**Статья 9 Конституции Российской Федерации**

Последняя редакция Статьи 9 Конституции РФ гласит:

1. Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. 2. Земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности.

См. комментарии к статье 9 Конституции РФ Комментарий к Ст. 9 КРФ 1. Часть 1 ст. 9 определяет важнейшие общие черты конституционно-правового режима земли и других природных ресурсов (вод, лесов, недр, полезных ископаемых, животного и растительного мира, атмосферного воздуха и т.д.), обязательные для каждого вида этих ресурсов и для любой формы собственности на них в РФ. Конституционное положение, согласно которому земля и другие природные ресурсы в России используются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, не содержит прямых указаний на то, кто, что и как обязан делать по отношению к отдельным видам, участкам, иным элементам конкретных природных ресурсов. Иначе говоря, Конституция не описывает должные правовые отношения по поводу использования и охраны природных ресурсов. Эта абстрактность данного положения Конституции породила толкования, сужающие его значение. Иногда его сводят только к защите хозяйственных интересов и традиционного образа жизни малочисленных народов Севера, хотя в тексте ч. 1 ст. 9 говорится о земле и иных природных ресурсах всей РФ, о всех ее народах, проживающих на всех частях ее территории, включая, разумеется, и малочисленные народы. Специально же к правам малочисленных народов (и не только Севера) относятся другие части Конституции (ст. 69, п. "м" ч. 1 ст. 72 и др.). Определение земли и других природных ресурсов как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующих территориях, относится ко всем этим народам и ко всему многонациональному народу России. Такое требование должного использования и охраны этих ресурсов носит не только политический (непосредственно относящийся к экономической политике), но прежде всего юридический характер. Правовое содержание и значение этого определения как главной части конституционного основания для законодательства о природных ресурсах, их отдельных видах, их использовании и охране, как представляется, должны состоять в следующем. Во-первых, часть 1 ст. 9 содержит требование обеспечить рациональное и эффективное использование земли и других природных ресурсов, их охрану от нерационального и хищнического использования, порчи, радиоактивного и химического заражения, восстановление и улучшение возобновимых природных ресурсов и экономное расходование невозобновимых. Все это - как в интересах каждого землевладельца и природопользователя, предприятиях каждого территориального коллектива, каждого субъекта РФ, так и во всеобщих интересах многонационального народа России и каждого из входящих в его состав народов как ныне живущих, так и будущих поколений. Во-вторых, рассматриваемое положение Конституции в соответствии также с ее ст. 2 означает требование признания, точного законодательного определения, соблюдения и защиты всех относящихся к земле и другим природным ресурсам прав, свобод и обязанностей человека и гражданина, а также общественных объединений, предприятий, органов государственной власти, как и органов местного самоуправления. Это требование вытекает из ряда статей Конституции (например, ст. 34-36, 40, 41 (ч. 3), 42, 57, 58, 71 (п. "д"), 72 (п. "в", "г", "д", "к", "м" ч. 1), 73, 74, 130, 132 и др.). В-третьих, часть 1 ст. 9, рассматриваемая в сочетании со ст. 8, означает признание и защиту равным образом всех форм собственности на землю и другие природные ресурсы. При этом в определенных законом случаях необходимы некоторые ограничения прав и свобод собственников и иных лиц по использованию земли и других природных ресурсов требованиями их эффективного и рационального использования, охраны, всеобщими: социальными, экономическими, экологическими, градостроительными, технологическими и иными - законными интересами и правами других лиц, потребностями защиты основ конституционного строя, нравственности и здоровья населения. Поэтому неконституционны попытки предотвратить или чрезмерно ограничить законом переход земли в частную (индивидуальную или коллективную) собственность граждан (колхозников, фермеров, иных жителей городов и деревень и др.), сохранить преобладание государственной, муниципальной и формально-коллективной земельной собственности, в городах - объявить всю землю в пределах их территории муниципальной собственностью. Столь же незаконны подобные манипуляции с иными природными ресурсами. Важно не допустить злоупотреблений любым правом собственности, его резкого противопоставления общественным интересам, формирования нового латифундизма, монополизма в природопользовании (ч. 2 ст. 34) и т.