Признание и обоснование суверенитета России на ее природные ресурсы

БОГОЛЮБОВ Сергей Александрович, заведующий отделом экологического законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: ecology@izak.ru

Общемировая ситуация в сфере природных ресурсов обуславливает юридическое обоснование ответственности отдельных государств за их рациональное использование и охрану. В Конституции и законодательстве Российской Федерации предусматриваются ее полномочия в сфере экологического развития, рационального использования земель, недр, вод, лесов, животного мира, признание и обоснование ее суверенитета. Самостоятельность России в области природопользования и охраны окружающей среды основывается на международных принципах, федеральных законах и подзаконных актах, обосновывается усилением экологического вектора при национальной модернизации экономики, законодательства и проявляется в осуществлении свободного доступа граждан к природным ресурсам, участия населения в обсуждении, принятии экологически значимых решений, в развитии независимой государственной и общественной экологической экспертиз проектов хозяйственной деятельности, стратегической оценки экологических ситуаций.

Ключевые слова: суверенитет, природные ресурсы, Конституция Российской Федерации, федеральное законодательство, охрана окружающей среды.

The Recognition and Justification of Russia's Sovereignty over its Natural Resources

S. A. BOGOLYUBOV, doctor of legal sciences, professor, honored scientist of the Russian Federation
The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation
34, Bolshaya Chermushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218
E-mail: ecology@izak.ru

The global situation in the sphere of natural resources determines the legal basis of responsibility of individual states for rational use and protection of these resources. In the Russian Constitution and Russian legislation provide the powers of the Russian Federation in the sphere of sustainable development and rational use of land, subsoil, water, forests, wildlife, recognition and justification of its sovereignty. The independence of Russia in the field of nature management and environmental protection is based on international principles, Federal laws and regulations, and justified by the environmental vector of the national economy modernization, legislation, and manifested in the implementation of free citizens' access to natural resources, participation in discussion, adoption of ecologically important decisions, in development of the independent state and public environmental expertise of economic projects, strategic assessments of environmental situations.

Keywords: sovereignty, natural resources, Constitution of the Russian Federation, Federal legislation, environmental protection.

DOI: 10.12737/22201

Рассуждения в последние десятилетия о едином экономическом и политическом мире, принадлежно-

сти природы всем землянам, об отсутствии государственных и административных границ для рек, пере-

летающих, переползающих и иными способами передвигающихся объектов животного мира, о перетекании потоков атмосферного воздуха через страны и континенты, необходимости обеспечения всеобщей экологической безопасности могут создавать впечатление об обладании человечеством в лице всемирного управляющего центра и его филиалов всеми компонентами природной среды на земном шаре. Во многом эти размышления имеют под собой почву ввиду высочайшего уровня развития постиндустриального мира, достигнутого масштаба и понимания современного научно-технического прогресса, надвигающегося экологического кризиса, связанного с видимой истощенностью нефти, газа, угля и других полезных ископаемых, опустыниванием и засолением земель, дефицитом питьевых и бытовых вод, загрязнением атмосферного воздуха, особенно в городах, поредением лесов, необратимыми изменениями биоразнообразия, климата, мирового океана.

Долгое время соотношению двух, казалось бы, далеких на первый взгляд друг от друга планетарных феноменов — суверенитету и природопользованию — уделялось недостаточно внимания, но добровольные отказы от суверенитетов, участвовавшие случаи их расщепления, ограничения, утраты верховенства предполагают рассмотрение их взаимосвязанности и сочетания. Уяснение и толкование общемирового и национального природного достояния, его владения, использования и распоряжения с юридических позиций позволяют упорядочивать природоохранные и природоресурсные, т. е. экологические, отношения, определять функции международных органов и организаций, устанавливать и повышать ответственность государств, государственных и муниципальных органов, их должностных лиц, всех граждан за состояние природной среды, выполнение своих обязанностей, реа-

лизацию прав каждого на благоприятную окружающую среду. Создание многочисленных межгосударственных объединений (ЕС, АСЕАН, ЕврАзЭС, ШОС, БРИКС и др.), в том числе с участием России, включает наряду с экономическими, политическими, военными задачами также и экологические цели, призванные уравнивать мировые, межконтинентальные, национальные и другие противоречия и конфликты, протекающие из противопоставления экономики и экологии, но и обуславливающие актуализацию проблемы суверенитета на природу¹.

