

DOI: 10.17803/1729-5920.2022.192.11.067-078

Е. В. Лунева*

Правовые запреты и ограничения в обеспечении рационального природопользования

Аннотация. В статье дается общая характеристика правовых запретов и ограничений в сфере охраны окружающей среды и природопользования, показывается их объективный и субъективный смысл. Определяется соотношение правовых запретов, ограничений, пределов и требований. «Природоохранные требования» определяются как правовое средство, значение которого шире, чем правовые «запреты» и «ограничения». Требования в сфере охраны окружающей среды, помимо обязательных условий и ограничений, включают в себя и иные правовые средства: 1) предписания (позитивные обязывания), 2) запреты и 3) дозволения с ограничивающими условиями. Основная цель правового регулирования при установлении запретов и ограничений в области обеспечения рационального природопользования — сдерживание деятельности хозяйствующих субъектов в рамках ассимиляционной емкости окружающей природной среды. Дополнительная цель правового регулирования — улучшение окружающей природной среды, восстановление ее нарушенного состояния, повышение устойчивости экологических систем. Общий запрет как первый уровень нормативного регулирования позволяет обеспечить неистощительное природопользование в качестве начальной стадии рационального природопользования. Правовые средства второго уровня нормативного регулирования также направлены на обеспечение использования окружающей природной среды в рамках ее ассимиляционной емкости. В то же время на втором уровне действуют правовые стимулы, которые побуждают и мотивируют природопользователей не просто исполнять обязанности, поддерживая неистощительное природопользование, а перейти к повышению устойчивости экологических систем. Третий уровень нормативного регулирования составляют запреты, направленные на повышение устойчивости экологических систем. Доказывается допустимость конкретизации в нормативных правовых актах различного уровня закрепленного в федеральном законе общего ограничения прав в сфере обеспечения рационального природопользования.

Ключевые слова: рациональное природопользование; неистощительное природопользование; ограничения; запреты; требования; предписания; дозволения; правовые средства; пределы дозволенного поведения; уровни нормативного регулирования; благоприятная окружающая среда; устойчивость экологических систем.

Для цитирования: Лунева Е. В. Правовые запреты и ограничения в обеспечении рационального природопользования // Lex russica. — 2022. — Т. 75. — № 11. — С. 67–78. — DOI: 10.17803/1729-5920.2022.192.11.067-078.

© Лунева Е. В., 2022

* Лунева Елена Викторовна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры трудового, экологического права и гражданского процесса юридического факультета Казанского (Приволжского) федерального университета
Кремлевская ул., д. 18, г. Казань, Россия, 420008
vilisa_vilisa@mail.ru

Legal Prohibitions and Restrictions in Ensuring Rational Use of Natural Resources

Elena V. Luneva, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of Labor, Environmental Law and Civil Procedure, Faculty of Law of Kazan (Volga Region) Federal University
ul. Kremlevskaya, d. 18, Kazan, Russia, 420008
vilisa_vilisa@mail.ru

Abstract. The paper gives a general description of legal prohibitions and restrictions in the field of environmental protection and nature management, shows their objective and subjective meanings. The author determines the balance between legal prohibitions, restrictions, limits and requirements. «Environmental requirements» are defined as a legal means, the meaning of which is broader than legal «prohibitions» and «restrictions». Requirements in the field of environmental protection, in addition to mandatory conditions and restrictions, include other legal means: 1) prescriptions (positive obligations), 2) prohibitions and 3) permits with restrictive conditions. The main purpose of legal regulation in establishing prohibitions and restrictions in the field of ensuring rational use of natural resources is to restrain activities of economic entities within the assimilation capacity of the environment. An additional goal of legal regulation is to improve natural environment, restore its disturbed state, and increase the sustainability of ecological systems. The general prohibition as the first level of normative regulation makes it possible to ensure sustainable nature management as the initial stage of rational nature management. The legal means of the second level of normative regulation are also aimed at ensuring the use of the natural environment within its assimilation capacity. At the same time, at the second level, there are legal incentives that encourage and motivate nature users not just to fulfill their duties, supporting sustainable nature management, but to move to improving ecological systems' sustainability. The third level of normative regulation consists of prohibitions aimed at improving sustainability of environmental systems. The author proves admissibility of legislative specification of various levels of the general restriction of rights in the field of ensuring rational use of natural resources enshrined in the federal legislation.

Keywords: rational nature management; sustainable nature management; restrictions; prohibitions; requirements; regulations; permits; legal means; limits of permissible behavior; levels of regulatory regulation; favorable environment; sustainability of ecological systems.

Cite as: Luneva EV. Pravovye zaprety i ogranicheniya v obespechenii ratsionalnogo prirodopolzovaniya [Legal Prohibitions and Restrictions in Ensuring Rational Use of Natural Resources]. *Lex russica*. 2022;75(11):67-78. DOI: 10.17803/1729-5920.2022.192.11.067-078. (In Russ., abstract in Eng.)

Введение. Рациональное природопользование (далее — РП) охватывает все виды интересов в разном соотношении, среди которых часто возникают конфликты, прежде всего между публичными и частными. Правовые запреты и ограничения обеспечивают их баланс, развитие, предотвращают и сглаживают конфликты. Проблемы соотношения правовых запретов и ограничений с пределами осуществления прав природопользователей, экологическими требованиями, особенности их реализации и установления влияют на юридическую технику в целом. С позиции обеспечения РП правовые запреты и ограничения непосредственно свя-

заны с эффективностью правового регулирования.

