

УДК 347.23(045)

*М.М. Бринчук***СОДЕРЖАНИЕ ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ НА ПРИРОДНЫЕ РЕСУРСЫ\***

Вопрос о содержании права собственности на природные ресурсы в статье исследуется как существенный элемент теории экологического и природоресурсного права. Одновременно такой теоретический подход показывает не только ущербность устойчивых и настойчивых притязаний цивилистов на обладание природой как гражданско-правовой вещью, но и научную несостоятельность действий федерального законодателя, необоснованно установившего множество природоресурсных норм в Гражданском кодексе РФ. Содержание права собственности на природные ресурсы исследуется как объективное и субъективное право, регулируемое нормами Конституции РФ, экологического и природоресурсного права.

С учетом притязаний цивилистов на регулирование отношений собственности на землю и другие природные ресурсы в гражданском законодательстве обращается особое внимание на позицию Е. А. Суханова, согласно которой содержание субъективного права собственности принято характеризовать лишь через составляющие его правомочия владения, пользования и распоряжения. При этом обращается внимание на то, что в теории природоресурсного права подчеркивается неприемлемое в отношении природных объектов понимание правомочия распоряжения в гражданском праве как возможность определять юридическую судьбу вещи вплоть до его отчуждения или уничтожения.

Исследуется вопрос о правах и обязанностях обладателя права собственности на природные ресурсы как субъективного права, что в соответствии с природоресурсным и экологическим законодательством РФ является важным и существенным элементом содержания права собственности на природные ресурсы. Обосновывается позиция о том, что исполнение собственником правовых природоресурсных требований оценивается в контексте содержания права собственности управление.

*Ключевые слова:* природа, природные ресурсы, право собственности, содержание права собственности, объективное право собственности, субъективное право собственности, Конституция РФ, экологическое право, природоресурсное право, управление как содержание права собственности.

DOI: 10.35634/2412-9593-2022-32-2-376-384

Вопрос о содержании права собственности на природные объекты (ресурсы) представляется чрезвычайно важным не только с точки зрения теории экологического и природоресурсного права, но и в немалой степени в связи устойчивыми и настойчивыми притязаниями цивилистов на обладание природой как гражданско-правовой вещью.

В соответствии с теорией права право собственности на природу, как и любой другой институт экологического и природоресурсного права, по содержанию исследуется и определяется в двух аспектах – объективном и субъективном, в каждом из которых имеется свое правовое содержание, непосредственно вытекающее из их сути.

*Объективное право собственности на природу* включает всю совокупность норм права, установленных законами и иными правовыми актами о данном предмете. Некоторые важнейшие нормы, сформулированные в общем виде, содержатся в Конституции РФ, конституциях и уставах субъектов РФ. Детальное регулирование отношений собственности осуществляется преимущественно в актах экологического и природоресурсного законодательства. Как мы знаем, нормы о праве собственности на природу как объекте имущественных отношений, а не природоресурсных, по ошибке федерального законодателя имеются в Гражданском кодексе РФ<sup>1</sup>. Они имеются также в актах иных отраслей за-

\* Подготовлено при информационной поддержке СПС «КонсультантПлюс».

<sup>1</sup> При этом для нас приобретает особое научное значение авторитетное и уверенное мнение профессора Н. А. Сыродоева, который неоднократно утверждал, что ГК РФ в ряде статей, включая статьи из гл. 17 ГК РФ, содержит нормы, регулирующие земельные отношения, которые «даже при самом богатом воображении нельзя отнести к гражданско-правовым». См.: Сыродоев Н. А. Земельное право. Курс лекций: учеб. пособие. М., 2011. С. 11, 46.

Об этом см. также: Игнатьева И. А. Предмет правового регулирования природоресурсных отраслей права и законодательства и имущественные общественные отношения // Государство и право. 2020. № 3. С. 103-111.

По поводу этой научной позиции, вполне разделяемой автором данной статьи, профессор Н. А. Сыродоев заслуживает большого комплимента: долгие последние годы он работал в Исследовательском центре частного права имени С. С. Алексеева при Президенте РФ.

конодательства. Содержание объективного права выражает наиболее общие для данного института положения законодательства, касающиеся форм собственности, реализации правомочий собственника, его прав и обязанностей. Оно включает в себя и принципы экологического и природоресурсного права, касающиеся этого института<sup>2</sup>.

