.10.2014) // СЗ РФ. 03.08.1998. №31. ст. 3823.

11. Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 №74-ФЗ (ред. от 28.06.2014) // СЗ РФ. 05.06.2006. №23. ст. 238.

12. Воздушный кодекс Российской Федерации от 19.03.1997 №60-ФЗ (ред. от 20.04.2014) // СЗ РФ. 24.03.1997. №12. ст. 1383.

13. Гражданский кодекс Российской Федерации (Часть четвертая) от 18.12.2006 №230-ФЗ (ред. от 23.07.2013) // СЗ РФ. 25.12.2006. №52 (1 ч.). ст.5496.

14. Декрет СНК РСФСР «О признании научных, литературных, музыкальных и художественных произведений государственным достоянием». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

15. Закон РФ от 14.05.1993 №4973-1 (ред. от 18.07.2011) «О зерне» // Российская газета. 29.05.1993. №102.

16. Закон РФ от 14.07.1992 №3297-1 (ред. от 22.11.2011) «О закрытом административно-территориальном образовании» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 20.08.1992. №33. ст. 1915.

17. Закон РФ от 21.02.1992 №2395-1 (ред. от 28.12.2013, с изм. от 23.06.2014) «О недрах» // СЗ РФ. 06.03.1995. №10. ст. 823.

18. Закон РФ от 25.10.1991 №1807-1 (ред. от 02.07.2013) «О языках народов Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 12.12.1991. №50. ст. 1740.

19. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 №136-ФЗ (ред. от 28.12.2013) // СЗ РФ. 29.10.2001. №44. ст. 4147.

20. Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 №200-ФЗ (ред. от 21.07.2014) // СЗ РФ. 11.12.2006. №50. ст. 5278.

21. Основы законодательства Российской Федерации о культуре (утв. ВС РФ 09.10.1992 №3612-1) (ред. от 02.07.2013) // Российская газета. 17.11.1992. №248.

22. Федеральный закон от 01.05.1999 №94-ФЗ (ред. от 21.11.2011) «Об охране озера Байкал» // СЗ РФ. 03.05.1999. №18. ст. 2220.

23. Федеральный закон от 03.06.2006 №73-ФЗ (ред. от 21.10.2013) «О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 05.06.2006. №23. ст. 2380.

24. Федеральный закон от 04.05.1999 №96-ФЗ (ред. от 25.06.2012) «Об охране атмосферного воздуха» // СЗ РФ. 03.05.1999. №18. ст. 2222.

25. Федеральный закон от 06.10.1999 №184-ФЗ (ред. от 28.06.2014) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 18.10.1999. №42. ст. 5005.

26. Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ (ред. от 04.10.2014) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 21.10.2014) // СЗ РФ. 06.10.2003. №40. ст. 3822.

27. Федеральный закон от 07.05.2001 №49-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // СЗ РФ. 14.05.2001. №20. ст. 1972.

28. Федеральный закон от 08.11.2007 №261-ФЗ (ред. от 23.07.2013) «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 12.11.2007. №46. ст..5557.

29. Федеральный закон от 10.01.2002 №7-ФЗ (ред. от 12.03.2014) «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. 14.01.2002. №2. ст. 133.

30. Федеральный закон от 14.03.1995 №33-ФЗ (ред. от 12.03.2014, с изм. от 23.06.2014) «Об особо охраняемых природных территориях» // СЗ РФ. 20.03.1995. №12. ст. 1024.

31. Федеральный закон от 16.07.1998 №102-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «Об ипотеке (залоге недвижимости)» // СЗ РФ. 20.07.1998. №29. ст. 3400.

32. Федеральный закон от 17.12.1998 №191-ФЗ (ред. от 21.11.2011) «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» // СЗ РФ. 21.12.1998. №51. ст. 6273.

33. Федеральный закон от 19.07.1998 №113-ФЗ (ред. от 21.11.2011) «О гидрометеорологической службе» // СЗ РФ. 27.07.1998. №30. ст. 3609.

34. Федеральный закон от 20.12.2004 №166-ФЗ (ред. от 28.06.2014) «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» // Российская газета. №284. 23.12.2004.

35. Федеральный закон от 21.07.2014 №212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // СЗ РФ. 28.07.2014. №30 (Часть I). ст. 4213.

36. Федеральный закон от 23.02.1995 №26-ФЗ (ред. от 25.06.2012) «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» // СЗ РФ. 27.02.1995. №9. ст. 713.

37. Федеральный закон от 23.11.1995 №174-ФЗ (ред. от 28.06.2014) «Об экологической экспертизе» // СЗ РФ. 27.11.1995. №48. ст. 4556.

38. Федеральный закон от 24.04.1995 №52-ФЗ (ред. от 07.05.2013) «О животном мире» // СЗ РФ. 24.04.1995. №17. ст. 1462.

39. Федеральный закон от 24.07.2002 №101-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» // СЗ РФ. 29.07.2002. №30. ст. 3018.

40. Федеральный закон от 24.07.2009 №209-ФЗ (ред. от 28.12.2013, с изм. от 23.06.2014) «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о

внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 27.07.2009. №30. ст. 3735.

41. Федеральный закон от 25.06.2002 №73-ФЗ (ред. от 23.07.2013) «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» // СЗ РФ. 01.07.2002. №26. ст. 2519.

42. Федеральный закон от 26.02.1997 №31-ФЗ (ред. от 30.12.2012) «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» // СЗ РФ. 03.03.1997. №9. ст. 1014.

43. Федеральный закон от 27.02.2003 №29-ФЗ (ред. от 21.11.2011) «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта» // СЗ РФ. 03.03.2003. №9. ст. 805.

44. Федеральный закон от 27.07.2004 №79-ФЗ (ред. от 02.04.2014) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. 02.08.2004. №31. ст. 3215.

45. Федеральный закон от 29.12.1994 №79-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О государственном материальном резерве» // СЗ РФ. 02.01.1995. №1. ст. 3.

46. Федеральный закон от 30.04.1999 №82-ФЗ (ред. от 05.04.2009) «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» // СЗ РФ. 03.05.1999. №18. ст. 2208.

47. Федеральный закон от 30.11.1995 №187-ФЗ (ред. от 03.02.2014) «О континентальном шельфе Российской Федерации» // СЗ РФ. 04.12.1995. №49. ст. 4694.

48. Федеральный закон от 30.12.1995 №225-ФЗ (ред. от 19.07.2011) «О соглашениях о разделе продукции» // СЗ РФ. 01.01.1996. №1. ст. 18.

49. Федеральный закон от 31.05.1996 №61-ФЗ (ред. от 03.02.2014) «Об обороне» // СЗ РФ. 03.06.1996. №23. ст. 2750.

Указы Президента Российской Федерации

50. Доктрина информационной безопасности Российской Федерации (утв. Президентом РФ 09.09.2000 №Пр-1895) // Российская газета. 28.09.2000. №187.

51. Указ Президента РФ от 13.06.1996 №884 (ред. от 23.02.2006) «О доктрине развития российской науки» СЗ РФ. 17.06.1996. №25. ст. 3005.

52. Указ Президента РФ от 05.02.2010 №146 «О Военной доктрине Российской Федерации» // СЗ РФ. 15.02.2010. №7. ст. 724.

53. Указ Президента РФ от 09.01.2011 №26 «Об утверждении перечня приграничных территорий, на которых иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками» // СЗ РФ. 10.01.2011. №2. ст. 268.

54. Указ Президента РФ от 30.11.1995 №1203 (ред. от 21.09.2011) «Об утверждении Перечня сведений, отнесенных к государственной тайне» // СЗ РФ. 31.12.2007. №53. ст. 6550.

