

На рецензировании.

Журнал «Право. Высшая школа экономики», 2014, №1

Е.П. Петухова

аспирантка кафедры конституционного
и муниципального права факультета права
Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики»
Контактный телефон: 8-905-771-33-42
E-mail: katerinp@yandex.ru

**Национальное достояние как разновидность конституционно-
правового режима (на примере природных ресурсов)¹**

Аннотация

В статье изложены подходы к определению национального достояния, дано сравнение с подобными правовыми категориями, описаны случаи использования термина «национальное достояние» в нормативных правовых актах, проанализировано правовое содержание режима национального достояния на примере природных ресурсов.

Annotation

The article expounds the approaches to the definition of the national treasure, comparisons it with similar legal categories, describes cases of use of the term "national treasure" in the legislation, analyzes the legal content of the legal regime of the national treasure by the example of natural resources.

Ключевые слова

Правовой режим, конституционно-правовой режим, национальное достояние, природные ресурсы, природные объекты, объекты национального достояния

Key words

Legal regime, constitutional-legal regime, national treasure, natural resources, natural objects, objects of national treasure

¹ В данной научной работе использованы результаты, полученные в ходе выполнения проекта «На пути к конкурентному правопорядку», выполненного в рамках Программы «Научный фонд НИУ ВШЭ» в 2013 году, грант №12-05-0006

Широкое использование законодателем термина «национальное достояние» и его аналогов приводит к необходимости формализации данного понятия.

Правовое осмысление понятия «достояние» встречается в работах А.П. Анисимова, А.П. Бибаров-Государева, М.Ю. Галятина, А.В. Захарова, Н. Коблякова, Д.С. Львова, Т. Мартьяновой, А.В. Никитина, С.Ю. Панова, А.Г. Прокофьевой, Е.Н. Прониной, С.М. Скрыль, С.А. Сосны, Е.А. Суханова, В.А. Тишкова, Р. Яковлевой и других.

Достояние — это то, что безраздельно принадлежит кому-либо. 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, наследство².

Слово «национальный» означает принадлежность определенной нации, относящийся к жизни определенной нации. Слова «национальный», «народный», «государственный», «общенациональный» являются синонимами³. Таким образом, словосочетания «национальное достояние», «народное достояние», «государственное достояние», «общенациональное достояние» в этимологическом значении являются синонимами. В данной работе будет употребляться термин «национальное достояние».

Конституция РФ не содержит слова «достояние», у нас нет легального определения термина «национальное достояние». Тем не менее, слово «достояние» широко используется в федеральном законодательстве. Встречаются такие его модификации, как достояние⁴, национальное достояние Российской Федерации⁵, национальное достояние России⁶,

² С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. Толковый словарь Ожегова. 1949-1992, Словарь иностранных слов русского языка, Словарь синонимов // URL: <http://dic.academic.ru/> (дата обращения 21.09.2013)

³ Там же

⁴ "Основы законодательства Российской Федерации о культуре" (утв. ВС РФ 09.10.1992 N 3612-1) (ред. от 02.07.2013) // Российская газета. N248. 17.11.1992

⁵ Статья 1 Закона РФ от 14.05.1993 N 4973-1 (ред. от 18.07.2011) "О зерне" // Российская газета. N102. 29.05.1993

национальное достояние народов Российской Федерации⁷, национальное достояние Российского государства⁸, достояние народов Российской Федерации⁹, публичное достояние многонационального народа России¹⁰. Кроме этого, в законодательстве упоминаются объекты национального достояния¹¹, объекты общенационального достояния¹², компоненты национального достояния¹³.

Иногда используется термин «национальное богатство», под которым понимают, например, выраженную в денежном эквиваленте совокупность благ, созданных и накопленных обществом за все время его производственной деятельности¹⁴. В Законе РСФСР "Об обеспечении экономической основы суверенитета РСФСР" национальное богатство

⁶Постановление Правительства РФ от 20.02.2006 N 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. N10. Ст. 1101; Постановление Правительства РФ от 14.07.2012 N 717 "О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 - 2020 годы" // СЗ РФ. 06.08.2012. N32. Ст. 4549

⁷Федеральный закон от 23.02.1995 N 26-ФЗ (ред. от 25.06.2012) "О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах" // СЗ РФ. 27.02.1995. N9. Ст. 713

⁸Закон РФ от 25.10.1991 N 1807-1 (ред. от 02.07.2013) "О языках народов Российской Федерации" // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 12.12.1991. N50. Ст. 1740

⁹Федеральный закон от 24.04.1995 N 52-ФЗ (ред. от 21.11.2011) "О животном мире" // СЗ РФ. 24.04.1995. N17. Ст. 1462