В данной статье есть смысл более подробно остановиться на содержании субъективного права собственности на природу. Субъективное право охватывает совокупность норм о конкретных правомочиях собственника, его правах и обязанностях.

Учитывая то обстоятельство, что право собственности занимает центральное место в гражданском праве, а сами цивилисты настойчиво притязают на самостоятельное регулирование природоресурсных отношений в гражданском праве, обратим внимание, как преимущественно воспринимается содержание субъективного права собственности цивилистами. Как пишет в своем специализированном исследовании Е. А. Суханов, содержание *субъективного права собственности* принято характеризовать через составляющие его правомочия владения, пользования и распоряжения<sup>3</sup>. Интересно обратить внимание и на то, что позиции Е. А. Суханова соответствует и норма ст. 209 Гражданского кодекса РФ, которая определяет содержание права собственности так: собственнику принадлежат права владения, пользования и распоряжения своим имуществом. Можно предположить, что для большого многообразия предметов социальной среды, являющихся и исключительным объектом гражданско-правовых вещных прав, этих прав (правомочий) вполне достаточно для решения задач оборота гражданско-правовых вещей, созданных трудом человека.

Названные элементы субъективного права собственности – владение, пользование и распоряжение, – несомненно, важны. Совсем не случайно они называются и применительно к решению разных задач по поводу природы и ее ресурсов в Конституции РФ в ст. 36 и 72.

Однако терминологически совпадающие характеристики правомочий, определяющие содержание права собственности на вещи в гражданском праве, и права собственности на природные ресурсы в природоресурсном праве на этом и заканчиваются. Как принципиально различаются сами категории «природа» и «вещь» в теоретическом знании, в том числе и в области права, так закономерно различаются они и в содержании права собственности на вещи в гражданском праве и содержании права собственности на природу (природные ресурсы в экологическом и природоресурсном законодательстве и праве). При этом особое для нас методологическое значение имеет суждение академика РАН философа В. С. Стёпина в монографии «Теоретическое знание»: «В философии и науке категории «природа» и «вещь» относятся к универсалиям культуры. Эти мировоззренческие категории всегда имеют социокультурное измерение и во многом определяют характер жизнедеятельности людей»<sup>4</sup>.

Это принципиальное различие мировоззренческих категорий «природа» и «вещь» как универсалий культуры общества становится очевидным уже при исследовании традиционной триады правомочий собственника, при реализации которых существенное значение приобретает их правовое содержание. Уже советскими учеными в области природоресурсного права обращалось внимание на то, что содержание правомочий собственника, принятое в гражданском праве, не соответствует позициям природоресурсного. В частности, О. С. Колбасов убедительно писал, что *«принятое в гражданском праве понятие распоряжения как правомочия, заключающего в себе юридическую возможность определения судьбы имущества вплоть до его полного или частичного уничтожения, неприемлемо для земельного права (курсив мой – М. Б.)»*<sup>5</sup>.

И для современной доктрины как основы теории права собственности на природные ресурсы сохраняют научную актуальность суждения О. С. Колбасова, который писал: «Всю совокупность юридических возможностей, составляющих содержание права собственности, принято рассматривать в виде правомочий».

<sup>2</sup> См.: Бринчук М.М. Принципы экологического права. Монография. М.: Юрлитинформ, 2013.

<sup>3</sup> См.: Суханов Е. А. Лекции о праве собственности. М.: Юридическая литература, 1991. С. 19-20.

<sup>4</sup> См.: Стёпин В. С. Теоретическое знание. М., 1999. С. 195.

<sup>5</sup> См.: Колбасов О. С. Водное законодательство в СССР. М.: Юридическая литература, 1972. С. 52. Однако в одном из учебников «Экологическое право» для вузов (2009 г.) в главе «Право собственности на природные ресурсы и право природопользования» читаем: «По господствующему в российской литературе мнению, *собственность* рассматривается как экономическая категория и юридический институт – право собственности. ... *Правомочие распоряжения* – возможность определения юридической судьбы имущества путем изменения его принадлежности, состояния или назначения (в форме отчуждения по договору, передачи по наследству, **уничтожения** и т.п.)».

