

УДК 342(470):349.4

К ВОПРОСУ О ЗЕМЛЕ КАК ОСНОВЕ ЖИЗНИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НАРОДОВ, ПРОЖИВАЮЩИХ НА СООТВЕТСТВУЮЩЕЙ ТЕРРИТОРИИ

Ю.В. Васильчук

Тверской государственной университет

Рассматривается вопрос о правовом значении конституционного положения, в силу которого земля и другие природные ресурсы в РФ являются основой жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, и о реализации этого положения в земельном законодательстве.

Ключевые слова: Конституция РФ, земля как основа жизни и деятельности.

Конституция РФ является основным и важнейшим источником всех отраслей права, в том числе и земельного. Признание того или иного субъективного права на конституционном уровне имеет безусловное значение. Трудно переоценить влияние положений Конституции РФ на последующее развитие земельных отношений. Конституция РФ содержит целый ряд норм, определяющих основы правового регулирования земельных правоотношений (ст. 9, 36, 72 и др.).

Ни в коей мере не умаляя влияния всех вышеперечисленных и иных норм, содержащихся в Конституции РФ, на развитие земельного законодательства, представляются принципиально важными положения, содержащиеся в ст. 9 Конституции РФ, относящиеся к характеристике основ конституционного строя российского государства, которые концептуально определяют дальнейшее развитие земельного законодательства, определяют основу земельного строя и особое правовое положение земли как объекта правовых отношений.

В соответствии со ст. 9 Конституции РФ земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности.

Некоторые субъекты Российской Федерации восприняли положения ст. 9 Конституции РФ как возможность объявить себя собственниками природных ресурсов, в том числе и земли, расположенных в пределах территории данного субъекта.

Конституционный Суд РФ в Постановлении от 7 июня 2000 г. № 10-П по делу о проверке отдельных положений Конституции Республики Алтай и ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» указал следующее. По смыслу оспариваемого положения ч. 1 ст. 16 во взаимосвязи с другими положениями данной статьи, а также со ст. 4 Конституции Республики Алтай все природные ресурсы (земля, недра, леса, растительный и животный мир, водные и другие природные ресурсы) на территории Республики Алтай объявлены достоянием (собственностью) именно Республики Алтай, которая, провозглашая себя суверенным государством, полагает, что она вправе определять, находятся ли природные ресурсы в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности, основания и пределы права на которую, согласно ч. 1 ст. 72 Конституции Республики Алтай, устанавливаются федеральными и республиканскими законами.

Таким образом, оспариваемым положением ст. 16 Конституции Республики Алтай закрепляется, что Республике Алтай изначально принадлежит право собственности на все природные богатства на ее территории, а право на разграничение собственности в отношении природных ресурсов, в том числе их отнесение к федеральной собственности, и право на установление других, кроме государственной, форм собственности на них рассматриваются как производные от права Республики Алтай в качестве собственника.

Положение ч. 1 ст. 16 Конституции Республики Алтай, согласно которому земля, недра, леса, растительный и животный мир, водные и другие природные ресурсы являются достоянием (собственностью) Республики Алтай, как допускающее признание за Республикой Алтай права собственности на все природные ресурсы, находящиеся на ее территории, ограничивает суверенитет Российской Федерации и нарушает установленное Конституцией Российской Федерации разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов и потому не соответствует Конституции Российской Федерации, ее ст. 4 (ч. 1 и 2), 9, 15 (ч. 1), 36, 72 (п. «в», «г» ч. 1) и 76 (ч. 2 и 5). Вместе с тем с Российской Федерации и ее субъектов не снимается вытекающая из ст. 9 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее ст. 71 и 72 обязанность по охране и обеспечению использования земли и других природных ресурсов как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующих территориях¹.

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П // СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