1. Общая характеристика правовых запретов и ограничений в сфере охраны окружающей среды (далее — ООС) и природопользования. Правовые ограничения — это правовые средства, которые сдерживают поведение участников отношений, имеют превентивную характеристику¹, устанавливаются в целях охраны и защиты², предупреждения конфликтов³, достижения эффективного сочетания⁴ противоположных правовых интересов. В сфере ООС и природопользования правовым ограничениям свойственны те же признаки, однако они имеют

¹ Хлуденева Н. И. Оценка эффективности применения эколого-правовых ограничений экономической деятельности в России // Журнал российского права. 2021. № 4. С. 157.

² Малько А. В. Стимулы и ограничения в праве. М. : Юрист, 2003. С. 104.

³ Голия Г. О. Ограничения имущественных прав с целью обеспечения экологической безопасности (гражданско-правовой аспект) : дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2011. С. 57.

⁴ Андреев Ю. Н. Ограничения в гражданском праве России. СПб. : Юридический центр-Пресс, 2011. С. 23–24.

специальную направленность на обеспечение права на благоприятную окружающую среду.

В теоретико-правовой науке ограничивающие средства классифицируют по различным основаниям: в зависимости от структурных элементов правовой нормы, времени действия, предмета правового регулирования, объема, содержания⁵ и других критериев. В доктрине земельного и экологического права ограничения систематизируются по целям и основаниям наложения⁶, характеру правового воздействия⁷, цели, продолжительности и сфере действия, кругу субъектов, видам правомочий правообладателя⁸, степени охвата видов экономической деятельности⁹. Многообразие оснований классификации ограничивающих правовых средств свидетельствует о стремлении научного сообщества упорядочить их значительный объем.

Широкий спектр ограничивающих правовых средств стал одной из причин возникновения разных подходов к соотношению терминов в сфере правового лимитирования. Так, отсутствует научное единообразие о соотношении понятий «запрет», «ограничение», «пределы». Одни считают, что ограничения и запреты, уменьшая варианты дозволенного поведения¹⁰, устанавливают пределы (границы) реализации¹¹ (осуществления) права¹², за которые субъекты не

могут или не хотят выходить¹³. Представители такого подхода при формулировании определений «ограничения» и «запреты» ссылаются на «рамки», «пределы»¹⁴. Например, через определение пределов вовлечения земельных участков в оборот У. В. Корнилова характеризует ограничение их оборотоспособности¹⁵. Исследуя лимитирование прав на земельные участки в публичных интересах, А. П. Ревякин приходит к выводу о том, что любое ограничение — это всегда установление определенных пределов, границ поведения¹⁶. Он предлагает деление ограничений прав на земельные участки по видам правомочий правообладателя, где установлены пределы их осуществления¹⁷. Е. В. Ухлова экологические ограничения связывает с пределами реализации прав¹⁸, Н. И. Хлуденева — с правовыми пределами допустимого поведения¹⁹.

Другие, высказывающие критику такой позиции, полагают, что рассматриваемые категории совершенно не совпадают²⁰. Они считают, что при формулировании определения терминов «ограничение» и «запрет» через слово «пределы» происходит их фактическое отождествление, в то время как границы (пределы) права указывают, каких правомочий в нем нет, а ограничение — какие из входящих в

⁵ Малько А. В. Указ. соч. С. 94–102.

⁶ Васильева М. И. О методах, средствах и способах правового регулирования экологических отношений // Экологическое право. 2009. № 2/3. С. 59.

⁷ Логунова М. В. Ограничения оборотоспособности земельных участков в публичных интересах : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. С. 11.

⁸ Ревякин А. П. Ограничения прав на земельные участки в публичных интересах : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2019. С. 8–9.

⁹ Хлуденева Н. И. Указ. соч. С. 164.

¹⁰ Квитко А. Ф. Конституционно-правовые основы ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 10.

¹¹ Лапаева В. В. Критерии ограничения прав человека с позиций либертарной концепции правоприменения // Журнал российского права. 2006. № 4. С. 105.

¹² Ашихмина А. В. Конституционно-правовой механизм ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 12–13.

¹³ Михайлов В. В. Социальные ограничения: структура и механика подавления человека. М., 2006. С. 250.

¹⁴ Малько А. В. Указ. соч. С. 9, 91.

¹⁵ Корнилова У. В. Правовое регулирование ограничений оборотоспособности земельных участков : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. С. 8, 18, 20, 21.

¹⁶ Ревякин А. П. Указ. соч. С. 18.

¹⁷ Ревякин А. П. Указ. соч. С. 9.

¹⁸ Ухлова Е. В. Экологические ограничения прав граждан на землю в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 9, 13, 14.

¹⁹ Хлуденева Н. И. Указ. соч. С. 164.

²⁰ Актуальные проблемы теории земельного права России : монография / Е. Н. Абанина, Н. Н. Аверьянова, А. П. Анисимов [и др.] ; под общ. ред. А. П. Анисимова. М. : Юстицинформ, 2020. С. 297.

содержание правомочий стесняются (сужаются) в осуществлении²¹. Однако в приведенных аргументах имеются некоторые внутренние противоречия.

