

Дискуссии

УДК 349.412(045)

М.М. Бринчук

МЕРА СВОБОДЫ СОБСТВЕННИКА ЗЕМЛИ И ДРУГИХ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ

Статья написана в контексте ст. 36 Конституции России о свободе собственника земли и других природных ресурсов при их владении, пользовании и распоряжении. При этом свобода собственника ограничена названными в этой норме двумя факторами. Обращается внимание, что по смыслу этой статьи речь о свободе собственника идет здесь применительно к частной форме собственности на землю, воды, леса, недра. Высказывая сомнение в справедливости исследуемой нормы о свободе собственника, мы исходим из того, что, в частности, пользование природными ресурсами частным собственником осуществляется, как правило, в предпринимательских целях и является постоянным фактором негативных разнообразных воздействий на состояние природы. При исследовании мы учитываем также и то, что собственнику земли и других природных ресурсов и пользователю ими адресована большая совокупность норм экологического и природоресурсного законодательства. Подвергая сомнению обоснованность декларируемой Конституцией РФ свободы собственника природных ресурсов, в статье решается научная задача реального правового содержания исследуемой нормы статьи 36.

Ключевые слова: публично-правовые науки, Конституция РФ, статья 36, земля, природные ресурсы, владение, пользование, распоряжение, собственник, свобода, природоресурсное законодательство, обязанности собственника.

DOI: 10.35634/2412-9593-2024-34-1-168-177

Уважаемый читатель видит в этом названии существенный элемент нормы ст. 36 Конституции РФ, согласно которой владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами, в том числе недрами, *осуществляются их собственниками свободно*, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц.

Так как эта конституционная норма имеет очевидную экологическую, природоресурсную направленность, заметим, что термин о свободе собственника в самом природоресурсном законодательстве в основном не применяется. Небольшим исключением является Земельный кодекс РФ от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ¹, упоминающий его в свете основных принципов земельного законодательства (ст. 1). В соответствии с этой статьей земельное законодательство основывается, в частности, на принципе приоритета охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве перед использованием земли в качестве недвижимого имущества, согласно которому **владение, пользование и распоряжение землей осуществляются собственниками земельных участков свободно, если это не наносит ущерб окружающей среде.**

Сама эта формулировка Земельного кодекса РФ вызывает существенные вопросы. Например, субъектами земельного законодательства, в том числе в отношениях собственности на землю, являются государственные органы, муниципальные образования, граждане и их объединения. Вопрос: свободой владеть, пользоваться и распоряжаться обладают лишь собственники земельных участков? При этом мы не можем не заметить, что, в отличие от нормы Основного закона, в статье об основных принципах земельного законодательства упоминается лишь один ограничивающий свободу фактор свободы собственника – не наносить ущерба окружающей среде. Не понятно, почему не называется второй фактор – не нарушать права и законные интересы иных лиц. И, наконец, из содержания приведенного принципа не видно весьма важное: с чем согласуется «... согласно которому владение, пользование и распоряжение землей осуществляются собственниками земельных участков свободно...»? С частью формулировки этого принципа – «приоритет охраны земли...», или «... перед использованием земли в качестве недвижимого имущества...»? Последний вопрос значим, в том числе с точки зрения понимания концепции свободы собственника земли, земельного участка.

¹ Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

Из приведенной нормы Земельного кодекса РФ выходит, что не только обозначенный в ней приоритет охраны перед использованием, но и сам принцип свободы собственника как будто касается лишь земли в качестве недвижимого имущества.

В исследуемой норме, расположенной в главе 2, устанавливающей конституционные основы прав и свобод человека и гражданина, субъектом свободы по этой норме в соответствующем контексте и воспринимается прежде всего гражданин как собственник земли и других природных ресурсов. Содержащая эту норму ч. 2 следует после соответствующей предмету нормы ч. 1 статьи 36: граждане и их объединения вправе иметь в *частной собственности землю*.

Для главы Конституции РФ, посвященной правам и свободам человека и гражданина, приведенная в ст. 36 норма о свободе собственника земли и других природных ресурсов по замыслу ее автора (авторов) выглядит так, как будто имеет особое не только юридическое, но и цивилизационное значение, придаваемое свободам на этом этапе общественного развития.