Также хотелось бы дополнительно к Постановлению Конституционного Суда РФ привести особое мнение судьи В.О. Лучина по данному делу, который отмечает, что Конституция Российской Федерации не содержит понятия «достояние». Однако в ней содержится близкое к нему понятие «основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории» (ст. 9). В Конституции Республики Алтай говорится о том, что природные ресурсы являются национальным богатством ее народа, используются и охраняются как основа его жизни и деятельности (ч. 1 ст. 16). Близость этих понятий была констатирована Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 9 января 1998 г. по делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации. Конституционный Суд Российской Федерации указал, что лесной фонд ввиду его жизненно важной многофункциональной роли и значимости для общества в целом, необходимости обеспечения устойчивого развития и рационального использования этого природного ресурса в интересах Российской Федерации и ее субъектов представляет собой публичное достояние многонационального народа России, как таковой является федеральной собственностью особого рода и имеет специальный правовой режим. В федеральном законодательстве термин «достояние» используется широко и применяется преимущественно в тех случаях, когда необходимо подчеркнуть важность и уникальность соответствующих объектов (природных ресурсов, культурных, исторических, археологических ценностей, животного мира, информационных ресурсов) и тем самым установить для собственника указанных объектов дополнительные ограничения в интересах общества. К таким ограничениям в первую очередь относятся установление целевого характера использования соответствующих объектов, обязанность поддержания их в надлежащем состоянии, эффективного использования, недопустимость или ограничение свободного распоряжения ими, например вывоз за границу культурных ценностей.

При этом характеристика соответствующего объекта как достояния или как основы жизнедеятельности народа является по своей сути и предназначению обоснованием для установления особенностей правового режима такого объекта, в том числе в части, касающейся прав собственности на него. Российское законодательство устанавливает, что субъектами права собственности могут быть физические и юридические лица, Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования.

Народ в качестве субъекта права собственности выступать не может. В то же время народ может выступать субъектом отношений, в которых тот или иной объект объявляется как его достояние, как основа его жизни и деятельности (ч. 1 ст. 9 Конституции Российской

Федерации). Поэтому само по себе объявление природных ресурсов, находящихся на территории Республики Алтай, достоянием народа, проживающего на ее территории, основой его жизни и деятельности, национальным богатством не противоречит Конституции Российской Федерации при условии одновременного признания природных ресурсов в качестве публичного достояния многонационального народа России.

Положения ч. 1 ст. 16 Конституции Республики Алтай отождествляют понятия «достояние» и «собственность» и тем самым создают правовую коллизию. Отождествление указанных понятий ведет к тому, что Республика Алтай в одностороннем порядке объявляет своей собственностью все природные ресурсы, находящиеся на ее территории, тогда как основания приобретения (возникновения) и прекращения права собственности устанавливаются гражданским законодательством, которое в соответствии с Конституцией Российской Федерации (п. «о» ст. 71) относится к ведению Российской Федерации.

Подобная позиция была высказана Конституционным Судом РФ в Определении от 27.06.2000 г. № 92-О по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия – Алания и Республики Татарстан. Конституционный Суд еще раз подчеркнул, что народам, проживающим на территории того или иного субъекта Российской Федерации, должны быть гарантированы охрана и использование земли и других природных ресурсов как основы их жизни и деятельности, т. е. как естественного богатства, ценности (достояния) всенародного значения. Поэтому с Российской Федерации и ее субъектов не снимается вытекающая из ст. 9 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее ст. 71 и 72 обязанность по охране и обеспечению использования земли и других природных ресурсов как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующих территориях. Однако это не может означать, что право собственности на природные ресурсы принадлежит субъектам Российской Федерации. Конституция Российской Федерации не предопределяет обязательной передачи всех природных ресурсов в собственность субъектов Российской Федерации и не предоставляет им полномочий по разграничению собственности на эти ресурсы.

Следовательно, субъект РФ не вправе объявить своим достоянием (собственностью) природные ресурсы на своей территории и осуществлять такое регулирование отношений собственности на природные ресурсы, которое ограничивает их использование в интересах всех народов РФ, поскольку этим нарушается суверенитет РФ.

Н.Н. Аверьянова отмечает, что Конституционный Суд полностью исключил имущественную сущность данного положения, т. е. ч. 1 ст. 9 не имеет намека на отношения собственности на природные ресурсы. Тогда что же вкладывает Конституция в понятие «основа жизни и деятельности народов»? «Всенародное достояние» – также формулировка, которую можно интерпретировать по-разному. Так, в Конституции РСФСР 1978 г. земля, ее недра, воды, растительный и животный мир тоже объявлялись достоянием народов, проживающих на соответствующей территории. Однако такое положение было обусловлено наличием исключительной государственной собственности на данные объекты, которая и выступала гарантом реализации этого принципа, ибо государственная собственность объявлялась достоянием многонационального народа России. Тот факт, что Конституция вносит положения о земле и природных ресурсах в первую главу, уже говорит об особой важности данного вопроса и об особом отношении власти к нему, поэтому с уверенностью можно говорить, что ч. 1 ст. 9 Конституции имеет не только экономические, но и даже в большей степени духовные, социальные и природоохранные истоки. Далее Н.Н. Аверьянова приходит к выводу о том, что положение ч. 1 ст. 9 Конституции Российской Федерации является декларацией прав народов на землю и другие природные ресурсы. Оно не связано с имущественными отношениями, а отражает особую жизненную значимость данных объектов, при этом давая законодателю установку на закрепление в нормативных актах особого режима их использования и охраны. Свою практическую реализацию данное положение находит в отраслевом законодательстве, которое регулирует порядок использования и охраны природных ресурсов для всех граждан Российской Федерации и их объединений².