Во-первых, такие ограничения с абсолютным характером, как запреты, также исключают отдельные правомочия из содержания права или определенные права в целом. Запреты бывают двух видов: 1) полностью исключающие право или его реализацию²² (полный запрет); 2) исключающие определенный объем правомочий (частичный запрет)²³, в том числе допускающие исключения из запрета. Примером полного запрета является запрет на изменение целевого назначения земельных участков в государственных природных заповедниках без каких-либо оговорок (п. 2.1 ст. 6 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях»²⁴ (далее — Федеральный закон «Об ООПТ»)). Иллюстрацией частичного запрета служит запрет на изменение целевого назначения земельных участков в национальных парках, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами (п. 3 ст. 12 Федерального закона «Об ООПТ»)). В поддержку таких рассуждений следует привести утверждение А. В. Малько о том, что запрещающие регулятивные нормы обязывают полностью воздержаться от определенных действий, а ограничивающие регулятивные нормы сужают пределы дозволенных действий, в границах которых субъекты должны действовать²⁵. Так, для сохранения и рационального использования охотничьих ресурсов в ст. 22 Федерального закона «Об охоте»²⁶ введены запреты, которые обязывают полностью воздержаться от охоты в определенных охотничьих угодьях, на отдельных видах охотничьих ресурсов, включая охотничьи ресурсы конкретных пола и возраста (п. 1), а также иные запреты (п. 4), напри-

мер запрет промысловой охоты на территории национальных парков (п. 2 ст. 15 Федерального закона «Об ООПТ»). Согласно этой же статье Федерального закона «Об охоте» к ограничениям, обеспечивающим сохранение и рациональное использование охотничьих ресурсов, относятся: установление допустимых орудий охоты, способов охоты, транспортных средств, собак охотничьих пород и ловчих птиц; определение сроков охоты (п. 2). Получается, что запреты указывают, какие права отсутствуют у участника конкретного правоотношения, а ограничения лишь сужают правомочия прав, то есть пределы дозволенных действий.

Во-вторых, представители первого направления совсем не отождествляют «ограничение» и «запрет» с «пределами», а только показывают в том или ином авторском суждении, в чем выражаются ограничения, включая запреты. Другими словами, пределы допустимого поведения представляют форму выражения ограничений.

В-третьих, сам законодатель связывает пределы разрешенных действий с ограничениями. Например, в ст. 44 Жилищного кодекса РФ к компетенциям общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме отнесено «принятие решений о *пределах* (здесь и далее выделено мной. — Е. Л.) использования земельного участка, на котором расположен многоквартирный дом, в том числе введение ограничений пользования им...». В данном случае законодатель употребляет слово «предел» как более широкий термин по отношению к слову «ограничение». Такое соотношение терминов скорее является недостатком юридической техники законодателя, поскольку пределы допустимого поведения — это проявление правового ограничения вовне.

²¹ Актуальные проблемы теории земельного права России. С. 299.

²² Реализация права или отдельных его правомочий, как правило, выражается в действиях физических или юридических лиц, обладающих ими. Поэтому при установлении запретов исключается правомерность запрещенных действий, за совершение которых наступает юридическая ответственность. Исключением является ряд личных неимущественных прав, например в России — право на жизнь.

²³ Лунева Е. В. Правовой режим земельных участков в особо охраняемых природных территориях. М. : Статут, 2018. С. 91.

²⁴ Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ (ред. от 11.06.2021) «Об особо охраняемых природных территориях» // СЗ РФ. 1995. № 12. Ст. 1024.

²⁵ Абанина Е. Н. [и др.] Запреты в праве и правовой политике: общетеоретический и отраслевой аспекты : монография / под ред. А. В. Малько. М. : РИОР: Инфра-М, 2020. С. 13.

²⁶ Федеральный закон от 24.07.2009 № 209-ФЗ (ред. от 11.06.2021) «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 30. Ст. 3735.

В-четвертых, в судебном истолковании ограничения также связываются с пределами осуществления прав. Например, по делу об изъятии объекта незавершенного строительства путем продажи с публичных торгов вышестоящий суд согласился с выводом нижестоящего суда о том, что норма ст. 239.1 ГК РФ «...корреспондирует к ограничениям, предусмотренным статьей 10 ГК РФ, устанавливающей пределы осуществления гражданских прав...»²⁷.

Возможно, возникшие научные споры о терминах в сфере лимитирования прав могут быть частично разрешены, если запреты, ограничения и пределы рассматривать в объективном и субъективном смысле. При этом последние взаимосвязаны, поскольку субъективное право всегда возникает на основании норм объективного права.

В объективном смысле ограничения, включая запреты, — это правовые средства сдерживания противозаконного деяния, оказывающие отрицательную правовую мотивацию и создающие условия для удовлетворения законных интересов²⁸. Устанавливая меру свободы поведения, ограничения, включая запреты, определяют объем и способы осуществления права — общие пределы дозволенного поведения участников отношений в конкретной части социальной действительности. При этом в объективном срезе пределы дозволенного поведения представляют собой общие правила правомерности поведения — всегда объективны, ибо устанавливаются законодателем.

В субъективном смысле пределы дозволенного поведения связываются с пределами осуществления субъективных прав и исполнением обязанностей. В этом случае имеются отличия ограничений и пределов осуществления субъективных прав. В субъективном смысле ограничение права действительно показывает, какие правомочия у конкретного участника правоотношений отсутствуют. Под действием ограничений происходит сужение потенциальной возможности осуществления субъективного права, при этом его объем и содержание остаются неизменными.

В действующем регулировании ООС и обеспечения РП необходимо определить соотношение терминов «ограничения» и «требования».

В эколого-правовой науке признается, что в интерпретации законодателя «ограничения» и «требования» не являются однопорядковыми категориями²⁹. Дело в том, что в легальном понимании «требования в области ООС» / «природоохранные требования» включают «обязательные условия, ограничения или их совокупность» (ст. 1 Федерального закона «Об ООС»). Получается, что «требования» — это правовые средства, имеющие более широкое значение, чем правовые ограничения.