...На мой взгляд, для чисто юридической характеристики содержания права исключительной государственной собственности на землю, ее недра, воды и леса можно ограничиться тремя правомочиями – владения, пользования и распоряжения, если их смысл толковать не так, как он толкуется в гражданско-правовых теоретических и практических конструкциях. Например, правомочие распоряжения в гражданском праве понимается как возможность определять юридическую судьбу вещи вплоть до его отчуждения или уничтожения. В отношении природных объектов такое понимание распоряжения неприемлемо. У нас нет и в условиях исключительного права государственной собственности не может быть распоряжения землей в смысле ее уничтожения или отчуждения. То же относится к недрам, водам, лесам. Применительно к этим объектам распоряжение означает возможность определения их целевого назначения, распределения между заинтересованными субъектами, предоставления в пользование и изъятия из пользования.

Если не придерживаться такого смысла правомочий владения, пользования и распоряжения, а рассматривать их исключительно как гражданско-правовые категории, то, конечно, при их помощи нельзя выразить содержание права исключительной государственной собственности на землю, ее недра, воды и леса в СССР. В этом случае необходимо прибегнуть дополнительно к таким понятиям, как правомочие управления и контроля.

Следовательно, для правильного понимания содержания права исключительной государственной собственности на природные объекты необходимо договориться о равнозначности понятий владения, пользования и распоряжения.

Но чтобы понять особое свойство этого права, недостаточно ограничиться рассуждениями о правомочиях собственника. Необходимо рассмотреть социальный смысл и пределы юридических возможностей государства как исключительного собственника природных объектов, ... ибо в содержание права государственной собственности на эти объекты входят такие особенные элементы, как право на ренту и определение общих для всего государства правил владения и пользования указанными объектами (выделено мною – М. Б.)»<sup>6</sup>.

Суждения О. С. Колбасова по общей юридической характеристике правомочий собственности на природные объекты в целом и особенно неприемлемость применения соответствующих характеристик, принятых в гражданском праве и в природоресурсном, высказанные почти полвека назад, вполне современны и сегодня. В наше время их актуальность еще выше, так как они дают дополнительные важные научные основания, чтоб показать цивилистам научную несостоятельность их притязаний на самостоятельное регулирование отношений собственности на природные объекты в гражданском законодательстве.

В свете суждения Е. А. Суханова о том, что содержание субъективного права собственности принято характеризовать через составляющие его правомочия по владению, пользованию и распоряжению, подчеркнем, что содержание субъективного права публичной собственности на природу является гораздо более широким. Анализ природоресурсного законодательства показывает, что субъективное право собственности далеко не ограничивается традиционной триадой правомочий. Специфика объекта права собственности на природные объекты, его роли и значения для общества соответствующим образом отражается на содержании этого права. Содержание субъективного права на такой специфический объект, как природа, ее объекты и комплексы, оптимально определенное законодателем, является необходимым условием эффективности всего института права собственности, а, соответственно, во многом и всей отрасли экологического и природоресурсного права. К этому следует добавить существенное теоретическое суждение в части того, что это обстоятельство обуславливает необходимость регулирования всей совокупности отношений собственности на природу в природоресурсном праве<sup>7</sup>.

Необходимое расширение содержания права публичного собственника на природные объекты связано не только со спецификой даже формы этого права, но прежде всего с потребностями наиболее эффективного использования данного права с учетом специфики природы и ее многофункциональной роли применительно к обществу.

Очевидно, что для понимания и, главное, определения содержания права собственности на природу недостаточно лишь триады правомочий собственника, выражающих его субъективные пра-

<sup>6</sup> См.: Колбасов О. С. Водное законодательство в СССР. М.: Юридическая литература, 1972. С. 110-111.

<sup>7</sup> Подробно об этом см.: Бринчук М. М. Право собственности на природные ресурсы принадлежит природоресурсному праву // Государство и право. 2019. № 9. С. 30-43.

ва. Важным элементом содержания права собственности на природные ресурсы в соответствии с природоресурсным законодательством РФ являются права и обязанности обладателя данного субъективного права.

