

ОСНОВНЫЕ АСПЕКТЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГРАЖДАНСКИХ И ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ, ПРИМЕНИТЕЛЬНО К ЗЕМЕЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

Н.В. Тихомирова.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Проанализировано сочетание методов публично-правового и частно-правового регулирования, применительно к отношениям земельной собственности, и гибкость их соотношения с учетом меняющейся ситуации в экономике и социальной сфере.

Ключевые слова: гражданские правоотношения, земельные правоотношения, право собственности, вещные права, земельная собственность, публично-правовое, частноправовое регулирование

KEY ASPECTS OF LEGAL REGULATION OF CIVIL AND RELATIONS OF LAND, WITH RESPECT TO LAND OWNERSHIP

N.V. Tikhomirova.

Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia

Analyzed by a combination of methods of public law and private law regulation in the relations of land ownership, and the flexibility of their relationship to the changing situation in the economy and social sphere.

Key words: civil matters, land relations, ownership, property rights, land ownership, public law, private law regulation

Право как целостное системно-организованное явление может изучаться с разных сторон. Одной из них является различие публичного и частного права, их соотношение и взаимосвязь. И это обнаруживается как в аспекте правопонимания, так и правотворчества и правоприменения.

В свое время М.М. Агарков заметил, что проблема разграничения частного и публичного права – это вопрос, которому в науке по количеству и качеству посвящено большое количество литературы, но он не освещен по части общепринятого его разрешения [1].

Ещё ранее И.А. Покровский отмечал, что «исследователю этого вопроса может показаться, что чем далее, тем более вопрос запутывается и делается безнадежно неразрешённым» [2].

О делении права на частное и публичное говорил ещё Аристотель [3]. По мнению юриста римской республики классического периода Ульпиана, критерием различия частного и публичного права являлся интерес: для частного права преимущественное значение имеют интересы отдельных лиц, их правовое положение и имущественные отношения, для публичного главным являются государственные интересы, правовое положение государства, его органов и должностных лиц.

Не следует преуменьшать значение достижений римских юристов, но также не следует сводить все современные исследования лишь к поиску аналогий и тождеств. Как справедливо отмечал И.А. Покровский: «Изучение римского права отнюдь не должно сводиться к слепой вере в его непогрешимость, к вере в то, что дальше идти некуда... Усвоив то, что было дано предками, потомки должны работать дальше сами, ибо правовые проблемы не таковы, чтобы они могли быть решены раз и навсегда» [4].

В законодательстве о земле много институтов и норм публичного права, которые заслуживают внимания [5].

Земельное законодательство имеет комплексный характер. Ему присуще сочетание методов публично-правового и частноправового регулирования и гибкость их соотношения с учетом меняющейся ситуации в экономике и социальной сфере. Особенно это относится к определению содержания законов и иных правовых актов и балансу содержащихся в них норм.

Земельное право – не единственная отрасль права, регулирующая земельные отношения. Отсюда вытекает проблема определения соотношения земельного и иных отраслей права в регулировании данной группы общественных отношений.

Каким же образом правом устанавливается соотношение частных и публичных интересов применительно к регулированию отношений земельной собственности физических лиц?

Признание сегодня факта, что земельные отношения регулируются как земельным, так и гражданским правом необходимо не только в научном, но и в практическом плане, чтобы «найти нишу для того и другого законодательства в целостной системе регулирования земельных отношений в России» [6].

Земля является не только имуществом (вещью), но и особым природным объектом, именно в силу этого имущественные земельные отношения регулируются не только гражданским, но и земельным законодательством. Суть проблемы заключается не в распаде земельных отношений, а в установлении правильного соотношения гражданского и земельного прав.

В связи с тем, что земельные отношения фактически регулируются актами различных отраслей, важно определить – в каком случае должны применяться нормы того или иного законодательства. Эта проблема не является новой, она была предметом дискуссий и в дореволюционной, и в советской юридической науке. Активно проводилось ее обсуждение и в ходе подготовки нового Земельного кодекса (ЗК) РФ [7].

Все высказанные по этому поводу воззрения можно свести к трем позициям.

