

Саурин Александр Анатольевич

кандидат юридических наук,
заместитель Главы администрации
Краснодарского края
dom-hors@mail.ru

ПРОБЛЕМЫ КОНСТИТУЦИОННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОГРАНИЧЕНИЯ ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ НА ЗЕМЛЮ И ПРИРОДНЫЕ РЕСУРСЫ

Аннотация:

Статья посвящена исследованию проблем конституционного регулирования ограничений права собственности на землю и природные ресурсы. В работе выявляются противоречия, связанные с закреплением этого института в Конституции Российской Федерации в сопоставлении с конституциями зарубежных стран и особенностями международно-правового регулирования данного института.

Ключевые слова:

право собственности на землю и природные ресурсы, конституционные объекты права собственности, ограничения права собственности.

Saurin Alexander Anatolyevich

PhD in Law,
Deputy Head of the Administration of
the Krasnodar Territory
dom-hors@mail.ru

PROBLEMS OF CONSTITUTIONAL REGULATION OF RESTRICTION ON RIGHTS OF LAND AND NATURAL RESOURCE AS PRIVATE PROPERTY

Summary:

The article deals with the problems of constitutional regulation of restriction on rights of land and natural resource as private property. The author discusses issues and contradictions in legislative securing of this institution in the Constitution of the Russian Federation in comparison with the constitutions of the foreign countries and specific features of the international legal regulation of the institution.

Keywords:

property rights on land and natural resources, constitutional property right objects, property right restrictions.

Конституция Российской Федерации признает землю и другие природные ресурсы основой жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Данный подход полностью соответствует положениям международного права, которые подчеркивают его суверенный характер, дающий возможность свободно, без каких-либо внешних или внутренних ограничений или изъятий владеть, пользоваться и распоряжаться природными ресурсами. Так, в Резолюции VII сессии Генеральной Ассамблеи ООН от 21.12.1952 г. № 626 «О праве свободной эксплуатации естественных богатств и ресурсов» прямо указано, что «право народов свободно распоряжаться своими естественными богатствами и ресурсами и свободно их эксплуатировать, является их неотъемлемым суверенным правом и соответствует целям и принципам Устава Организации Объединенных Наций» [1].

Дальнейшее развитие этих положений нашло отражение в нормах Международного пакта от 16.12.1966 г. «Об экономических, социальных и культурных правах», ратифицированного Указом Президиума ВС СССР от 18.09.1973 г. № 4812–VIII [2]. Статьи Пакта предусматривают «неотъемлемое право народов для достижения своих целей полностью и свободно обладать, пользоваться и распоряжаться своими естественными богатствами и ресурсами. При этом ни один народ ни в коем случае не может быть лишен принадлежащих ему средств существования». Очевидно, что под «обладанием» подразумевается владение землей и природными ресурсами; право, которое в совокупности с правами пользования и распоряжения и представляет собой содержание права собственности. Но означает ли это, что права народа, государства в отношении конституционных объектов собственности (земли и природных ресурсов) являются практически неограниченными? На первый взгляд, дело обстоит именно так. Действительно, право (собственности) народа РФ в отношении земли и природных ресурсов (как было показано выше) превалирует над аналогичным правом других (проживающих на соответствующей территории) народов на эти же объекты. Народ, принимая конституцию, устанавливает экономическую систему государства. Народ – это носитель суверенитета, и потому именно его можно назвать «естественным» собственником земли и природных ресурсов. Наконец, право собственности на землю и природные ресурсы – это, в сущности, экономическая основа суверенитета государства: без земли, без природных ресурсов, невозможно обладать всей полнотой власти над территорией. А суверенитет по определению ограничению не подлежит. Однако при этом нельзя не отметить, что данному праву народа, по сути, противостоят (столь же естественные и неотъемлемые) права его представителей – отдельных индивидов, реализующих право частной собственности. Но возможность определения границы, баланса, точек соприкосновения и взаимоограничения этих прав,

безусловно, остается за народом, за носителем государственного суверенитета. И поэтому, как представляется, корректно в данном контексте говорить не об ограничении права собственности народа (все-таки «ограничение» в силу лексического смысла данного понятия предполагает некий внешний источник, его определяющий), а о его самоограничении. Именно посредством принятия конституции государства и вводятся данные самоограничения, проводится баланс между правом частной и публичной собственности.