Обострение энергетической ситуации на Земле обуславливает обсуждение правовых проблем бес-

¹ См.: Цзэвей Я. Роль Китая в формировании нового мирового энергетического порядка // Правовое регулирование использования природных ресурсов: комплексный подход / сост. С. А. Боголюбов, Е. А. Галиновская, А. П. Ушакова. М., 2015. С. 56—57; Никитин В. В. О суверенных правах Российской Федерации на природные ресурсы // Там же. С. 57—61; Власенко В. Н. Обеспечение рационального использования энергоресурсов как основа развития сотрудничества Европейского Союза и Российской Федерации в сфере энергетической безопасности // Там же. С. 61—64; Кадомцева А. Е. Экологическая безопасность как международная проблема // Там же. С. 111—113; Кодолова А. В. Международное сотрудничество государств СНГ по вопросам использования и охраны трансграничных водных объектов // Там же. С. 113—116; Редникова Т. В. Правовая охрана экосистем как среды обитания компонентов биологического разнообразия в Европейском Союзе // Там же. С. 150—153; Пушкарева Э. Ф., Хмелева Е. Н. Правовое регулирование комплексного (интегрального) управления морскими природными ресурсами: зарубежный опыт и перспективы развития в Российской Федерации // Там же. С. 160—165; Кичигин Н. В. Комплексные экологические разрешения в Российской Федерации и Европейском Союзе // Там же. С. 173—175; Использование и охрана природных ресурсов в Чехии, Хорватии, Венгрии, Канаде // Там же. С. 279—295.

печения прав собственности Российской Федерации на ее минеральные ресурсы как условия энергетической независимости, обеспечения справедливой достойной жизни нынешнего и будущих поколений, формирования социального, правового государства, провозглашенного в Конституции РФ, как и в конституциях, законодательстве большинства стран. Признание «экологического» суверенитета важно и для понимания роли и ответственности государства за наведение экологического правопорядка в связи с усиливающейся критикой по поводу рациональности и модернизации природопользования в России. Для нашей страны с ее этническим, культурным, экономическим разнообразием, федеративным национально-государственным устройством сбалансированная эффективная политика по признанию и защите суверенитета по поводу расположенных на, под, над ее территорией природных ресурсов представляется одним из очевидных приоритетов, имеющий как внешнеполитический, так и внутренний акценты.

Для их реализации необходимо понимание и уяснение предусмотренных в преамбуле Конституции РФ возрождения суверенной государственности, стремления к обеспечению благополучия и процветания России, а в ее ст. 3 и 4 — народа как носителя суверенитета, распространяющегося на всю ее территорию и обеспечивающего целостность и неприкосновенность территории. В условиях обострения экономического кризиса, сохранения экстремизма, посягательств на российский правопорядок, в том числе экологический, актуализируется ч. 4 ст. 3 Конституции РФ о том, что никто не может присваивать власть в Российской Федерации; захват власти или присвоение властных полномочий преследуется по федеральному закону; в ст. 80 и 82 Конституции предусматривается принятие Президентом РФ мер по охране сувере-

нитета Российской Федерации; нормы Конституции РФ предполагают выявление правовых возможностей (вероятно, и обязанностей!) осуществлять защиту суверенитета, в том числе над находящимися в ведении государства природными ресурсами.

Основопологающим положением служит ч. 1 ст. 9 Конституции РФ о том, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Эта конституционная норма из гл. 1 «Основы конституционного строя» (что немаловажно) воспроизводится в Земельном, Водном, Лесном кодексах РФ, других федеральных природоресурсных и природоохранных законах. Представляется, что эта формула не вступает в противоречие с преамбулой Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», согласно которой им регулируются отношения в сфере взаимодействия общества и природы, возникающие при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, связанной с воздействием на природную среду как важнейшую составляющую окружающей среды, являющуюся основой жизни на Земле, в пределах территории Российской Федерации, а также на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации.

