

# МОСКОВСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ФОРУМ



VI Международная  
научно-практическая конференция  
«КУТАФИНСКИЕ ЧТЕНИЯ»

Гармонизация российской правовой системы  
в условиях международной интеграции

Секция

«Конституционное и муниципальное право»

Москва  
2014



ПРОСПЕКТ

Министерство образования и науки Российской Федерации  
Федеральное государственное бюджетное образовательное  
учреждение высшего профессионального образования  
«Московский государственный юридический университет  
имени О. Е. Кутафина (МГЮА)»

## **МОСКОВСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ФОРУМ**

**VI Международная научно-правовая конференция  
«Кутафинские чтения»**

**«Гармонизация российской правовой системы  
в условиях международной интеграции»**

**Секция «Конституционное и муниципальное право»**



Москва  
2014

УДК 342(470+571)(075.8)

ББК 67.400(2Рос)я73

К65

**Редакционная коллегия:**

доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права, заслуженный работник высшей школы, почетный работник высшего профессионального образования, почетный работник науки и техники РФ В. И. Фадеев;

доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры конституционного и муниципального права, почетный работник ВПО РФ Г. Д. Садовникова;  
кандидат юридических наук, преподаватель кафедры конституционного и муниципального права С. С. Зайкина.

**Ответственный редактор:**

доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права, заслуженный работник высшей школы, почетный работник высшего профессионального образования, почетный работник науки и техники РФ В. И. Фадеев.

- К65** Конституционное и муниципальное право. Материалы секции конституционного и муниципального права VI Международной научно-практической конференции «Кутафинские чтения» — «Гармонизация российской правовой системы в условиях международной интеграции» / отв. ред. В. И. Фадеев. — Москва : Проспект, 2014. — 456 с.

ISBN 978-5-392-18060-8

*Издательство не несет ответственности за достоверность, полноту и актуальность содержания произведения. Из содержания этого произведения не могут вытекать никакие правовые притязания к Издательству.*

*Все материалы публикуются в авторской редакции.*

*Научное издание*

## КОНСТИТУЦИОННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

Оригинал-макет подготовлен компанией ООО «Оригинал-макет»  
www.o-maket.ru; тел.: (495) 726-18-84

Санитарно-эпидемиологическое заключение

№ 77.99.60.953.Д.004173.04.09 от 17.04.2009 г.

Подписано в печать 07.11.2014. Формат 60×90<sup>1/16</sup>.

Печать цифровая. Печ. л. 28,5. Тираж 140 экз. Заказ № 33236

ООО «Проспект»

111020, г. Москва, ул. Боровая, д. 7, стр. 4.

Отпечатано ООО «Первая оперативная типография»

115114, Москва, 2-й Кожевнический пер., 12

ISBN 978-5-392-18060-8

© Университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА), 2014

© ООО «Проспект», оформление, 2014

Земля без сомнения является особым объектом конституционно-правового регулирования. Это связано не только с тем, что земля используется во всех видах деятельности человека, но и с тем, что наличие

рольные ресурсы.  
главно Конституции Российской Федерации — это земля и другие при-  
Круг объектов основы жизни и деятельности человека, сохранение здоровья населения,  
условий жизни и деятельности человека, обеспечение благоприятных  
ского роста и устойчивого развития общества, обеспечение благоприятных  
ние потребностей общественных интересов, гарантирование экономиче-  
чение экономики различными видами природных ресурсов, удовлетво-  
природных ресурсов, экономное использование невозобновимых, обеспе-  
ние по целевому назначению, восстановление и улучшение возобновимых  
Например, комплексное и рациональное использование, использо-

видов природных ресурсов.  
нило целей правового регулирования владения и использования отдельных  
что указание на основу жизни и деятельности сводится к формулирова-  
сийской Федерации и муниципальный уровень позволяет говорить о том,  
Анализ правовых актов федерального уровня, уровня субъектов. Все  
это положение указывает на общий правовой режим природных ресурсов  
значно. Имеет ли это положение имущественное содержание или нет? Или  
Сама фраза «основа жизни и деятельности» истолковывается неодно-  
территории.

основа жизни и деятельности народов проживающих на соответствующей  
рольные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как  
Конституция закрепляет положение о том, что земля и другие при-

# «Основная жизнь и деятельность народов, проживающих на соответствующей территории»

Исмухова Е. П.,  
аспирант, научный ассистент кафедры  
конституционного и муниципального права  
факультета права Национального исследовательского  
университета «Высшая школа экономики»

и разработка большинства других природных ресурсов связано именно с земельным ресурсом.

Среди других природных ресурсов основы жизни и деятельности признаются, например, водные объекты, водные биоресурсы, пастбища и промысловые угодья, недра, месторождения алмазов, минерально-сырьевые природные ресурсы, лесной фонд, растительный мир, охотничьи ресурсы.

Указание отдельных видов природных ресурсов в качестве «основы жизни и деятельности» в правовых актах различного уровня зависит от их распространенности на определенной территории либо, наоборот, от их недостатка.