Подчеркивая важность идей свободы личности, академик Б.Н. Топорнин в свете положений второй главы справедливо пишет во вступительной статье комментарий: «Уважение к человеку, признание его достоинства, самоценности, свободы мысли и поведения становятся главной предпосылкой успешного развития общества. И такой подход, тесно связанный с повышением ответственности человека, обеспечивает сочетание общественной дисциплины и автономии личности, существование демократического, эффективного и рационального государства, основанного на праве. Свободный человек – и это аксиома развития – всегда дает обществу больше, чем несвободный, как бы оба эти понятия не трансформировались с изменением конкретно-исторических условий»². И далее ученый обращает внимание на одно из таких изменений: «Строго централизованная плановая государственная экономика базировалась на категорическом отрицании права частной собственности»³.

Если ко всем другим статьям второй главы эта научная позиция – «признание свободы поведения становятся главной предпосылкой успешного развития общества» – является, вероятно, вполне научно обоснованной и справедливой, то применительно к исследуемой норме, применительно к поведению в экологической сфере этого сказать мы не можем.

Тем более, выходит, что свободу человека Б.Н. Топорнин непосредственно или опосредованно связывает с правом частной собственности.

Вполне соглашаемся: свободный человек – и это аксиома развития – всегда дает обществу больше, чем несвободный. Но эта оценка едва ли может относиться к свободе собственника земли и других природных ресурсов.

Системный контекст исследования свободы собственника земли и других природных ресурсов

Основываясь, прежде всего, на положениях Основного закона, исследуем вопрос о правомерности нормы ст. 36 о свободе собственника земли и других природных ресурсов в системном контексте.

Вначале заинтересуемся: провозглашенная свобода касается лишь *частного* собственника земли, недр, вод, лесов и др.?

По логике развития конституционного регулирования складывается именно такое впечатление. Ч. 1 ст. 36 декларирует, что граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю. В предшествующей ст. 35 тоже говорится о праве частной собственности, охраняемой законом.

Трудно предположить, что Конституция РФ действительно считает, что частный собственник природных ресурсов по его свободам должен иметь особый статус.

При этом, одна из существенных особенностей отношений собственности на природные ресурсы, как мы знаем, заключается в том, что преимущественным собственником являются не граждане (и их объединения), а публичная власть – государство и муниципалитеты.

Для эффективного действия природоресурсного права в таких отношениях, очевидно, что эта свобода собственника, если она полезна «для успешного развития общества», должна быть равной, независимо от форм собственности – частного собственника и публичного.

Основной закон содержит ряд принципиальных положений как о праве собственности, так и о цивилизационной сущности природных ресурсов. Согласно ст. 9 земля и другие природные ресурсы

² Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий. 3-е изд. Под ред. Б.Н. Топорнина. М.: Юрист, 2003. Вступительная статья. С. 40.

³ Там же. С. 41.

могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. В свете проводимого нами исследования по ст. 8 в Российской Федерации *признаются и защищаются равным образом* частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности.

В контексте темы исследования конституционной нормы о свободе собственника земли и других природных ресурсов, как и нормы о многообразии форм собственности на них (ст. 9), в цивилизационном контексте нам важно помнить о научно обоснованном суждении теоретика права С.С. Алексеева об исходном существе данного предмета: понятия «земля», «недра», «вода», «леса» имеют глубокую нравственную сущность и ничем иным, кроме как народным достоянием, что неадекватно праву собственности, они быть не могут⁴.

В духе суждения С.С. Алексеева о земле и других природных ресурсах как народном достоянии, с одной стороны, право собственности на них, особенно частная, не может выражать юридическую суть отношения к природе и по поводу природы. С другой же, и в связи с признанной частной собственностью в данной сфере как фактором развития рыночной экономики, о чем мы подробнее будем говорить ниже, в данном исследовании о свободе собственника мы будем исходить из нормы ч. 1 ст. 9 Конституции РФ: земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

Как предмет исследования данной статьи, так и названная выше норма Основного закона (ч. 2 ст. 36), в генеральном, принципиально важном системном контексте непосредственно связаны с конституционным правом каждого на благоприятную окружающую среду. С одной стороны, учет этого права, очевидно, предполагается нормой ст. 36 как условие осознания собственником земли и других природных ресурсов своей свободы. С другой же, собственник природных ресурсов как частный, так и публичный, в присущем ему правовом режиме непосредственно связан с конституционной обязанностью участвовать в обеспечении решения стратегической задачи экологического и природоресурсного права, методологически вытекающей из названного права, – *сохранять, поддерживать, восстанавливать экологическое благополучие*. Весь правовой механизм действия экологического и природоресурсного права, включая и отношения собственности, в его формировании и осуществлении ориентирован на решение этой задачи.