Постановления, распоряжения Правительства Российской Федерации, федеральных министерств и ведомств

55. Приказ Минкультуры РФ от 22.06.1998 №341 «О формировании государственной политики в области сохранения библиотечных фондов как части культурного наследия и информационного ресурса страны». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

56. Постановление Госстандарта России от 17.12.1998 №449 «О принятии и введении в действие государственного стандарта». ГОСТ Р 51232-98 Вода питьевая. Общие требования к организации и методам контроля качества. Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

57. Распоряжение Правительства РФ от 31.08.2002 №1225-р «Об Экологической доктрине Российской Федерации» // СЗ РФ. 09.09.2002. №36. ст. 3510.

58. Постановление Правительства РФ от 20.02.2006 №99 (ред. от 27.12.2012) «О федеральной целевой программе «Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006-2010 годы и на период до 2013 года» // СЗ РФ. 06.03.2006. №10. ст. 1101.

59. Приказ Министерства природных ресурсов РФ от 22.04.2003 №342 «Об утверждении основных направлений развития системы государственных природных заповедников и национальных парков в Российской Федерации на период до 2015 года». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

60. Распоряжение Правительства РФ от 25.08.2008 №1244-р (ред. от 08.09.2010) «О Концепции развития образования в сфере культуры и искусства в Российской Федерации на 2008-2015 годы» // СЗ РФ. 01.09.2008. №35. ст. 4069.

61. Распоряжение Правительства РФ от 28.12.2009 №2094-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года» // СЗ РФ. 25.01.2010. №4. ст. 421.

62. Распоряжение Правительства РФ от 05.09.2011 №1538-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Южного федерального округа до 2020 года» // СЗ РФ. 19.09.2011. №38. ст. 5400.

63. Распоряжение Правительства РФ от 03.03.2012 №297-р «Об утверждении Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012 - 2017 годы» // СЗ РФ. 19.03.2012. №12. ст. 1425.

64. Приказ Минприроды России от 26.03.2012 №82 «Об утверждении Положения о национальном парке «Лосиный остров» // Российская газета. 29.08.2012. №197.

Нормативные акты субъектов Российской Федерации

65. Постановление Администрации Ямало-Ненецкого автономного округа от 16.04.2009 №183-А (ред. от 26.09.2011) «Об утверждении ведомственной целевой программы «Обеспечение экологической безопасности населения на территории Ямало-Ненецкого автономного округа (2009-2011 гг.)». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

66. Постановление Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) от 15.04.2004 ГС № 551-III «О защите интересов Республики Саха (Якутия) в акционерной компании «АЛРОСА» (ЗАО) … в рамках реализации закона Республики Саха (Якутия) «Об управлении и распоряжении акциями и государственной собственностью Республики Саха (Якутия) в акционерной компании «АЛРОСА» (ЗАО)». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

67. Постановление Губернатора Ямало-Ненецкого автономного округа от 18.12.2012 №175-ПГ «Об утверждении Лесного плана Ямало-Ненецкого автономного округа». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

68. Постановление Законодательного Собрания Нижегородской области от 28.03.2002 №588 «Об утверждении Программы развития агропромышленного комплекса Нижегородской области до 2005 года». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

69. Постановление Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа от 27.10.2011 №798-П (ред. от 26.03.2013) «Об утверждении окружной долгосрочной целевой программы «Борьба с незаконной добычей

объектов животного мира и водных биологических ресурсов на территории Ямало-Ненецкого автономного округа на период 2012-2015 годов». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

70. Распоряжение Управления природных ресурсов и охраны окружающей среды Министерство природных ресурсов РФ по Республики Саха (Якутия) № 48 и Правительства Республики Саха (Якутия) № 417-р от 19.04.2004 «О проведении открытых конкурсов на право пользования недрами с целью геологического изучения, разведки и добычи золота и габбро-долеритов на территории Республики Саха (Якутия)». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

71. Соглашение между Росземкадастром и Правительством Республики Башкортостан от 18.09.2003 «О делегировании исполнения функций Республики Башкортостан в области государственного управления земельными ресурсами». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

72. Постановление Правительства Республики Саха (Якутия) от 26.01.2005 №27 «Об отчете органов исполнительной власти Республики Саха (Якутия) перед населением о работе в 2004 году». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

73. Постановление Правительства Республики Саха (Якутия) от 27.05.2010 №254 «Об утверждении Концепции развития водохозяйственного комплекса Республики Саха (Якутия) до 2020 года». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

74. Постановление Сахалинской областной Думы от 20.09.2001 №3/2/336-3 «О законодательной инициативе Сахалинской областной Думы по проекту Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

75. Земельный кодекс Республики Башкортостан от 22.03.91 №ВС-5/28 (ред. от 19.04.2001). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

76. Закон Калининградской области от 21.06.1999 №133 (ред. от 04.05.2010) «Об экологической политике в Калининградской области». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

77. Постановление Губернатора Сахалинской области от 31.05.2001 №233 «Об утверждении Плана мероприятий администрации области по реализации в 2001 году задач, изложенных в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

78. Закон Вологодской области от 06.06.2005 №1294-ОЗ (ред. от 01.04.2009) «Об обеспечении плодородия земель сельскохозяйственного назначения в Вологодской области». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

79. Закон Республики Саха (Якутия) от 24.04.2003 8-З №17-III (ред. от 15.12.2010) «Об управлении и о распоряжении акциями акционерной компании «АЛРОСА» (ЗАО), являющимися государственной собственностью Республики Саха (Якутия)». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

80. Областной закон Ростовской области от 22.07.2003 №19-ЗС (ред. от 23.12.2013) «О регулировании земельных отношений в Ростовской области». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

81. Постановление Правительства Москвы от 16.09.2003 №782-ПП (ред. от 05.02.2008) «О создании природного парка «Долина реки Сходни в Куркино». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

82. Закон Мурманской области от 31.12.2003 №462-01-ЗМО (ред. от 10.12.2013) «Об основах регулирования земельных отношений в Мурманской области». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

83. Постановление Правительства Москвы от 02.11.2004 №769-ПП (ред. от 05.05.2009) «О природном парке «Долина реки Сходни в Куркино». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

84. Закон г. Москвы от 06.07.2005 №37 «О схеме развития и размещения особо охраняемых природных территорий в городе Москве». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

85. Закон Республики Башкортостан от 07.11.2005 №229-з (ред. от 31.01.2011) «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов в Республике Башкортостан». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

86. Решение Мособлдумы от 06.09.2006 №10/188 «Об Обращении Московской областной Думы к Президенту Российской Федерации Путину В.В.». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

87. Постановление Правительства Москвы от 05.12.2006 №950-ПП «Об утверждении Положения о ландшафтном заказнике «Теплый Стан». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

88. Закон Республики Ингушетия от 19.07.2007 № 30-РЗ «Об использовании и обеспечении безопасности водных ресурсов Республики Ингушетия». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

89. Постановление Правительства Челябинской области от 22.05.2008 №133-П «О Концепции охраны и использования водных объектов Челябинской области на 2008-2020 годы». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

90. Закон Забайкальского края от 17.02.2009 №125-ЗЗК (ред. от 24.10.2013) «Устав Забайкальского края». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

91. Закон Ивановской области от 13.03.2009 №27-ОЗ «О землях особо охраняемых территорий регионального значения в Ивановской области». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

92. Постановление Тюменской областной Думы от 25.06.2009 №1535 «Об информации Правительства Тюменской области о реализации областной целевой программы «Основные направления развития минерально-сырьевого и топливно-энергетического комплексов» в 2008 году». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

93. Распоряжение Правительства Москвы от 20.10.2010 №2341-РП «О строительстве специализированной стоянки для хранения брошенных и разукомплектованных транспортных средств по адресу: Машкинское шоссе (нечетная сторона), напротив вл. 32». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

94. Земельный кодекс Республики Саха (Якутия) от 15.12.2010 888-З № 673-IV (ред. от 07.11.2013). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

95. Постановление Самарской Губернской Думы от 22.02.2011 №1853 «О Докладе Самарской Губернской Думы «О состоянии законодательства Самарской области в 2010 году». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

96. Указ Президента Республики Саха (Якутия) от 12.10.2011 №954 (ред. от 14.01.2013) «О государственной программе Республики Саха (Якутия) «Управление собственностью на 2012-2016 годы». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

97. Закон г. Москвы от 30.06.1999 №28 (ред. от 26.10.2011) «О регулировании использования редких и исчезающих диких животных и растений на территории города Москвы». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

98. Закон г. Москвы от 05.05.2010 №17 (ред. от 26.10.2011) «О Генеральном плане города Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. Спецвыпуск №1. Том 1, 2, 3. Июнь, 2010.