Требования в сфере ООС, кроме обязательных условий и ограничений, включают в себя правовые средства, которые относятся к способам воздействия на поведение участников отношений: 1) предписания (позитивные обязывания), 2) запреты и 3) дозволения с ограничивающими условиями. Включение предписаний в природоохранные требования иллюстрируется в п. 2 ст. 34 Федерального закона «Об ООС», посвященном общим требованиям в области ООС при осуществлении хозяйственной и любой другой деятельности. В указанном пункте закреплена система предписаний в виде проводимых мероприятий по ООС. Применительно к требованиям в области ООС при проектировании, строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства п. 2 ст. 36 Федерального закона «Об ООС» установлено предписание — *обязанность* применять ресурсосберегающие, малоотходные, безотходные и иные технологии, способствующие ООС, а также предупреждению и устранению ее загрязнения. *Запрет* как часть требований в области ООС при обращении с отходами производства и потребления устанавливает пункт 2 ст. 51 Федерального закона «Об ООС». Правовая норма запрещает ряд действий, включая сброс отходов в водные объекты, на водосборные площади, в недра и на почву.

С точки зрения юридической техники интересны формулировки природоохранных требований, одновременно закрепляющих *дозволения и запреты*. Показательным примером может служить статья 38 Федерального закона «Об ООС», посвященная требованиям в области ООС при вводе в эксплуатацию объектов капитального строительства, в пункте 1 которой

²⁷ Определение Верховного Суда РФ от 21.12.2020 № 304-ЭС20-19559 по делу № А46-21623/2019 // СПС «КонсультантПлюс».

²⁸ Малько А. В. Указ. соч. С. 16, 91, 94.

²⁹ Хлуденева Н. И. Указ. соч. С. 162.

предусмотрено «дозволение», а в пункте 2 «запрет» на ввод в эксплуатацию распространяется только на объекты капитального строительства, не оснащенные техническими средствами по предотвращению, минимизации негативного воздействия на окружающую среду, а также средствами контроля за загрязнением окружающей среды. В случае же оснащения соответствующими техническими средствами объекты капитального строительства разрешено вводить в эксплуатацию, т.е. по смыслу п. 1 — «дозволение» с ограничивающими условиями. Аналогичными являются природоохранные требования, предусмотренные пунктом 2 ст. 23.1 Федерального закона «Об ООС», в соответствии с которыми установление временно разрешенных выбросов и сбросов *допускается* при наличии плана мероприятий по ООС или программы повышения экологической эффективности. В случае отсутствия обозначенных документов действует запрет на установление временно разрешенных выбросов и сбросов.

2. Специфика правовых запретов и ограничений в обеспечении РП. Правовые запреты и ограничения лимитируют поведение природопользователей. Н. Б. Мухитдинов признавал, что, очерчивая рамки поведения субъектов по использованию объектов природы, государство устанавливает положительные и отрицательные последствия, к которым приводит соблюдение или нарушение обязанностей по их рациональному использованию³⁰. Природоохранительная функция государства состоит в целенаправленном преобразовании биосферы, в том числе в интересах рационального использования, улучшении природной среды, восстановлении нарушенного равновесия³¹. Запреты и ограничения использования природных объектов направлены на выработку рекомендаций по РП³². Следовательно, запреты и ограничения в сфере РП имеют направленность как на сохранение, так и на улучшение окружающей природной среды, восстановление ее нарушенного состояния, повышение устойчивости экологических систем.

Правовые запреты и ограничения в сфере РП выполняют следующие специальные функции: 1) обеспечение права на благоприятную окру-

жающую среду (как часть ООС); 2) повышение устойчивости экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов. При этом обе функции взаимосвязаны и взаимообусловлены, поскольку повышение устойчивости экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов способствует снижению эколого-правовых рисков, и наоборот, обеспечение права на благоприятную окружающую среду позволяет достичь первой стадии РП — неистощительного природопользования.

Лимитирующие правовые средства, с одной стороны, гарантируют самую первую стадию РП — неистощительное природопользование. Правовые запреты и ограничения направлены на обеспечение устойчивости экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов (сохранение природных ресурсов, недопущение их нецелевого использования и т.д.). Основная цель правового регулирования при установлении запретов и ограничений в области РП — сдерживание деятельности хозяйствующих субъектов в рамках ассимиляционной емкости окружающей природной среды.

С другой стороны, максимум (эффективность) в запрещающем или ограничивающем правовом регулировании достигается тогда, когда запреты и ограничения приводят к увеличению устойчивости экологических систем. Такой максимум наблюдается при выделении заповедных зон в различных категориях и значениях особо охраняемых природных территорий (далее — ООПТ). Например, в заповедной зоне национальных парков запрещается осуществление любой хозяйственной деятельности (пп. «а» п. 1 ст. 15 Федерального закона «Об ООПТ»), что направлено не только на сохранение, но и на повышение устойчивости уникальных и редких экологических систем. Соответственно, дополнительная цель правового регулирования при установлении запретов и ограничений в области РП — улучшение окружающей природной среды, восстановление ее нарушенного состояния, повышение устойчивости экологических систем.

Правовые ограничения и запреты в сфере РП касаются субъектного состава, прав и обязанностей лиц, использующих природные ресурсы.