В соответствующей мере эта задача одновременно касается и собственника земли, и других природных ресурсов, в том числе частного.

В этой связи в свете нормы о земле и других природных ресурсах как основе жизни и деятельности народов, общества, а также каждого отдельного человека подчеркнем, что человек нуждается в природе как здоровой, благоприятной основе жизни и деятельности. Загрязненные, деградированные земля, воды, атмосферный воздух и др. не могут быть для него благоприятной основой. Этот пограничный показатель состояния природы как юридический критерий ориентированности, выбора направления действий, их обоснованности со стороны собственника земли и других природных ресурсов, особенно в части реализации правомочий пользования, имеет основополагающее значение с точки зрения оценки «свободы» собственника как универсальный экологический императив.

Реальное правовое содержание исследуемой нормы ст. 36

Как видим, по исследуемой норме ст. 36 собственник земли и других природных ресурсов в его свободе владеть, пользоваться и распоряжаться ими ограничен определенными правовыми факторами: а) не наносить при этом ущерба окружающей среде и б) не нарушать права и законные интересы иных лиц. Основной закон содержит *закрытый перечень ограничений свободы собственника природных ресурсов*.

Действительно ли за пределами этих лимитирующих свободу факторов собственник свободен? Охватываются ли содержанием этих ограничений свободы все другие требования земельного и иного природоресурсного законодательства, адресованные собственникам земли, недр, вод, лесов, животного мира, которые он, собственник, должен исполнять, соблюдать?

Научно обоснованную концепцию «свободы» собственника природных ресурсов мы находим в природоресурсном законодательстве. Природоресурсные законы, как правило, традиционно содержат норму об обязанностях собственников. Подчеркнем, что обязанности собственников природных ре-

⁴ См.: Алексеев С.С. Перед выбором: Социалистическая идея: настоящее и будущее. Под ред. Л.А. Плеханова. М.: Юрид. лит., 1990. С. 108.

сурсов вытекают не только их таких норм, но и других, в том числе общих, положений этого законодательства.

Показательной является, в частности, ст. 42 Земельного кодекса РФ от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ⁵, устанавливающая хоть и широкий, но, подчеркнем, открытый круг обязанностей собственников земельных участков и лиц, не являющихся собственниками земельных участков, по использованию земельных участков⁶. Согласно этой статье собственники земельных участков и лица, не являющиеся собственниками земельных участков, в частности, обязаны:

- использовать земельные участки в соответствии с их целевым назначением и принадлежностью к той или иной категории земель и разрешенным использованием способами, которые не должны наносить вред окружающей среде, в том числе земле как природному объекту;
- осуществлять мероприятия по охране земель, соблюдать порядок пользования лесами, водными и другими природными объектами;
- своевременно приступить 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;
- не допускать загрязнение, захламление, деградацию и ухудшение плодородия почв на землях соответствующих категорий;
- *выполнять иные требования, предусмотренные настоящим Кодексом, федеральными законами.*

Аналогичные нормы содержатся в других природоресурсных законах. Так, в аспекте отношений собственности на недра мы обращаемся к ст. 22 Закона РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах»⁷, устанавливающей *основные* права и обязанности пользователя недр. Согласно этой статье пользователь недр, в частности, обязан обеспечить:

- *соблюдение законодательства в области использования и охраны недр;*
- соблюдение требований технических проектов, планов или схем развития горных работ, недопущение сверхнормативных потерь, разубоживания и выборочной отработки полезных ископаемых;
- ведение геологической, маркшейдерской и иной документации в процессе всех видов пользования недрами;
- представление геологической информации о недрах в соответствии со статьей 27 настоящего Закона в федеральный фонд геологической информации и его территориальные фонды, а также в фонды геологической информации субъектов Российской Федерации, если пользование недрами осуществляется на участках недр местного значения;
- представление достоверных данных о разведанных, извлекаемых и оставляемых в недрах запасах полезных ископаемых, содержащихся в них компонентах, об использовании недр в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, в федеральный фонд геологической информации и его территориальные фонды, а также в фонды геологической информации субъектов Российской Федерации, если пользование недрами осуществляется на участках недр местного значения, в органы государственной статистики;
- безопасное ведение работ, связанных с использованием недрами;
- соблюдение требований по рациональному использованию и охране недр, безопасному ведению работ, связанных с использованием недрами, охране окружающей среды;
- приведение участков земли и других природных объектов, нарушенных при пользовании недрами, в состояние, пригодное для их дальнейшего использования.