99. Распоряжение Правительства Республики Дагестан от 08.02.2012 №16-р «О Концепции республиканской целевой программы «Развитие

водохозяйственного комплекса Республики Дагестан в 2012-2020 годах». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

100. Закон Пермского края от 03.09.2009 № 483-ПК (ред. от 27.03.2012) «Об охране окружающей среды Пермского края». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

101. Постановление Правительства Республики Дагестан от 26.09.2012 №322 (ред. от 30.09.2013) «Об утверждении государственной программы Республики Дагестан «Развитие водохозяйственного комплекса Республики Дагестан в 2012-2020 годах». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

102. Постановление Администрации Томской области от 05.10.2012 №386а (ред. от 24.10.2013) «Об утверждении государственной программы «Воспроизводство и использование природных ресурсов Томской области в 2013-2020 годах». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

103. Постановление Правительства Республики Марий Эл от 11.10.2012 №391 (ред. от 27.09.2013) «О республиканской целевой программе «Развитие водохозяйственного комплекса Республики Марий Эл в 2013-2020 годах». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

104. Постановление Правительства Республики Марий Эл от 15.10.2012 №398 (ред. от 25.10.2013) «Об утверждении государственной программы Республики Марий Эл «Охрана окружающей среды, воспроизводство и использование природных ресурсов на 2013-2020 годы». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

105. Постановление Правительства Орловской области от 15.12.2012 №471 (ред. от 25.04.2014) «Об утверждении государственной программы Орловской области "Охрана окружающей среды, рациональное использование природных ресурсов и экологическая безопасность Орловской области на 2013-2016 годы». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

106. Постановление Правительства Ростовской области от 05.02.2013 №48 (ред. от 15.05.2014) «Об утверждении Стратегии сохранения окружающей среды и природных ресурсов Ростовской области на период до 2020 года». Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

107. Постановление Правительства Москвы от 19.02.2013 №79-ПП «О Красной книге города Москвы». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

108. Закон г. Москвы от 19.12.2007 №48 (ред. от 10.07.2013) «О землепользовании в городе Москве». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

109. Постановление Правительства Республики Мордовия от 16.09.2013 №397 «Об утверждении Государственной программы Республики Мордовия «Развитие водохозяйственного комплекса Республики Мордовия» на 2014-2020 годы». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

110. Постановление Правительства Пермского края от 03.10.2013 №1330-п «Об утверждении государственной программы Пермского края «Воспроизводство и использование природных ресурсов». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

111. Закон Воронежской области от 25.02.2010 №7-ОЗ (ред. от 25.12.2013) «Об обеспечении плодородия земель сельскохозяйственного назначения на территории Воронежской области». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

112. Устав Брянской области от 20.12.2012 №91-З (ред. от 26.12.2013). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

113. Устав Краснодарского края (ред. от 30.12.2013). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

114. Распоряжение Правительства Москвы от 11.03.2014 №113-РП «О признании утратившим силу распоряжения Правительства Москвы от 20

октября 2010 г. №2341-РП». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

115. Закон г. Москвы от 26.09.2001 №48 (ред. от 07.05.2014) «Об особо охраняемых природных территориях в городе Москве». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

116. Закон Воронежской области от 29.12.2010 №153-ОЗ (ред. от 27.05.2014) «Об особо ценных землях в Воронежской области». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

117. Закон Республики Ингушетия от 14.12.2007 №50-РЗ (ред. от 31.10.2013) «О регулировании земельных отношений». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

Нормативные акты муниципальных образований

118. Постановление администрации городского округа Балашиха Московской области от 14.10.2011 №950/15-ПА «Об утверждении Долгосрочной целевой программы природоохранных мероприятий и экологического развития городского округа Балашиха на 2011-2013 годы». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

119. Постановление администрации городского поселения «Печора» от 27.04.2012 №297-п «Об утверждении порядков осуществления муниципального контроля». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

120. Постановление администрации муниципального образования муниципального района «Сыктывдинский» от 05.05.2012 №5/967 «Об утверждении порядка осуществления земельного контроля за использованием земель поселений в муниципальном районе «Сыктывдинский». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

121. Постановление администрации Торжокского района от 20.05.2013 №287 «Об утверждении Положения о муниципальном земельном контроле на территории муниципального образования «Торжокский район» Тверской области». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

122. Постановление Брянского городского Совета народных депутатов от 26.11.2001 №154 (ред. от 27.06.2012) «О принятии «Положения о муниципальных землях в городе Брянске». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

123. Постановление Главы городского округа город Воронеж от 17.06.2009 № 492 «Об основных положениях экологической политики городского округа город Воронеж». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

124. Постановление Тяжинского районного Совета народных депутатов от 19.06.2003 №37 (ред. от 27.12.2003) «О правилах землепользования муниципальными землями на территории Тяжинского района». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

125. Решение Барнаульской городской Думы от 09.10.2012 №834 (ред. от 07.06.2013) «Об утверждении Правил землепользования и застройки городского округа-города Барнаула Алтайского края». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

126. Решение Городского Собрания городского округа «Город Южно-Сахалинск» от 28.01.2009 №1375/59-09-3 (ред. от 30.04.2013) «О Порядке осуществления муниципального земельного контроля на территории городского округа «Город Южно-Сахалинск». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

127. Решение Думы г. Владивостока от 04.10.2007 №375 «Об утверждении инвестиционной программы КГУП «Приморский водоканал» по развитию объектов водоснабжения города Владивостока на 2008-2010 годы». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

128. Решение муниципального Собрания Федоровского муниципального района от 03.05.2006 №29 (ред. от 30.09.2009) «Об утверждении Положения о порядке управления и распоряжения земельными участками из земель, находящихся в муниципальной собственности Федоровского муниципального района». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

129. Решение Районной Думы МО Надымский район от 21.09.2009 №274 «Об утверждении Схемы территориального планирования муниципального образования Надымский район». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

130. Решение Собрания депутатов Лихославльского района от 22.12.2010 №123 «О правилах использования водных объектов общего пользования для личных и бытовых нужд на территории Лихославльского района». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

131. Решение Собрания депутатов Порецкого района Чувашской Республики от 06.12.2007 №С-19/6 «Об утверждении районной целевой программы «Рациональное использование и охрана земель на территории Порецкого района на 2007-2012 годы». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

132. Решение Совета городского округа г. Стерлитамак Республики Башкортостан от 09.09.2008 №2-29/9з «О принятии городской программы «Использование и охрана земель в городском округе г. Стерлитамак Республики Башкортостан на 2008-2010 годы». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

133. Решение Совета депутатов Валдайского городского поселения от 26.01.2007 №66 (ред. от 26.08.2011) «Об утверждении Положения об осуществлении земельного контроля за использованием земель на территории Валдайского городского поселения». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

134. Решение Совета депутатов ЗАТО город Снежногорск от 30.01.2009 №4 (ред. от 29.09.2009) «Об утверждении Правил использования водных объектов общего пользования, расположенных на территории ЗАТО г. Снежногорск, для личных и бытовых нужд». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