Вначале обратим внимание на отдельные положения природоресурсного законодательства об обязанностях собственников и пользователей природных объектов, которые, несомненно, наполняют конкретным содержанием право собственности. Так, в ст. 42 Земельного кодекса РФ<sup>8</sup> перечисляется ряд определенных обязанностей собственников земельных участков и лиц, не являющихся собственниками земельных участков, включая:

- использовать земельные участки в соответствии с их целевым назначением способами, которые не должны наносить вред окружающей среде, в том числе земле как природному объекту;
- сохранять межевые, геодезические и другие специальные знаки, установленные на земельных участках в соответствии с законодательством;
- осуществлять мероприятия по охране земель, лесов, водных объектов и других природных ресурсов, в том числе меры пожарной безопасности;
- своевременно приступать к использованию земельных участков в случаях, если сроки освоения земельных участков предусмотрены договорами;
- своевременно производить платежи за землю;
- соблюдать при использовании земельных участков требования градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил, нормативов, осуществлять на земельных участках строительство, реконструкцию зданий, сооружений в соответствии с требованиями законодательства о градостроительной деятельности;
- не допускать загрязнение, истощение, деградацию, порчу, уничтожение земель и почв и иное негативное воздействие на земли и почвы;
- не препятствовать организации – собственнику объекта системы газоснабжения, нефтепровода или нефтепродуктопровода либо уполномоченной ею организации в выполнении ими работ по обслуживанию и ремонту расположенных на земельных участках и (или) под поверхностью земельных участков объектов системы газоснабжения, нефтепроводов и нефтепродуктопроводов, по предупреждению чрезвычайных ситуаций, по ликвидации последствий возникших на них аварий, катастроф.

Особо обратим внимание на то, что завершается статья обязыванием названных субъектов права *выполнять иные требования, предусмотренные настоящим Кодексом, федеральными законами*.

Наряду с многочисленными иными обязанностями пользователей недр<sup>9</sup> Закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах»<sup>10</sup> в ст. 22 устанавливает их обязанность *обеспечить соблюдение законодательства, норм и правил в области использования и охраны недр*.

Водный кодекс РФ<sup>11</sup> также возлагает на собственников водных объектов, водопользователей при использовании водных объектов, помимо многих других определенных обязанностей, *выполнять иные предусмотренные настоящим Кодексом, другими федеральными законами обязанности* (ст. 39).

По существу то же можно сказать о собственниках и пользователях любого природного ресурса – они обязаны соблюдать и выполнять все адресованные им требования экологического и природоресурсного законодательства РФ и ее субъектов.

Научно обоснованная и цивилизационно оправданная позиция федерального законодателя вменить в обязанность собственника природных объектов *выполнять касающиеся его требования по рациональному использованию природных ресурсов и их охране, предусмотренные экологическим и природоресурсным законодательством*, с неизбежностью ведет нас к важному теоретическому знанию. Это знание заключается в том, что само *содержание права собственности на природные ресурсы в соответствующей части сводится к управлению рациональным природопользованием и охраной природы*.

Таким образом, в отличие от *гражданского права*, в котором содержание права собственности на его вещи ограничивается триадой правомочий, для эффективного действия не только всей отрасли, но и института собственности *природоресурсное право нуждается* в максимально точном и широком

<sup>8</sup> Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

<sup>9</sup> Об этой норме говорим с учетом того, что пользование является правомочием собственника недр.

<sup>10</sup> Собрание законодательства РФ. 1995. № 10. Ст. 823.

<sup>11</sup> Собрание законодательства РФ. 2006. № 23. Ст. 2381.

регулировании содержания права собственности. Применительно к законодательному регулированию содержания права собственности, правомочий владения, пользования и распоряжения природными объектами, а также прав и обязанностей собственника и пользователей в контексте исследования вопроса о содержании права собственности становится очевидным: в отношении владельца, пользователя природными объектами, а также субъекта, уполномоченного распоряжаться ими, действует и должен быть исполнен весь комплекс касающихся его правовых требований, содержащихся в экологическом и природоресурсном законодательстве.

При этом, если речь идет, к примеру, о правах и обязанностях, связанных с владением, использованием и распоряжением земель, то в соответствующей ситуации вполне должны быть исполнены требования не только земельного законодательства, но и экологического. К примеру, в природоресурсном законодательстве (земельном, горном, водном и др.) может не быть вовсе требований по экологическому нормированию, оценке воздействия на окружающую среду, государственной экологической экспертизе и др., или такие требования сформулированы в самом общем виде. Тем не менее все соответствующие требования должны быть исполнены в процессе использования земли, недр, вод, лесов, других природных ресурсов и их охраны. Кем обеспечивается их исполнение? Собственниками, пользователями, арендаторами в контексте положений Конституции РФ: земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (ст. 9). Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц (ст. 36). Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду (ст. 42). Каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (ст. 58).