³⁰ Мухитдинов Н. Б. К вопросу о роли права в обеспечении рационального и комплексного использования природных ресурсов // Мухитдинов Н. Б. Избранные труды : в 9 т. Т. 2 : Основы горного права: некоторые важные положения теории и практики. Алматы, 2010. С. 201.

³¹ Мухитдинов Н. Б. Указ. соч. С. 203.

³² Право природопользования в СССР / отв. ред. И. А. Иконичкая. М. : Наука, 1990. С. 10.

Лимитирующие правовые средства в сфере РП многообразны и представлены не только непосредственно запретами и ограничениями, но и дополнительными основаниями прекращения права, дополнительными предписаниями для получения права, дополнительной юридической процедурой и т.д.³³

3. Ограничения и запреты в модели уровней нормативного регулирования отношений в сфере РП. В каждой отрасли права запреты характеризуются собственным предназначением, целью и функциями³⁴. Не являются исключением экологическое право и природоресурсные отрасли права. Как работают ограничения и запреты в месте пересечения экологического и природоресурсных отраслей права, составляющие право РП?

Разрешительный тип правового регулирования общественных отношений по РП влияет на приоритет, соотношение и расположение ограничений и запретов в модели уровней нормативного регулирования. Теория уровней нормативного регулирования экологических отношений³⁵ находит свое подтверждение и приобретает некоторую специфику в сфере РП.

Общий запрет на любое негативное воздействие на окружающую среду составляет первый уровень нормативного регулирования экологических отношений³⁶. Исходя из этого, общий запрет позволяет обеспечить неистощительное природопользование как начальную стадию РП.

На втором уровне рассматриваемого регулирования действуют императивный и диспозитивный методы правового регулирования³⁷. В их рамках функционируют предписания и дозволения, в том числе с ограничивающими условиями (исключения из общего запрета)³⁸. Применительно к РП правовые средства здесь

также направлены на обеспечение использования окружающей природной среды в рамках ее ассимиляционной емкости (нормативы, квоты, разрешения, лицензии и т.д.). К дозволениям второго уровня нормативного регулирования отношений РП относится пункт 2 ст. 10 Федерального закона «Об ООПТ», позволяющий в целях апробирования и внедрения методов РП присоединять к государственным природным биосферным заповедникам территории биосферных полигонов. К рассматриваемой группе правовых средств относятся и различные дозволения-условия, разрешающие в определенных случаях застройку площадей залегания полезных ископаемых (ст. 25 Закона РФ «О недрах»³⁹).

На втором уровне нормативного регулирования действуют правовые стимулы, в том числе в виде дозволений, льгот, поощрений, которые побуждают и мотивируют природопользователей не просто исполнять обязанности, поддерживая неистощительное природопользование, а перейти к повышению устойчивости экологических систем. К сожалению, в действующем нормативном правовом регулировании РП льготы и поощрения развиты слабо. Целесообразно увеличить объем правовых средств, стимулирующих введение дополнительных природоохранных мероприятий при осуществлении хозяйственной деятельности, направленных на повышение устойчивости экологических систем. В научной литературе обоснованно говорится о значимости стимулирования предпринимателей к экологически рациональной деятельности⁴⁰.

Третий уровень нормативного регулирования представлен запретами — исключениями из дозволений второго уровня, выполняющими

³³ Лунева Е. В. Экологические императивы в системе правовых предписаний о рациональном природопользовании // Журнал российского права. 2020. № 6. С. 157.

³⁴ Едкова Т. А. Обсуждение доктрины запретов в административном праве // Журнал российского права. 2013. № 8 (200). С. 138.

³⁵ Волков Г. А. Уровни нормативного регулирования экологических отношений // Экологическое право. 2018. № 6. С. 3.

³⁶ Волков Г. А. Указ. соч. С. 4.

³⁷ Волков Г. А. Указ. соч. С. 4.

³⁸ Волков Г. А. Указ. соч. С. 4.

³⁹ Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 16.04.1992. № 6. Ст. 834.

⁴⁰ Митякина Н. М., Туранин В. Ю. Субъекты сельскохозяйственной деятельности как адресаты правовых требований рационального природопользования в сельском хозяйстве // Экологическое право. 2019. № 4. С. 17.

⁴¹ Волков Г. А. Указ. соч. С. 5.

по отношению к ним специальные функции⁴¹. Например, в этом аспекте и в такой разновидности РП, как лесоразведение, предусмотрено использование лесов для создания и эксплуатации лесных питомников (п. 10.1 ст. 25 Лесного кодекса РФ, дозволение второго уровня). В то же время в качестве исключения из дозволения второго уровня запрещается использование лесов в этих же целях при невозможности охраны редких и находящихся под угрозой исчезновения лесных растений, занесенных в красные книги РФ или ее субъекта (п. 12 Правил создания лесных питомников и их эксплуатации, утв. приказом Минприроды России от 12.10.2021 № 737). Кроме того, для соответствующего выращивания не допускается применение семян лесных растений, посевные и иные качества которых не проверены (п. 9).

4. Установление ограничений в сфере РП.

Согласно ч. 3 ст. 55 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только *федеральными законами*. В силу этого не могут быть признаны законными ограничения прав и свобод человека и гражданина, установленные не федеральным законом, а иными нормативными правовыми актами⁴².

В то же время часть 3 ст. 15 Конституции РФ закрепляет, что *любые нормативные правовые акты*, затрагивающие права, свободы и обязанности, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения. Суд не вправе основывать свое решение на таких неопубликованных нормативных правовых актах⁴³. Указанное конституционное положение получило развитие в п. 10 Указа Президента РФ № 763⁴⁴, согласно которому нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, не опубликованные в установленном порядке, не влекут правовых последствий, не могут использоваться при разрешении споров, служить основанием

для регулирования отношений и применения санкций.

