Конституционная правосубъектность «народа» как обладателя права на землю

АВЕРЬЯНОВА Наталья Николаевна, доцент кафедры конституционного и муниципального права Саратовского национального исследовательского государственного университета им. Н. Г. Чернышевского, кандидат юридических наук, доцент

410012, Россия, г. Саратов, ул. Астраханская, 83

E-mail: Averyanovann@mail.ru

Рассматривается конституционная правосубъектность народа как участника конституционных правоотношений. Отмечается, что народ, являясь участником конституционных отношений, не может обладать правовым статусом как отдельные индивиды. Общая конституционная правосубъектность народа заключается в том, что он является носителем суверенитета и единственным источником власти в стране. Категория «народ», исходя из смысла Конституции России, не однородна по своему содержанию, а значит, отдельные «народы» могут обладать специальной конституционной правосубъектностью, в том числе как носители права на землю. Содержание части 1 статьи 9 Конституции России позволяет сделать вывод, что в ней закреплено конституционное право народов на землю как основу их жизни и деятельности. Специальная конституционная правосубъектность может формироваться у отдельных народов, которые могут быть выделены из всего многонационального народа по различным признакам: как проживающие на определенной территории (субъекта Российской Федерации, в экологически неблагоприятных зонах) или как имеющие особое конституционное положение (коренные малочисленные народы России).

Ключевые слова: многонациональный народ, участники конституционных правоотношений, конституционное право на землю, конституционная правосубъектность народов.

Constitutional Legal Personality of the “People” as the Owner of the Title to Land

N. N. AVERYANOVA, candidate of legal sciences, associate professor

Saratov State University

83, Astrakhanskaya st., Saratov, Russia, 410012

E-mail: Averyanovann@mail.ru

The article deals with the constitutional legal personality of the people as a member of the constitutional relations. It is noted that the people as the member of the constitutional relationship may not have legal status as separate individuals. It determined that the overall constitutional legal personality of the people lies in the fact that it is the bearer of sovereignty and the source of power in the country. It is concluded that the category of the “people”, based on the meaning of the Constitution of Russia is not uniform in its content, which leads to the conclusion that the separate “peoples” may have a special constitutional legal personality, including a holder of the title to land. The content of paragraph 1 of Article 9 of the Constitution of Russia allows us to conclude that it is enshrined in the constitutional right of peoples to the land as the basis of life and activity. Special constitutional legal personality can be formed in individual nations, which can be isolated from the whole multinational people on various grounds: as living in a certain area (Federal District of the Russian Federation, ecologically safe zones) or as having a special constitutional provision (indigenous peoples of Russia).

Keywords: non-national state, participants in constitutional legal relations, constitutional land title, peoples’ constitutional legal personality.

DOI: 10.12737/article_58e39ece7da9f3.15612606

Участниками конституционных отношений могут быть различные субъекты: государство, муниципальные образования, граждане,

юридические лица и т. д. Однако в тексте Конституции России фигурирует также особый субъект конституционных отношений — «народ»,

правовое положение которого коренным образом отличается от статуса иных участников правоотношений.

В отношении народа возможно говорить не о его конституционно-правовом статусе, а о его конституционной правосубъектности. Н. И. Матузов указывает, что правосубъектность — это часть правового статуса личности. Правовой статус — это сложносоставная категория, в которую входят юридические права и свободы, обязанности, гражданство, правосубъектность, юридическая ответственность¹. Поэтому невозможно определить конституционно-правовой статус народа, поскольку, во-первых, у народа как собирательного субъекта правоотношений не может быть законодательно закрепленных обязанностей. Субъектами всех обязывающих норм являются исключительно граждане. Во-вторых, народ невозможно привлечь к юридической ответственности. И это логично, так как невозможно сформулировать перечень его обязанностей.

Конституционная правосубъектность — это элемент правового статуса, определяющий наличие или отсутствие, объем и условие реализации конституционных прав и свобод лица². Поэтому, не имея конституционно-правового статуса, народ определенно обладает конституционной правосубъектностью.