Первая из них представлена соображениями, которые исходят из единства земельного права как самостоятельной отрасли права и законодательства (В.В. Петров, Н.Н. Осокин, Г.В. Чубуков и ряд других ученых); представители данной позиции доказывают не столько самостоятельность земельного права, сколько невозможность какой-либо его части стать одновременно и частью гражданского права. Так, отмечается, что все отношения, связанные с землей, должны регулироваться только нормами земельного права [8]. Особый акцент перечисленные авторы делают на социальную значимость земли, опасаясь, что ее включение в сферу гражданского права приведет к экологическому кризису. По мнению Г.В. Чубукова, «в отношениях, связанных с землей, должен превалировать публичный интерес над частным. И именно земельное законодательство должно определить пределы включения земли в сферу гражданского оборота» [9].

Однако если ранее (в период действия Гражданского кодекса (ГК) РСФСР 1922 г. и 1964 г.) единство земельного права во многом обеспечивалось единством государственной собственности на землю и возможностью обеспечить единство подходов по наделению землей и распоряжением ею, то сегодня ситуация изменилась.

Вторая позиция заключается в том, что, фактически, отрицается существование земельного права как отрасли в целом. Ее сторонники утверждают, что с включением земли в гражданский оборот «земельные отношения регулируются как гражданским, так и административным правом» [10]. Из этого следует вывод: земельное право как самостоятельная отрасль утратила свое значение. Земля, являясь объектом экономического оборота, попала в сферу действия гражданского права. Такое же мнение высказал и М.И. Брагинский. Он утверждает, что «самые разнообразные тенденции в развитии современной экономики и права подтверждают стремление к слиянию земельного права с правом гражданским и воссозданию единого частного гражданского права» [11].

Третья позиция представлена компромиссным и более взвешенным подходом к ситуации. Исключительная государственная собственность на землю далеко не всеми правоведами расценивалась как основной аргумент в пользу выделения земельного права в самостоятельную отрасль [12]. Ее разрушение не должно восприниматься как одновременное исчезновение и данной отрасли права. С включением земли в гражданский оборот, участок стал представлять собой объект гражданских правоотношений. Кроме того, она и раньше была предметом оборота, хотя основаниями передачи (приобретения) были не гражданско-правовые, а административные акты.

Отсюда возникает вопрос о том, каким должен быть баланс гражданского и земельного права в пограничной сфере. Так, Ю.Г. Жариков отмечает, что «соотношение норм гражданского и земельного права проявляется как отношение общего к частному, где общей является норма гражданского права, а специальной – норма земельного права». Он заявляет о приоритете норм земельного законодательства, когда речь идет о регулировании именно земельных отношений. Приоритет норм земельного права Н.И. Краснов связывает с необходимостью государственного регулирования в области использования и охраны земель, а также с тем, что цели и задачи земельного и гражданского права здесь находятся в определенном противоречии [13].

Но как именно разграничить сферу действия земельного и гражданского законодательств?

Для сферы гражданского права определяющим является частный интерес. Его удовлетворение и защита потребовали закрепления и соответствующих правовых принципов: недопустимости вмешательства в частные дела, свободы распоряжения собственностью и т. д. В земельном праве, где не просто присутствует, а доминирует публичный интерес, нормы сформированы на основе других принципов. В ст. 1 ЗК РФ названы принципы, совершенно не совпадающие с основными началами гражданского законодательства (ст. 1 ГК РФ), и специально установлено, что действие норм земельного и гражданского законодательств разграничивается.

Ст. 9 Конституции РФ закрепляет принцип приоритета публичных интересов в сфере регулирования земельных отношений. Ст. 36 Конституции РФ, рассматриваемая в контексте со ст. 9, предусматривает элементы публичного характера регулирования отношений по поводу земли, устанавливая пределы осуществления права собственности на землю. Земельное законодательство исходит из наличия у субъекта права собственности на землю не только права, но и обязанности использовать землю в соответствии с ее целевым назначением (ст. 42).

Главный принцип земельного законодательства – принцип целевого назначения земельных участков. Свое закрепление он получил, как ни странно, в ст. 260 ГК «содержит важнейший принцип земельного законодательства – принцип целевого назначения земельных участков» [14].