Придание особого правового статуса земле и другим природным ресурсам характерно и для более ранних периодов развития земельного законодательства. Так, Декрет «О земле»³ 1917 г. содержал следующее положение: «Вся земля: государственная, удельная, кабинетская, монастырская, церковная, посессионная, майоратная, частновладельческая, общественная и крестьянская и т. д., отчуждается безвозмездно, обращается во всенародное достояние и переходит в пользование всех трудящихся на ней...». Далее, как известно, последовал период исключительно государственной собственности на землю и другие природные ресурсы, а для граждан основным правом было право трудового землепользования.

² Аверьянова Н.Н. Природные ресурсы как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории // Конституционное и муниципальное право. 2009 // URL: juristlib.ru

³ СУ РСФСР. 1917. № 1. Ст. 3.

Таким образом, особый статус земли и других природных ресурсов не влечет напрямую установление частной собственности на землю со всеми способами ее защиты и соответствующими гарантиями.

Вместе с тем, как отмечает Н.А. Сыродоев, в настоящее время пришло осознание того, что земля, вне зависимости от установленных форм собственности на нее, является уникальным природным ресурсом, занимает главенствующее место среди материальных условий, необходимых для жизнедеятельности людей, в силу чего она не может не рассматриваться в качестве общественного достояния⁴.

М.М. Бринчук подчеркивает важность положений ст. 9 Конституции РФ в теоретическом и прикладном аспектах; с учетом экологического, экономического и иного потенциала природных ресурсов данная норма определяет роль и место природы в жизнедеятельности общества. Положение Конституции о том, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются как основа жизни и деятельности населения, дает косвенное основание рассматривать не только юридические законы, но и законы природы как факторы общественного развития. Значение данного положения проявляется и в установлении юридического критерия определения государственной политики российского государства, в том числе правовой, и эффективности ее реализации. Этим критерием является публичный интерес обеспечения экологического благополучия⁵.

С тем, что значение положения ст. 9 Конституции проявляется в установлении юридического критерия осуществляемой политики нашего государства, стоит согласиться. Вместе с тем представляется, что не только критерий обеспечения экологического благополучия может быть взят за основу определения эффективности проводимой политики в данной сфере. Государство должно предусмотреть целую систему мер, реализация которых позволит гражданам, проживающим на территории нашей страны, использовать в установленном законом порядке земельные участки в качестве основы своей жизни и деятельности. Речь идет о потенциальной возможности человека удовлетворять свои материальные и иные потребности, напрямую или косвенно связанные с землей. Если речь идет о земле как основе жизни народов, проживающих в пределах РФ, то, безусловно, здесь подчеркивается эколого-правовое значение земли как одного из важнейших компонентов окружающей среды, совокупность которых создает благоприятный для существования человека биологический режим.

⁴ Сыродоев Н.А. Земля как объект гражданского оборота // Государство и право. 2003. № 8.

⁵ Бринчук М.М. 15 лет Конституции РФ в эколого-правовом контексте // Государство и право. 2008. № 12. С. 93.

Несколько шире следует рассматривать положение о том, что земля и другие природные ресурсы – это основа деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. В этом случае речь идет об экономических формах использования земель и других природных ресурсов, о том, что они используются или могут быть использованы обществом при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в качестве источников энергии, продуктов производства и предметов потребления и т. п.

Важной формой реализации государственного интереса в земельном праве являются определение основных направлений государственной земельной политики и разработка системы мероприятий по завершению реформирования земельных отношений и созданию такого правового режима землепользования, который бы обеспечил эффективное использование и охрану земель, определенную социальную справедливость при распределении земель, функционирование цивилизованного рынка земли. Так, в соответствии с ЗК РФ основной формой приобретения земельных участков являются торги. Однако законодатель допускает ряд исключений из данного правила. Особый порядок установлен для приобретения прав на земельные участки для ведения огородничества, садоводства, дачного хозяйства. С 2011 г. существует возможность в особом упрощенном порядке, установленном законом субъекта РФ, выделять бесплатно земельные участки для многодетных семей. Таким образом, не отрицая важность рыночного механизма управления земельным фондом, можно заметить, что существует возможность стимулировать и поощрять различные формы землепользования, реализация которых имеет особое социальное значение.