Теоретическое и прикладное значение названного существенного обстоятельства настолько велико, что дает основание пересмотреть привычные, традиционные представления о содержании права собственности. Подчеркну, что применительно к институту права собственности на природные ресурсы в названном аспекте это существенное обстоятельство становится действенным средством не только для обеспечения эффективного действия института права собственности на природные объекты и производных от него прав пользования и распоряжения, но и для защиты суверенитета экологического и природоресурсного права от посягательств со стороны гражданского права на обладание именно в своей сфере отношений собственности на природу.

Заметим, что в общих рассуждениях о содержании права собственности на природные ресурсы, основываясь на положениях природоресурсного и экологического законодательства, мы даже не касались правомочий владения, пользования и распоряжения, через которые традиционно определялось содержание этого института. Мы могли не называть в этом контексте прав и обязанностей собственников и пользователей, конкретизированных законодателем.

Если содержание права собственности на природные ресурсы определяется через обязанность обеспечивать исполнение и соблюдение относящихся к деятельности соответствующего собственника правовых экологических требований, то совершенно не имеет смысла говорить о содержании норм о собственности на природные объекты, содержащихся в гражданском законодательстве, которые, как мы ранее отмечали, по утверждению Н. А. Сыродоева «даже при самом богатом воображении нельзя отнести к гражданско-правовым».

С учетом того, что «вещь» является объектом гражданско-правовых отношений и, соответственно, гражданско-правовой собственности, «научное» обоснование цивилистов можно видеть в их следующей позиции. Как правильно пишут У. Маттеи и Е. А. Суханов, «Вещами в гражданском праве признаются материальные, физически осязаемые объекты, имеющие экономическую форму товара. *Вещи являются результатами труда, имеющими в силу этого определенную материальную (экономическую) ценность* (выделено мною – М. Б.)<sup>12</sup>. Мы не можем не согласиться с названными убедительными и научно обоснованными критериями юридического понятия «вещь», как и с логикой названных ученых. Этот критерий является базовым и для системы «природа» и «вещи», ранее обозначенной философом В. С. Степиным. Но тут же они отступают от этой логики и волюнтаристски заявляют: «В качестве объектов гражданских правоотношений земельные участки, участки недр, обособленные водные объекты и другие природные ресурсы тоже относятся к категории вещей».

<sup>12</sup> Маттеи У., Суханов Е. А. Основные положения права собственности. М., 1999. С. 333.

Зачем там быть этим нормам, если их выполнение обеспечивается соблюдением требований, установленных в экологическом и природоресурсном законодательстве?! Особенно с учетом того, что природоресурсные отрасли права в соответствии с общей теорией права являются самостоятельными отраслями, каждая из которых системно регулирует всю совокупность отношений по поводу «своих» природных ресурсов, включая отношения собственности. И это помимо прочих оснований и мотивов, по которым недопустимо, противоправно переносить нормы о праве собственности на природные объекты в гражданское законодательство, чем озабочены цивилисты<sup>13</sup>.

Если управление выражает содержание права собственности, что же тогда что является предметом, содержанием самого такого управления, если природные объекты становятся объектами этого права в гражданском законодательстве, что наблюдается в доктрине гражданского права и, к сожалению, даже в действиях федерального законодателя?

Исполнение правовых экологических (природоресурсных) требований есть суть управления. Так как природные ресурсы находятся преимущественно в государственной собственности, исполнение этих правовых требований в рамках института права собственности есть суть государственное управление. Соответственно, в смысле нормы ст. 10 Конституции РФ, закрепляющей принцип разделения властей, не случайно согласно ст. 114 Правительство РФ как орган, возглавляющий государственную исполнительную власть, осуществляет управление федеральной собственностью.