¹⁰Постановление Конституционного Суда РФ от 09.01.1998 N 1-П "По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации" // СЗ РФ. 19.01.1998. N3. Ст. 429; Постановление Конституционного Суда РФ от 23.04.2004 N 8-П "По делу о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной Думы" // СЗ РФ. 03.05.2004. N18, Ст. 1833

¹¹Приказ Министерства природных ресурсов РФ от 22.04.2003 N 342 "Об утверждении основных направлений развития системы государственных природных заповедников и национальных парков в Российской Федерации на период до 2015 года" (Документ опубликован не был) // СПС КонсультантПлюс; Определение Конституционного Суда РФ от 05.10.2011 N 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) // СПС КонсультантПлюс

¹²Федеральный закон от 14.03.1995 N 33-ФЗ (ред. от 25.06.2012) "Об особо охраняемых природных территориях" // СЗ РФ. 20.03.1995. N12. Ст. 1024; Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 N136-ФЗ (ред. от 04.03.2013) // СЗ РФ. 29.10.2001. N44. Ст. 4147

¹³Распоряжение Правительства РФ от 31.08.2002 N 1225-р «Об Экологической доктрине Российской Федерации» // СЗ РФ. 09.09.2002. N36. Ст. 3510

¹⁴Бибаров 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». Тамбов. 2010. Вып. 1. С.113

народов РСФСР определено путем перечисления материальных ценностей естественного происхождения, а также художественных и культурных ценностей¹⁵. На наш взгляд термин «национальное богатство», в контексте нашего исследования, совпадает с понятием объекты национального достояния. Во избежание пересечения понятий, в данной работе будет использоваться термин «объекты национального достояния».

Следует сказать, что в науке не существует единого подхода к определению «национального достояния». Национальное достояние можно рассматривать с различных сторон.

Выделяется несколько моделей понимания категории «национальное достояние»¹⁶. 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 объективным свойствам могут находиться только в общественном пользовании. Их основу образуют т. н. «общие вещи для всех»¹⁷. Их перечень достаточно широк и постоянно пополняется. Например, из числа объектов естественного происхождения, это воздушное пространство над территорией страны, внутренние морские воды и дно внутренних морей, русла рек, озера, лагуны и иные водоемы естественного происхождения, заливы, бухты, общественные парки, национальные парки, заповедники, заказники, резерваты и т.д. Данная модель используется в законодательстве некоторых зарубежных стран¹⁸. Существование вещей, находящихся в общем употреблении, а потому изъятых из частного обращения, право

¹⁵ Закон РСФСР от 31.10.1990 N 293-1 "Об обеспечении экономической основы суверенитета РСФСР" // Ведомости ВС РСФСР. 1990. N22. Ст. 260

¹⁶Панов С.Ю. Многообразие подходов к использованию термина народное достояние // Право и общество. Архангельск. 2004. С.183-189

¹⁷Новицкий И.Б. Основы римского гражданского права. М. 1960. С.91

¹⁸Сосна С.А. О концепции общественного достояния // Государство и право. 1996. №2. С.57-63

распоряжаться которыми было ограничено даже у государства, признавал Б.Н. Чичерин¹⁹.

Вторая модель понимания категории «национальное достояние»: это имущество, юридическим собственником которого является государство, а народ — экономическим. Данная модель использовалась в советскую эпоху для объяснения отождествления государственной собственности и всенародного достояния²⁰.

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 содержания²¹.

Национальное достояние — это не просто межотраслевая правовая категория, представляющая собой совокупность неких объектов (материальных, духовных и интеллектуальных ресурсов и ценностей)²². Признание того или иного имущества (земли, недр, культурных ценностей и т. д.) национальным достоянием порождает определенный порядок правового регулирования владения, эксплуатации, других видов использования, охраны этого имущества и т.п., а именно правовой режим этого имущества.

¹⁹Чичерин Б.Н. Собственность и государство. СПб. 2005. С. 483

²⁰ Статьи 5 и 6 Конституции (Основного закона) Союза Советских Социалистических Республик, утверждена Чрезвычайным VIII съездом Советов Союза ССР 5 декабря 1936 года (с последующими изменениями и дополнениями) // URL <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1936.htm#1> (дата обращения 25.09.2013); Статья 10 Конституции (Основного закона) Союза Советских Социалистических Республик, принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г. // URL <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1977.htm#i> (дата обращения 25.09.2013)

²¹ См. например, 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 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

²²Бибаров 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. 2010. С.20

Необходимо отличать национальное достояние от общественного достояния и от права собственности. Режим общественного достояния используется в области регулирования интеллектуальной собственности²³. Право собственности, в том числе право государственной собственности, является категорией гражданского права, устанавливается в отношении вещей, которые могут быть объектами права собственности. Объекты национального достояния, и природные ресурсы в частности, являются вещами общего пользования, и имеют нецивилистическую природу, они не обладают свойствами предметно-индивидуальной присваиваемости и юридического обособления²⁴. Так как природные ресурсы не являются результатом труда человека, то и не должны присваиваться и поступать в чью-либо собственность²⁵.