Возникает вопрос о соотношении ч. 3 ст. 15 и ч. 3 ст. 55 Конституции РФ с позиции правового лимитирования и видов нормативных правовых актов. Имеют ли области пересечения формулировка «затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина» (ч. 3 ст. 15) и словосочетание «ограничения права» (ч. 3 ст. 55)? На поставленный вопрос необходимо ответить утвердительно.

Существуют случаи, когда федеральным законом предусмотрена возможность введения ограничений не только федеральными органами исполнительной власти, но и субъектами РФ и муниципальными образованиями, закрепляемых подзаконными нормативными правовыми актами. Кроме федеральных законов, законодатель допускает установление ограничений и иными нормативными правовыми актами⁴⁵. Показательным примером является установление ограничений нормативными правовыми актами субъектов РФ и органов местного самоуправления при создании ООПТ регионального и местного значения. В научной литературе обоснованно признается, что отдельные документы, определяющие правовой режим конкретных ООПТ (положение об ООПТ, паспорт памятника природы и др.), — это способ уточнения правового режима соответствующих земель⁴⁶.

Согласно п. 4 ст. 2 Федерального закона «Об ООПТ» ООПТ, помимо федерального, могут иметь региональное или местное значение и находиться в ведении органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. В нормативных правовых актах субъектов РФ и муниципальных образований, которыми создаются ООПТ регионального и местного значения, содержатся ограничения хозяйственной и иной деятельности, распро-

⁴² Абз. 3 п. 21 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 15.06.2010 № 16 (ред. от 09.02.2012) «О практике применения судами Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации»» // Бюллетень ВС РФ. 2010. № 8.

⁴³ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31.10.1995 № 8 (ред. от 03.03.2015) «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» // Бюллетень ВС РФ. 1996. № 1.

⁴⁴ Указ Президента РФ от 23.05.1996 № 763 (ред. от 03.03.2022) «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2663.

⁴⁵ См.: определение «требования в области ООС», закрепленное в ст. 1 Федерального закона «Об ООС».

⁴⁶ *Александрова А. Ю.* Правовое регулирование использования земель поселений для застройки в России : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 5, 116, 118–120, 123.

страняющиеся на земельные участки в их составе. Например, в отношении земельных участков в ООПТ местного значения города Казани «Парк Победы» и «Центральный парк культуры и отдыха имени М. Горького» установлены следующие запреты: движение транспорта вне дорог общего пользования; сбор цветов и лекарственных трав; пребывание с пневматическим и иным оружием, рогатками, сачками и др.⁴⁷ В отношении земельных участков, входящих в заповедную зону ООПТ местного значения — рекреационной местности «Парк “Савиново”», запрещено строительство любых объектов инфраструктуры, размещение спортивных и детских площадок и др.⁴⁸ (Любопытно, что постановление руководителя Исполкома г. Казани «Об утверждении границ особо охраняемых природных территорий местного значения “Парк Победы” и “Центральный парк культуры и отдыха имени М. Горького”» было принято в 2009 г., а опубликовано лишь в 2016 г. В период 2009–2016 гг. оно не подлежало применению как не опубликованное для всеобщего сведения.)

Таким образом, ограничения прав вводятся только федеральными законами, включая и сферу РП. При этом в законе может быть закреплено общее ограничение прав, а в иных нормативных правовых актах любого уровня осуществляется конкретизация, уточнение такого ограничения.

Выводы. В объективном смысле запреты и ограничения определяют объем и способы осуществления права — общие пределы дозволенного поведения участников отношений в конкретной части социальной действительности. При этом в объективном срезе пределы дозволенного поведения представляют собой общие правила правомерности поведения — всегда объективны, ибо устанавливаются законодателем. В субъективном смысле ограничение прав показывает, какие правомочия у конкретного участника правоотношений ограничены или отсутствуют. Под действием ограничений про-

исходит сужение возможности осуществления субъективного права, но его объем и содержание остаются неизменными.

«Природоохранные требования» являются правовым средством, значение которого шире, чем правовые «запреты» и «ограничения». Требования в сфере ООС, помимо обязательных условий и ограничений, включают в себя и иные правовые средства: 1) предписания (позитивные обязывания), 2) запреты и 3) дозволения с ограничивающими условиями.

Основная цель правового регулирования при установлении запретов и ограничений в области обеспечения РП — сдерживание деятельности хозяйствующих субъектов в рамках ассимиляционной емкости окружающей природной среды. Дополнительная цель правового регулирования — улучшение окружающей природной среды, восстановление ее нарушенного состояния, повышение устойчивости экологических систем.

Общий запрет как первый уровень нормативного регулирования позволяет обеспечить неистощительное природопользование как начальную стадию РП. Правовые средства второго уровня нормативного регулирования также направлены на обеспечение использования окружающей природной среды в рамках ее ассимиляционной емкости. В то же время на втором уровне действуют правовые стимулы, которые мотивируют природопользователей не просто исполнять обязанности, поддерживая неистощительное природопользование, а перейти к повышению устойчивости экологических систем. Третий уровень нормативного регулирования составляют запреты, направленные на повышение устойчивости экологических систем.

Только федеральными законами вводятся ограничения прав, включая и сферу РП. При этом в законе может быть закреплено общее ограничение прав, а в иных нормативных правовых актах любого уровня может быть осуществлена конкретизация такого ограничения.