Соблюдение данного принципа необходимо не только при использовании земельных участков, но и при совершении сделок с ними. Это значит, что при распоряжении землей ее собственник вправе совершить сделку, сохранив при этом целевое использование участка.

Иконичкая И.А., определяя ниши для земельного и гражданского законодательств в регулировании земельных отношений, проводит в этих целях специальный анализ статей ГК РФ. Ссылаясь на нормы ст. 129 и 209 ГК, гл. 17 ГК и ст. 13 Федерального закона «О введении в действие части второй ГК РФ», она делает вывод о том, что «нормы гражданского законодательства применительно к регулированию земельных отношений носят общий характер ... в земельном законодательстве должна найти свое отражение специфика правового регулирования земельных отношений» [15].

По этому поводу высказаны и другие точки зрения. Так, Е.А. Суханов предложил проводить границу по отраслевым институтам: к гражданскому праву он относит право собственности и иные вещные права на землю, договоры по поводу земельных участков и наследование, к земельным институтам – ограничение размеров земельных участков,

обеспечение целевого назначения и рационального использования, определение категорий земель и учет [16].

Земельные отношения являются по своему характеру имущественными отношениями [17], и поэтому важно определить соотношение земельного и гражданского права в сфере регулирования собственности на землю. Имущественные отношения в условиях рыночной экономики, складывающиеся между субъектами земельных отношений, не могут качественно отличаться от имущественных отношений, господствующих в гражданском праве. И они неизбежно приобретают стоимостной характер.

В подтверждение этому Н.Д. Егоров отмечал, что «земля и другие природные объекты втягиваются в товарный оборот, и складывающиеся по поводу их имущественные отношения приобретают стоимостной характер, включаясь тем самым в предмет гражданского права. Подтверждением тому служит гл. 17 ГК «Право собственности и другие вещные права на землю» [18].

На основании изложенного надо сделать пока небольшой, но имеющий значение вывод: отношения по поводу земельной собственности насыщены элементами публичного и частного права в весьма своеобразной пропорции, в которой и необходимо разобраться.

Проблема состоит как раз в том, чтобы найти не общий подход к разграничению действия норм разных отраслей (он намечен), а четкие ответы на достаточно большое количество конкретных, частных вопросов [19].

В этих целях были внесены различные предложения. Так, Ю.Г. Жариков предложил изначально разделить все земельные имущественные отношения на три группы: первая – отношения возникают на основании административно-правовых актов государственных органов, и гражданское право в данном случае неприменимо (ведение земельного кадастра, мониторинга, вопросы землеустройства); ко второй группе отношений относятся те, которые могут регулироваться гражданским правом, но с учетом земельного, например, оборот земельных участков, сделки с землей; к третьей группе принадлежат отношения, к регулированию которых напрямую применяются нормы гражданского законодательства, например, нормы о возмещении убытков пользователям земельных участков [20].

Адыханов Ф.Х. считает, что «подход к решению поставленных вопросов должен быть дифференцированным в зависимости от того, о какой группе земельных отношений идет речь» [21] и также (сходно с соображениями Ю.Г. Жарикова) выделяет три группы отношений. Но, прежде всего он отделяет отношения, которые гражданским правом вообще не регулируются – земельные отношения «в чистом виде» (ведение земельного кадастра, планирование земельных ресурсов, земельный контроль); эти отношения составляют предмет земельного права как отрасли права.

Оставшиеся земельные отношения, при регулировании которых возможно соотношение норм гражданского и земельного права, Ф.Х. Адыханов разделяет следующим образом: первая группа отношений касается земли как вещи – объекта собственности и иных вещных прав; вторая группа представлена отношениями, связанными с оборотом земли; третью группу составляют обязательственные отношения, объектом которых является земля. Регулирование этих групп отношений находится как бы в «совместном ведении» гражданского и земельного права.

Гражданское законодательство регулирует оборот земли постольку, поскольку оно регулирует оборот всех других объектов. Земля выступает в качестве объекта вещного права и определяет общие положения обязательственного права, которые касаются любых объектов гражданских прав. За этими пределами земельные отношения регулируются нормами права, которые учитывают ее специфику как природного объекта.