135. Решение Совета депутатов Сырокоренского сельского поселения Рославльского района Смоленской области от 15.12.2010 №11 «Об утверждении Положения о муниципальном земельном контроле на территории муниципального образования Сырокоренское сельское поселение Рославльского района Смоленской области». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

136. Решение Совета муниципального района Благовещенский район Республики Башкортостан от 25.11.2009 №21-160 «О Правилах использования водных объектов общего пользования, расположенных на территории муниципального района Благовещенский район Республики Башкортостан, для личных и бытовых нужд». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

137. Решение Телегинского сельского Совета депутатов Становлянского района Липецкой области от 30.04.2006 №39 «Об утверждении Правил землепользования в сельском поселении Телегинского сельсовета». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

138. Решение Чучковской районной Думы Рязанской области от 03.09.2013 №140 «Об утверждении Правил землепользования и застройки муниципального образования — Ункосовское сельское поселение Чучковского муниципального района Рязанской области». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

139. Устав города Перми, утв. Решением Пермской городской Думы от 13.03.1996 (ред. от 27.08.2013). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

140. Устав Ольгинского муниципального района (принят решением муниципального комитета Ольгинского района от 12.09.2000 № 47). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

Постановления, Определения Конституционного Суда РФ, Особые мнения Судей Конституционного Суда РФ

141. Мнение судьи Конституционного Суда РФ В.О. Лучина к Постановлению Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 №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. 19.06.2000. №25. ст. 2728.

142. Мнение судьи Конституционного Суда РФ Н.С. Бондаря к Постановлению Конституционного Суда РФ от 23.04.2004 №9-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов «О федеральном бюджете на 2002 год», «О федеральном бюджете на 2003 год», «О федеральном бюджете на 2004 год» и приложений к ним в связи с запросом группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А.В. Жмаковского» // СЗ РФ. 10.05.2004. №19(часть 2). ст. 1923.

143. Определение Конституционного Суда РФ от 05.10.2011 №1419-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Власова Якова Константиновича на нарушение его конституционных прав абзацем пятым пункта 2 статьи 6 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях». Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

144. Определение Конституционного Суда РФ от 07.02.2012 №234-О-Р «Об отказе в принятии к рассмотрению ходатайства Совета народных депутатов Кемеровской области о разъяснении Определения

Конституционного Суда Российской Федерации от 4 декабря 2007 года №828-О-П». Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

145. Определение Конституционного Суда РФ от 15.04.2008 №322-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Николаевой Л.К. и Вафаевой А.Ю. на нарушение их конституционных прав положениями пункта 2 статьи 8, пунктов 2 и 5 статьи 27, статьи 94, пункта 2 статьи 95, пунктов 2 и 3 статьи 96 Земельного кодекса РФ». Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

146. Определение Конституционного Суда РФ от 16.02.2006 №49-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Покровского Владимира Викторовича на нарушение его конституционных прав положениями статьи 16 Федерального закона «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах», статей 30, 154, 155, 192 Гражданского процессуального кодекса РСФСР и статей 35, 164, 165 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации». Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

147. Определение Конституционного Суда РФ от 17.06.2010 №884-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Загребаевой Людмилы Владимировны на нарушение ее конституционных прав пунктом 2 статьи 4 Федерального закона «О личном подсобном хозяйстве». Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

148. Определение Конституционного Суда РФ от 17.07.2012 №1374-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Алферова А.А. на нарушение его конституционных прав абзацем первым и вторым пункта 1 статьи 78 Земельного кодекса РФ». Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

149. Определение Конституционного Суда РФ от 19.06.2012 №1199-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Раффи Ольги Александровны на нарушение ее конституционных прав положениями пункта 6 статьи 95 Земельного кодекса Российской Федерации, пункта 4 статьи 12 и пункта 5 статьи 16 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях», а также положения о Федеральном государственном учреждении «Национальный парк «Русский север». Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

150. Определение Конституционного Суда РФ от 19.11.2009 №1344-О-Р «О разъяснении пункта 5 резолютивной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 2 февраля 1999 года №3-П по делу о проверке конституционности положений статьи 41 и части третьей статьи 42 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР, пунктов 1 и 2 Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 16 июля 1993 года "О порядке введения в действие Закона Российской Федерации "О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР "О судоустройстве РСФСР", Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Уголовный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2010. №1.

151. Определение Конституционного Суда РФ от 21.12.2011 №1743-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Ува-молоко» на нарушение конституционных прав и свобод частью 2 статьи 69 Водного кодекса Российской Федерации и пунктом 3 статьи 77, пунктом 1 статьи 78 Федерального закона «Об охране окружающей среды». Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

152. Определение Конституционного Суда РФ от 24.09.2013 №1337-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Воронежской областной просветительской общественной организации «Русские люди» на нарушение

конституционных прав и свобод пунктом 10 части первой статьи 3 Закона Российской Федерации «О недрах». Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

153. Определение Конституционного Суда РФ от 27.06.2000 №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. 17.07.2000. №29. ст. 3117.

154. Определение Конституционного Суда РФ от 29.09.2011 №1043-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Герлихмана Александра Евгеньевича на нарушение его конституционных прав положениями статей 15 и 34 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях». Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

155. Определение Конституционного Суда РФ от 30.09.2010 №1421-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Кулаковой Натальи Анатольевны и Лисицыной Наталии Александровны на нарушение их конституционных прав статьей 11 Федерального закона «Об экологической экспертизе» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2011. №2.

156. Постановление Конституционного Суда РФ от 02.07.2013 №17-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 5 и статьи 391 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой открытого акционерного общества «Омскшина» // СЗ РФ. 15.07.2013. №28. ст. 3882.

157. Постановление Конституционного Суда РФ от 02.12.2013 №26-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 4 Закона Челябинской области "О транспортном налоге" в связи с запросом Законодательного Собрания Челябинской области» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2014. №2

158. Постановление Конституционного Суда РФ от 05.03.2013 №5-П «По делу о проверке конституционности статьи 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды» и постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Тополь» // СЗ РФ. 18.03.2013. №11. ст. 1164.

159. Постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 №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. 19.06.2000. №25. ст. 2728.

160. Постановление Конституционного Суда РФ от 09.01.1998 №1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 19.01.1998. №3. ст. 429.

161. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.05.2009 №8-П «По делу о проверке конституционности положения подпункта «б» пункта 4 Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» в связи с запросом Верховного суда Республики Татарстан» // СЗ РФ. 01.06.2009. №22. ст. 2752.

162. Постановление Конституционного Суда РФ от 23.04.2004 №8-П «По делу о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной Думы» // СЗ РФ. 03.05.2004. №18. ст. 1833.

163. Постановление Конституционного Суда РФ от 23.04.2004 №9-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных

законов «О федеральном бюджете на 2002 год», «О федеральном бюджете на 2003 год», «О федеральном бюджете на 2004 год» и приложений к ним в связи с запросом группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А.В. Жмаковского» // СЗ РФ. 10.05.2004. №19(часть 2). ст. 1923.

164. Постановление Конституционного Суда РФ от 30.01.2009 №1-П «По делу о проверке конституционности положений пунктов 2, 3 и 4 статьи 13 и абзаца второго пункта 1.1 статьи 14 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» в связи с жалобой гражданки Л.Г. Погодиной» // СЗ РФ. 16.02.2009. №7. ст. 889.

Постановления конституционных и уставных судов

165. Определение Конституционного Суда Республики Башкортостан от 18.10.2012 №69-О «Об отказе в принятии к рассмотрению обращения общества с ограниченной ответственностью «Башкирский промышленный центр» на нарушение конституционных прав частью 1 статьи 25.2 Закона Республики Башкортостан «О регулировании земельных отношений в Республике Башкортостан». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

166. Постановление Конституционного Суда Республики Башкортостан от 01.04.2005 №26-П «По делу о проверке конституционности «Правил землепользования в городе Уфе» в новой редакции в связи с запросом депутата Государственного Собрания — Курултая — Республики Башкортостан Фаниля Багимовича Таепова». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

Книги, монографии, учебные издания

167. Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс: В 2 т. М.: Юристъ, 2005. Т. 1. 719 с.