Итак, народ является самостоятельным и отдельным субъектом конституционно-правовых отношений. И эта точка зрения на сегодняшний день абсолютно научно обоснована, доказана и принимается большинством ученых-исследователей.

Народ в обыденном понимании данного термина является не чем иным, как совокупностью граждан. Между тем содержательная сторона народа как участника конституционных отношений не столь очевидна. Так, Д. С. Велиева отмечает, что далеко не всякая совокупность граждан государства может претендовать на выражение воли народа. Прежде всего здесь важна определенная «критическая масса»: если свою политическую волю выразила немногочисленная группа граждан, мнение народа не прозвучало³. Здесь автор в определении понятия «народ» на первый план выносит количественный подход.

С. С. Зенин заключает, что понятие «народ», используемое в конституционном праве как самостоятельной отрасли, представляет собой сложную правовую конструкцию, состоящую из совокупности взаимосвязанных элементов, каждый из которых выступает самостоятельным субъектом конституционных правоотношений и обладает характерными особенностями. Такими элементами называются национальность, связь с Российской Федерацией и, наконец, количество людей (не менее двух)⁴. Здесь автор пытается предложить системный подход к пониманию содержания такого, без сомнения, собирательного явления, как народ.

Большинство правоведов рассматривают конституционную правосубъектность народа с точки зрения носителя власти в России. Так, отмечается, что народ является символом власти, «носителем суверенитета», «единственным источником власти», а также народ может

¹ См.: Матузов Н. И. Право и личность // Теория государства и права: курс лекций. М., 1997. С. 237.

² См.: Евстифеев Д. М. Правосубъектность малолетних и несовершеннолетних лиц как элемент конституционно-правового статуса личности // Вопросы управления. 2014. № 3. С. 34.

³ См.: Велиева Д. С. Конституционная правосубъектность народов Российской Федерации в контексте демократического государства // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 6. С. 17—20.

⁴ См.: Зенин С. С. Народ как особый субъект конституционно-правовых отношений в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 9. С. 19.

быть и непосредственно действующим властным субъектом. В масштабах всей страны это связывается с общегосударственными референдумом, выборами⁵.

Т. Я. Хабриева отмечает, что признание народа носителем суверенитета означает, что именно народ как единое целое является источником власти в государстве, обладает верховенством в решении вопросов государственного устройства⁶.

Выявить конституционные права народа, составляющие его правоспособность, как пишет А. И. Казанник, не представляет больших трудностей; с логической последовательностью вытекает вывод, что многонациональный народ России имеет право на всю полноту власти в стране⁷.

Таким образом, общая конституционная правосубъектность народа заключается в том, что он является носителем суверенитета и единственным источником власти в стране.

Тем не менее у отдельных народов может формироваться и специальная конституционная правосубъектность, вытекающая из конституционного права на землю. Так, ч. 1 ст. 9 Конституции РФ гарантирует, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Следовательно, главным субъектом данного конституционного права являются народы,

проживающие на соответствующей территории. Для уяснения содержательной части специальной конституционной правосубъектности народа необходимо определить, что же вкладывает данная конституционная норма в понятие «народы» и совпадает ли субъект данной конституционной нормы с «народом» в контексте преамбулы и ст. 3 Конституции РФ как источником власти в стране.

М. П. Фомиченко подмечает, что в понятие «народ» Конституция России вкладывает три значения: народ как политическая общность, как территориальная общность, как национальная политико-территориальная общность⁸. Данная классификация народа как участника конституционно-правовых отношений может лечь и в основу определения его специальной конституционной правосубъектности.

В части 1 ст. 9 Конституции РФ, по сути, закрепляется конституционное право народов на землю. Представляется, что правосубъектность народа как единственного источника власти в стране и его правосубъектность как обладателя права на землю может быть не одинакова.

Во-первых, носителем власти является собственно народ, многонациональный народ, тогда как обладателем конституционного права на землю являются народы. Некая, на первый взгляд не очевидная, разница в терминологии имеет принципиальное значение для выявления характеристик данного субъекта конституционных отношений.