Вряд ли обоснованно включать в структуру земельного права нормы, регулирующие отношения, которые по своей природе естественным образом связаны с понятиями стоимости, эквивалентности, возмездности, основаны на частном интересе. Нет смысла в рамках земельного права создавать теорию сделок, которая сформировалась

и апробирована в гражданском праве, следует использовать, а не отвергать разработки цивилистов в области правоотношений собственности, в том числе собственности на землю, и т. п.

Таким образом, в оценке соотношения норм земельного и гражданского права важно признать, что «гражданское право и земельное право в регулировании земельных отношений имеют свой предмет ведения. Каждый из них регулирует эти отношения в пределах своей компетенции» [21]. Такой взгляд на сложившуюся ситуацию в сфере регулирования земельных отношений в наибольшей степени отвечает потребностям правовой регламентации социальных связей, корректен и юридически сбалансирован.

В литературе намечены и иные подходы к решению проблемы соотношения земельного и гражданского законодательств [22].

Тем не менее, проблему взаимоувязки действия норм различных отраслей (прежде всего – гражданского и земельного) применительно к конкретным случаям и конкретным правоотношениям по поводу земли нельзя считать окончательно решенной. С принятием ЗК РФ вопрос о соотношении норм перечисленных отраслей законодательства открыт, прежде всего, с точки зрения приоритета одного закона над другим.

При коллизии ЗК РФ и ГК РФ применению приоритетно подлежат нормы ЗК РФ. Об этом убедительно говорит и ч. 3 ст. 3 ЗК РФ. В соответствии с этим имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними, регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено земельным, лесным, водным законодательством, законодательством о недрах, об охране окружающей среды, специальными федеральными законами.

При регулировании земельных отношений встает вопрос не только о соотношении норм в отраслевом аспекте, но и об их соотношении в вертикальном аспекте, то есть о дифференциации и взаимодействии федерального законодательства с нормативными правовыми актами субъектов РФ. Этот вопрос непосредственно связан с проблемой разграничения полномочий РФ и субъектов РФ в сфере регулирования земельных отношений (ст. 10, 71, 72 Конституции РФ). Приоритет федерального законодательства предполагает соответствие законодательства субъекта РФ федеральному законодательству и действие федерального закона в случае противоречия между законом субъекта и федеральным.

Ст. 2 ЗК РФ определяет, что земельное законодательство состоит из ЗК, федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов РФ. Многие субъекты РФ приняли свои собственные законы о земле. Однако региональное земельное законодательство часто повторяет федеральное, не отразив специфику земли региона, либо противоречит ему.

Действующий ЗК РФ (ст. 9–11) определил полномочия РФ, субъектов РФ, а также органов местного самоуправления в области земельных отношений. Но следует отметить, что отношения, связанные с оборотом земли, регулируются только федеральным законодательством, так как они лежат в сфере регулирования гражданского законодательства, а последнее есть прерогатива исключительно РФ (ст. 36, 55, 71 Конституции РФ, п. 1 ст. 3 ГК РФ). Следовательно, к договорным отношениям (например, купли-продажи) участков региональное земельное законодательство неприменимо [23].

Как бы не разграничивали эти нормы обеих отраслей при регулировании земельных отношений, вывод о их соотношении будет все же основываться на следующем: земля является одновременно не только природным объектом, но и природным ресурсом. И имущественные отношения, возникающие при использовании земли, регулироваться должны гражданским и земельным законодательством одновременно. Категория права собственности столь универсальна по своему содержанию, что ее вряд ли можно рассматривать только в рамках цивилистической или экономической науки. Отношения собственности в современной России по своему характеру являются разнородными и регулируются различными отраслями права, и это позволяет характеризовать данный институт как комплексный.

Право собственности на землю «должно осуществляться с учетом конституционных положений о равной защите права собственности на землю независимо от формы права собственности – частной, государственной, муниципальной и иной. При этом собственник осуществляет свои полномочия свободно (ч. 2 ст. 8, ч. 2, ст. 9, 36 Конституции РФ). Внешние пределы, в которых допускается реализация прав собственника земельного участка, состоят в запрете причинять ущерб окружающей среде и нарушать права и законные интересы иных лиц» (п. 2 ст. 209 ГК).