В связи с этим встает проблема выявления и закрепления правового механизма, который обеспечил бы оптимальное и гармоничное сочетание публичных и частных интересов в земельном праве. Думается, в условиях формирования правового государства должны меняться представления о том, чьи интересы должны быть в первую очередь предметом защиты публичного и частного права. В.Ф. Яковлев подчеркивает, «что и для публичного, и для частного права единой целью в соответствии со ст. 2 Конституции РФ является человек, его права и свободы. Публичное и частное право – не цель, а средство для достижения этой цели»⁶.

Отношения собственности на землю, безусловно, имеют принципиально важное значение и предопределяют основу земельного строя. Однако, вне зависимости от них государство должно создавать условия, направленные на рациональное использование и охрану земель

⁶ Яковлев В.Ф. О правовой системе современной России // Цивилистические записки: межвуз. сб. науч. тр.. М., 2004. Вып. 3. С. 20.

как важнейшего компонента окружающей среды; при этом концептуальной основой развития земельного законодательства РФ в силу положений ст. 9 Конституции РФ должен стать принцип обеспечения интересов общества, государства и граждан при регулировании земельных отношений.

Как верно отмечает М.И. Васильева, правовая характеристика природных ресурсов как основы жизни и деятельности народа, закрепленная в ст. 9 Конституции РФ, создает правоотношение общего типа, которое не переходит в разряд конкретных отношений, а существует параллельно с отношениями собственности, управления, охраны природных ресурсов и «над ними». Кроме того, данная правовая конструкция подчеркивает исключительную правовую значимость природных ресурсов и обуславливает необходимость существования публично-правовых ограничений применительно к их оборотоспособности, осуществлению хозяйственной деятельности и др.⁷

Следует отметить, что необходимость существования различных ограничений в земельном праве относительно нормирования земельных участков, ограничения оборотоспособности земельных участков, возможности резервирования земель, перевода их из одной категории в другую, изменения вида разрешенного использования, изъятия земель для государственных и муниципальных нужд и некоторых других обусловлены именно приданием особого правового статуса земле и другим природным ресурсам. Более того, пока сохраняется данное конституционное положение, на наш взгляд, не представляется возможным полностью перевести регулирование отношений, связанных с землей, в сферу гражданского права.

А.И. Мелихов полагает, что «земля, будучи основой жизнедеятельности человека, природным объектом и природным ресурсом, кроме того является консолидирующим фактором при объединении людей и последующей организации государства, выступающим в качестве его территории... Государство, реализуя суверенное право на выбор типа экономической системы, посредством которой будут удовлетворяться его экономические потребности, устанавливает для достижения общенародной цели наиболее эффективный режим использования природного ресурса, который может принять форму как частной, так и государственной или муниципальной собственности. В зависимости от этого определяется содержание субъективных прав человека и гражданина в сфере использования экономических свойств земли»⁸.

⁷ Васильева М.М. Публичные интересы в экологическом праве. М., 2003. С. 172.

⁸ Мелихов А.И. Право частной собственности на земельные участки: конституционно-правовой аспект: автореф. ... канд. юр. наук. Волгоград, 2007. С. 12 – 13.

Достаточно своеобразно конституционное положение ст. 9 отразилось на концептуальном подходе ЗК РФ к определению круга отношений, регулируемых земельным законодательством.

В соответствии со ст. 3 ЗК РФ к земельным отношениям отнесены лишь отношения по использованию и охране земель как основы жизни и деятельности народов. В отдельную группу выделены отношения по использованию и охране недр, вод, лесов, животного мира и иных природных ресурсов, охране окружающей среды, особо охраняемых природных территорий и объектов, охране атмосферного воздуха и объектов культурного наследия народов Российской Федерации, к которым применяются соответственно законодательство о недрах, лесное, водное законодательство, законодательство о животном мире, об охране и использовании других природных ресурсов, об охране окружающей среды, специальные федеральные законы. К земельным отношениям нормы указанных отраслей законодательства применяются, если эти отношения не урегулированы земельным законодательством. Кроме того, в отдельную группу выделены имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними, которые регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено земельным, лесным, водным законодательством, законодательством о недрах, об охране окружающей среды, специальными федеральными законами.