Под народом, многонациональным народом как субъектом властных конституционных полномочий Конституция России, безусловно, понимает в глобальном смысле всех граждан государства, которые в своей совокупности и составляют тот самый народ. Поэтому не согласимся с мне-

⁵ См.: Современные проблемы организации публичной власти: монография / С. А. Авакьян, А. М. Арбузкин, И. П. Кененова и др.; рук. авт. кол. и отв. ред. С. А. Авакьян. М., 2014.

⁶ См.: Хабриева Т. Я. Доктринальное значение российской Конституции // Журнал российского права. 2009. № 2. С. 56.

⁷ См.: Казанник А. И. Народ как субъект конституционно-правовых отношений // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 2. С. 3—6.

⁸ См.: Фомиченко М. П. Защита прав народов в Российской Федерации (конституционно-правовой аспект). М., 2005. С. 12.

нием С. С. Зенина, приведенным выше, что национальность является элементом конституционной правосубъектности народа⁹. Народ в целом — это граждане Российского государства. У любого гражданина есть национальность, гражданами страны могут быть люди любой национальности, о чем, собственно, напрямую и указано в Конституции РФ: народ — многонациональный.

Национальность не отделима от человека и абсолютно не влияет на формирование его конституционно-правового статуса как носителя власти в стране. Человек любой национальности, являясь гражданином России, включается в такое собирательное явление, как народ. Поэтому народ как носитель властных полномочий в стране — это граждане государства любой национальности, вероисповедания и т. д.

«Народы, проживающие на территории Российской Федерации» как обладатели конституционного права на землю — это несколько иные субъекты конституционных отношений. В отличие от народа как носителя властных полномочий конституционная правосубъектность отдельных народов может быть ранжирована. Народы позиционируются как индивиды, проживающие на конкретной территории. Конечно, в данном случае нельзя рассматривать территорию как отрезок земли, ограниченный какими-то внутрисоветскими границами: субъектов России, муниципальных образований и иных. То есть это вовсе не означает, что лицо, проживающее в одном субъекте РФ, не имеет земельных прав на территории иных территориальных образований. Ярким доказательством тому является программа наделения любых граждан страны земельными участками на территории Дальневосточного федерального округа¹⁰. И тем не

менее данная конституционная формулировка вносит в состав русского народа в целом особый территориальный признак, оказывающий определенное влияние на формирование его конституционной правосубъектности как носителя права на землю. Это означает, что для отдельных граждан, проживающих на определенной территории, право на землю на этой территории является приоритетным.

Прецеденты практической реализации данного конституционного посыла имеются. Так, до 2015 г. на территории лишь отдельных субъектов России многодетные семьи были обеспечены правом на предоставление земельных участков для индивидуального жилищного строительства в собственность бесплатно. Это была инициатива отдельных субъектов России. С 2015 г. в Земельный кодекс РФ были внесены изменения и такое право закреплено уже на федеральном уровне, т. е. установлено для всех граждан страны. Для коренных малочисленных народов, проживающих на отдельных территориях, также установлена особая конституционная правосубъектность. Вытекает она в том числе из текста ст. 69 Конституции РФ, которая гарантирует их права. Специальная конституционная правосубъектность данных народов реализуется и в отраслевом законодательстве¹¹.

Поэтому «народы, проживающие на соответствующей территории», могут рассматриваться, с одной стороны, как в целом российский на-

ция гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

¹¹ См. Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации».

⁹ См.: Зенин С. С. Указ. соч. С. 19.

¹⁰ См. Федеральный закон от 1 мая 2016 г. № 119-ФЗ «Об особенностях предоставле-

род, проживающий на всей территории нашей страны, с другой стороны, как совокупность лиц, проживающих на определенной конкретной территории, и в этом случае категория «народы, проживающие на соответствующей территории» будет уже, чем народ в целом. При этом ранжирование их правосубъектности может быть основано на различных признаках: особая территория проживания (например, отдельные субъекты РФ или экологически неблагоприятные территории), правовое положение лиц, проживающих на определенных территориях (например, коренные малочисленные народы России).