Профессор С. А. Зинченко исходит из того, что право государственной собственности является институтом государственного права, и считает управление единственным правомочием государства как собственника. «В результате урегулирования отношений государственной собственности, – пишет он, – возникает право собственности, содержанием которого является правомочие управления. Но, будучи общим, абстрактным, оно реализуется через более конкретные формы: планирование, осуществление программы (организация, контроль, регулирование, учет) (выделено мною – М. Б.)»<sup>14</sup>.

Мы видели, что в советской науке природоресурсного права многие ученые, исследовавшие содержание права государственной собственности на природные объекты, также добавляли правомочие управления наряду с традиционными правомочиями владения, пользования и распоряжения. О. С. Колбасов добавлял при этом «управление и контроль».

Об управлении как правовом средстве, выражающем содержание права собственности, пишут и в доктрине гражданского и предпринимательского права. Так, В. П. Мозолин считает, что понятие субъективного права собственности должно выглядеть следующим образом. Собственник вправе по своему усмотрению владеть, пользоваться и распоряжаться, осуществлять лично или через других лиц управление принадлежащим ему имуществом<sup>15</sup>. В. К. Андреев также считает, что для государственной формы собственности характерно наличие четвертого правомочия – права управления<sup>16</sup>.

Если С. А. Зинченко имел юридические основания считать право государственной собственности институтом государственного права, то в доктрине современного публичного права мы можем видеть иные, совсем не убедительные позиции. Так, А. В. Винницкий пишет об интенсивном развитии в рамках отрасли административного права сложного нормативного комплекса – административно-имущественного права, основой и объектом которого является публичная собственность<sup>17</sup>. При этом в качестве функций публичного собственника (а в число объектов такой собственности

<sup>13</sup> Подробнее об этом см.: Бринчук М. М. Гражданское право не может самостоятельно регулировать отношения в экологической сфере // Экологическое право. 2018. № 4. С.12-18; Бринчук М. М. Право собственности на природные ресурсы принадлежит природоресурсному праву // Государство и право. 2019. № 9. С. 30–43. URL: <http://gas.jes.su/gp/s013207690006728-2-1> (дата обращения: 23.09.2019).

<sup>14</sup> См.: Зинченко С. А. Государственная собственность в СССР. Ростов-н/Д., 1986. С. 59.

Заметим, что свое суждение С. А. Зинченко высказывает еще применительно к советскому праву, в котором государственная собственность, в том числе на природные ресурсы как исключительная, была преобладающей и основной.

<sup>15</sup> См.: Мозолин В. П. Право собственности в Российской Федерации в период перехода к рыночной экономике. М.: ИГП РАН, 1992. С. 39.

<sup>16</sup> Андреев В. К. Право государственной собственности в России. М.: Дело, 2004. С. 63, 110, 153.

Правда, как представляется, в позициях В. П. Мозолина и В. К. Андреева о праве собственности, содержащем правомочие управления, выражается несколько иной смысл, чем в изложенной выше позиции автора данной статьи и позиции профессора С. А. Зинченко.

<sup>17</sup> См.: Винницкий А. В. Публичная собственность: проблемы формирования административно-правовой доктрины: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Екатеринбург, 2013. С. 15–16.

А. В. Винницкий включает и природные объекты), а по существу и содержания права собственности, что прямо отмечено в некоторых из них, он выделяет:

– *планирование в отношении публичного имущества*: охватывает подготовку и принятие публичной администрацией планов (программ) пополнения, отчуждения и использования государственного и муниципального имущества, а также подготовку и утверждение отчетов об их исполнении;

– *формирование составов публичного имущества*: охватывает деятельность публичной администрации по координации принадлежащего государству и муниципалитетам имущества с возложенными на них функциями;

– *управление сформированными составами публичного имущества*: охватывает деятельность публичной администрации по реализации правомочий и исполнению обязанностей публичного собственника в рамках выполнения государственных и муниципальных функций;

– *учет и контроль в отношении публичного имущества*: охватывает деятельность публичной администрации, которая не имеет имущественной цели и носит организационный характер, обеспечивая реализацию правомочий и исполнение обязанностей публичного собственника надлежащим образом»<sup>18</sup>.

В литературе мы находим новые суждения о понимании управления, выражающего содержание права собственности. Так, в книге о юридическом содержании права собственности приводится мнение английского юриста А. Оноре, который в ряду многих других правомочий собственника выделил право управления, определяя его как право решения, то есть важно, кто и как будет обеспечивать использование благ<sup>19</sup>.