⁴⁷ Постановление руководителя Исполкома муниципального образования г. Казани от 20.02.2009 № 826 (ред. от 04.04.2014) «Об утверждении границ особо охраняемых природных территорий местного значения “Парк Победы” и “Центральный парк культуры и отдыха имени М. Горького”» // Сборник документов и правовых актов муниципального образования г. Казани. 10.03.2016. № 8. С. 382.

⁴⁸ Постановление Исполкома муниципального образования г. Казани от 19.05.2021 № 1244 «О создании особо охраняемой природной территории местного значения — рекреационной местности “Парк “Савиново”» // Сборник документов и правовых актов муниципального образования г. Казани. 27.05.2021. № 19. С. 304.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Абанина Е. Н. [и др.] Запреты в праве и правовой политике: общетеоретический и отраслевой аспекты : монография / под ред. А. В. Малько. — М. : РИОР : Инфра-М, 2020. — 377 с.
2. Актуальные проблемы теории земельного права России : монография / Е. Н. Абанина, Н. Н. Аверьянова, А. П. Анисимов [и др.] ; под общ. ред. А. П. Анисимова. — М. : Юстицинформ, 2020. — 800 с.
3. Александрова А. Ю. Правовое регулирование использования земель поселений для застройки в России : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2008. — 162 с.
4. Андреев Ю. Н. Ограничения в гражданском праве России. — СПб. : Юридический центр-Пресс, 2011. — 400 с.
5. Ашихмина А. В. Конституционно-правовой механизм ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2009. — 35 с.
6. Васильева М. И. О методах, средствах и способах правового регулирования экологических отношений // Экологическое право. — 2009. — № 2/3. Специальный выпуск. — С. 56–67.
7. Волков Г. А. Уровни нормативного регулирования экологических отношений // Экологическое право. — 2018. — № 6. — С. 3–7.
8. Гопия Г. О. Ограничения имущественных прав с целью обеспечения экологической безопасности (гражданско-правовой аспект) : дис. ... канд. юрид. наук. — Краснодар, 2011. — 210 с.
9. Едкова Т. А. Обсуждение доктрины запретов в административном праве // Журнал российского права. — 2013. — № 8 (200). — С. 137–144.
10. Квитко А. Ф. Конституционно-правовые основы ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2007. — 35 с.
11. Корнилова У. В. Правовое регулирование ограничений оборотоспособности земельных участков : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2016. — 26 с.
12. Лапаева В. В. Критерии ограничения прав человека с позиций либертарной концепции правоприменения // Журнал российского права. — 2006. — № 4. — С. 103–115.
13. Логунова М. В. Ограничения оборотоспособности земельных участков в публичных интересах : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2016. — 30 с.
14. Лунева Е. В. Правовой режим земельных участков в особо охраняемых природных территориях. — М. : Статут, 2018. — 159 с.
15. Лунева Е. В. Экологические императивы в системе правовых предписаний о рациональном природопользовании // Журнал российского права. — 2020. — № 6. — С. 148–161.
16. Малько А. В. Стимулы и ограничения в праве. — М. : Юрист, 2003. — 250 с.
17. Митякина Н. М., Туранин В. Ю. Субъекты сельскохозяйственной деятельности как адресаты правовых требований рационального природопользования в сельском хозяйстве // Экологическое право. — 2019. — № 4. — С. 17–20.
18. Михайлов В. В. Социальные ограничения: структура и механика подавления человека. — М., 2006. — 277 с.
19. Мухитдинов Н. Б. К вопросу о роли права в обеспечении рационального и комплексного использования природных ресурсов // Избранные труды : в 9 т. Т. 2 : Основы горного права: некоторые важные положения теории и практики. — Изд. 2-е, доп. — Алматы, 2010. — 420 с.
20. Право природопользования в СССР / отв. ред. И. А. Иконичкая. — М. : Наука, 1990. — 196 с.
21. Ревакин А. П. Ограничения прав на земельные участки в публичных интересах : дис. ... канд. юрид. наук. — СПб., 2019. — 213 с.
22. Ухлоva Е. В. Экологические ограничения прав граждан на землю в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2011. — 27 с.
23. Хлуденева Н. И. Оценка эффективности применения эколого-правовых ограничений экономической деятельности в России // Журнал российского права. — 2021. — № 4. — С. 157–172.

Материал поступил в редакцию 31 августа 2022 г.