Одной из проблем режима основы жизни и деятельности является определение круга субъектов.

Статья 9 Конституции Российской Федерации говорит о народах, проживающих на соответствующей территории. В нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в качестве субъектов «основы жизни и деятельности» могут быть указаны человек, люди, общество, жители, будущие поколения, население, население прибрежных территорий. При этом самостоятельным субъектом являются коренные малочисленные народы, для которых установлен специальный льготный режим природопользования.

Несмотря на многообразие и проблематичность определения субъектов «основы жизни и деятельности» основной их смысл, на мой взгляд, сводится к следующему:

Во-первых, представители местного сообщества являются непосредственными пользователями природного ресурса, расположенного на данной территории.

Во-вторых, любой гражданин России, являясь частью многонационального российского народа в целом, имеет право на доступ к природным ресурсам Российской Федерации, обладает правом использования в хозяйственных, рекреационных целях, получения дохода от использования природных ресурсов и возмещение ущерба, причиненного природной среде, например, добычей полезных ископаемых, разработкой новых месторождений полезных ископаемых, техногенными чрезвычайными ситуациями

Конституционный Суд Российской Федерации исключил имущественную составляющую «основы жизни и деятельности» земли и других природных ресурсов. Это Постановление Конституционного Суда 2000 г. по проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

Мы разделяем мнение о том, что положение ч. 1 ст. 9 Конституции Российской Федерации «имеет в большей степени духовные, социальные и природоохранные истоки»<sup>1</sup>, «отражает особую жизненную значимость данных объектов, при этом давая законодательную установку на закрепление в нормативных актах особого режима их использования и охраны»<sup>2</sup>. При этом практическая реализация ч. 1 ст. 9 Конституции Российской Федерации осуществляется посредством многообразия форм собственности на землю и другие природные ресурсы, а также через природоресурсное законодательство<sup>3</sup>.

Несмотря на гарантированное Конституцией Российской Федерации (ч. 2 ст. 9) признание и защиту различных форм собственности на землю и другие природные ресурсы, приходится констатировать, что подавляющая часть природных ресурсов находится в государственной собственности и преимущественно в федеральной собственности.

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<sup>4</sup>. Поскольку именно государство выражает интересы всего населения страны, природные ресурсы в толковании Конституционного Суд Российской Федерации<sup>5</sup> должны находиться исключительно в государственной собственности, хотя исключительная государственная собственность на природные ресурсы непосредственно из норм Конституции Российской Федерации не вытекает<sup>6</sup>.

С другой стороны, стремление сохранить преобладание государственной и муниципальной собственности на природные ресурсы может быть признано неконституционным. Если рассматривать сочетание ч. 1 ст. 9 с ч. 2 ст. 8 Конституции Российской Федерации, то приходим к заключению о том, что в Российской Федерации должны признаваться и защищаться равным образом все формы собственности (частная, го-

<sup>1</sup> *Аверьянова Н. Н.* Природные ресурсы как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. № 15. 2009. С. 12.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 9 января 1998 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 3. Ст. 429.

<sup>6</sup> Конституция Российской Федерации: доктринальный комментарий (постатейный) / под ред. Ю. А. Дмитриева. М.: Деловой двор, 2009 // URL: <http://constitution.garant.ru/science-work/comment/5697462/> (дата обращения: 28.02.2014).

сударственная, муниципальная) на землю и другие природные ресурсы. Таким образом, законность положений, ограничивающих переход природных ресурсов в частную собственность, и положений, сохраняющих преобладание государственной собственности на природные ресурсы, является под вопросом. Учитывая положения ч. 2 ст. 34 Конституции Российской Федерации, «важно не допустить злоупотреблений любым правом собственности, его резкого прогивопоставления общественным интересам, ... монополизма в природопользовании»<sup>1</sup>.

По требованию Конституции Российской Федерации земля и другие природные ресурсы должны использоваться и охраняться как основа жизни и деятельности. Это положение способен осуществить только добросовестный и ответственный собственник и иной пользователь природных ресурсов, беспокоенный не только максимальным использованием и извлечением рентного дохода, но и сохранением природного ресурса, его воспроизводством, восстановлением и улучшением. Собственник и иной пользователь природных ресурсов должен быть ограничен в правах (обременен обязанностью по эффективному использованию природных ресурсов, требованиями их охраны и учетом всеобщих (социальных, экономических, экологических и др.) интересов. Необходимо предусмотреть возможность оценки эффективности и результатов использования собственниками природных ресурсов: Например, можно ли считать добросовестным и ответственным собственником природных ресурсов государство в условиях, когда постоянно ухудшается экологическое состояние окружающей среды; а масштабная добыча полезных ископаемых и разработка новых месторождений полезных ископаемых не улучшает благосостояние граждан. Нахождение в государственной собственности большинства природных ресурсов действительно оправдана 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.

<sup>1</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации / под общ. ред. Л. В. Лазарева). М.: ООО «Новая правовая культура», 2009 // URL: <http://constitution.garant.ru/ence-work/comment/5366634/> (дата обращения: 28.02.2014).