Подчеркнем, что специфическую связь с вопросом о «свободе» собственника недр имеет и ст. 20.1, предусматривающая возможность приостановления осуществления права пользования недрами.

⁵ Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

⁶ Аналогичная норма имела в ст. 53 Земельного кодекса РФ (1991 г.), регулирующей обязанности собственников земельных участков, землевладельцев, землепользователей и арендаторов // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 22. Ст. 768.

⁷ Собрание законодательства РФ. 1995. № 10. Ст. 823,

К исследуемому вопросу, причем не только применительно к правомочию пользования лесами, но и распоряжению ими, прямое отношение имеет ст. 1 Лесного кодекса РФ от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ⁸, содержащая основные принципы лесного законодательства, включая, к примеру, принципы:

- сохранения средообразующих, водоохраных, защитных, санитарно-гигиенических, оздоровительных и иных полезных функций лесов в интересах обеспечения права каждого на благоприятную окружающую среду;
- обеспечения многоцелевого, рационального, непрерывного, неистощительного использования лесов для удовлетворения потребностей общества в лесах и лесных ресурсах;
- использования лесов по целевому назначению, определяемому в соответствии с видами лесов и выполняемыми ими полезными функциями.

К режиму «свободы» собственника водных ресурсов прямое отношение имеет ст. 39 Водного кодекса РФ от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ⁹, устанавливающая права и обязанности собственников водных объектов, водопользователей при использовании водных объектов, которая завершается положением: выполнять иные предусмотренные настоящим Кодексом, другими федеральными законами обязанности.

Собственник земли и других природных ресурсов может чувствовать себя свободным после выполнения всех соответствующих обязанностей не только природоресурсного законодательства, но и исполнения множества адресованных ему положений экологического законодательства?

По убеждению автора статьи, в самой правовой ситуации, описанной в ч. 2 ст. 36, свободы собственника природных ресурсов уже нет изначально. Собственник природных ресурсов, осуществляя названные в статье правомочия, как и возложенные на него природоресурсным законодательством разнообразные обязанности, кроме всего, повседневно (так как природопользование непрерывно) обременен необходимостью соблюдать названные в ст. 36 условия не наносить ущерба окружающей среде и не нарушать права и законные интересы иных лиц.

Обозначенная в этой статье свобода мнима, эфемерна.

Эта норма в какой-то мере ассоциируется с положением цивилистической доктрины о собственности как *полном господстве и абсолютной власти* над предметом. Так, при рассмотрении сущности собственности основной гранью, раскрывающей ее роль в жизни людей, С.С. Алексеев, директор Института частного права, выделяет «прежде всего характерную для собственности прямую и глубокую связь лица с вещью и *полную, абсолютную власть собственника в вещных отношениях*. ... Главное в *самой* собственности – это *полное господство и абсолютная власть* над этими предметами, иными объектами... (выделено мной – М.Б.)»¹⁰.

Очевидно, по логике цивилистов, названные характеристики частной собственности должны переноситься и на «свободу» собственника природных ресурсов господствовать и осуществлять абсолютную власть.

И в норме ст. 36, и в изложенной позиции авторитетного ученого применительно к праву собственности мнимое выдается за действительное. В экологическом контексте *полного господства и абсолютной власти* собственности нет веками. К примеру, не является таковой собственность на предприятия как объект загрязнения атмосферного воздуха в Европе с XIX века, когда там появляется специальное законодательство. Современные же предприятия как объекты собственности просто «обложены» экологическими ограничениями, начиная со стадии их проектирования, не говоря уже о стадии эксплуатации.

О каком полном господстве и абсолютной власти собственности можно говорить?!

В целом в положении исследуемой нормы ст. 36 Конституции мы не находим правового смысла. Хотя по статусу как источник права это положение имеет надотраслевое значение.

Это положение – более эмоциональное, чем разумом подтверждаемое и им наполненное, подерживаемое природоресурсным законодательством и правом и им развиваемое. Очевидно, что такой характер этой нормы проявился здесь в связи с положением ч. 1 этой статьи, согласно которой гражданам и их объединениям вправе иметь в частной собственности землю. Как и местом самой ст. 36 в

⁸ Собрание законодательства РФ. 2006. № 50. Ст. 5278.