В постановлении Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П по вопросу соответствия Конституции Республики Алтай Конституции РФ разъяснено, что в названном контексте имеются в виду народы, проживающие в пределах государственной границы РФ, иное предполагало бы умаление суверенитета, прав всех народов России на ее земли и иные природные ресурсы. Признанию суверенитета служат п. «е», «н», «о» ст. 71 Конституции РФ, согласно которым к ведению Российской Федерации относятся установление ос-

нов и федеральные программы в области экологического развития Российской Федерации; определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации; гражданское законодательство; на конституционном уровне закреплены значение и место экологии в экономическом и социальном развитии страны, роль в нем Правительства РФ (ч. 2 ст. 41, ст. 42, п. «в» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ). Эти конституционные, основополагающие для экологической политики в сфере обеспечения суверенитета положения развиты, в частности, в Федеральном конституционном законе от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» и в федеральных законах от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе», от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения», в подзаконных актах.

Складывающееся представление о рекомендациях международных конференций, резолюциях международных форумов, иных нормах мягкого международного права как о положениях общего, абстрактного характера, имеющих морально-политическое, философско-мировоззренческое значение, не исключает их высокого авторитета, ориентира правореализационной деятельности, желательности и порой необходимости их учета в национальных правовых системах, имплементации в национальное законодательство в сочетании с государственным суверенитетом². Необходимость повышения результативности владения Россией ее природными ресурсами в соответ-

ствии с Хартией экономических прав и обязанностей государств 1974 г. и Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН «Неотъемлемый суверенитет над природными ресурсами» 1962 г. актуализируют решение рассматриваемых проблем. Стокгольмской конференцией по проблемам окружающей человека среды 1972 г. были приняты Декларация принципов и План действий, Конференцией ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро 1992 г. одобрена Повестка дня на XXI век, Всемирной встречей на высшем уровне в Йоханнесбурге 2002 г. по устойчивому развитию, общемировыми саммитами по климату второго десятилетия нынешнего века сформулированы принципы-идеи.

В этих документах отражены следующие постулаты: люди имеют право жить в добром здравии и плодотворно трудиться в гармонии с природой; мир, развитие и охрана окружающей среды взаимосвязаны и неразделимы; необходимо сотрудничество в противодействии перемещению или передаче в другие государства вредных для экологии и человека видов деятельности и веществ; принятие мер предосторожности; государства обладают суверенным правом на разработку своих собственных ресурсов в соответствии с их собственной политикой в области окружающей среды и развития, а также несут обязанность, чтобы деятельность, ведущаяся под их юрисдикцией или контролем, не причиняла ущерб окружающей среде других государств или районов, находящихся за пределами национальной юрисдикции; при освоении лесных ресурсов следует уважать и должным образом укреплять самобытность, культуру и права коренных народов и других групп населения, проживающих в лесных районах.

Международные принципы, устанавливая баланс между национальным, суверенным и межгосударственным, интернациональным под-

² См.: Копылов М. Н. К вопросу об эффективности норм «мягкого» международного экологического права // Экологическое право. 2006. № 6. С. 30—32.

ходами к природопользованию, были включены в российское законодательство³ и предусматривают следующее: каждое государство имеет право на использование окружающей среды и природных ресурсов для целей развития и обеспечения нужд своих граждан; экологическое благополучие одного государства не может обеспечиваться за счет других государств или без учета их интересов; хозяйственная деятельность, осуществляемая на территории государства, не должна наносить ущерб окружающей среде как в пределах, так и за пределами его юрисдикции; недопустимы любые виды хозяйственной и иной деятельности, экологические последствия которой непредсказуемы; должен быть установлен контроль на глобальном, региональном и национальном уровнях за состоянием и изменениями среды и природных ресурсов на основе международно признанных критериев и параметров. Такое сочетание государственного полномочия над природопользованием с международной озабоченностью состоянием национальной природы, неизбежно включаемой в окружающую человечество природную среду, служит реализации суверенной российской экологической политики, достойному пребыванию России в мировом природоохранном и природоресурсном сообществе (в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» эти принципы уже не воспроизводятся ввиду действия ст. 15 Конституции РФ). Формированию государственного суверенитета на природные ресурсы содействует закрепление в национальном праве устойчивого развития (баланса социального развития, экономики и улучшения состояния окружающей среды), сочетания рационального использования, охраны природного ресурса и его части в границах терри-

торий (например, сочетание бассейнового и административно-территориального принципов) и всей страны в целом, разграничения функций управления в области использования и охраны природных ресурсов и функций их хозяйственного использования.