168. Административное право: учебник / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов. 3-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2008. 816 с.

169. Александров Н.Г. О роли советского социалистического государства и права в развитии советского общества / Учебное пособие по теории государства и права. Вып. 1. М., 1953. 127 с.

170. Алексеев С. С. Право. Азбука. Теория. Философия. Опыт комплексного исследования. М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА, 1998. 000 с.

171. Алексеев С.С. Теория права. М.: Издательство БЕК, 1995. 320 с.

172. Бычек Т.В., Гончаренко В.Д., Ростовщиков И.В. Конституционно-правовой режим социального государства и права человека: монография. Волгоград, 2011. 236 с.

173. Виноградов В.А. Ответственность в механизме охраны конституционного строя. М.: Институт права и публичной политики, 2005. 420 с.

174. Исаков В.Б. Механизм правового регулирования и правовые режимы // Проблемы теории государства и права. Учебник / Алексеев С.С., Дюрягин И.Я., Исаков В.Б., Корельский В.М., др.; Под ред.: Алексеев С.С. М.: Юрид.лит., 1987. 448 с.

175. Комаров С.А., Малько А.В. Теория государства и права. Учебно-методическое пособие. Краткий учебник для вузов. М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА, 1999. 448 с.

176. Кондрашев А.А. Теория конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации. М.: Издательство Московского университета, 2011. 472 с.

177. Конституции государств Азии. В 3 т. Т. 2: Средняя Азия и Индостан / Отв. ред.: Хабриева Т.Я. М.: НОРМА, 2010. 1024 с.

178. Конституции государств Азии. В 3 т. Т. 3: Дальний Восток / Отв. ред.: Хабриева Т.Я. М.: НОРМА, 2010. 1040 с.

179. Конституции государств Азии: В 3 т. Т. 1: Западная Азия / Отв. ред. Хабриева Т.Я. М.: НОРМА, 2010. 544 с.

180. Конституции государств американского континента: В 3-х тт. Т.2 / Сост. к.ю.н. Н.Н. Разумович; Перевод под ред. д.ю.н. проф. Г.С. Гурвича. М.: Издательство иностранной литературы, 1959. 525 с.

181. Конституции государств Европы: В 3 т. Т. 1 / Под общ. ред. Окунькова Л.А. М.: НОРМА, 2001. 824 с.

182. Конституции государств Европы: В 3-х т. Т. 2 / Под общ. ред. Окунькова Л.А. М.: НОРМА, 2001. 840 с.

183. Конституции государств Европы: В 3-х т. Т. 3 / Под общ. ред. Окунькова Л.А. М.: НОРМА, 2001. 792 с.

184. Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Соединенные Штаты Америки, Япония, Бразилия: учеб. пособие / [сост. сб., пер., авт. введ. и вступ. ст. В.В. Маклаков]. 7-е изд., перераб. и доп. М.: Волтерс Клувер, 2010. 624 с.

185. Конституции зарубежных стран / Сост. Дубровин В.Н. М.: ООО Издательство «Юрлитинформ», 2001. 447 с.

186. Конституционное право России. Учебный курс: Учебное пособие. В 2 т. Т.1 / С.А. Авакьян. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2014. 864 с.

187. Конституционное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / С.В. Васильева, В.А. Виноградов, В.Д. Мазаев. М.: Эксмо, 2011. 560 с.

188. Концептуальные основы конституционного понимания. Монография / Маликов С.Ф. Уфа: РИО БашГУ, 2004. 444 с.

189. Кряжков В.А. Коренные малочисленные народы Севера в российском праве. М.: Норма, 2010. 560 с.

190. Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М.: Юристъ. 2001. 444 с.

191. Лапач В.А. Система объектов гражданских прав: Теория и судебная практика. СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2002. 542 с.

192. Мазаев В.Д. Понятие и конституционные принципы публичной собственности: Учебное пособие. М.: Институт права и публичной политики. 2004. 96 с.

193. Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. М.: Юристъ, 2003. 256 с.

194. Морозова Л.А. Конституционное регулирование в СССР. М.: Юридическая литература, 1985. 143 с.

195. Ожегов С.И. и Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений / Российская академия наук. Институт русского языка им. В.В. Виноградова. 4-е изд., дополненное. М.: «А ТЕМП», 2004. 944 с.

196. Осипов П.И. О научно-теоретических основах правового режима // Научные труды РАЮН. В 3-х томах. Вып. 9. Т. 1 / Отв.ред.: Гриб В.В. М.: Юрист, 2009. 1343 с.

197. Особые правовые режимы Российской Федерации. Монография / Мелехин А.В. М.: Академия управления МВД России, 2008. 144 с.

198. Понятие, предмет и метод конституционного права Российской Федерации - от исторических истоков к современности / Дмитриев Ю.А., Мухачев И.В. М.: Манускрипт, 1998. 64 с.

199. Русское гражданское право / Синайский В.И.; Редкол.: Долгов А.Г., Ем В.С. М.: Статут, 2002. 638 с.

200. Рушайло В.Б. Административно-правовые режимы. М.: Изд-во «Щит-М», 2000. 264 с.

201. Суханов Е.А. Лекции и праве собственности. М.: Юрид. лит., 1991. 240 с.

202. Теория государства и права: учебник / Н.И. Матузов, А.В. Малько. 3-е изд. М.: Дело АНХ, 2009. 528 с.

203. Фомиченко М.П. Защита прав народов в Российской Федерации (конституционно-правовые аспекты). М.: Изд-во Российского гос. соц. ун-та, 2005. 404 с.

204. Червонюк В.И. Конституционное право России. М.: ИНФРА-М, 2004. 170 с.

205. Чичерин Б.Н. Собственность и государство. СПб.: Изд-во Русской Христианской Гуманитарной Академии, 2005. 824 с.

206. Шершеневич Г.Ф. Курс гражданского права. Тула.: Автограф, 2001. 719 с.

207. Юридический словарь / Под ред. А.Н. Азрилияна. М.: Институт новой экономики, 2007. 1152 с.

208. Ялбулганов А.А. Право на благоприятную окружающую среду в системе конституционных норм: современные проблемы правопонимания в контексте конституционной культуры // Конституционная культура: универсальные ценности и национальные особенности: Сборник научных трудов. Сер. «Правоведение» Центр социал. науч.-информ. исслед. Отдел правоведения; Отв. ред. Алферова Е.В., Андреева Г.Н.. М., 2011. 244 с.

Периодические издания

209. Аверьянова Н.Н. Природные ресурсы как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2009. №15. С.10-12.

210. Андреева Г.Н. Современное правовое оформление публичного характера государственной собственности в Российской Федерации и концепция публичной собственности // Конституционное и муниципальное право. 2004. №6. С.2-7.

211. Анисимов А.П. Конституционно-правовое регулирование «иных» форм собственности на природные ресурсы в Российской Федерации // Право и государство: теория и практика. 2009. №9(57). С.144-147.

212. Баранов В.М. Отношения собственности на природные ресурсы в Российской Федерации // Юрист. 2006. №12. С.2-5.

213. Беленький В.Р. Земельное достояние России в «тисках» невнятного управления // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2004. №5(32). С. 34-42.

214. Беляев В.П., Беляева Г.С. Правовой режим и процессуальный режим: понятие; сущность и соотношение // Современная юридическая наука и правоприменение (IV Саратовские правовые чтения): сборник тезисов докладов (по материалам Международной научно-практической конференции, г. Саратов, 3-4 июня 2011 г.) / Отв. ред.: Ростова О.С. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратов. гос. академия права», 2011. С.6-7.