Данный подход представляется спорным, так как он в определенной степени противоречит подп. 1 п. 1 ст. 1 ЗК РФ, в соответствии с которым важнейшим принципом земельного законодательства является принцип учета значения земли как основы жизни и деятельности человека, согласно которому регулирование отношений по использованию и охране земли осуществляется исходя из представлений о земле как о природном объекте, охраняемом в качестве важнейшей составной части природы, природном ресурсе, используемом в качестве средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве и основы осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории Российской Федерации, и одновременно как о недвижимом имуществе, об объекте права собственности и иных прав на землю.

Таким образом, законодатель вначале подчеркивает сочетание важнейших объективных характеристик земли, которых необходимо рассматривать в совокупности и взаимосвязи, а затем разграничивает единые по своей природе земельные отношения на определенные группы.

Земельный кодекс РФ в ст. 6 в качестве самостоятельных объектов земельных отношений выделяет:

- 1) землю как природный объект и природный ресурс,

- 2) земельные участки,
- 3) части земельных участков.

При этом законодательное определение земли отсутствует. В соответствии со ст. 11.1 земельным участком является часть земной поверхности, границы которой определены в соответствии с федеральными законами.

Исходя из этого, можно сделать вывод, что земельный участок, выступая в качестве предмета сделок с землей, утрачивает свои свойства природного объекта и природного ресурса. Безусловно, это не так.

С.В. Карпинская, исследуя вопрос о гражданско-правовом регулировании отношений собственности на землю в российском законодательстве, приходит к выводу, что земля рассматривается в нескольких аспектах:

- как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории;
- как средство производства и высокоэффективный экономический источник, экономическая категория;
- как имущество, участвующее в гражданском обороте⁹.

Представляется, что в современный период развития земельного законодательства исходным моментом в определении земельного участка как объекта правового регулирования должно стать прежде всего конституционное положение о признании его наряду с другими природными ресурсами основой жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Именно это предопределяет необходимость установления особых требований к земле как к недвижимому имуществу, объекту права собственности и иных прав на землю. Особая социальная значимость земли не только как важнейшего природного объекта и ресурса, составной части окружающей среды, но и как места жизни и деятельности народов, должна стоять во главе всех принимаемых нормативно-правовых актов, регулирующих отношения, связанные с землей.

Список литературы

1. Аверьянова Н.Н. Природные ресурсы как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории // Конституционное и муниципальное право. 2009 // URL: juristlib.ru
2. Бринчук М.М. 15 лет Конституции РФ в эколого-правовом контексте // Государство и право. 2008. № 12.

⁹ Карпинская С.В. Гражданско-правовое регулирование отношений собственности на землю в российском законодательстве: автореф. ... канд. юр. наук. М., 2008. С. 15.

3. Васильева М.М. Публичные интересы в экологическом праве. М., 2003.
4. Карпинская С.В. Гражданско-правовое регулирование отношений собственности на землю в российском законодательстве: автореф. ... канд. юр. наук. М., 2008.
5. Мелихов А.И. Право частной собственности на земельные участки: конституционно-правовой аспект: автореф. ... канд. юр. наук. Волгоград, 2007.
6. Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П // СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.
7. СУ РСФСР. 1917. № 1. Ст. 3.
8. Сыродоев Н.А. Земля как объект гражданского оборота // Государство и право. 2003. № 8.
9. Яковлев В.Ф. О правовой системе современной России // Цивилистические записки: межвуз. сб. науч. тр. М., 2004. Вып. 3.

**TO THE QUESTION OF EARTH AS TO THE BASIS OF LIFE
AND ACTIVITY OF THE PEOPLE LIVING IN THE RESPECTIVE
TERRITORY**

J.V. Vasilchuk

Tver State University

In article the question of legal value of the constitutional situation owing to which the earth and other natural resources in the Russian Federation are a basis of life and activity of the people living in the respective territory, and about implementation of this provision in the ground legislation is considered.

Keywords: *Constitution of the Russian Federation, earth, life and activity basis.*

Об авторе:

ВАСИЛЬЧУК Юлия Владимировна – доктор юр. наук, доцент, заведующая кафедрой экологического права Тверского государственного университета, e-mail: law.ecology@tversu.ru; 170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33.