Обоснованно различаются права государства как собственника природных объектов (ст. 129, 130, 209 и др. ГК РФ) и суверена, осуществляющего власть и управление в сфере охраны и использования природных ресурсов в соответствии с положениями Земельного, Водного, Лесного кодексов РФ, ст. 1² Закона РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах», ст. 4 Федерального закона от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире». Это размежевание обоснованно можно осуществлять по наличию индивидуальной определенности и формальному закреплению принадлежности объекта, по его включению в государственные границы РФ и отношению законодательства к ведению Российской Федерации. Так, в соответствии со ст. 5 ЗК РФ Россия является участником земельных отношений наряду с гражданами, юридическими лицами, субъектами РФ, муниципальными образованиями, где она может выступать собственником, пользователем, владельцем, арендатором земельных участков; институт права собственности принадлежит гражданскому праву, Гражданскому кодексу РФ; государственно-правовые подходы к владению, пользованию, распоряжению природными ресурсами предполагаются в ч. 1 и 2 ст. 36 Конституции РФ, в конституциях и уставах субъектов РФ. Как суверенное государство Российская Федерация в соответствии со ст. 9 ЗК РФ устанавливает основы федеральной политики в области регулирования земельных отношений, ограничения прав собственников и оборотоспособности земельных участков, порядок резервирования земель, при-

³ См. ст. 92 Закона РФ от 19 декабря 1991 г. № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды» (утр. силу).

нудительного отчуждения земельных участков, изымает земельные участки для нужд Российской Федерации, разрабатывает и реализует федеральные программы использования и охраны земель.

Аналогичные положения об участниках лесных отношений предусматриваются в ст. 4 ЛК РФ; полномочия органов государственной власти РФ в области лесных отношений, отражающие ее суверенитет, закрепляются в ст. 81 ЛК; в то же время в ст. 1 «Основные принципы лесного законодательства» ЛК РФ предусматривается использование лесов с учетом их глобального экологического значения: таким образом, суверенное осуществление публичных функций в сфере экологии предполагает необходимость понимания места российской природы в системе мировой окружающей человечество среды. В Земельном, Водном, Лесном кодексах РФ, иных федеральных законах провозглашаются охрана и использование соответствующих природных ресурсов и объектов прежде всего как компонентов природы, как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (и в этом случае государство выступает в качестве публичного органа, отвечающего за благосостояние своих граждан), и как объекта права собственности и иных прав на природные ресурсы; в названных законах среди десятков полномочий органов государственной власти РФ наряду с компетенцией по осуществлению государственного экологического надзора и контроля, государственного экологического мониторинга, утверждению правил пользования, принятию законодательства предусматриваются функции по владению, пользованию и распоряжению природными объектами, находящимися в федеральной собственности⁴.

⁴ См.: Концепции развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова. М., 2010; Институ-

Одним из направлений верховенства национальной власти, полновластия и относительной свободы от внешних факторов, государственно-правовой организации жизни является обеспечение государством соблюдения и защиты экологических прав, где решаются задачи сочетания их с развитием экономики, с соответствующими обязанностями; правовое закрепление и осуществление ответственности общества, государства перед своими гражданами за состояние окружающей среды в интересах настоящего и будущих поколений, перед международным сообществом — один из основных показателей суверенитета⁵. Немаловажное значение приобретает установление баланса между частными и публичными интересами физических и юридических лиц, соотношением в государстве и окружающей его природной среде интересов и действий граждан, должностных лиц, государственных органов и обществен-

ты экологического права / под ред. С. А. Боголюбова. М., 2010.

⁵ На Международной конференции «Совершенствование национальных механизмов эффективной имплементации Европейской конвенции по правам человека» в Санкт-Петербурге в связи с решением КС РФ о неисполнении решения ЕСПЧ по делу ЮКОСа в случае его противоречия Конституции РФ, коллизией между Конституцией и интерпретацией, толкованием Конвенции, не позволяющим принять меры к исполнению решения в силу иного текста Конституции, директор Генеральной дирекции по правам человека и верховенству права СЕ сказал, что Европейский Суд по правам человека хочет адекватно учитывать национальную специфику и традиции, но и обеспечить выполнение своих решений, на что председатель КС РФ В. Д. Зорькин заметил: если мы живем в условиях не одного государства, а множества, мы должны учитывать, что национальный суверенитет, реализованный в конституции, — это и есть самый надежный инструмент защиты прав человека. См.: Голубкова М. Вопросы понимания // Российская газета. 2015. 26 окт.