⁹ Собрание законодательства РФ. 2006. № 23. Ст. 2381.

¹⁰ См.: Алексеев С.С. Право собственности. Проблемы теории. 3-е изд. М., 2007. С. 16.

главе 2 – о правах и свободах. Эта норма, в какой-то мере развивающая норму общего характера ст. 9 о многообразии форм собственности на землю и другие природные ресурсы, принималась не в целесообразном природном контексте, а преимущественно в русле создания условий для развития рынка. Частная собственность на землю и другие природные ресурсы, их «свободный» оборот в режиме «свободы» собственника представлялись авторам той и другой нормы как прогресс развития экономики, основанной на свободном предпринимательстве.

Едва ли признание «свободы» собственника земли и других природных ресурсов, выраженное в ст. 36, хоть в каком-то смысле служит ресурсом успешного развития общества, тем более становится главной предпосылкой такого развития, о чем в конституционном контексте пишет цитированный выше Б.Н. Топорнин.

Обратим внимание и на то, что с учетом и названных в статье 36 ограничений *собственник уже не свободен*. В смысле этой нормы он всегда обременен необходимостью заботиться о недопущении нанесения ущерба окружающей среде и соблюдении прав и законных интересов иных лиц. Он никогда не может быть свободным, так как действия в экологической сфере всегда затрагивают интересы людей, подчеркнем, преимущественно публичные интересы.

В ст. 36 Основного закона провозглашена свобода в сфере, где ее изначально нет, где все подчинено публично-правовой цели поддержания экологического благополучия. И сами граждане-предприниматели, и их объединения знают, что они не свободны. Уже на стадии принятия правоустановительного документа (лицензии, договора) оговариваются, или лучше сказать, диктуются уполномоченным государственным многочисленными обязанности экологического характера.

Только как *потенциальный* собственник земли и других природных ресурсов он может чувствовать себя реально свободным до обращения в органы за получением участка, до получения участка: свободен лишь в выборе линии своего поведения.

В дополнение к системному конституционному контексту, о котором мы говорили выше в свете названных статей Главного закона, методологически важно видеть и учитывать доктринальные позиции по ряду сопутствующих и смежных вопросов. В том числе позицию теории публичного права в части оправданности многообразия форм собственности на землю и другие природные ресурсы, в том числе и выделения частной собственности, вполне разделяемой и автором нашей статьи.

Нормативно и методологически мы исходим из того, что земля и другие природные ресурсы всегда служат основой жизни и деятельности народов, общества. Добавим, что при этом природные ресурсы выполняют эту же роль и в отношении каждого человека. На это обстоятельство справедливо обращает внимание Г.В. Мальцев, авторитетный теоретик публичного права: «... а вот частная собственность на землю – полнейший абсурд. По какому, собственно, праву представители одного поколения принимают закон, то есть волевое решение: давайте разделим землю на участки, распределим ее и сделаем частной собственностью. Кто придет в мир позже, родится с опозданием, обнаружит, что вся земля давно поделена и продана, что на него не рассчитывали и ему нет места на земле. Достаточно опыта феодализма, чтобы понимать, что юридическая власть над землей, особенно в условиях крупной земельной собственности, означает политическую и экономическую власть над людьми, проживающими на данной земле»¹¹. Воистину в соответствии с названием монографии ученый ведет право к единению с разумом и наукой. Только кто его слышит?!

Тоже в системном контексте, непосредственно связанном с позицией Г.В. Мальцева, с одной стороны, распространения отношений частной собственности ради развития рыночной экономики, – с другой, обратим особое внимание на суждение цивилиста В.В. Залесского. Как он справедливо пишет, «так ли уж необходимо быть собственником для удовлетворения своей потребности, так ли уж необходимо иметь для этого право собственности на некоторый объект? ... Для извлечения полезных свойств многих вещей вовсе нет необходимости приобретать их в собственность – вполне подойдут другие формы эксплуатации...»¹².

¹¹ Мальцев Г.В. Развитие права: к единению с разумом и наукой. М., 2005. С. 164.