215. Беляева Г.С. Классификация правовых режимов // Ценности и нормы правовой культуры: сборник научных статей международного круглого стола, посвященного дню рождения И.А. Ильина, русского философа и юриста. Курск, 2011. С.204-208.

216. Бибаров А.П. Концепция национального достояния в современной науке и практике // Современные вопросы государства, права, юридического образования: Сборник научных трудов по материалам VIII Общероссийской научно-практической интернет-конференции 22 декабря 2010 г. / Отв. ред.: Пузиков Р.В., Пучнин В.М. Тамбов: Изд. Дом. ТГУ им Г.Р. Державина, 2011. С. 9-13.

217. Бибаров А.П. Специальный правовой режим национального достояния // Развитие молодежной юридической науки в современном мире: Сборник научных трудов по материалам VII Международной научно-практической интернет-конференции 21 мая 2010 г. / Отв. ред.: Пучнин В.М. амбов: Изд. Дом ТГУ им. Г.Р. Державина, 2010. С.19-23.

218. Бибаров А.П., Захаров А.В. Категория «национальное достояние» в юридической науке: проблемы теоретического понимания и применения // Актуальные проблемы юридической науки и практики: Сборник научных трудов членов Тамбовского регионального отделения Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России». Вып.1 / Отв. ред.: Ельцов Н.С. Тамбов: Издат. дом ТГУ, 2010. С. 109-115.

219. Бибаров-Государев А.П. Национальное достояние в системе современных правоотношений // Проблемы реализации современных правоотношений: материалы Всероссийской научно-практической конференции. Невинномыск: НГГТИ, 2011. С. 14-18.

220. Бибаров-Государев А.П. Основные этапы формирования концепции национального достояния в России // Развитие молодежной юридической науки в современном мире: Сборник научных трудов по материалам VII Общероссийской научной юридической конференции аспирантов, студентов и молодых ученых / Отв. ред.: Белянская О.В. Тамбов: Изд-во ТРОО «Бизнес-Наука-Общество», 2012. С.83-87.

221. Бибаров-Государев А.П. Теоретико-правовая необходимость обособления понятия «национальное достояние» в правовой науке и законодательстве // Проблемы государства, права, культуры и образования в современном мире: материалы IX Международной научно-практической Интернет-конференции / Отв. ред.: Окатов В.Н. Тамбов: Изд-во ТРОО «Бизнес-Наука-Общество», 2012. С.16-19.

222. Благов А.Д. Сущность и особенности административно-правового режима // Вестник СГЭУ «Актуальные проблемы правоведения». Научно-теоретический журнал. 2007. №2(52). С.289-293.

223. Бляхман Б.Я. О конституционно-правовом режиме регулирования общественных отношений // Правовые проблемы укрепления российской государственности: Сб. статей. / Под ред. В.Ф. Воловича. Томск: Изд-во Том.ун-та, 2000. Ч.4. С. 24-25.

224. Бондарь Н.С. Конституционные ценности как судебно-правовой фактор разрешения социальных противоречий и конфликтов: из практики Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционные ценности в теории и судебной практике: Сборник докладов. М.: Институт права и публичной политики, 2009. С.67-91.

225. Витрук Н.В. Конституция Российской Федерации как ценность и конституционные ценности: вопросы теории и практики // Конституционные ценности: содержание и проблемы реализации. Материалы Международной научно-теоретической конференции 4-6 декабря 2008 г.: В 2-х т. Т.1. / Под ред. Н.В. Витрука, Л.А. Нудненко. М.: Российская академия правосудия, 2010. С.9-20.

226. Галятин М.Ю. Многонациональное достояние: идеологическая фикция или правовая реальность // Экологическое право и рынок. Сборник статей / Отв. ред.: Бринчук М.М., Дубовик О.Л.; Отв. за вып.: Алферова Е.В. М.: Изд-во ИГиП РАН, 1994. С. 187-198.

227. Грузин С.В. Особенности конституционно-правового режима охраны публичной собственности на природные ресурсы в Российской Федерации // Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. 2007. Т.9. №29. С. 40-43

228. Ескина Л.Б. Ценностный подход в конституционном праве // Конституционные ценности: содержание и проблемы реализации. Материалы Международной научно-теоретической конференции 4-6 декабря 2008 г.: В 2-х т. Т.1. / Под ред. Н.В. Витрука, Л.А. Нудненко. М.: Российская академия правосудия, 2010. С. 47-55.

229. Забугин И.Р. Классификация специальных правовых режимов // Актуальные проблемы юридической науки: Сборник научных трудов. Вып. 7 / Отв.ред.: Хачатуров Р.Л. Тольятти: ТГУ, 2010. С. 76-80.

230. Зенин С.С. Народ как особый субъект конституционно-правовых отношений в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2012. №9. С. 16-21.

231. Илюшина М.Н. Понятие правового режима как правовой формы коммерческих сделок // Вестник Российской правовой академии. 2007. №2. С.49-51.

232. Исаев А.С. Лес как национальное достояние России // Век глобализации. 2011. №1.

233. Каргаманова АЛ. Развитие и реализация конституционных положений о природных ресурсах как основы жизни и деятельности людей // Правовая политика и модернизация государственности: материалы международной научно-практической конференции 13-14 декабря 2012 года. Тезисы статей молодых ученых, специалистов, аспирантов и студентов юридических вузов и факультетов. Пятигорск: РИА на Кавминводах, 2012. Т.2. С.314-315.

234. Кобляков Н., Мартьянова Т. Общественное достояние как особый правовой режим объектов авторского права // Интеллектуальная собственность. Авторское право и смежные права. 2001. №4. С.31-42.

235. Кодолов В.А. К вопросу об основных отличиях правового режима природных объектов от правового режима природные ресурсов // Аграрное и земельное право. 2010. №4(64). С.35-38.

236. Кодолов В.А. О результатах исследований сферы гражданско-правового регулирования эксплуатации природных ресурсов // Право и государство: теория и практика. 2011. №2(74). С.96-99.

237. Кокотов А.Н. Конституционно-правовой режим гласности / Информационное общество: право и власть: Сбор, научных статей / Отв. ред. Малинова И.П. Екатеринбург, 2001

238. Курмазов В.В., Цыгир А.А. Российские тихоокеанские лососи — национальное достояние России // Рыбное хозяйство. 2010. №2. С.30.

239. Лех Гарлицкий. «Конституционные ценности» и Страсбургский суд // Конституционные ценности в теории и судебной практике: сборник докладов. М.: Институт права и публичной политики, 2009. С. 221-233.

240. Мазаев В.Д. Метод конституционного права и конституционная экономика // Сравнительное конституционное обозрение. 2010. №2. С.64-69.

241. Максимов Р.А. Конституционно-правовой режим обеспечения безопасности в чрезвычайных ситуациях // Известия Пензенского государственного педагогического университета им. В.Г. Белинского. Общественные науки. №28. 2012. С. 114-118

242. Матузов Н.И., Малько А.В. Правовые режимы: Вопросы теории и практики // Правоведение. 1996. №1. С. 16-29.

243. Мелентьев Г.Б., Короткий В.М., Малинина Е.Н., Самонов А.Е. Торф - национальное достояние России: перспективы многоцелевого использования и экологическая безопасность // Экология промышленного производства. 2011. №1. С. 69-80.

244. Никитин А.В., Пронина Е.Н. Культурное достояние как юридическое состояние и категория // Актуальные проблемы теории и истории правовой системы общества: Сборник научных трудов. Вып. 10 / Отв. ред.: Карташов В.Н. Ярославль: ЯрГУ, 2010. С.91-115.

245. Новикова Ю.С. Правовое состояние и правовой режим: вопросы разграничения понятий // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». Выпуск 8. Том 2. 2006. №13. С.131-135.

