

УДК 342.4(470):330.15

О РОЛИ КОНСТИТУЦИОННОГО СОВЕЩАНИЯ В КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ ПРАВОВЫХ ПОЛОЖЕНИЙ О ПРИРОДНЫХ РЕСУРСАХ

Б.С. Мечетный

Тверской государственной университет

Статья посвящена анализу материалов Конституционного совещания, посвященных нормам Конституции Российской Федерации о природных ресурсах.

Ключевые слова: Конституция, Конституционное совещание, природные ресурсы.

На процесс конституционализации тех или иных положений текущего законодательства наибольшее влияние оказывают сама Конституция Российской Федерации (далее – Конституция) и правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выражаемые им в своих Постановлениях и Определениях. Не секрет, что свои правовые позиции Конституционный Суд РФ формулирует исходя не только из буквы, но и из духа Конституции. При этом для исследователя очень важно знать источники формирования указанного духа Конституции для формулирования научно–обоснованных выводов по конституционно-правовой проблематике (в нашем случае – в отношении природных ресурсов).

Представляется, что одним из таких наиболее ценных источников информации о духе Конституции (того изначального смысла, который в нее закладывался) являются материалы, стенограммы и документы Конституционного совещания. Конституционное совещание представляло собой по сути некую форму широкого общественного обсуждения и доработки проекта Конституции, представленного Президентом РФ. В работе Конституционного совещания принимали участие представители различных общественных групп и видные ученые, но что самое важное – на его заседаниях велись стенограммы, которые уже позднее (в 1996 г.) были опубликованы в 20 томах¹. Таким образом, в отличие от обычного отечественного нормотворчества, имеется возможность ознакомиться с самим процессом создания тех или иных интересующих исследователя норм Конституции.

¹ Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. М., 1996. Т. 1 – 20

Представляется необходимым обратить внимание на следующие выводы, основанные на материалах Конституционного совещания, относительно положений Конституции о природных ресурсах.

1. В настоящее время в научной литературе отмечается такое важное качество норм Конституции, как их гибкость и эластичность. Отмечается, что Конституция не исключает самую разнообразную экономическую политику, как основанную на усилении государственного регулирования экономической деятельности, так и базирующуюся на более либеральных экономических воззрениях². Почти 20 лет применения Конституции показали, что выбор в сторону более сбалансированной (гибкой) позиции в отношении природных ресурсов был сделан верно.

Первоначально же представленный Конституционному совещанию проект Конституции таким свойством не отличался, это был документ ярко выраженной либеральной направленности, продукт реакции на социалистический строй, в котором абсолютным приоритетом пользовались публичные интересы.

В положениях проекта Конституции наиболее ярко были представлены индивидуалистические начала, фактически ничем не ограниченные. Собственность и ее защищенность выступала как одна из наиболее значимых ценностей современности. Одним из «стержней» проекта выступала экономическая свобода и свобода собственности человека. Земля и другие природные ресурсы выступали в качестве обычных видов имущества, которые могли находиться в частной собственности. Основной статьей проекта Конституции, относящейся к природным ресурсам, была ст. 27, в соответствии с которой владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами свободно осуществляется их собственниками, если это не ведет к утрате природных богатств и не нарушает интересов лиц, проживающих на данной территории. Позднее слова «к утрате природных богатств» были исключены из ее текста, поскольку любое использование природных ресурсов ведет к их уменьшению, а значит, и утрате. Таким образом, налицо был минимальный характер ограничений прав пользования, владения и распоряжения природными ресурсами, которые налагались на их собственников со стороны общества в первоначальном проекте Конституции.

По моему мнению, участие в работе Конституционного совещания некоторых народных депутатов спасло Конституцию от излишней либеральности. Именно они пытались доносить и доносили до иных его участников мысли о необходимости установления публичных ограничений свободы собственников в отношении

² Гаджиев Г.А. Конституция России как правовая основа экономики: правовая модель и современность // Изв. вузов. Правоведение. 2009. № 2. С. 83 – 90.

природных ресурсов. В упрощенном виде их идея состояла в том, чтобы в проекте Конституции были закреплены формулировки, которые сочетали в себе два следующих момента: не лишали бы человека права частной собственности на землю, но и не допускали бы беспредела в этом вопросе, в т. ч. путем учета всех природоохранных требований. Они обращали внимание на то, что земля и другие природные ресурсы не могут быть приравнены к любому другому имуществу, природные ресурсы не созданы человеком, что и порождает их специальный статус, который должен быть закреплен в отдельных статьях Конституции. Даже сами предприниматели отмечали необходимость и важность публичных ограничений, особенно в период первоначального накопления капитала – если не будет ограничений, предприниматели «выжмут» все из кусочка земли³. Либерально настроенная часть участников Конституционного совещания постоянно на это возражала, что установление каких-либо ограничений не приведет к увеличению общественного капитала, сначала необходимо выйти на определенный уровень экономического развития, а потом можно будет жестко поставить вопрос об ограничениях. Для них проект Конституции был лишь временным документом переходного периода. Однако более взвешенная позиция в итоге возобладала. При этом хотелось бы обратить внимание на слова Б.С. Эбзеева о том, что общество – это синтез начал коллективного и индивидуального права человека. Оба эти начала играют одинаково важную роль в организации социума в целом. Поэтому любая гипертрофия либо индивидуального либо коллективного начала – односторонняя и чревата чрезвычайно негативными последствиями⁴.