Но в то же время многие исследователи справедливо указывают на тот факт, что нормы ч. 1 ст. 9 Конституции РФ о том, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в России как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, сформулированы нечетко, расплывчато и весьма декларативно [3]. И действительно, используются кем? О каких народах идет речь? Есть ли разница в этом случае применительно к использованию природных ресурсов между субъектами РФ, образованными по национальному и по территориальному критериям (несмотря на формально провозглашенный в ст. 5 Конституции Российской Федерации принцип равенства ее субъектов между собой)? Как определить, какие именно народы проживают на территории, содержащей природные ресурсы? Можно ли считать одного или нескольких представителей частью такого народа, имеющего право на доступ к природным ресурсам? Ни на один этот вопрос Конституция Российской Федерации не дает ответа. Более того, к сожалению, данная норма порождает противоречия, связанные непосредственно с правом собственности на данные объекты.

Правовые позиции Конституционного Суда, направленные на толкование, уточнение данных норм, также, к сожалению, не разъясняют эту ситуацию. Конституционный Суд указал, что «конституционная характеристика земли как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, то есть всего многонационального народа Российской Федерации, предопределяет конституционное требование рационального и эффективного использования, а также охраны земли как важнейшей части природы, естественной среды обитания человека, природного ресурса, используемого в качестве средства производства в сельском и лесном хозяйстве, основы осуществления хозяйственной и иной деятельности. Это требование адресовано государству, его органам, всем участникам общественных отношений. Оно является базовым для законодательного регулирования в данной сфере и обуславливает право федерального законодателя устанавливать особые правила, порядок, условия пользования землей» [4]. То есть Конституционный Суд сводит конституционную формулировку к требованиям, к определению обязанностей субъектов в отношении земли и природных ресурсов, но оставляет открытым вопрос о правах.

И главный из них: можно ли считать, что народы, право на осуществление государственности которых воплощено в системе органов государственной власти субъектов Российской Федерации, обладают правом собственности на землю и природные ресурсы? Как мы помним, Федеративный договор от 31 марта 1992 г. (Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти РФ и органами власти суверенных республик в составе страны) [5] давал утвердительный ответ на этот вопрос. Ч. 3 ст. III Федеративного договора установила, что земля и ее недра, воды, растительный и животный мир являются достоянием (собственностью) народов, проживающих на территории соответствующих республик. Вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами регулируются Основами законодательства Российской Федерации и законодательством республик в составе Российской Федерации. По взаимной договоренности федеральных органов и органов государственной власти республик в составе страны определяется статус федеральных природных ресурсов. То есть Федеративный договор исходил из принципа разграничения собственности на природные ресурсы на основе «взаимных договоренностей» Российской Федерации и ее субъектов.

При этом согласно абз. 3 ч. 1 Заключительных и переходных положений Конституции Российской Федерации в случае несоответствия ее положениям Федеративного договора – Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами, отвечающими за суверенность республик в ее составе; органами государственной власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации; органами государственной власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации, а также других договоров между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и субъектами страны – действуют положения Конституции Российской Федерации.

Но проблема в том, что Конституция прямо не решает вопрос о собственности на землю и (другие) природные ресурсы. Позиция Конституционного Суда РФ по данному вопросу выглядит крайне неубедительной: исходя из предписаний ст. 9 и 36 Конституции, полагает Конституцион-

ный Суд, федеральное законодательство в области регулирования земельных отношений определяет, что земля и другие природные ресурсы, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц либо муниципальных образований, являются государственной собственностью и могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому иными способами в той мере, в какой их оборот допускается соответствующими законами [6]. Но в названных статьях Конституции нет предписаний такого рода. Данные конституционные формулировки крайне расплывчаты, нечетки по сути, не отвечают правилам юридической техники: действительно, если указать (как это сделано в ч. 2 ст. 9 Конституции), что «земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности», то это означает не только создать «пустую», не порождающую правовых последствий норму, но, более того, серьезно усложнить дальнейшее развитие отношений в сфере присвоения земель и природных ресурсов. Очевидно, что, исходя из конституционной логики, земля и другие природные ресурсы могут находиться, а могут и не быть в той или иной форме собственности. Кто должен решать данный вопрос неясно, ведь государство, если исходить из формулировок Конституции РФ, ровно такой же участник отношений присвоения, как и субъекты страны, муниципальные образования, частные, коллективные собственники и прочее – это подтверждается положениями п. «в» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации, согласно которым вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами относятся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Конституционный Суд Российской Федерации сформулировал свою правовую позицию (которая подробно будет проанализирована в дальнейших разделах работы), заключающуюся в том, гарантированность охраны и использования земли и других природных ресурсов как основы их жизни и деятельности, то есть как естественного богатства, ценности (достояния) всенародного значения не может означать, что право собственности на природные ресурсы принадлежит (только) субъектам Российской Федерации [7]. С этим трудно не согласиться, но обращает на себя внимание явно просматриваемая подмена понятий: «всенародный» и «народов, проживающих на соответствующей территории» – это термины, не совпадающие по объему. Конституционный Суд явно расширил конституционную формулировку и тем самым создал правовые возможности для ограничения права государственной собственности на уровне субъектов Российской Федерации.