ных объединений, что служит одним из отправных моментов сочетания государственного суверенитета на природные ресурсы и свободного развития человека в условиях их рационального (в соответствии с законом) использования⁶.

Осуществлению экологических функций государства способствуют информационная обеспеченность и открытость природоохранных отношений, включение в их регулирование моральных и нравственных норм, подчинение общества и государства требованиям закона, переход от ограничений к поощрениям рачительного природопользования на основе международных стандартов. Допущение, поощрение предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности не противоречит периодичности публичного экологического

надзора и контроля; при этом наряду с государственным должны осуществляться и «подписывать» его производственный, общественный, муниципальный природоохранный контроль, экологический аудит, стратегическая оценка окружающей среды.

Порой предлагается установить в Конституции РФ либо в федеральных законах экологические функции государства, Президента РФ, Правительства РФ, других федеральных, а также региональных, муниципальных органов исполнительной власти, назвать само государство экологическим⁷. Нам представляется это излишним на данном этапе развития экологических общественных отношений в рамках суверенного государства, которые при всей их значимости не требуют дополнительного выделения природоохранных обязанностей федеральных органов: имеющихся конституционных и законодательных предписаний достаточно для полноценного правового регулирования этих отношений. Система федеральных и иных органов исполнительной власти, осуществляющих власть от имени и по поручению народа согласно ч. 2 ст. 3 Конституции РФ, их организационная деятельность являются носителями идей российской государственности, стержнем обеспечения экологической безопасности; государство, его органы исполнительной власти должны показывать пример экологической дисциплины, становления и упрочения его суверенитета на природные ресурсы. Эти публичные функции предусматриваются в принятых и действующих федеральных нормативных правовых актах, в том числе в федеральном законодательстве об общественном контроле 2014 г.

⁶ См. указы Президента РФ от 1 апреля 1996 г. № 440 «О концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию», от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» (утр. силу); распоряжение Президента РФ от 17 декабря 2009 г. № 861-рп «О Климатической доктрине Российской Федерации»; Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Президентом РФ 30 апреля 2012 г.); распоряжения Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р «Об Экологической доктрине Российской Федерации», от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года», от 27 августа 2009 г. № 1235-р «Об утверждении Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года», Основы государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012—2020 годы, Концепцию развития лесного хозяйства, Федеральную программу «Экологическая безопасность России», Энергетическую доктрину России, Программу инновационного развития России до 2020 года, формулирующие принципы, периоды и цели развития страны, связанные с экологией.

⁷ См.: Миняев А. О. Экологическое право: конституционные основы: учеб. пособие для вузов. М., 2004. С. 37—54; Гиззатулин Р. Х. Экологическая функция государства: теория и практика реализации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014.

Чтобы стать экологическим, государство должно обеспечивать экологический правопорядок и законность. В статье 18 Конституции РСФСР 1978 г. предусматривалось принятие необходимых мер для охраны и научно обоснованного, рационального использования земли и ее недр, водных ресурсов, растительного и животного мира, для сохранения в чистоте воздуха и воды, обеспечения воспроизводства природных богатств и улучшения окружающей человека среды. Истории предстоит оценить воздействие этого конституционного постулата на практику. И в настоящее время в соответствии с ч. 1 ст. 31 Конституции Республики Казахстан (РК) государство ставит целью охрану окружающей среды, благоприятной для жизни и здоровья человека (такой нормы в Конституции РФ не имеется); согласно ст. 38 Конституции РК и ст. 58 Конституции РФ граждане обязаны сохранять природу и бережно относиться к природным богатствам.

Среди многочисленных направлений признания, обоснования и показателей суверенитета России на ее природные ресурсы, доказывающих реальные возможности определять свой политический, социальный, экологический порядок, наиболее актуальными в настоящее время представляются: усиление природоохранного вектора и фактора в развитии законодательства государства; обеспечение общего природопользования при соблюдении прав частной, муниципальной, государственной собственности на земельные участки и иные природные объекты; объективная и законная экологическая оценка хозяйственной деятельности.

Экологизацию в качестве ответа на критику за нерасторопное природопользование можно рассматривать как проявление природоохранного подхода ко всем без исключения событиям и явлениям общественно-го бытия, ко всем аспектам человече-

ского поведения, как проникновение задачи охраны окружающей среды во все сферы общественных отношений, как подвергаемые управлению со стороны государства, так и осуществляемые без его участия, как регулируемые в настоящее время, так и не регулируемые до сих пор правом; экологизированное законодательство призвано уравнивать современные экономические и экологические противоречия.