Как правило, 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, признание значимости международным сообществом, 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.

Объекты национального достояния выполняют экономические, социальные, экологические, культурные и нравственные функции, обеспечивают национальные интересы государства, экономическую и экологическую безопасность страны, способствуют формированию национальной идентичности народа и национального сознания личности. Природные ресурсы в качестве объектов национального достояния

²³Статья 1282 Части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации от 18.12.2006 N 230-ФЗ (ред. От 23.07.2013) (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.09.2013) // СЗ РФ. 25.12.2006. N52 (1 ч.). Ст. 5496

²⁴Сосна С.А. Указ. соч. С.57-63

²⁵Суханов Е.А. Лекции и праве собственности. М. 1991. С. 29, 64

представляют собой уникальные природные богатства, формирующие среду обитания человека.

Характеристика того или иного объекта как достояния, по мнению Конституционного Суда РФ, является по своей сути и предназначению обоснованием для установления особенностей правового режима такого объекта²⁶.

Содержание правового режима национального достояния представляет собой общественные отношения, складывающиеся по поводу содержания, управления, использования, эксплуатации, охраны и т.п. объектов национального достояния.

Субъектом режима национального достояния является многонациональный народ Российской Федерации; нынешние и будущие поколения (Преамбула Конституции Российской Федерации); народы, проживающие на соответствующей территории (пункт 1 статьи 9 Конституции Российской Федерации). Возможность признание у народа правосубъектности в отношении природных ресурсов и природных объектов, признанных объектами национального достояния, связана с признанием народа субъектом конституционно-правовых отношений. Правосубъектность народа в отношении природных ресурсов и природных объектов, признанных объектами национального достояния, объясняется через народный суверенитет и учредительный характер народовластия²⁷. Как народ является субъектом власти, передающим свои властные полномочия представителям законодательной и исполнительной власти, так же народ может быть признан правомочным субъектом в отношении природных

²⁶Постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 N 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. N25. Ст. 2728

²⁷Бибаров-Государев А.П. Юридическая конструкция национального достояния // Актуальные проблемы юридической науки и практики: Сборник научных трудов членов Тамбовского регионального отделения Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России». Тамбов. 2011. Вып.2. С.21

ресурсов и природных объектов, признанных объектами национального достояния. В частности многонациональный народ Российской Федерации; народы, проживающие на соответствующей территории имеют правомочия обладать природными ресурсами, наследовать их от предыдущих поколений, сохранять для будущих поколений, извлекать из них полезные свойства, сохранять, бережно относиться и др.

А.П. Бибаров-Государев предлагает создать универсальный правовой режим национального достояния, устанавливающий общие принципы и направления административно-правовых мер регулирования²⁸. Мы разделяем позицию о создании универсального правового режима национального достояния. Хотя, по нашему мнению, эта работа продлится не один год. На текущий момент отсутствует единое понимание не только самого термина «национальное достояние», но и одноименного правового режима, не разработана структура и правовое содержание режима национального достояния, а также отсутствует долговременная удовлетворительная практика по использованию и сохранению уже признанных объектов национального достояния из числа природных объектов.

Обращаясь к вопросу нормативно-правового регулирования режима национального достояния надо сказать, что в Российской Федерации приняты нормативные правовые акты, устанавливающие правовые режимы отдельных видов природных объектов, признанных объектами национального достояния, и регулирующие отношения по вопросам использования и охраны таких объектов. Например, Закон РФ "О зерне"²⁹, Федеральный закон "О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах"³⁰, Федеральный закон "Об особо

²⁸Бибаров 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. 2010. С.21

²⁹Закон РФ от 14.05.1993 N 4973-1 (ред. от 18.07.2011) "О зерне" // Российская газета. N102. 29.05.1993

³⁰ Федеральный закон от 23.02.1995 N 26-ФЗ (ред. от 25.06.2012) "О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах" // СЗ РФ. 27.02.1995. N9. Ст. 713

охраняемых природных территориях"³¹, Постановление Правительства РФ "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"³², Постановление Правительства РФ "О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 - 2020 годы"³³ и др. До принятия отдельного Федерального закона «О национальном достоянии России»³⁴ необходимо сосредоточить внимание на эффективном исполнении уже имеющихся правовых норм.