п. В-четвертых, из ч. 1 ст. 9 вытекает необходимость точно определить обязанности и необходимые для их исполнения права органов государственной власти и органов местного самоуправления, относящиеся к обеспечению должного использования и охраны земли и других природных ресурсов всеми участниками этих отношений: гражданами, их объединениями, предприятиями любых форм собственности, муниципальными и государственными властями и др., выступающими в качестве как собственников, так и арендаторов, пользователей и т.п. Конституционную основу для этого составляют статьи 2, 7-9, 11, 12, 55-58, 71-73, 76 и др. Необходимо запретить произвольное вмешательство органов публичной власти в законную деятельность физических и юридических лиц по использованию и охране земли и других природных ресурсов. Столь же важно и обеспечение гласности в работе названных органов и их должностных лиц, установление широкого общественного контроля за их деятельностью в данной сфере. Конституционно обязательное обеспечение рационального и эффективного использования, а также охраны земли и других природных ресурсов предполагает осуществление всеми субъектами отношений по использованию природных ресурсов, а также - под демократическим общественным контролем - органами государственной власти, органами местного самоуправления в значительной мере уже известных функций по регулированию земельных отношений. Это всесторонний учет (кадастровый и др.) природоресурсных объектов (земельных участков, залежей полезных ископаемых и т.п.) по их качеству, назначению, использованию, правовому положению и др., включающий данные об их географическом положении, экономической (в частности, денежной) оценке, о правовом режиме и т.п.; регистрация законных сделок по поводу таких объектов; определение и - в необходимых случаях - изменение целевого назначения земель и других природных объектов, имеющего определяющее значение для правового режима этих объектов и связанное с территориально-устройственным планированием их использования и зонированием территории; общественный и государственный контроль за использованием и рыночным перераспределением природных ресурсов; в необходимых случаях - законное государственное вмешательство в функционирование рынка природных ресурсов в различных формах; ответственность за нарушение как частными лицами (физическими и юридическими), так и органами государственной власти или органами местного самоуправления законодательства о земле и природных ресурсах, об их использовании и охране, о правах граждан и предприятий в этой области и др. Без всего этого осуществить использование и охрану природных ресурсов как основы жизни и деятельности народов невозможно. Такое использование и охрана земли и других природных ресурсов требуют должного законодательного урегулирования с учетом федеративного устройства России, а также организации и полномочий органов местного самоуправления. Это означает необходимость конкретного учета всех, в том числе природных, почвенно-климатических и других условий жизни и деятельности каждого народа России. Разнообразие этих региональных, зональных и местных условий столь велико, что всестороннее нормативное урегулирование отношений по использованию и охране земли и других природных ресурсов только на уровне федерального законодательства невозможно и не нужно. Между тем именно в федеральном законодательстве может и должно быть с достаточной полнотой конкретизировано юридическое значение ч. 1 ст. 9 Конституции. Согласно ч. 3 ст. 36 Конституции, федеральным законом должны быть установлены условия и порядок пользования землей, по-видимому находящейся в частной собственности граждан и их объединений (статья 36 говорит именно об этой форме земельной собственности и включена в состав главы о правах и свободах человека и гражданина). Федеральные законы необходимы в силу ст. 76 Конституции РФ и по другим вопросам, касающимся земли и других природных ресурсов, согласно ст. 71 Конституции находящимся в ведении РФ; в не меньшей степени это необходимо по тем вопросам, которые статьей 72 отнесены к совместному ведению РФ и ее субъектов. Полномочия РФ по предметам совместного ведения широки и также выражаются в издании федеральных законов. Федеральными законами могут определяться, как правило, только общие для всей России положения; лишь в обоснованных, важных случаях возможно установление конкретных норм общероссийского действия. В любом случае детализация и конкретизация общероссийских законов о земле и других природных ресурсах в соответствующих этим законам законах субъектов РФ возможны и необходимы. Федеральное земельное законодательство с 1990 г. отражало поиск правовых институтов, которые заменили бы во многом устаревшие Земельный кодекс России 1991 г., Закон РСФСР "О земельной