При этом с самого начала Конституционного совещания заявлялось, что представленный проект Конституции является комплексным, т. е. учитывающим все имеющиеся ранее проекты Конституции. Особое внимание уделялось преимущества в отношении многих положений проекта Конституции, разработанного Конституционной комиссией Съезда народных депутатов РФ (далее – проект Съезда). Ст. 58 проекта Съезда, которая была посвящена природным ресурсам, была закреплена более содержательно и развернуто.

Ч. 1. Земля, недра, воды, животный и растительный мир, другие природные ресурсы независимо от принадлежности права собственности на них, являются достоянием народов, проживающих на соответствующей территории, а также всего народа Российской Федерации и не могут использоваться в ущерб их интересам. Все природные ресурсы подлежат охране и рациональному использованию.

³ Конституционное совещание... Т. 3. С. 364.

⁴ Там же. Т. 18. С. 83.

Ч. 2. Сосредоточение земли и других природных ресурсов у собственника либо владельца сверх установленного законом предела не допускается.

Ч. 3. Государство осуществляет территориальное планирование использования земель.

Ч. 4. Осуществление прав на землю не должно наносить ущерб ее плодородию. Запрещается изменение целевого назначения ценных сельскохозяйственных и заповедных земель. Исключения устанавливаются законом.

Однако в самой Конституции подобные положения нашли свое отражение лишь отчасти – в положениях ч. 1 ст. 9 и ч. 2 ст. 36 Конституции. Закрепление норм Конституции в редакции ст. 58 проекта Съезда в полном объеме обычно отрицалось из-за ее ограничительного характера: еще в собственность не отдали, а уже пределы заранее устанавливаем, не дай Бог кто-нибудь больше получит⁵. Отметим, что многие из указанных выше положений ст. 58 проекта Съезда были впоследствии восприняты Конституционным Судом РФ в формулировании своих правовых позиций и текущим (отраслевым) законодательством. Нам представляется, что в настоящее время в условиях социально-ориентированной государственной экономической политики положения ст. 58 Проекта составляют дух ч. 1 ст. 9 Конституции. Причем, как было указано позднее Конституционным Судом РФ, понятия «основа жизни и деятельности» и «достояние» являются синонимами.

2. Жаркие дискуссии вызывали у участников Конституционного совещания положения п. 3. ст. 3 Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации в соответствии с которыми 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 государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти республик в составе Российской Федерации определяется статус федеральных природных ресурсов.

Проблема заключалась в том, что подобные положения в отношении других субъектов РФ не были закреплены, что подрывало их равноправие в будущем Российском государстве. Ситуацию осложняло

⁵ Там же. Т. 3. С. 79.

и то, что текст Федеративного договора в целом должен был являться неотъемлемой частью Конституции, а некоторые его положения противоречили ее проекту, его смыслу и духу. Кроме того, более всего вводило в заблуждение в п. 3 ст. 3 Договора то, что «собственность» являлась синонимом слова «достояние». При этом, как отметил Б.А. Страшун, указание слова «собственность» наряду со словом «достояние» в указанном положении Договора – это нелепость, внесенная задним числом; изначально было лишь слово «достояние»⁶.

Представители республик на Конституционном Собрании в соответствии с указанными выше положениями Федеративного договора неоднократно пытались закрепить исключительную собственность республик на природные ресурсы, находящиеся на их территории. Данные крайние предложения не нашли поддержки Конституционного собрания – были найдены более гибкие правовые формулировки. Компромиссными стали положения ч. 1 ст. 9, ч. 2 ст. 36 Конституции, а также ее ст. 72 о пользовании, владении и распоряжении природными ресурсами как предмете совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. При этом Российская Федерация была сформирована как конституционная, а не договорная федерация и был установлен приоритет положений Конституции перед положениями Федеративного договора (п. 1 Переходных положений Конституции). Представляется, что в этом причина неконкретности смысла ч. 1 ст. 9 Конституции и того, что в первые годы применения Конституции (до принятия Постановления от 9 января 1998 г. № 1-П⁷) практически каждый понимал эти положения Конституции по-своему – одни как исключительное право собственности на природные ресурсы республик и иных субъектов Российской Федерации в целом (что нашло свое выражение во многих конституциях республик в составе РФ), другие – как конституционно-правовую норму, в концентрированном виде выражающую публичные интересы всего многонационального народа России, третьи – как бессодержательную декларацию, неправовую категорию. Поскольку вопрос о земле и других природных ресурсах всегда играл важное значение в России, установление подобных формулировок без преувеличения способствовало тому, что Конституция была все-таки принята 12 декабря 1993 г. на всенародном референдуме и республики не вышли из состава РФ. Не зря участники Конституционного собрания называли право собственности на землю той соломинкой, которая может переломить спину нашему перегруженному верблюду⁸, т. е. Российской Федерации в целом. Позднее лишь Конституционный Суд РФ определил четкий правовой