Кроме того, неоднородны по своему составу народ как носитель властных полномочий и народы как обладатели права на землю. Как известно, политическими правами, к которым, безусловно, относятся и право народа на власть, обладают только граждане государства. Но правом на землю наделяются не только граждане государства, но и все иные лица: иностранные граждане, лица без гражданства. Не случайно ч. 1 ст. 9 Конституции РФ закрепляет в качестве субъектов этого права народы, проживающие на соответствующей территории. Таким образом, в состав данных категорий включаются все люди, независимо от их принадлежности к определенному гражданству, которые постоянно или временно проживают в определенной местности на территории Российской Федерации. При этом категория «народ как обладатель конституционного права на землю» будет шире категории «народ как носитель властных полномочий».

Во-вторых, неоднородны и по содержанию права народов. М. П. Фомиченко предпринял довольно смелую попытку классифицировать права народов аналогично классификации прав и свобод отдельных граждан. Он выделил внутренне присущие народам права, политические, экономические и культурные права

народов. При этом «право на неотъемлемый суверенитет над природными ресурсами» (так представляется исследователю право, закрепленное в ч. 1 ст. 9 Конституции РФ) он относит к экономическим правам народов¹². Тем не менее считаем такую классификацию прав народов России недостаточно обоснованной прежде всего по следующим основаниям.

Исследователи отмечают, что права российских граждан, которые они приобретают, вступая в правоотношения, независимо от их значимости, способа возникновения и форм осуществления, видов и иных особенностей являются субъективными правами¹³. С этим мнением нельзя не согласиться. Но являются ли народы обладателями субъективных прав и является ли право народов на землю таковым, т. е. субъективным правом?

Главная особенность народа как участника общественных отношений заключается в том, что он может выступать субъектом далеко не всех общественных отношений. В частности, он не может являться субъектом земельных отношений, поскольку не наделен земельным законодательством субъективными правами, обязанностями и ответственностью. Более того, и в иных отраслях права народ не рассматривается как субъект отраслевых правоотношений. Следовательно, у народа нет другой правосубъектности, кроме конституционной.

Как уже отмечалось, конституционная правосубъектность народа заключается в том, что он является носителем суверенитета и источником власти в стране. Специальная конституционная правосубъектность может формироваться у отдельных общностей, народов, проживающих на определенной территории, имеющих иные особые признаки. Но эти права не являются субъективными

¹² См.: Фомиченко М. П. Указ. соч. С. 16.

¹³ См.: Институт прав человека в России / Г. Н. Комкова, О. В. Шудра, Т. Г. Даурова; под ред. Г. Н. Комковой. Саратов, 1998. С. 54.

правами и не могут классифицироваться в зависимости от сферы общественных отношений, поскольку народовластие как концепт правосубъектности народа не имеет границ по сферам своего распространения и действует всеобщее. То есть народ является носителем власти во всех сферах общественной жизни: собственно в политической, экономической, культурной и др.

Поэтому лишь неоднородность категории «народ» при реализации его общей конституционной правосубъектности (права на землю, на родной язык, на самоопределение и др.) в определенных случаях формирует специальную конституционную правосубъектность отдельных народов.

Н. С. Бондарь отмечает, что назначение субъективного права состоит в том, чтобы обеспечивать интересы общества, народа, личности¹⁴. Отсюда следует вывод, что субъективные права обеспечивают реализацию прав народа. Права народа без субъективных прав индивида не могут наличествовать.

Соответственно, обоснованной может быть признана классификация прав народов только исходя из характеристик и наполненности категории народа как субъекта конституционных отношений. То есть можно выделить права многонационального народа в целом и специальные права отдельных народов России. Наличие таких особых прав является следствием формирования специальной конституционной правосубъектности отдельных народов России.

Таким образом, специальная конституционная правосубъектность складывается у особого субъекта конституционных отношений — отдельных народов Российской Федерации, и этот субъект по своим содержательным характеристикам не совпадает с народом как носителем властных полномочий (по территориальному

признаку, особому положению или принадлежностью к гражданству).

Из специальной конституционной правосубъектности отдельных народов России как обладателей права на землю вытекает наличие особых земельных прав, предоставленных только данным субъектам. В конечном счете установление специальной конституционной правосубъектности необходимо для гарантированности отдельных прав для некоторых народов России, их законодательного закрепления. Так, коренным малочисленным народам России, опираясь на конституционные положения, законодательством предоставлен ряд превенций в сфере использования и охраны земель, используемых ими для осуществления традиционного природопользования¹⁵.