реформе" 1990 г., Закон РФ "О правах граждан Российской Федерации на получение в частную собственность и на продажу земельных участков для ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства и индивидуального жилищного строительства" 1993 г. и др., многие вопросы земельных отношений регулировались на основе ст. 90 Конституции нормативными указами Президента РФ. Например, выкуп частными и приватизированными предприятиями занимаемых ими земельных участков у местных администраций был урегулирован Указом Президента РФ от 22 июля 1994 г. N 1535 и рядом последующих указов. Поскольку вне предметов ведения РФ и ее полномочий по предметам совместного ведения субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти (ст. 73 Конституции), они могут издавать собственные законы и иные нормативные акты, не противореча федеральным законам. Это право субъектов РФ активно используется их органами государственной власти при отсутствии федеральных законов о многих проблемах использования и охраны природных ресурсов. Так, законодательные органы ряда субъектов РФ (Татарстан, Свердловская, Воронежская и другие области) приняли свои земельные кодексы или законы, в некоторых субъектах РФ (Москва и многие другие) органами исполнительной власти издавались указы (распоряжения) по этим вопросам. Издавались и нормативные акты местного самоуправления об использовании и охране земли и других природных ресурсов в пределах соответствующих единиц местного самоуправления. Конституция РФ в ст. 9, ч. 2 ст. 36, ст. 72 и др. говорит о природных ресурсах и праве собственности на них, следуя многолетней традиции законодательного отнесения к числу таких ресурсов и объектов права собственности земли, недр, лесов, вод, воздушного пространства, растительного и животного мира, которые еще недавно провозглашались исключительной собственностью государства. Между тем правовой режим этих объектов неоднороден, и не все они могут быть в принципе объектом чьего бы то ни было права собственности. Право собственности может существовать только на известный, по тем или иным признакам индивидуализированный объект. Если же объект не таков и само его существование не известно, а только возможно, он не может быть объектом данного права. Таков, например, дикий животный мир, особенно мир мигрирующих животных. Когда перелетные птицы, дикие звери в лесах и степях, рыбы в пограничных водах и т.д. пересекают линию государственной границы, должно прекращаться право собственности государства на эти объекты и возникать такое право соседнего государства или иных субъектов права (и наоборот); но закон не знает таких способов прекращения и возникновения права собственности. Более того, само Советское государство, а затем и РФ, во многих своих законах установив право собственности на этих животных, не рассматривали их как объекты права собственности, а себя как их собственника. Они вопреки своим же законам не возмещают ущерб, нанесенный "их" дикими животными садам и посевам. Браконьеров наказывают не за хищение государственного имущества, а квалифицируют их действия иначе. Таким образом, некоторые природные ресурсы (в том числе воздух) не могут быть объектами права собственности, пока они не извлечены из дикой природы, не индивидуализированы, не учтены и т.д. Они находятся, по крайней мере фактически, на особом, скорее административном, нежели гражданско-правовом режиме. Среди природных ресурсов, которые могут быть и являются объектом права собственности, тоже есть такие, правовые режимы которых нуждаются в уточнении. Использование земли как одной из важнейших основ жизни и деятельности народов нередко предстает в двух вариантах. Один из них - использование земли как непосредственной производительной силы в сельском и лесном хозяйстве, в определенных границах дающей урожай в той или иной форме (пашни, луга, пастбища, сады, лесные и тому подобные земли); их конкретное целевое использование, разграничение отдельных участков, охрана плодородия их почв и т.д. нуждаются в четком правовом урегулировании. Другой - использование земли в иных отраслях народного хозяйства в качестве территориального базиса для размещения жилищ, промышленных предприятий, дорог и т.