Напомним, как оценивал частную собственность на землю К. Маркс: Частная собственность на землю должна представляться «в такой же мере нелепой, как частная собственность одного человека на другого человека. Даже целое общество, нация и даже все одновременно существующие общества, взятые вместе, не есть собственности земли. Они лишь ее владельцы, пользующиеся ею, и... должны оставить ее улучшенной последующим поколениям». – Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 25. Ч. II. С. 337.

¹² Залесский В.В. Перспективы права собственности // Журнал российского права. 2009. № 1. С. 67.

«Право собственности должно обеспечивать «абсолютную» власть собственника над вещью и приоритет в отношениях с другими субъектами. Но ведь цель установления права собственности на вещь – гарантировать собственнику удовлетворение определенной потребности. Нет таких потребностей человека, которые нельзя было бы удовлетворить иным образом, не приобретая права собственности. Более того, иные правовые формы удовлетворения потребностей могут иметь преимущества перед использованием права собственности»¹³.

Мудрое государство, источником власти которого являются разумные люди, регулируя отношения собственности, прежде всего исходит из того, что институт собственности призван обеспечивать удовлетворение потребностей человека в неких конкретных благах, обеспокоится, нельзя ли удовлетворить эти потребности вне отношений собственности.

Представляется, что более других ситуаций и сфер высказанная позиция может быть применена в сфере взаимодействия общества и природы, в экологической сфере.

В аспекте цивилизационного развития, по оценкам ученых, частная собственность имела серьезный разрушительный эффект. «Человеческая цивилизация, вступив когда-то на путь частной собственности, переоценила свои возможности пресекать вредное воздействие соответствующих институтов на природную и социальную среду, за что приходилось не раз расплачиваться потрясениями, революциями, кризисами, кумулятивным итогом которых является современный глобальный упадок»¹⁴.

В 1990 г., путешествуя по автомобильным дорогам России, в частности по Московской области, можно было видеть множество плакатов с предложениями продать землю – 100, 200, 500 га, и т. д.

В свете исследуемой нормы ст. 36 Конституции РФ мы вправе воспринимать содержащиеся в Указе Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» данные о состоянии природы, экологической безопасности как непосредственно связанные с эффективностью института права собственности на природные ресурсы. В разделе II Указа – Оценка текущего состояния экологической безопасности – констатировано: практически **во всех регионах страны сохраняется тенденция к ухудшению состояния земель и почв**. Основными негативными процессами, приводящими к деградации земель, почв, изменению среды обитания растений, животных и других организмов, являются водная и ветровая эрозия, заболачивание, подтопление земель, переувлажнение, засоление и осолонцевание почв. Более половины общей площади сельскохозяйственных угодий страны подвержено этим процессам. Не выполняются в установленные сроки мероприятия по рекультивации земель, нарушенных при строительстве, а также при разработке месторождений полезных ископаемых. Общая площадь загрязненных земель, находящихся в обороте, составляет около 75 млн. гектаров. Площадь нарушенных земель, утративших свою хозяйственную ценность или оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, составляет более 1 млн. гектаров. Опустынивание земель в той или иной мере наблюдается в 27 субъектах Российской Федерации на территории площадью более 100 млн. гектаров.

Непосредственно о последствиях «свободы» частного собственника земли говорится в Послании Президента РФ 2015 г.¹⁵: «... миллионы гектаров пашни, которые сейчас простаивают, находятся в руках крупных землевладельцев, причём заниматься сельским хозяйством многие из них не спешат.

Нужно ввести в оборот миллионы гектаров пашни, которые сейчас простаивают, находятся в руках крупных землевладельцев, причём заниматься сельским хозяйством многие из них не спешат. Слушайте, мы уже сколько лет об этом говорим? А воз и ныне там. Предлагаю изымать у недобросовестных владельцев сельхозземли, которые используются не по назначению, и продавать их на аукционе тем, кто хочет и может возделывать землю»¹⁶.

¹³ Там же. С. 69.

¹⁴ Мальцев Г.В. Цит. соч. С. 127.

¹⁴ Там же. С. 163.

¹⁵ См.: Текст Послания Президента Федеральному Собранию на 2016 год (полный текст). URL: <http://importozamechenie.ru/poslanie-prezidenta-federalnomu-sobraniyu-polnyj-tekst/> (дата обращения: 07.01. 2024).