REFERENCES

1. Abanina EN, et al. Malko AV, editor. Zaprety v prave i pravovoy politike: obshcheteoreticheskiy i otraslevoy aspekt [Prohibitions in law and legal policy: general theoretical and sectoral aspects]. Moscow: RIOR: Infra-M Publ.; 2020. (In Russ.).
2. Abanina EN, Averyanova NN, Anisimov AP, et al. Anisimov AP, editor. Aktualnye problemy teorii zemelnogo prava Rossii [Actual problems of the theory of land law in Russia]. Moscow: Justicinform Publ.; 2020. (In Russ.).
3. Alexandrova AYu. Pravovoe regulirovanie ispolzovaniya zemel poseleniy dlya zastroyki v Rossii: dis. ... kand. yurid. nauk [Legal regulation of the use of settlement lands for development in Russia: Cand. Sci. (Law) Thesis]. Moscow; 2008. (In Russ.).
4. Andreev YuN. Ogranicheniya v grazhdanskom prave Rossii [Restrictions in the civil law of Russia]. St. Petersburg: Law Center-Press; 2011. (In Russ.).
5. Ashikhmina AV. Konstitutsionno-pravovoy mekhanizm ogranicheniya prav i svobod cheloveka i grazhdanina v Rossiyskoy Federatsii: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk [Constitutional and legal mechanism of restriction of human and civil rights and freedoms in the Russian Federation: abstract. Cand. Sci. (Law) Thesis]. Moscow; 2009. (In Russ.).
6. Vasilyeva MI. O metodakh, sredstvakh i sposobakh pravovogo regulirovaniya ekologicheskikh otnosheniy [On methods, means and methods of legal regulation of environmental relations]. *Environmental Law*. 2009;2(3):56-65. (In Russ.).
7. Volkov GA. Urovni normativnogo regulirovaniya ekologicheskikh otnosheniy [Levels of the statutory regulation of environmental relationships]. *Environmental Law*. 2018;6:3-7. (In Russ.).
8. Gopiya GO. Ogranicheniya imushchestvennykh prav s tselyu obespecheniya ekologicheskoy bezopasnosti (grazhdansko-pravovoy aspekt): dis. ... kand. yurid. nauk. [Restrictions of property rights in order to ensure environmental safety (civil law aspect): Cand. Sci. (Law) Thesis]. Krasnodar; 2011. (In Russ.).
9. Edkova TA. Obsuzhdenie doktriny zapretov v administrativnom prave [Discussion of the doctrine of prohibitions in administrative law]. *Journal of Russian Law*. 2013;8(200):137-144. (In Russ.).
10. Kvitko AF. Konstitutsionno-pravovye osnovy ogranicheniya prav i svobod cheloveka i grazhdanina v Rossiyskoy Federatsii: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk [Constitutional and legal foundations of the restriction of human and civil rights and freedoms in the Russian Federation: abstract. Cand. Sci. (Law) Thesis]. Moscow; 2007. (In Russ.).
11. Kornilova UV. Pravovoe regulirovanie ogranicheniy oborotospособности zemelnykh uchastkov: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk [Legal regulation of restrictions on the turnover of land plots: abstract. Cand. Sci. (Law) Thesis]. Moscow; 2016. (In Russ.).
12. Lapaeva VV. Kriterii ogranicheniya prav cheloveka s pozitsiy libertarnoy kontseptsii pravoprimeneniya [Criteria for the restriction of human rights from the standpoint of the libertarian concept of law enforcement]. *Journal of Russian Law*. 2006;4:103-115. (In Russ.).
13. Logunova MV. Ogranicheniya oborotospособности zemelnykh uchastkov v publichnykh interesakh: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk [Restrictions on the turnover of land plots in the public interest: abstract. Author's Abstract]. Moscow; 2016. (In Russ.).
14. Luneva EV. Pravovoy rezhim zemelnykh uchastkov v osobo okhranyaemykh prirodnykh territoriyakh [Legal regime of land plots in specially protected natural territories]. Moscow: Statute Publ.; 2018. (In Russ.).
15. Luneva EV. Ekologicheskie imperativy v sisteme pravovykh predpisaniy o ratsionalnom prirodopolzovanii [Environmental imperatives in the system of legal regulations on rational use of natural resources]. *Journal of Russian Law*. 2020;6:148-161. (In Russ.).
16. Malko AV. Stimuly i ogranicheniya v prave [Incentives and restrictions in law]. Moscow: Jurist Publ.; 2003. (In Russ.).
17. Mityakina NM, Turanin VYu. Subekty selskokhozyaystvennoy deyatel'nosti kak adresaty pravovykh trebovaniy ratsionalnogo prirodopolzovaniya v selskom khozyaystve [Subjects of agricultural activities as addressees of legal claims for the rational use of natural resources in agriculture]. *Environmental Law*. 2019;4:17-20.
18. Mikhailov VV. Socialnye ogranicheniya: struktura i mehanika podavleniya cheloveka [Social constraints: the structure and mechanics of human suppression]. Moscow; 2006. (In Russ.).
19. Mukhitdinov NB. K voprosu o roli prava v obespechenii racionalnogo i kompleksnogo ispolzovaniya prirodnykh resursov [On the question of the role of law in ensuring rational and integrated use of natural resources].

- Selected works: in 9 vols. Vol. 2: Fundamentals of Mining Law: some important provisions of theory and practice. 2nd ed. Almaty; 2010. (In Russ.).
20. Ikonitskaya IA, editor. Pravo prirodopolzovaniya v SSSR [The law of nature management in the USSR]. Moscow: Nauka Publ.; 1990. (In Russ.).
 21. Revyakin AP. Ogranicheniya prav na zemelnye uchastki v publichnykh interesakh: dis. ... kand. yurid. nauk [Restrictions of rights to land plots in the public interest: Cand. Sci. (Law) Thesis]. St. Petersburg; 2019. (In Russ.).
 22. Ukhlova EV. Ekologicheskie ogranicheniya prav grazhdan na zemlyu v Rossiyskoy Federatsii: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk [Environmental restrictions of citizens' rights to land in the Russian Federation: abstract. Cand. Sci. (Law) Thesis]. Moscow; 2011. (In Russ.).
 23. Khludeneva NI. Otsenka effektivnosti primeneniya ekologo-pravovykh ogranicheniy ekonomicheskoy deyatel'nosti v Rossii [Assessment of the effectiveness of the application of environmental and legal restrictions on economic activity in Russia]. *Journal of Russian Law*. 2021;4:157-172. (In Russ.).