п. Такой подход во многом неточен. Во-первых, исходить здесь следует не из отраслевых или ведомственных соображений, а из конкретного целевого назначения, использования и охраны конкретных земельных массивов и отдельных участков. Во-вторых, территориальным базисом для размещения различных объектов и видов деятельности являются все земли, каков бы ни был способ их использования. Второй вопрос - сравнительное значение отдельных видов природных ресурсов и связанное с этим соотношение их правовых режимов. Обычно в законах и литературе подчеркивается особое, первичное значение земли. Поэтому и в ст. 9 и 36 Конституции РФ только земля названа прямо и поставлена на первое место среди других природных ресурсов. Остальные связанные с землей ресурсы в этой формуле отдельно не фигурируют; большая часть их упомянута в ст. 72 в связи с перечнем отраслей законодательства, находящихся в совместном ведении РФ и ее субъектов, но и здесь земельное законодательство названо первым, а водное, лесное и др. - вслед за ним. В большинстве случаев это правильно: на центральной, более плотно заселенной территории России именно земля может оказываться дефицитным ресурсом, лимитирующим природопользование в целом. Но в других обширных зонах страны ситуация иная. В засушливых зонах, в безводных пустынях и т.п. решающую роль может играть чаще всего наличие воды, отсутствие или недостаток которой ограничивает все иные возможности использования земельных и других природных ресурсов. В северных же регионах России, где земельные и водные ресурсы чуть ли не беспредельны, центральная роль переходит к минеральным ресурсам недр; там, где они есть, становится целесообразным использование других видов природных ресурсов в градостроительстве, промышленности, транспорте, а отчасти также в сельском и лесном хозяйстве. С этим связан и вопрос о соотношении правовых режимов отдельных категорий земель или других природных ресурсов. В частности, в научной литературе, исходя из предписаний законодательства нашей и ряда других стран, давно сделан вывод о существующем приоритете режима сельскохозяйственных земель по отношению к режиму городских земель, а их режима - по отношению к режиму земель промышленности, транспорта, жилищного хозяйства и т.п., с преимущественной охраной приоритетного режима земельных участков определенных категорий. Не менее важен и вопрос об охране территории (включая и акватории) России от радиоактивного, химического, бактериального и тому подобного заражения и загрязнения, при которых не только отдельные участки, но и значительные площади вообще становятся в той или иной мере непригодными для жизни и деятельности народов. Этим, вопреки требованиям ст. 9 Конституции РФ, обширные территории фактически выводятся из состава "основы жизни и деятельности народов". Подобные противоконституционные действия (и способствующее им бездействие) некоторых органов государственной власти грубо нарушают права граждан на благоприятную окружающую среду, на достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного экологическим правонарушением (ст. 42), как и общее право граждан на информацию (ч. 4 ст. 29). А систематическое сокрытие такой информации должностными лицами (под предлогом "государственной тайны"), прямо запрещенное частью 3 ст. 41 и влекущее за собой ответственность в соответствии с федеральным законом, остается, как правило, безнаказанным. Зато делаются попытки преследовать и даже под фальшивыми предлогами наказывать экологов, борющихся за соблюдение этих конституционных предписаний. Еще один вопрос связан с тем, что земельные ресурсы, угодья, участки различного назначения обычно рассматриваются как части земной поверхности, как плоскости, разделяющие воздушное пространство и земную твердь с ее недрами и поэтому измеряемые квадратными километрами, гектарами, квадратными метрами и т.д. Между тем совершенно ясно, что любая форма использования земли требует не только поверхности, но и определенной высоты и глубины ее использования. Речь идет об определенном объеме пространства, в рамках которого могут использоваться земля и другие природные ресурсы. Наиболее очевидно это в случаях, когда для использования недр предоставляются точно определенные объемы подземных пространств (горные отводы и многое другое), обычно имеющие выходы на участки земной поверхности; другим примером может служить законодательное регулирование высоты застройки, этажности зданий, глубины их подземных частей и т.п. в сочетании с площадью застраиваемых земельных участков определяющих объемы используемых пространств. В законах о сельском и лесном хозяйстве многих стран нередко говорится о том, что право на землю распространяется на глубину и высоту, которых достигают соответственно корни и вершины растений и т.д. По-видимому, реализация в текущем законодательстве и практике его осуществления конституционных положений об использовании природных ресурсов как основы жизни и деятельности народов должна принимать во внимание и подобные обстоятельства. Поэтому нередко в мире речь идет не столько о планировании использования территории, сколько все чаще и точнее о пространственном планировании в трех измерениях. Конституция России, предоставив в ст. 36 гражданам право иметь землю в частной собственности, свободно не только владеть и пользоваться, но и распоряжаться участками земли и природных ресурсов как объектом своего права собственности, не установила некий особый режим для земель, предназначенных или используемых в сельском хозяйстве. В связи с этим вопрос о праве распоряжения (т.