В постановлении Конституционного Суда РФ от 14 мая 2009 г. № 8-П указывается, что при решении социально-экономических задач должен обеспечиваться баланс интересов субъектов хозяйственной деятельности и иной деятельности, связанной с воздействием на окружающую среду, и интересов человека и общества в целом, а также гарантироваться соблюдение и защита экологических прав граждан; этим предопределяются возложение на государство в лице его органов соответствующих координирующих, контрольных и нормативно-регулятивных функций и конституционно-правовая ответственность за их выполнение.

Значительную роль в обеспечении национального суверенитета на природные ресурсы могут играть самостоятельные независимые общественные экологические объединения и другие слагаемые гражданского общества — средства массовой информации, органы общественного самоуправления, конструктивно осуществляющие правореализацию, развивающие эколого-правовое воспитание, преодолевающие правовой нигилизм и фетишизацию законодательства; можно полагать, что без участия активных граждан, других основных элементов гражданского общества всенародное дело охраны российской природы не имеет перспективы. Предусмотренные Орхусской конвенцией 1998 г., являющейся ориентиром для России, положения о необходимости включенности граждан в обсуждение и приня-

тие решений находят свое понимание в российском обществе, созревающем для ее ратификации. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, субъекты хозяйственной и иной деятельности обязаны обеспечить возможность такого общественного участия в порядке и в формах, которые установлены федеральным, региональным, муниципальным, локальным законодательством; публичная подготовка, рассмотрение и оценка проектов, реализация которых может оказать негативное воздействие на природопользование и состояние окружающей среды, будут способствовать удовлетворению потребностей граждан в благоприятной окружающей среде. Склонность к сокращению участия общественности в реализации принципов и требований экологического законодательства, направленных на вовлечение граждан в управление государственными делами, ведет к устранению и отчуждению населения от аппарата служащих, порождает коррупционную работническую публичной власти, размывает осуществление принципа сочетания государственных и общественных усилий⁸.

Принцип общего или публичного природопользования как проявления народного суверенитета (ч. 1 ст. 3 Конституции РФ) получает конкретное и общее подтверждение в российском законодательстве — в федеральных законах «О животном ми-

ре», «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в Земельном, Градостроительном, Водном, Лесном кодексах РФ, где предусматриваются гарантии превращения использования природных ресурсов в основу жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. К постулату об общем природопользовании примыкает гласность природопользования, т. е. свобода распространения, получения и использования информации о природных объектах и их состоянии; решения о предоставлении природных объектов в пользование и договоры природопользования должны быть доступны любому лицу, за исключением информации, отнесенной законодательством Российской Федерации к категории ограниченного доступа⁹.

Провозглашение общего природопользования не исключает ограничений, налагаемых публичными органами в общественных целях в установленном законом порядке — и это также один из признаков государственного суверенитета на природные ресурсы. На водных объектах общего пользования, например, могут быть запрещены некоторые действия, в том числе установлены запреты в случаях, предусмотренных законодательством РФ и субъектов РФ (ч. 4 ст. 6 ВК РФ); информация об ограничениях водопользования на водных объектах общего пользования согласно ч. 5 ст. 6 ВК РФ предоставляется жителям населенных пунктов органами местного самоуправления через средства массовой информации и посредством специальных информационных знаков,

⁸ См.: Данилов-Данильян В. И. О соотношении правового и экономического аспектов в охране природы // *Право и экология: матер. Междунар. школы-практикума молодых ученых-юристов* / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, С. А. Боголюбов. М., 2014. С. 48—58; Кашин В. И. Экологические проблемы как вызов российской правовой системе // Там же. С. 64—66; Русин С. Н. Роль государства в обеспечении экологического правопорядка // Там же. С. 155—159; Карасин Г. Б. Международно-правовые подходы к решению глобальных экологических проблем // Там же. С. 274—276.

⁹ См.: Международное и национальное регулирование экологической сферы общества / отв. ред. Ю. С. Шемшученко, С. А. Боголюбов. М., 2012; Васильева М. И. Публичные интересы в экологическом праве. М., 2003; Гогаева М. Т. Правовой механизм принятия экологически значимых решений: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011.