Понятие управления публичным имуществом А. В. Винницкий определяет как деятельность органов публичной администрации по реализации посредством издания административных актов и заключения договоров предоставленных ей полномочий, направленных на осуществление прав и исполнение обязанностей публичного собственника в целях выполнения государственных и муниципальных функций<sup>20</sup>.

В контексте экологического и природоресурсного права, на конкретные нормы которого мы выше ссылались, есть основания рассматривать управление как исполнительно-распорядительную деятельность уполномоченных субъектов права, направленную на обеспечение эффективного и последовательного исполнения правовых экологических требований, касающихся отношений собственности на природные объекты, использования природных ресурсов и охраны природы. Применительно к государственному управлению речь идет о деятельности исполнительной власти, осуществляемой в рамках ст. 10 Конституции РФ, закрепившей принцип разделения государственной власти.

В рамках концепции содержания права собственности на природные объекты осуществляется государственное, муниципальное управление – применительно к публичной собственности; производственное (корпоративное) управление – применительно к частной собственности. То и другое объединяет через категорию управления факт, что все субъекты управления, непосредственно связанные реализацией правомочий собственника по владению, пользованию и распоряжению природными ресурсами как объектами права собственности, имеют своей основной задачей исполнить требования по использованию природных ресурсов и их охране.

При таком методологическом подходе к определению содержания права собственности на природные объекты можно согласиться с профессором С. А. Зинченко, который в таком содержании видел лишь управление. Осуществляя управление, то есть исполняя требования экологического и природоресурсного права, уполномоченный субъект права собственности будет осуществлять владение, пользование, распоряжение. Другими словами, владение, пользование, распоряжение как правомочия собственника являются элементами в юридическом содержании понятия «управление».

При законодательном регулировании отношений собственности на природные объекты для целей научных исследований института права собственности можно указывать владение, пользование и распоряжение как статусные правомочия собственника. Очевидно, однако, что в отношении собственности на землю, недра, воды, леса, другие природные объекты этими правомочиями далеко не

<sup>18</sup> См.: Винницкий А. В. Публичная собственность: проблемы формирования административно-правовой доктрины: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Екатеринбург, 2013. С. 15–16.

<sup>19</sup> Об этом см.: Власова М. В. Право собственности в России: возникновение, юридическое содержание, пути развития. М.: МЗ-Пресс, 2002. С. 43.

<sup>20</sup> См.: Винницкий А. В. Указ. соч. С. 43.

ограничивается содержание права собственности. Как мы видели, традиционно этих правомочий достаточно для гражданско-правовой собственности на вещи.

В утверждении С. А. Зинченко, что «в результате урегулирования отношений государственной собственности возникает право собственности, содержанием которого является правомочие управления», есть большой правовой и научный смысл. Особенно применительно это к отношениям собственности на природные объекты, которые сегодня регулируются не только природоресурсным законодательством, но по ошибке и гражданским. Обратим внимание на то, что свою научную позицию С. А. Зинченко распространяет на регулирование отношений государственной собственности. В рамках нашей темы чрезвычайно актуален вопрос и регулирования отношений частной собственности на природные объекты.

С учетом специфики природы как объекта права собственности вся совокупность этих отношений, включая касающиеся частной собственности, регулируется актами экологического и природоресурсного законодательства.

Таким образом, содержание права собственности на природные ресурсы включает:

– содержащиеся в Конституции РФ и иных актах конституционного законодательства положения, а также соответствующие им положения экологического и природоресурсного законодательства о статусных правомочиях собственника по владению, пользованию и распоряжению природными ресурсами;

– управление, то есть исполнительную и распорядительную деятельность собственников, владельцев, пользователей природными ресурсами.

Безусловно, в дополнительном исследовании нуждаются суждения В. М. Мозолина, В. К. Андреева и других ученых об управлении как правомочии права собственности. Нам же важно видеть, что содержание права собственности на природные ресурсы определяется большой совокупностью требований, содержащихся именно в природоресурсном законодательстве, как и в экологическом. Эти требования должны быть соблюдены собственником соответствующего природного ресурса, т. е. они вменены ему в обязанность к исполнению. В этом смысле мы видим само содержание права собственности на природные ресурсы как управление.