е. купли-продажи, дарения, обмена и т.п.) участками сельскохозяйственных земель, положительно решаемый в соответствии с Конституцией РФ законами ряда ее субъектов, во многом оставлен неполно решенным даже в Земельном кодексе РФ 2001 г. Это противоречит федеральной Конституции. Между тем из текста Конституции, в частности из ее ст. 9 (ч. 1) прямо вытекает вывод о том, что для выполнения требований об использовании и охране земли и иных природных ресурсов нужно содействовать переходу земельных участков из рук неумелых, нерадивых землевладельцев в руки квалифицированных, опытных и прилежных хозяев как путем свободного распоряжения этими участками, так и - в крайних случаях - путем допускаемого частью 3 ст. 35 Конституции принудительного отчуждения (с выкупом и т.д.). Крестьянин - землевладелец в XXI в. - не наследственный член средневекового сословия, а квалифицированный, добросовестный и полноправный гражданин - земледелец. Такое ограничение круга возможных владельцев сельскохозяйственных земель, законодательное определение их обязанностей, оптимальных размеров частных землевладений, правил обработки угодий и т.д. необходимы для того, чтобы обеспечить использование и охрану земли (как и других природных ресурсов при соответствующих правилах) как основы жизни и деятельности народов. Эти единые и всеобщие требования к использованию и охране природных ресурсов в общих чертах выражают идею социальной функции природопользования, удовлетворяющего как всеобщие интересы, так и частные интересы современных собственников и пользователей природных ресурсов. Представляется совершенно очевидной такая связь между обеспечением использования и охраны природных ресурсов как основы жизни и деятельности народов РФ и охраной окружающей среды, т.е. со всей сферой экологии, включая проблемы экологической безопасности. Если в основах конституционного строя РФ (в ст. 9, как и в ст. 7 Конституции РФ) это только подразумевается, то в ряде других, более конкретных статей Конституции РФ об охране окружающей среды и экологии, о правах и обязанностях граждан и органов государственной власти говорится и в самой прямой форме (например, в ст. 36, ч. 2 и 3 ст. 41, ст. 42, 58, ч. 1 п. "д" ст. 72, ч. 1 п. "в" ст. 114). Поэтому важной конституционной проблемой, как и многие другие, основанной также на установленных в международном праве правилах, является всестороннее развитие и строгое соблюдение законодательства об отдельных видах природных ресурсов, об экологической безопасности и т.д. При этом очень существенным является разделение органов государственного управления хозяйственным использованием природных ресурсов и органов государственного управления охраной окружающей среды. Первые нередко настойчиво стремятся к ограничению как государственного, так и общественного контроля за соблюдением экологических правил и даже к тому, чтобы этот контроль был возложен на самих природопользователей, деятельность которых часто экологически опасна или вредна. Такая уступка хозяйственным предприятиям и ведомствам, по существу, освобождала бы их от экологического контроля и несла бы угрозу окружающей среде. Поэтому представляется весьма сомнительной почти полная ликвидация ведомства, управлявшего экологической государственной службой, и передача его функций другим ведомствам, управляющим хозяйственным использованием земель, лесов, недр и т.п. в различных отраслях народного хозяйства. Временная экологическая выгода в результате освобождения от издержек на экологию угрожает гораздо большими бедствиями в будущем, может быть, недалеком. Вот почему следует все более жестко соблюдать конституционно-правовые и международно-правовые экологические правила, в соответствии с ними развивая законодательство и систему органов государственной власти и местного самоуправления. 2. Часть 2 ст. 9 посвящена праву собственности на природные ресурсы и его формам. В комментируемой статье (и в ч. 1 ст. 130) оно характеризуется как совокупность правомочий любого собственника свободно владеть, пользоваться и распоряжаться всеми видами природных ресурсов, ограниченное требованиями, кратко изложенными в ч. 1 ст. 7 (создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека), ст. 8 и 34 (свобода экономической деятельности), ч. 1 ст. 9 (использование и охрана природных ресурсов как основы жизни и деятельности народов), ст. 36 (ненанесение ущерба окружающей среде и ненарушение прав и законных интересов других лиц), ст. 58 (обязанность охранять природу, окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам) и т.