¹⁶ Поставленный Президентом вопрос касается одного из принципиальных аспектов качества природоресурсного законодательства, о чем мы говорили выше. В условиях действия нормы о многообразии форм собственности (ст. 9 Конституции РФ) в земельном законодательстве, очевидно, должна быть установлена норма об условиях предоставления земли в частную собственность для целей ведения сельскохозяйственной деятельности. Поставленная Президентом задача – *продавать землю тем, кто хочет и может возделывать землю* – означает,

При этом, по оценкам Счетной палаты РФ, основанным на данных Минсельхоза России, около 14,5 % земель сельхозназначения (более 56 млн. гектар) по целевому назначению не используется.

Глава Счетной палаты подчеркивает также: обращает на себя внимание низкая результативность действующего механизма изъятия неиспользуемых земель. Так, в 2014 г. Россельхознадзором было выявлено 1 400 нарушений на площади 138,6 тыс. га (0,2 % от неиспользуемых земель), за 9 месяцев 2015 г. – 3 464 нарушения на площади 759,4 тыс. гектар (1,4 %). При этом инициировано изъятие 10,4 и 8,31 тысяч гектар земель соответственно, т. е. только в 7,5 % и 1,1 % случаев. В судебном порядке принудительно были изъяты соответственно 3,4 тыс. и 2,22 тыс. гектар (32,7 % и 26,5 % от инициированных)¹⁷.

Неблагополучное положение дел в сфере частной собственности на землю в соответствующей мере можно оценивать как тенденцию. Так, в 2020 году по разным оценкам насчитывалось уже от 40 до 80 млн га неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения¹⁸.

На фоне нарисованной неблагоприятной правовой ситуации подчеркнем, что земельное законодательство, как и иное природоресурсное, развивалось, теоретически совершенствуя правовой порядок пользования землей и другими природными ресурсами. В том числе и в аспекте описанной практики «пользования» землей ее частным собственником.

С точки зрения оценки, в частности, оправданности справедливости нормы ч. 2 ст. 36 Конституции РФ и ее эффективности, в том числе с учетом определенно выраженного в Послании требования Президента РФ, в свете обеспечения земельно-правового порядка обратим внимание на давно существующую важную норму. Речь идет о законодательном положении ст. 6 Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»¹⁹ об изъятии у его собственника в судебном порядке в случае, если в течение трех и более лет подряд с момента выявления в рамках государственного земельного надзора факта неиспользования земельного участка по целевому назначению или использования с нарушением законодательства Российской Федерации.

Можно ожидать, что в повышении эффективности этой нормы и соответственно собственности на землю будет также полезным Постановление Правительства РФ от 18 сентября 2020 г. № 1482 «О признаках неиспользования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения по целевому назначению или использования с нарушением законодательства Российской Федерации»²⁰.

Можно с основанием предположить, что такое отношение частных собственников земли связано с чувством свободы, усиленным не только нормой Конституции РФ, но и с повторяемым в гражданском праве постулатом «собственности как *полном господстве и абсолютной власти* над своими предметами, объектами». Фактор свободы, спровоцированный Конституцией РФ, становится особенно проявляемым в условиях низкой, недостаточной исполняемости положений земельного законодательства, что мы наблюдаем как вредную тенденцию. И, соответственно, недостаточной эффективностью государственного земельного контроля.

Учитывая масштаб неиспользуемых земель, названный Президентом РФ и главой Счетной палаты, как и в других источниках, есть смысл обратить внимание на естественно-правовую справедливость и обоснованность нормы о «трех и более годах подряд». Особенно имея в виду, что эти массивы земель скупались в 1990-е годы богатыми людьми как выгодное вложение в землю как недвижимость.

Еще один существенный аспект исследуемого предмета. Автор статьи полагает, что именно с ним связан интерес участников рыночной экономики к обладанию землей и другими природными ресурсами именно в частной собственности. Речь идет о природной ренте. Как мудро писал А. Гер-

что ранее она была продана, предоставлена не тем, *кто хочет и может ее возделывать*. Земельный кодекс должен, очевидно, предупреждать эту ситуацию.

¹⁷ В целом по Российской Федерации не используется по целевому назначению более 56 млн. га земель сельхозназначения (14,5 %). URL: <https://glasnarod.ru/novosti/25-ekonomika/36057-v-czelom-po-rossijskoj-federacii-ne-ispolzuetsya-po-czelevomu-naznacheniyu-bolee-56-mln-ga-zemel-selxoznaznacheniya-145> (дата обращения: 07.01. 2024).