В отличие от К.П. Ульпиана Победоносцев не видит противопоставления интересов государства и частных лиц. Действительно, право, в конечном счете, едино и государство не устанавливает какие-то частноправовые нормы, которые были бы чужды его интересам. Регулируя те или иные отношения на основе правовых норм, государство исходит из своих интересов, интересов общества и отдельных лиц [24].

Думаю, это и есть та самая «ниша» для того и другого законодательства в регулировании земельных отношений. Тем более, основанная на историческом законном правиле, где главный должен решить спор и урегулировать проблему. Конституция РФ и постаралась это сделать. Там, где кончается вещно-правовой аспект в земельных отношениях, прекращает свое действие гражданское право и начинается сфера действия земельного права.

Поэтому владение, пользование и распоряжение землей осуществляется их собственником свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц.

Таким образом, и гражданское, и земельное право в регулировании рассматриваемой группы земельных отношений имеют свой предмет ведения, каждый из них регулирует эти отношения в пределах своей компетенции.

Прав был, в принципе, И.А. Покровский, когда писал, что «юриспруденция инстинктивно чувствует, что в основе нашего различия (то есть публичного и частного) лежит нечто не случайно-историческое, а глубоко принципиальное, она смутно улавливает разницу в самом духе публичного и частного и, несмотря ни на что, продолжает держаться этого деления как основы всей научной классификации» [25].

Литература

1. Агарков М.М. Ценность частного права // Правоведение. 1992. № 1. С. 29.
2. Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. М., 1998. С. 37.
3. Горшунов Д.И. Интерес в частном праве: вопросы теории. М., 2005. С. 7.
4. Покровский И.А. История римского права. СПб., 1998. С. 17.
5. Теория государства и права / под ред. М.Н. Марченко. Т. 1. М., 1998. С. 252.
6. Земельное право РФ: теория и тенденции развития / под ред. И.А. Иконичкой. М., 1999. С. 31.
7. О некоторых проблемах развития земельного законодательства на современном этапе // Государство и право. 1997. № 3. С. 32–63.
8. Петров В.В. Форма земельной собственности и предмет земельного права // Вестник Моск. ун-та. Сер. 11. Право. 1992. № 5. С. 30.
9. Круглый стол: «Пути развития земельного законодательства РФ» // Государство и право. 1999. № 1. С. 52.
10. Дозорцев В.А. Проблемы совершенствования гражданского права РФ при переходе к рыночной экономике // Государство и право. 1994. № 1. С. 26.
11. Брагинский М.И. О месте гражданского права в системе «право публичное – право частное» // Проблемы современного гражданского права: сб. статей. М., 2000. С. 75.
12. Сыродоев Н.А. О соотношении земельного и гражданского законодательства // Государство и право. 2001. № 4. С. 30.
13. Краснов Н.И. О соотношении земельного и гражданского законодательства // Государство и право. 1994. № 7. С. 53–54.

14. Земельное право: учебник / под ред. И.А. Иконицкой. М., 2002. С. 29.
15. Иконицкая И.А. Земельное право РФ. Теория и тенденции развития. М., 1999. С. 37.
16. Суханов Е.А. Земля как объект гражданского права // Вестник Моск. ун-та. Сер. Право. 1992. № 5. С. 49–50.
17. Крассов О.И. Указ. соч. С. 38.
18. Сергеев А.П., Толстой Ю.К.: учеб. 2004. Т. 1. С. 105.
19. Адиханов Ф.Х. Соотношение норм гражданского и земельного права в регулировании земельных отношений в условиях рынка земли // Государство и право. 2001. № 1. С. 36.
20. Жариков Ю.Г. Земельные отношения – имущественные отношения // Вестник Моск. ун-та. Сер. 11. Право. 1995. № 6. С. 24.
21. Адиханов Ф.Х. Указ. соч. С. 36.
22. Волков Г.К. Разрешительный тип правового регулирования как основное начало земельного права. М., 1998. С. 91.
23. Иконицкая А.И. Разграничение полномочий РФ и субъектов РФ в сфере регулирования земельных отношений // Юридический мир. 1998. № 4. С. 42–44.
24. Победоносцев К.П. Курс гражданского права. СПб., 1896. Т. 1. С. 1.
25. Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. М., 1998. С. 38.