д. Как уже было отмечено, из этих положений вытекает также важнейшая обязанность всех собственников и пользователей (арендаторов и др.) природных ресурсов эффективно и рационально использовать эти ресурсы, удовлетворяя таким образом как свои индивидуальные и (или) групповые, так и всеобщие интересы. Исходя из принятой и традиционной классификации типов и форм права собственности, Конституция РФ закрепляет восстановление (после долгого времени господства исключительной государственной собственности на природные ресурсы) и существование частной собственности на природные ресурсы, ставя этот тип собственности на первое место. При этом вопреки распространенному, но неверному мнению частная собственность имеет не только форму индивидуальной собственности физического лица, т.е. человека. Частная собственность может быть и групповой, коллективной (кооперативной, семейной и т.п; в общей форме это закреплено в ч. 1 ст. 36, где говорится о том, что иметь в частной собственности землю вправе "граждане и их объединения". Более детальная классификация форм частной собственности может быть дана в федеральном законе, без которого невозможна реализация ни ст. 9, где о необходимости такого закона прямо не сказано, ни ст. 36, часть 3 которой гласит, что условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона; это не исключает необходимого издания в соответствии с ним и других федеральных законов о природных ресурсах и подзаконных актов различного уровня, регулирующих использование и охрану также земель и других природных ресурсов, находящихся в государственной или муниципальной собственности. После частной собственности на природные ресурсы в ст. 9 (как и в ст. 8) названы государственная и муниципальная формы собственности. Из других статей Конституции (ст. 71, 72) ясно, что государственная собственность может быть федеральной или принадлежащей субъекту РФ. Государственная и муниципальная формы собственности обычно теоретически (а в некоторых странах и законодательно) объединяются во второй тип собственности - публичную собственность. Этот термин в российской Конституции не употреблен, но теоретическая точность классификации типов и форм собственности требует признания существования как частного типа (а не формы), так и публичного типа права собственности на любые, в том числе природные, ресурсы, включая землю. Конституционный Суд РФ принял ряд постановлений по этим вопросам. Так, в Постановлении от 7 июня 2000 г. N 10-П (СЗ РФ. 2000. N 25. ст. 2728) указано, что народам, проживающим на территории каждого субъекта РФ, должны быть гарантированы охрана и использование природных ресурсов как основы их жизни и деятельности. Но такое естественное богатство имеет всенародное значение. Это не означает, что право собственности на природные ресурсы обязательно принадлежит субъектам РФ и что они имеют полномочия по разграничению права государственной собственности на природные ресурсы между РФ и ее субъектом. В Постановлении от 9 января 1998 г. N 1-П (СЗ РФ. 1998. N 3. ст. 429). Конституционный Суд РФ указал, что Лесной фонд ввиду его жизненно важной для общества многофункциональной роли и необходимости обеспеченного устойчивого развития и рационального использования в интересах всей РФ и ее субъектов является публичным достоянием многонационального народа России и объектом особого рода права собственности РФ и имеет специальный правовой режим, распределяющий правомочия РФ и ее субъектов, учитывая их интересы. Сходные режимы установлены законами РФ о других природных ресурсах. Упоминание других форм собственности означает, во-первых, возможность законодательного признания не упомянутых в Конституции форм собственности: частной (например, собственности различных объединений граждан - кооперативной, семейной и др.), публичной (например, совместной собственности нескольких муниципалитетов), смешанной (когда собственниками могут выступать, например, объединения граждан и муниципалитеты). Наконец, в последние годы явно восстанавливается и растет церковная (монастырская и т.п.) собственность, правовой режим которой во многом еще точно не определен. Кроме того, как отчасти было отмечено в комментарии к ст. 8, возможны и полезны также иные классификации форм права собственности, основанные на других критериях: на классификации не субъектов, а объектов этого права или на классификации юридического содержания соответствующих правоотношений (полная или ограниченная свобода распоряжения объектами этого права либо их изъятие из рыночного оборота). Эти подходы выражает с необходимой полнотой текущее законодательство - гражданское (прежде всего новый ГК РФ), законы о природных ресурсах и их отдельных видах и т.д.