Ряд исследователей в связи с этим указывает на то, что приведенные нормы Федеративного договора противоречат Конституции и не должны применяться. Ч. 1 ст. 9 должна трактоваться как обязанность органов власти Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований, физических и юридических лиц по рациональному и эффективному использованию земли и других природных ресурсов; их охране от нерационального использования, порчи, заражения; восстановлению и улучшению возобновляемых природных ресурсов и экономному расходованию невозобновляемых. Все это должно осуществляться в интересах каждого земле-владельца и природопользователя, а также в интересах многонационального народа России и каждого из входящих в его состав народов, с учетом обеспечения прав будущих поколений. 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 другими) интересами, правами других лиц, потребностями защиты основ конституционного строя, нравственности и здоровья населения [8]. С этим утверждением сложно согласиться: по сути, все приводимые выводы и комментарии связаны исключительно с нормой об охране земли и природных ресурсов. За рамками исследования остается вопрос об использовании данных объектов и о субъектах такого использования. Прямого ответа на вопрос о субъектах исследуемая норма не содержит, но, исходя из того, что в ней прямо названы «народы, проживающие на соответствующей территории», вполне логично предположить, что такое право (а право пользования – это одно из правомочий собственника) должно принадлежать именно им. Но тогда вполне резонно предположить также и то, что право собственности может быть закреплено только за «всеми народами» (исходя из правовой позиции Конституционного Суда – а «все народы», очевидно, представляет у нас только государство, то есть Российская Федерация), а не за теми, которые «проживают на соответствующей территории» (несмотря на прямое предписание Конституции РФ). То есть собственность на землю и природные ресурсы не должна быть разграничена, – сосредоточена на федеральном уровне. На практике, как мы видим, этого не происходит, наоборот, собственность на землю и природные ресурсы разграничивается между государством и его субъектами, и в данном контексте, таким образом, вполне можно утверждать, что речь идет об ограничении (возможно, более корректно говорить о «самоограничении») права государственной собственности на федеральном уровне.

При этом нельзя не отметить, что в Конституции РФ данный баланс явно был смещен в сторону приоритета права частной собственности. Она, устанавливая частную собственность в качестве одной из основ конституционного строя, провозгласила, развивая это положение, принципы свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств, поддержки конкуренции (ничем не ограниченной), свободы экономической деятельности. В соотношении с этими нормами отмеченные выше положения о социальном характере российского государства выглядят декларативными. Как представляется, Конституция Российской Федерации не предусматривает даже абстрактных возможностей ограничения частной собственности в общественных интересах, более того, государственная и муниципальная формы собственности, указываемые в Конституции Российской Федерации в контексте признания и равной защиты с частной и иными формами собственности, не регулируются как средства достижения целей социального государства; даже по отношению к ним не устанавливается социальное содержание права собственности, не предписывается его использование во имя социального блага. По сути, право публичной собственности никак не ограничено в Конституции и по аналогии с правом частной собственности сведено к классической «триаде» – ничем не лимитированному праву владения, пользования и распоряжения имуществом. А попытки государства законодательно ограничить, очертить границы права публичной собственности постоянно встречают критику, в том числе, звучащую и на международном уровне, связанную с тем, что законодатель выходит за рамки, обозначенные Конституцией Российской Федерации.

А, между тем, ограничения права собственности – это совершенно общепринятая практика в конституционном праве зарубежных государств. Ограничивается (обременяется, «самоограничивается») право публичной собственности, например: признаются права «иных субъектов» на государственную собственность. Так, одной из тенденций, зародившейся еще в конце XVIII в., продолжившейся в XIX и даже в XX вв., стало признание (следует подчеркнуть, что речь идет именно о «признании», а не о «предоставлении») права собственности на землю и природные ресурсы коренных (но не государствообразующих) народов; включение права собственности или элементов его содержания (прежде всего, права пользования) в число «традиционных прав» этих народов. Эти положения отражены в Конституции США 1789 г., Конституционном акте Новой Гранады (Колумбии) 1811 г., Конституции Венесуэлы 1811 г., Конституции Испании 1812 г., в Конституциях Чили, Перу, Мексики, Эквадора и других стран Латинской Америки, которые были приняты в течение XIX–XX вв.