246. Осипов П.И. К вопросу о конституционно-правовом режиме // Юрист юга России и Закавказья. №3-4 (7-8). 2014. С. 128-135

247. Осипов П.И. Правовой режим: понятие, сущность // Экономико-правовые проблемы в современной России: сборник научных статей / Под ред.: Ашмарина Е.М., Василенко А.И., Чистяков Н.М. М.: Финакадемия, 2009. С.57-63.

248. Павлова Л.Ю. Основания классификации правовых режимов и её значение // Современное государство и право: проблемы теории и практики: сборник научных статей. Вып. 2 / Редкол.: Мамчун В.В. Владимир: ВЮИ ФСИН России, 2010. С.112-119.

249. Павлова Л.Ю. Проблемные аспекты понятия правового режима // Современное государство и право: проблемы теории и практики: сборник научных статей / Мамчун В.В. Владимир: Изд-во Владим. юрид. ин-т, 2008. С.81-85.

250. Панов С.Ю. Многообразие подходов к использованию термина народное достояние // Право и общество: сборник научных трудов / Отв. ред.: Зыкина Т.А., Малая Т.Н.; Редкол.: Зубкова Г.А., Малый А.Ф., Машинская Н.В., Скорюков Н.М., Скрипченко Н.Ю. Архангельск: Изд-во Арханг. гос. техн. ун-та, 2004. С.182-189.

251. Папрыгин Е.С. Понятие и сущность особых правовых режимов // История государства и права. 2008. №16. С.13-16.

252. Пернатые коллекции - национальное достояние // Птицеводство. 2003. №1. С.36-38.

253. Попова Н.Ф. О классификации специальных административно-правовых режимов // Вестник Российского государственного гуманитарного университета. 2008. №5. С.39-44.

254. Прокофьева А.Г. Объекты общественного достояния как составляющая публично-правовой собственности // Тенденции развития юридической науки: «Университетская наука - региону». Материалы международной научно-методической конференции, проводимой в рамках юбилейной 50-й научно-методической конференции преподавателей и студентов / Редкол.: Казачкова З.М., Клюковская И.Н., Кудряшов К.В., Медведев С.Н., Мухачев И.В., Навасардова Э.С. (Отв. за вып.), Семенов В.Е., Чечель Г.И., Щербакова Л.М. Ставрополь: Ставропольсервисшкола, 2005. С.309-311.

255. Пяткин В.Н. Природа и понятие правовых режимов. Соотношение правового режима и механизма правового регулирования // IV Державинские чтения в Республике Мордовия. Материалы региональной научно-практической конференции, г. Саранск, 29-30 апреля 2008 г. / Адишкин В.А.,

Кандрина И.А., Кулешова Г.П., Танимов О.В. Саранск: РПА Минюста РФ, 2008. С. 73-77.

256. Розанов И.С. Административно-правовые режимы по законодательству Российской Федерации, их назначение и структура // Государство и право. 1996. №9. С.84-91.

257. Румянцев Н.В. Административно-правовые режимы. Понятие и сущность // Закон и право. 2011. №7. С.105-109.

258. Сатаров В.Н., Туктаров В.Р., Смирнов А.М. Медоносная пчела: национальное достояние, экология, этика и педагогика // Педагогический журнал Башкортостана. 2008. №6. С. 101-107.

259. Ситников А.П. Вопросы соотношения категорий «правовой режим», «правовое состояние», «правовой порядок» // Вестник Челябинского государственного университета. Вып.21. 2009. №31(169). С.9-12.

260. Скрыль С.М. Конституционно-правовой механизм ограничения права собственности в системе согласования публичных и частных интересов // Вестник Челябинского государственного университета. Серия «Право». Выпуск 17. 2008. №31 (132). С.74-78.

261. Сосна С.А. О концепции общественного достояния // Государство и право. 1996. №2. С.55-64.

262. Стрежнева А.В. Аренда природных объектов и концепция «всенародного достояния» // Право и государство: теория и практика. 2010. №7(67). С.89-92.

263. Титиевский А.Н. О соотношении категорий «правовой порядок» и «правовой оборот» в гражданском праве // Ученые записки Института государства и права. Сборник научных трудов. Вып. 9 / Под ред.: Матейковича М.С. Тюмень: Изд-во Тюмен. гос. ун-та, 2008. С.57-69.

264. Торко Я.О. Конституционно-правовой статус земли в России: «основа жизни и деятельности» или «достояние»? // Конституционное и муниципальное право. 2010. №8. С.31-35.

265. Харючи С.Н. Обь-Иртышский бассейн - национальное достояние России // Экономика региона. 2007. №S2. С.83-88.

266. Цыгановкин В.А. Системы социальной регуляции: государственный и правовой режим // Вестник Российского государственного гуманитарного университета. 2011. №8(70). С.179-187.

267. Чиркин В.Е. Территориальный публичный коллектив и власть народа // Гражданин и право. 2006. №5. С.3-12.

268. Шорников Д.В. О природных объектах, природных ресурсах и праве собственности // Сибирский юридический вестник. 2006. №4(35). С.56-63.

269. Яковлева Р. Проблемы перехода произведения в общественное достояние до истечения срока действия исключительного права на произведение // Интеллектуальная собственность. Авторское право и смежные права. 2009. №7. С.4-8.

Диссертации и авторефераты диссертаций

270. Булашов С.Н. Конституционно-правовой режим государственной границы Российской Федерации: дисс. … канд.юрид.наук: 12.00.02. М., 1998. 375 с.

271. Грузин С. В. Конституционно-правовое регулирование отношений публичной собственности на природные ресурсы в Российской Федерации: дисс. … канд.юрид.наук: 12.00.02. СПб., 2007. 190 с.

272. Егорова М. Б. Конституционные основы права государственной собственности на природные ресурсы: дисс. … канд.юрид.наук: 12.00.02. М., 2003. 188 с.

273. Пахомов С.А. Конституционно-правовой режим федеральной государственной собственности в Российской Федерации: автореф. дисс. … кандидата юридических наук: 12.00.02. М., 2008. 23 с.

274. Родионов О. С. Механизм установления правовых режимов российским законодательством: дисс. … канд. юрид. наук: 12.00.01. Омск, 2001. 157 с.

275. Солдатенков О. О. Конституционные основы права публичной собственности на природные ресурсы: дисс. … канд.юрид.наук: 12.00.02. Омск, 2009. 220 с.

276. Султыгов М. М. Конституционно-правовой режим ограничения государственной власти: дисс. … докт.юрид.наук: 12.00.01., 12.00.02. СПб., 2005. 389 с.

277. Талапина Э. В. Конституционно-правовое регулирование разграничения государственной собственности в Российской Федерации: дисс. … канд.юрид.наук: 12.00.02. М., 2000. 258 с.

278. Талапина Э. В. Конституционно-правовое регулирование разграничения государственной собственности в Российской Федерации: автореф. дисс. … кандидата юридических наук: 12.00.02. М., 2000. 28 с.

279. Царикаева Ж.М. Конституционно-правовой режим права собственности в Российской Федерации: дисс. … канд.юрид.наук: 12.00.02. Пенза, 2007. 231 с.

280. Шамсумова Э. Ф. Правовые режимы: Теоретический аспект: дисс. … канд.юрид.наук: 12.00.01. Екатеринбург, 2001. 213 с.

281. Шорников Д.В. Природные ресурсы как объекты гражданских прав: автореф. дисс. ... кандидата юридических наук: 12.00.03. Иркутск, 2005. 26 с.

Электронные ресурсы

282. В США вспыхнул конфликт между федеральным правительством и властями Аляски. 26.01.2015 // TASS.RU: Информационное агентство России ТАСС. URL: http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/1721282 (дата обращения 31.01.2015).