В свете исследования вопроса о содержании права собственности на природные объекты и такого его видения методологически важно учитывать позицию авторитетного представителя теории публичного права Ю. А. Тихомирова, выражающую не только теоретико-практический, но и системно-экологический, цивилизационный взгляд: «*Экологическая сфера в широком смысле слова – это сфера природоохранная и сфера природоресурсная, которые становятся очень существенными для понимания, изучения, регулирования общественного бытия.* В понимании этих сфер существует традиционная односторонность; можно применить известный афоризм о том, что специалисты всегда имеют одну точку зрения и смотрят одним глазом только на одну сторону изучаемого явления. Экологическая сфера не должна рассматриваться как одна из «рядовых» сфер воздействия государства, как одна из сфер правового регулирования.

В области, например, административных, трудовых, имущественных отношений, как правило, понятны границы. Но *экологическая сфера в этом смысле не является такой узкоспециализированной, поскольку представляет собой общую базу, базис развития страны, государства и, естественно, жизнедеятельности людей.* Это очень важный момент, потому что возникают некие универсальные экологические императивы, в том числе и правовые, обязательные для других, если не всех, отраслей права.

Раньше мы видели два главных императива – международный и конституционный. В настоящее время экологические правовые императивы выдвигаются на передний план, причем это доступно взгляду не только специалиста-отраслевика, но и взгляду каждого человека, живущего на планете, которая становится все более уязвимой, требующей к биосфере особого отношения (выделено мною – М. Б.)»<sup>21</sup>.

Поступила в редакцию 12.02.2022

<sup>21</sup> Тихомиров Ю. А. Теоретико-практический взгляд на водное право // Водное законодательство и экологические вызовы: сб. материалов науч.-практ. конф. (Москва, 15 июня 2012 г.) / Сост. С. А. Боголюбов, Д. О. Сиваков, О. А. Золотова. М., 2012. С. 25–26.



Бринчук Михаил Михайлович, доктор юридических наук, профессор,  
профессор кафедры земельного права и государственной регистрации недвижимости  
Московский государственный университет геодезии и картографии  
105064, Россия, г. Москва, Гороховский пер., д. 4  
E-mail: brinchuk@gmail.com

*M.M. Brinchuk*

#### CONTENT OF OWNERSHIP OF NATURAL RESOURCES

DOI: 10.35634/2412-9593-2022-32-2-376-384

The question of the content of the right of ownership of natural resources in the article is studied as an essential element of the theory of ecological and natural resource law. At the same time, such a theoretical approach shows not only the defectiveness of the stable and persistent claims of civilists to the possession of nature as a civil law thing, but also the scientific inconsistency of the actions of the federal legislator, who unreasonably established many natural resource norms in the Civil Code of the Russian Federation. The content of the right of ownership of natural resources is studied as an objective and subjective right regulated by the norms of the Constitution of the Russian Federation, ecological and natural resource law.

Taking into account the claims of civilists to the regulation of relations of ownership of land and other natural resources in the civil legislation special attention is paid to the position of E. A. Sukhanov, according to which the content of the subjective right of ownership is usually characterized only through the constituent powers of possession, use and disposal. At the same time, attention is drawn to the fact that the theory of natural resource law emphasizes the understanding of the right of disposal in civil law, which is unacceptable in relation to natural objects, as the ability to determine the legal fate of a thing up to its alienation or destruction.

The issue of the rights and obligations of the holder of the right of ownership of natural resources as a subjective right is investigated as in accordance with the natural resource and ecological legislation of the Russian Federation is an important and essential element of the content of the right of ownership of natural resources. The position is substantiated that the fulfillment by the owner of legal natural resource requirements, assessed in the context of the content of the right of ownership management.

*Keywords:* nature, natural resources, right of ownership, content of the right of ownership, objective right of ownership, subjective right of ownership, Constitution of the Russian Federation, ecological law, natural resource law, management as content ownership rights.

Received 12.02.2022

Brinchuk M.M., Doctor of Law, Professor, Honored Scientist of the Russian Federation  
Professor of the Department of Land Law and State Real Estate Registration  
Moscow State University of Geodesy and Cartography  
Gorokhovskiy Lane, 4, Moscow, Russia, 105064  
E-mail: brinchuk@gmail.com