устанавливаемых вдоль берегов водных объектов, иными различными способами.

Общее природопользование, соотносимое с народом как носителем суверенитета, в не меньшей степени означает свободное и бесплатное пребывание граждан в лесах, которое провозглашается в законодательстве и под которым понимается также комплексное использование гражданами, населением лесных богатств для рекреации, охоты, любительского и спортивного рыболовства, сбора и заготовки для собственных нужд дикорастущих плодов, ягод, орехов, грибов, других пригодных для употребления в пищу лесных ресурсов, а также недревесных лесных ресурсов. Как возобновляемый биологический ресурс лес вносит существенный вклад в социально-экономическое развитие страны. В то же время свобода посещения лесов ограничивается необходимостью соблюдать правила пожарной и санитарной безопасности, природоохранные обязанности, запрещением сбора растений, занесенных в Красную книгу Российской Федерации и красные книги ее субъектов; запрещением или ограничением пребывания граждан в лесах по основаниям, не предусмотренным в ЛК, не допускается.

Права общественных лесных инспекторов, также в определенной степени характеризующих природный суверенитет народа, во-первых, нередко пересекаются с их обязанностями, подпирают друг друга, являясь одновременно их полномочиями по участию в управлении лесными ресурсами; во-вторых, достаточно емки, взвешенны, позволяя решать задачи публичного природопользования; в-третьих, побуждают обсуждать пути обеспечения взаимодействия и (или) противопоставления частного, общественного, государственного.

Национальная оценка воздействия на окружающую среду любой хозяйственной деятельности или проекта

(ОВОС) и включающая ее экологическая экспертиза служат самобытной основой предупреждения антиэкологических управленческих решений, одним из весомых направлений экологической политики, направленной на обеспечение суверенитета государства на природные ресурсы, предусмотренного в ст. 3 Федерального закона «Об охране окружающей среды» и в Федеральном законе «Об экологической экспертизе» принцип презумпции вредности, опасности любого проекта, любой хозяйственной и иной деятельности, пока не будет доказано обратное. Проблемы объективного наступления экономики, предпринимательства на этот важнейший российский правовой институт требуют осмысления его стратегического значения. В последнее время положительно решены вопросы обязательности экологической экспертизы для проектов особо опасных объектов, для объектов капитального строительства на особо охраняемых природных территориях, для ряда других проектов федерального и регионального масштаба, реализация которых может повлечь существенные негативные последствия для окружающей среды и здоровья населения.

Рассматриваются и иные предложения по наведению порядка в экспертных комиссиях государственной и общественной экологической экспертизы, в государственных органах, рассматривающих и проводящих в жизнь их заключения, формирующих, обучающих членов комиссий. Важно, чтобы эти предложения и их реализация были направлены на действительное дальнейшее развитие российского оригинального правового института, каковым является экологическая экспертиза, включающая оценку воздействия проекта на окружающую среду, публичные слушания проекта, его альтернативные варианты, учет общественного мнения, участие граждан в управлении публичными делами общества; при этом для обеспечения суверени-

тета важна не только государственная, но и общественная экологическая экспертиза, наталкивающаяся на еще большее число препятствий. Гарантирование и стимулирование общественной экологической экспертизы означает способствование становлению самосознания граждан, составляющих народ — носитель суверенитета в его конкретных (не абстрактных) проявлениях, обузданию беспредела коррупции, алчности правонарушителей, в том числе государственных и муниципальных служащих.

Необходимо своевременно и профессионально рассматривать в соответствующих наделенных полномочиями государственных органах заключения общественной экологической экспертизы под современным углом зрения об обеспечении суверенитета России на ее природные ресурсы с приглашением в воспитательных целях членов комиссий общественной экологической экспертизы, выдачей им мотивированного письменного решения, немедленным государственно-правовым реагированием на отступления от требований закона. ОВОС и экологическая экспертиза внедряются в отечественную практику более 40 лет с переменным успехом, сталкиваясь со значительными субъективными трудностями и конкретными проблемами, как специфическими, так и присущими всему российскому процессу правоприменения, сочетания и (или) противопоставления природопользования и охраны окружающей среды.