Особенностями режима национального достояния является презюмирование преобладания общественных интересов над частными в регулируемой сфере, право неограниченного круга лиц пользоваться соответствующими благами. Одной из особенностей режима национального достояния является обязанность собственника (если таковой имеется) обеспечить охрану данного имущества для будущих поколений, а также установление для собственника дополнительных ограничений, связанных с обеспечением общественных интересов. К таким ограничениям, например, относятся, установление целевого характера использования объекта национального состояния, обязанность поддержания их в надлежащем состоянии, обязанность эффективного использования и недопустимость ограничения свободного распоряжения ими³⁵.

³¹ Федеральный закон от 14.03.1995 N 33-ФЗ (ред. от 25.06.2012) "Об особо охраняемых природных территориях" // СЗ РФ. 20.03.1995. N12. Ст. 1024

³² Постановление Правительства РФ от 20.02.2006 N 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. N10. Ст. 1101

³³ Постановление Правительства РФ от 14.07.2012 N 717 "О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 - 2020 годы" // СЗ РФ. 06.08.2012. N32. Ст. 4549

³⁴ Бибаров А.П. Там же. С.22

³⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 N 10-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных

Одной из проблем управления объектами национального достояния является преобладание государства в структуре управления природными объектами, признанными объектами национального достояния. Например, в странах западной демократии вопросы управления объектами национального достояния государством сведены к минимуму (Великобритания, США, Австралия). Ведущую роль в сохранении объектов, признанных объектами национального достояния, играют общественные организации и муниципальные власти³⁶. Учитывая мировой опыт, тем не менее, мы считаем, что в Российской Федерации, безусловно, необходимо совершенствовать структуру управления в сфере использования и сохранения природных объектов, признанных объектами национального достояния, но не в направлении минимизации государственного участия, а по пути расширения возможностей общественного контроля.

В литературе также высказано предположение о том, что режим национального достояния в качестве меры охраны подразумевает обязательное установление государственной собственности, что обеспечит эффективный контроль за использованием объектов национального достояния³⁷. 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.

органов государственной власти субъектов Российской Федерации" // СЗ РФ. 19.06.2000. N25. Ст. 2728

³⁶Зарубежное законодательство в области сохранения культурного и природного наследия. Информационный сборник. Колл. авт. (научн. ред. Ю.А. Веденин). М. 1999. С. 96

³⁷Прокофьева 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. 2005. С.311; 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. Тамбов. 2012. С.17-18

Ограничение оборотоспособности и изъятие из оборота не обязательно должно быть связано с установлением государственной собственности³⁸.

В действующем законодательстве Российской Федерации сформулированы и другие особенности правового режима национального достояния. Так, объекты национального достояния являются предметом мероприятий по мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации³⁹, сведения на объекты национального достояния являются государственной тайной⁴⁰, граждане имеют право контролировать оптимальное использование национального достояния⁴¹ в формах, предусмотренных Конституцией РФ и законодательством РФ.

Правовой режим национального достояния природных ресурсов и природных объектов, учитывая конституционно-правовое положение земли и других природных ресурсов, конституционно-правовой статус многонационального народа Российской Федерации; нынешних и будущих поколений; народов, проживающих на соответствующей территории, представляет собой отдельный вид конституционно-правового режима природных ресурсов.

Конституционно-правовой режим национального достояния, применимо к природным ресурсам, необходим для установления специального правового регулирования управлением, использованием и охраной отдельных видов природных объектов. Такой правовой режим должен быть установлен в отношении особых, исключительных и

³⁸Сосна С.А. Указ. соч. С.57-63

³⁹Федеральный закон от 26.02.1997 N 31-ФЗ (ред. от 30.12.2012) "О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации" // СЗ РФ. 03.03.1997. N9. Ст. 1014; Указ Президента РФ от 05.02.2010 N 146 "О Военной доктрине Российской Федерации" // СЗ РФ. 15.02.2010. N7. Ст. 724

⁴⁰Указ Президента РФ от 30.11.1995 N 1203 (ред. от 21.09.2011) "Об утверждении Перечня сведений, отнесенных к государственной тайне" // СЗ РФ. 31.12.2007. N53. Ст. 6550

⁴¹Постановление Конституционного Суда РФ от 23.04.2004 N 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. N19 (часть 2). Ст. 1923

уникальных природных объектов, важность которых для общества и государства установлены, признаны и не оспоримы.