То есть народ в целом обладает общей конституционной правосубъектностью, содержание которой определялось выше. Она наличествует всегда и безусловно. Однако отдельные народы могут обладать специальной конституционной правосубъектностью, возможность формирования которой предусмотрена ч. 1 ст. 9 Конституции РФ, что дает законодателю возможность наделять их различными земельными правами.

При этом право многонационального народа на землю как основу жизни и деятельности является частью его общей конституционной правосубъектности как носителя власти в стране, а право на землю для отдельных народов (проживающих на отдельных территориях или имеющих особое положение) формирует специальную конституционную правосубъектность.

Возникает довольно не простой вопрос: как соотносятся между собой

¹⁴ См.: Бондарь Н. С. Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации. Саратов, 1997. С. 83.

¹⁵ См. Федеральный закон от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации».

общая конституционная правосубъектность народа России и специальная конституционная правосубъектность отдельных народов как обладателей права на землю? И действительно, сложно проследить их взаимосвязь и взаимопроникновение. Очевидно, что с точки зрения обладателей земельных прав специальная конституционная правосубъектность не является частью общей конституционной правосубъектности, поскольку наличествуют они у разных субъектов. Что же касается содержательной части, т. е. собственно природы и набора правомочий, наличия и объема конституционных прав, то вывод должен следовать тот же.

Поскольку земельные права, предоставленные всем народам России (в том числе право на земельную собственность), независимо от их положения, места проживания и других факторов, будут входить в состав общей конституционной правосубъектности, в состав специальной конституционной правосубъектности должны включаться специальные права, предоставленные отдельным народам, не характерные для российского народа в целом. Так, ст. 9 Конституции РФ является основой для ст. 69 Конституции РФ, в которой дополнительно гарантирова-

ны права коренных малочисленных народов России и развитие которой осуществляется в законодательстве Российской Федерации.

Кроме того, правовыми последствиями закрепления в Конституции России специальной конституционной правосубъектности народов, проживающих на определенной территории, можно считать и земельное законодательство субъектов РФ, необходимость формирования которого вытекает из ст. 72 Конституции РФ. Народы, проживающие на территории субъекта РФ, могут обладать различным объемом земельных прав, и это не противоречит Конституции России, не нарушает принципа равенства, поскольку ст. 9 Конституции РФ дает возможность формирования специальной конституционной правосубъектности у отдельных народов, проживающих на определенной территории. Как уже отмечалось, право на землю для них является приоритетным по сравнению с иными народами России.

На основании этого можно сделать вывод, что субъектами конституционных отношений являются народ Российской Федерации в целом и отдельные народы, конституционная правосубъектность которых не является одинаковой.

Библиографический список

- Бондарь Н. С. Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации. Саратов, 1997.
- Велиева Д. С. Конституционная правосубъектность народов Российской Федерации в контексте демократического государства // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 6.
- Евстифеев Д. М. Правосубъектность малолетних и несовершеннолетних лиц как элемент конституционно-правового статуса личности // Вопросы управления. 2014. № 3.
- Зенин С. С. Народ как особый субъект конституционно-правовых отношений в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 9.
- Институт прав человека в России / Г. Н. Комкова, О. В. Шудра, Т. Г. Даурова; под ред. Г. Н. Комковой. Саратов, 1998.
- Казанник А. И. Народ как субъект конституционно-правовых отношений // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 2.
- Матузов Н. И. Право и личность // Теория государства и права: курс лекций. М., 1997.
- Современные проблемы организации публичной власти: монография / С. А. Авакьян, А. М. Арбузкин, И. П. Кененова и др.; рук. авт. кол. и отв. ред. С. А. Авакьян. М., 2014.
- Фомиченко М. П. Защита прав народов в Российской Федерации (конституционно-правовой аспект). М., 2005.
- Хабриева Т. Я. Доктринальное значение российской Конституции // Журнал российского права. 2009. № 2.