В 1991 г. соответствующие нормы были включены в Конституцию Колумбии, в 1992 г. – Парагвая и Мексики, в 1993 г. – Перу. В 1994 г. они были приняты в Боливии и Аргентине, в 1996 г. – в Эквадоре, в 1999 г. – в Венесуэле. Исследователи отмечают, что в ряде латиноамериканских конституций коренные (индейские) народы рассматриваются в качестве субъектов публичного права, осуществляющих самоуправление на своих территориях (Боливия, Гватемала, Колумбия). Вопросы собственности на землю, на которой проживают данные коренные народы (Бразилия, Боливия, Эквадор) были решены в их пользу. Наконец, были установлены общие принципы участия коренных народов в использовании природных ресурсов, в результате чего реализация права публичной собственности на них и на землю осуществляется коренными народами («при их непосредственном участии»), даже в тех случаях, когда формально публичная собственность является неделимой и принадлежит государству, например: ст. 231 Конституции Бразилии не только признает за индейцами право на постоянное владение землями, которые они традиционно занимают, но и исключительное право пользования природными ресурсами этих территорий, а также объявляет недействительными любые акты, направленные на занятие, получение в собственность и обладание этими землями [9].

Таким образом, все сказанное приводит к выводу о том, что, несмотря на отсутствие прямых упоминаний в Конституции Российской Федерации, именно ее народ является собственником земли и природных ресурсов – он же и источником власти, и источник потенциальных ограничений (ему же принадлежащего) права собственности. Данное понятие следует отличать от государственного суверенитета или суверенных прав народа – поскольку речь идет не об осуществлении власти, не о распространении юрисдикции на определенную территорию, а именно о праве собственности (хотя в данном случае и не являющемся субъективным, но сходным по содержанию с этим субъективным правом). При этом нельзя не отметить, что границы данного права и территориальные пределы юрисдикции в рассматриваемом случае совпадают. Более того, реализация народом права собственности неотделима и от деятельности государства, от реализации функций публичного собственника. Связано это с тем, что народ в современных условиях не может существовать вне определенных публично-правовых форм. Основной из них является форма существования в рамках государственно-правового устройства. А это означает, что функ-

ции выражения и воплощения воли народа, в том числе связанные и с реализацией права собственности на землю и природные ресурсы, и с его ограничениями возложены на государство.

Ссылки:

1. Объединенные нации. Резолюции, принятые Генеральной Ассамблеей ООН на седьмой сессии за время с 14.10.1952 г. по 21.12.1952 г. // Генеральная Ассамблея. Официальные отчеты. Седьмая сессия. Дополнение № 20 (A/2361). Нью-Йорк, 1952. С. 22–23.
2. Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. № 12. 1994.
3. Гребенников В.В. Институт собственности в условиях рыночной экономики и социального государства / под ред. Ю.А. Дмитриева. М., 1996. С. 26.
4. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23.04.2004 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной Думы». Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 18. Ст. 1833.
5. Федеративный договор. Документы. Комментарий. М., 1994.
6. Постановление Конституционного Суда ...
7. Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 25. Ст. 2728.
8. Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий / под ред. Ю.А. Дмитриева. М., 2007; Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации / под общ. ред. В.Д. Карповича. М., 2002. С. 124.
9. Андреева Г.Н. Объекты права собственности в конституциях зарубежных стран: ретроспективный взгляд // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 1.

References:

1. 'United nations. Resolutions adopted by the UN General Assembly at the seventh session during 10.14.1952 to 21.12.1952' 1952, *General Assembly. Official Records. The seventh session. Supplement number 20 (A/2361)*, New York, pp. 22-23.
2. *Bulletin of the Supreme Court of the Russian Federation* 1994, no. 12.
3. Grebennikov, VV 1996, *Institution of property in a market economy and the welfare state*, in Dmitriev, YA (ed.), Moscow, p. 26.
4. 'Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation of 23.04.2004, the number 8-P "On the Constitutionality of the Land Code of the Russian Federation in connection with the request of the Murmansk Regional Duma" 2004, *Collection of Laws of the Russian Federation*, no. 18, art. 1833.
5. *Federal agreement. Documents. Comment* 1994, Moscow.
6. 'Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation of 23.04.2004, the number 8-P "On the Constitutionality of the Land Code of the Russian Federation in connection with the request of the Murmansk Regional Duma" 2004, *Collection of Laws of the Russian Federation*, no. 18, art. 1833.
7. 'Decision of the Constitutional Court on June 7, 2000 № 10-P in the case of the constitutionality of certain provisions of the Constitution of the Republic of Altai and the Federal Law "On general principles of organization of legislative (representative) and executive bodies of state power of subjects of the Russian Federation" 2000, *Collection of the Russian Federation*, no. 25, art. 2728.
8. Dmitriev, YA (ed.) 2007, *The Constitution of the Russian Federation. Scientific-practical commentary*, Moscow; Karpovich, VD (ed.) 2002, *Commentaries to the Constitution of the Russian Federation*, Moscow, p. 124.
9. Andreeva, GN 2007, 'Proprietary rights in the constitutions of other countries: retrospective', in *Constitutional and municipal law*, no. 1.