⁶ Там же. Т. 19. С. 72.

⁷ СЗ РФ. 1998. № 3. Ст. 429

⁸ Там же. Т. 3. С. 125.

статус природных ресурсов как достояния всего многонационального народа России и установил их особый правовой статус.

3. Также с помощью материалов Конституционного совещания могут быть выявлены следующие причины обозначения земли и других природных ресурсов в качестве основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории и закрепления природных ресурсов в совместном ведении РФ и ее субъектов.

В течение длительного времени велись дебаты относительно возможности закрепления на федеральном уровне права частной собственности на землю. Дело в том, что до принятия Конституции ряд малоземельных субъектов РФ провел референдумы, на которых население высказалось против частной собственности на землю. С другой стороны, в России уже реализовывалась земельная реформа – многим уже были выданы свидетельства о праве собственности на землю в соответствии с текущим законодательством. При этом общероссийский референдум по вопросу о том, должна ли земля быть полностью вовлечена в хозяйственный оборот, так и не был проведен. После долгих дискуссий право частной собственности на землю все-таки было решено закрепить, однако в этой связи становилось также очевидным, что необходимо учитывать особенности землепользования и иного пользования природными ресурсами на территории каждого конкретного субъекта РФ и невозможно учитывать все эти особенности на федеральном уровне.

4. Благодаря материалам Конституционного совещания может быть выявлен еще один смысл, который изначально закладывался в положения ч. 1 ст. 9 Конституции: это механизм защиты (согласования, учета) интересов (в большей степени экологических) населения, проживающего на определенной территории от неограниченных ничем действий государства или иных лиц в случае открытия на этой территории каких-либо месторождений и т. п.. Исходя из того, что подобный механизм защиты прав на землю и другие природные ресурсы закладывался положениями ч. 1 ст. 9 Конституции и в отношении малочисленных народов, специальные права на землю и другие природные ресурсы для них не были напрямую закреплены в Конституции. Примечательно, что анализ материалов Конституционного совещания показывает: указанный выше механизм устанавливался его участниками исключительно в отношении земли (а не других природных ресурсов). Уже Конституционным совещанием подчеркивалось, что земля – это не средство производства, а среда обитания для всех народов, населяющих Россию. Исходя из указанного смысла, уже на Конституционном совещании была поднята проблема, ответ на которую так и не был тогда дан: как примирить неизбежное столкновение интересов общества в целом и отдельных лиц, проживающих на конкретной территории, в отношении природных

ресурсов? В настоящее время данный вопрос также является актуальным и должен решаться самостоятельно в каждом конкретном случае, однако Конституционный Суд РФ все чаще указывает на приоритет публичных интересов (интересов общества в целом).

Проведенный анализ материалов Конституционного совещания может представлять определенный интерес для исследователей в области конституционного права, а также для современного законодателя в части планируемых изменений в Гражданский кодекс РФ, согласно которым землю (земельный участок) планируют превратить в обычный вид имущества, вовлеченный в хозяйственный оборот, что исходя из ее правовой природы недопустимо.

Список литературы

1. Гаджиев Г.А. Конституция России как правовая основа экономики: правовая модель и современность // Изв. вузов. Правоведение. 2009. № 2. С. 83 – 90.
2. Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы: в 20 т. М., 1996.

THE MAIN FUNCTION OF THE CONSTITUTIONAL MEETING IN THE CONSTITUTIONALIZATION OF THE NATURAL RESOURCES PROVISIONS

B.S. Mechetnyy

Tver State University

The article is devoted to the analysis of Constitutional meeting material, focused on the constitutional provisions in the sphere of the natural resources in Russia.

Keywords: *Constitution, Constitutional meeting, natural resources.*

Об авторе:

МЕЧЕТНЫЙ Борис Сергеевич – аспирант кафедры теории права юридического факультета Тверского государственного университета (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33); e-mail: mechetny@yandex.ru.