¹⁸ «Российская газета» / Официальный интернет-портал [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/2020/09/24/pravitelstvo-opredelilo-priznaki-neispolzuemyh-selhozzemel.html> (дата обращения: 07.01. 2024).

¹⁹ Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3018.

²⁰ Собрание законодательства РФ. 2020. № 39. Ст. 6059.

цен, «Грандиозные вещи делаются грандиозными средствами. Одна природа делает великое даром»²¹. Частный собственник природных ресурсов заинтересован именно в обладании тем, что природа делает даром.

По большому счету, мера того великого, что делается природой даром, и является природной рентой. А так как земля и другие природные ресурсы образуют основу жизни народов, будучи нерукотворными, по своей глубокой нравственной и цивилизационной сущности ничем иным, кроме как народным достоянием, что неадекватно праву собственности, по справедливому утверждению С.С. Алексеева, они быть не могут²², природная рента должна принадлежать народу, обществу и использоваться в его интересах, в интересах природы.

При последовательном соблюдении этого принципа, с учетом приведенных выше суждений Г.В. Мальцева и В.В. Залесского, теряется смысл в обладании правом частной собственности на землю и другие природные ресурсы. В частной собственности земля может оправданно находиться под частным жилым домом и дачей.

В ст. 36 Основного закона свобода собственника земли и других природных ресурсов как символ цивилизованности России. Если другие свободы, провозглашенные в этой главе Конституции РФ, действительно позиционируют Россию как цивилизованное государство, то свобода собственников природных ресурсов таковой изначально быть не может, особенно применительно к частной собственности, привлекательной исключительно за возможность присвоить природную ренту и стать незаслуженно состоятельным и богатым.

Как говорит американский экономист, «Необязательно конфисковывать землю, достаточно конфисковать ренту»²³.

Норма ст. 36 внушает иллюзию чувства свободы, какой нет в реальности, провоцируя не только стремление получить землю и другие природные ресурсы в частную собственность, но и, осознавая свободу, можно предположить, провоцирует вольное обращение с этими природными ресурсами в ущерб природе, законодательству и праву, интересам общества и справедливости.

Какая это свобода, если собственникам земли и других природных ресурсов, их пользователям как преимущественным субъектам экологического и природоресурсного права – гражданам и юридическим лицам – адресовано множество норм, содержащихся в большом массиве экологического и природоресурсного законодательства, обязательных к исполнению ими, как для удовлетворения их экономических потребностей, так и во имя достижения достойной генеральной цели – сохранения благоприятного состояния окружающей среды, природы и ее ресурсов и его восстановления?!

Поступила в редакцию 09.01.2024

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

M.M. Brinchuk

MEASURE OF FREEDOM OF THE OWNER OF LAND AND OTHER NATURAL RESOURCES

DOI: 10.35634/2412-9593-2024-34-1-168-177

The article is written in the context of Article 36 of the Constitution of Russia on the freedom of the owner of land and other natural resources in their possession, use and disposal. At the same time, the freedom of the owner is limited by the two factors mentioned in this norm. Attention is drawn to the fact that, in the sense of this article, we are talking about the freedom of the owner in relation to the private form of ownership of land, water, forests, and subsoil. Express-

²¹ Афоризмы и цитаты Герцена. URL: <http://gertsen.lit-info.ru/gertsen/biografiya/aforizmy-i-citaty-gercena.htm> (дата обращения: 07.01.2024).

²² См.: Алексеев С.С. Перед выбором: Социалистическая идея: настоящее и будущее. Под ред. Л.А. Плеханова. М.: Юрид. лит., 1990. С. 108.

²³ Цитаты о земле. URL: <https://time365.info/aforizmi/temi/zemlya> (дата обращения: 07.01.2024).

ing doubts about the fairness of the norm under study on the freedom of the owner, we proceed from the fact that, in particular, the use of natural resources by private owners is carried out, as a rule, for entrepreneurial purposes and is a constant factor of negative various impacts on the state of nature. In the course of the study, we also take into account the fact that the owner of land and other natural resources and the user of them are addressed to a large set of norms of ecological and natural resource legislation. Questioning the validity of the freedom of the owner of natural resources declared by the Constitution of the Russian Federation, the article solves the scientific problem of the real legal content of the studied norm of Article 36.

Keywords: public legal science, Constitution of the Russian Federation, Article 36, land, natural resources, possession, use, disposal, owner, freedom, natural resource legislation, obligations of the owner.

Received 09.01.2024

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