Федеральным законом от 18 декабря 2006 г. № 232-ФЗ в Федеральный закон «Об экологической экспертизе» были внесены изменения, которые исключили большинство планов и программ из числа объектов государственной экологической экспертизы. Одновременно принимаются меры для наращивания оценки регулирующего воздействия принимаемых решений на окружающую действительность, в том числе природ-

ную среду, которая должна на федеральном уровне оглашаться на сайте www.regulation.gov.ru и в информационно-телекоммуникационной системе «Интернет».

ОВОС, государственная экологическая экспертиза, оценка регулирующего воздействия в отношении имеющих стратегический характер объектов хозяйственной деятельности служат защите суверенитета России на ее природные ресурсы. В Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года¹⁰ предусмотрено: создание нормативно-правовой базы внедрения и применения стратегической экологической оценки при принятии планов и программ, реализация которых может оказать воздействие на окружающую среду; совершенствование процедуры и методологии оценки воздействия на окружающую среду и ее учет при принятии решений на всех уровнях, в том числе гармонизация процедуры проведения такой оценки в соответствии с международными договорами Российской Федерации и создание нормативно-правовой базы для стратегической экологической оценки; участие и учет законных интересов заинтересованных сторон в процедуре оценки воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, включая стратегическую экологическую оценку, при разработке и утверждении проектов и программ, реализация которых может оказать воздействие на окружающую среду и здоровье населения.

В распоряжении Правительства РФ от 18 декабря 2012 г. № 2423-р «Об утверждении Плана действий по реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года» предусмотрена подготовка проекта федерального закона о ратификации Конвенции Европей-

¹⁰ Утв. Президентом РФ 30 апреля 2012 г.

ской экономической комиссии ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контек-

сте 1991 г. и Протокола по стратегической экологической оценке к указанной Конвенции.

Библиографический список

- Васильева М. И. Публичные интересы в экологическом праве. М., 2003.
- Гиззатулин Р. Х. Экологическая функция государства: теория и практика реализации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014.
- Гогаева М. Т. Правовой механизм принятия экологически значимых решений: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011.
- Голубкова М. Вопросы понимания // Российская газета. 2015. 26 окт.
- Институты экологического права / под ред. С. А. Боголюбова. М., 2010.
- Концепции развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова. М., 2010.
- Копылов М. Н. К вопросу об эффективности норм «мягкого» международного экологического права // Экологическое право. 2006. № 6.
- Международное и национальное регулирование экологической сферы общества / отв. ред. Ю. С. Шемшученко, С. А. Боголюбов. М., 2012.
- Миняев А. О. Экологическое право: конституционные основы: учеб. пособие для вузов. М., 2004.
- Право и экология: матер. Междунар. школы-практикума молодых ученых-юристов / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, С. А. Боголюбов. М., 2014.
- Правовое регулирование использования природных ресурсов: комплексный подход / сост. С. А. Боголюбов, Е. А. Галиновская, А. П. Ушакова. М., 2015.

Понятие «земельный участок» и его соотношение со схожими терминами

ТОТОЧЕНКО Денис Алексеевич, старший преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин Омской академии МВД России, кандидат юридических наук
644092, Россия, г. Омск, просп. Комарова, 7
E-mail: Den-omsk@mail.ru

В статье рассматриваются понятия «земельный участок», «земля», «почва», «угодье», «смежный земельный участок» и другие схожие термины. Автор анализирует характеристики земельного участка, позволяющие определить его в качестве индивидуально-определенной вещи, предлагает дополнить перечень указанных характеристик природно-антропогенными. К последним отнесено наличие на земельном участке природных объектов, измененных в результате хозяйственной и иной деятельности, или объектов, созданных человеком, обладающих свойствами природных объектов и имеющих рекреационное и защитное значение. Определение понятия земельного участка и разграничение его от иных смежных терминов, применяющихся в земельном законодательстве, имеет важное практическое значение. Оно проявляется прежде всего в том, что налогообложение, совершение сделок, связанных с переходом прав, а также возможность пользоваться судебной защитой при возникновении споров в полной мере могут быть реализованы лишь в отношении земельного участка, отвечающего требованиям, содержащимся в законодательстве. Даны рекомендации по совершенствованию земельного законодательства в рассматриваемой сфере. По мнению автора, учет изложенных в статье положений в законотворческой деятельности позволит устранить имеющиеся в нормативных правовых актах недостатки, тем самым повысив эффективность правового регулирования земельных отношений.

Ключевые слова: земельный участок, земля, почва, угодье, смежный земельный участок.