283. Данилина М.В. Функционирование государственного нефтяного стабилизационного фонда (опыт Норвегии) // ECFOR.RU: сайт Сайт Института народнохозяйственного прогнозирования РАН. URL: http://www.ecfor.ru (дата обращения: 01.11.2014).

284. Интернет-платформа Йополис. [Электронный ресурс]. URL: http://yopolis.ru/post/20649 (дата обращения: 13.07.2014).

285. Информационно-правовой портал «Гарант». [Электронный ресурс]. URL: http://base.garant.ru/170280/#block_200 (дата обращения: 10.11.2014).

286. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред.: Л.В. Лазарева. М.: ООО «Новая правовая культура», 2009. // CONSTITUTION.GARANT.RU: Сайт Конституции Российской Федерации. URL: http://constitution.garant.ru (дата обращения: 28.02.2014).

287. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик, принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г. // HIST.MSU.RU: Сайт Исторического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова. URL: http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1936.htm#1 (дата обращения: 25.09.2013).

288. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик, утв. Чрезвычайным VIII съездом Советов Союза ССР 5 декабря 1936 года (с последующими изменениями и дополнениями) // HIST.MSU.RU: Сайт Исторического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова. URL: http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/ cnst1936. htm#1 (дата обращения: 25.09.2013).

289. Конституция Российской Федерации: доктринальный комментарий (постатейный) / Под ред.: Ю.А. Дмитриева. М.: Деловой двор, 2009 // CONSTITUTION.GARANT.RU: Сайт Конституции Российской Федерации. URL: http://constitution.garant.ru (дата обращения: 28.02.2014).

290. Лебедева М.Я., Егорова М.Б. Особый правовой режим // Журнал «ЭКОС», Федеральный вестник экологического права «ЭКОС-Информ».

2004. №12 // VIPERSON.RU: Сайт Рейтинг персональных страниц и электронных библиотек VIPERSON. URL: http://viperson.ru/wind.php?ID=274215&soch=1 (дата обращения: 13.04.2012).

291. Моргунов Е.В. Фонд будущих поколений: сущность и содержание (на примере постоянного фонда Аляски) // Тезисы доклада. Вестник ГУУ, Серия «Институциональная экономика». М.: ГУУ, 2002. №3. С.179-186. URL: http://www.ipr-ras.ru (дата обращения: 01.11.2014).

292. Московские коммунисты вновь собрались переписать Конституцию. 13.10.2011 // NEWSLAND.COM: Информационно-дискуссионный портал. URL: http://newsland.com/news/detail/id/801360/ (дата обращения: 13.03.2015)

293. Обама запретил вести разведочные работы и добычу нефти и газа в Бристольском заливе. 17.12.2014 // TASS.RU: Информационное агентство России ТАСС. URL: http://tass.ru/ekonomika/1651926 (дата обращения 31.01.2015).

294. Перечень особо охраняемых природных территории в городе Москве // TO77.ROSREESTR.RU: Официальный сайт Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Москве. URL: http://to77.rosreestr.ru/kadastr/zemlya_monit/ohrana_moscow/ (дата обращения: 13.07.2014).

295. Портал Природа России. Автономная некоммерческая организация Национальное информационное агентство «Природные ресурсы» (НИА-Природа) [Электронный ресурс]. URL: http://priroda.ru/nia/ (дата обращения: 13.11.2014).

296. Природные богатства России – вот наша национальная идея. 10.03.2011 // KLYCHKOV.COM: Сайт Андрея Евгеньевича Клычкова, руководителя Фракции КПРФ в Московской городской Думе. URL: http://www.klychkov.com/news/detail.php?ID=630 (дата обращения: 13.03.2015)

297. Проект Постановления Правительства Москвы «Об утверждении проекта планировки территории близ села Рождествено (Северо-Западный

административный округ города Москвы) // MKA.MOS.RU: Официальный сайт Комитета по архитектуре и градостроительству города Москвы. URL: http://mka.mos.ru/legislation/projects/998605/ (дата обращения: 13.07.2014).

298. Районный информационный портал Теплый Стан-Форум «Ландшафтный заказник Теплый Стан» [Электронный ресурс]. URL: http://www.teplak.ru (дата обращения: 13.07.2014).

299. Ресурс гражданских активистов [Электронный ресурс]. URL: http://activatica.org/problems/view/id/139/title/zhukovskiy-unichtozhenie-ozera-glushica-podrobnosti-voprosa (дата обращения: 13.07.2014).

300. Сайт «Природные ресурсы Красноярского края» [Электронный ресурс] / ИВМ СО РАН. 2004-2013. URL: http://nature.krasn.ru/node/2 (дата обращения: 13.11.2014).

301. Сайт Викитека [Электронный ресурс]. URL: http://ru.wikisource.org/wiki (дата обращения: 31.08.2014).

302. Сайт Всё о Мексике [Электронный ресурс]. 2011-2014. URL: http://www.vivamexico.ru/wp-content/uploads/2011/10/constitution_of_mexico_rus.pdf (дата обращения: 25.05.2012).

303. Сайт Всемирной организации интеллектуальной собственности (WIPO) [Электронный ресурс]. URL: http://www.wipo.int/ (дата обращения: 19.08.2014).

304. Сайт Информационный проект о Бразилии [Электронный ресурс]. НЦ МЭПИ. 2007-2015. URL: http://www.russobras.com/doc/const_do_brasil_1988.pdf (дата обращения: 05.11.2014).

305. Сайт научно-учебной группы «Анализ и моделирование конкурентного правопорядка» исследовательского проекта Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» «Антимонопольное регулирование политической конкуренции» [Электронный ресурс]. 2012-2013. URL: http://pravo.hse.ru/legalanalysis/ (дата обращения: 10.10.2014 г.).

306. Сайт Радиостанциия «Эхо Москвы» [Электронный ресурс]. 1997-2015. URL : http://echo.msk.ru (дата обращения: 13.07.2014).

307. Сайт РОДП «ЯБЛОКО» [Электронный ресурс]. URL: http://www.yabloko.ru (дата обращения: 13.07.2014).

308. Сайт Словари и энциклопедии на Академике [Электронный ресурс]. Академик. 2000-2014. URL: http://dic.academic.ru (дата обращения: 21.09.2013).

309. Сайт ЭРХ ЗҮЙН МЭДЭЭЛЛИЙН НЭГДСЭН СИСТЕМ [Электронный ресурс]. ЗОХИОГЧИЙН ЭРХ ХУУЛИАР ХАМГААЛАГДСАН. 2012. URL: http://www.legalinfo.mn (дата обращения: 19.08.2014).

310. Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. 1997-2015. URL: http://www.consultant.ru/ (дата обращения: 26.02.2014). Свидетельство МПТР России Эл №77-6731.

311. Требуем референдум по новой конституции. Проект Национально-освободительного движения от 29.01.2015. [Электронный ресурс]. URL: http://referendumrusnod.ru/ (дата обращения: 13.03.2015)

312. Указ Президента Азербайджанской Республики от 29.12.1999 №240 «О создании Государственного Нефтяного фонда Азербайджанской Республики» // AZERBAIJAN.AZ: Портал фонд Гейдара Алиева. URL: http://www.azerbaijan.az/ (дата обращения: 12.11.2014).

313. Указ Президента Республики Казахстан от 23.08.2000 №402 «О национальном фонде Республики Казахстан» // MINFIN.GOV.KZ: Официальный Интернет-ресурс Министерства финансов Республики Казахстан. 2001-2015. URL: http://www.minfin.gov.kz/ (дата обращения: 12.11.2014).

314. Философский словарь / Под ред. И.Т. Фролова. 4-е изд. М.: Политиздат, 1981. 445 с. // FILOSOF.HISTORIC.RU: Цифровая библиотека по философии. URL: http://filosof.historic.ru/ (дата обращения: 31.08.2014).