

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА

И.О. Краснова*

К ВОПРОСУ О МЕСТЕ ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА В РОССИЙСКОЙ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ

Ключевые слова: земельное право, гражданское право, экологическое право, предмет отрасли права, земельные правоотношения, земля как природный объект.

Krasnova I.O. About the issue on the place of land use law in the Russian legal system

In the article the author turns to the ongoing scientific discussion about correlation of the land law with other branches of law. This discussion acquires ever growing significance today in the context of work on the amendments to the civil and land legislation. By these amendments it is intended, in fact, to reduce the area of legal regulation of the land legislation and to shift certain provisions that are now set in the land legislation into the civil law. Within the discussion the author analyses views of leading representatives of the science of land law, environmental law and civil law and suggests her own arguments about the land law as a constitutive part of the environmental law with relatively autonomous place. For this purpose the article defines the system and subject of land law, analyses the term "land" as an object of land relationships. It is stated that land as a natural object makes part of the one nature, and such understanding should have priority over treating land as a real estate. Therefore, all relationships in respect to land should be regulated on the basis of principles, methods and approaches that determine the development of environmental law and land law as its part with due consideration of successful legal constructions used in the civil legislation relating to real estate.

Вопрос о месте земельного права в системе российского права остается дискуссионным. Начало ожесточенных споров приходится на 90-е годы, т.е. на период перехода к рыночным отношениям, когда земля, как собственно и другие природные объекты, перешла в сферу особого сочетания интересов, главным образом частных имущественных и публичных экологических, поставив вопрос об отнесении земельно-правовых норм к гражданскому, экологическому отраслям права либо признания этой отрасли самостоятельной. В 90-х годах сталкивалось несколько мнений по этому вопросу. Так, была распространена точка зрения, в соответствии с которой земельное право признается самостоятельной отраслью права, стоящей в одном ряду с гражданским, административным, конституционным и другими отраслями права¹. Согласно другой, более поздней точке зрения земельное право не

© Краснова И.О., 2012.

* Доктор юридических наук, профессор кафедры. [ikrasnova@mail333.com]

¹ К примеру, по мнению авторов учебника «Земельное право России» (под ред. В.В. Петрова, М., 1998. С. 8), земельное право составляет «отдельную отрасль национальной правовой системы». Авторы учебника «Земельное право» (под ред. С.А. Боголюбова. М., 1998, С. 5) также считают, что «земельное право занимает самостоятельное место в общей системе права».

является самостоятельной отраслью, а входит в систему экологического права². В цивилистической науке высказывалось мнение, что земельное право как самостоятельная структурная единица не существует, а нормы, касающиеся земли, распределены между гражданским, административным, конституционным, экологическим, уголовным и другими отраслями права³.

В настоящее время теории 1990-х немного изменились, а некоторые теоретики поменяли свои пристрастия. Так, теория, выраженная цивилистами, сегодня звучит более мягко, хотя, по сути, остается основой цивилистического подхода к пониманию места земельного права. По мнению Е.А. Суханова, земельное право существует, но формируется по остаточному принципу, т.е. в ее систему входит лишь то, что остается после гражданского и административного отраслей права⁴. На таком понимании строится и Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации, в соответствии с которой отношения собственности на землю и другие природные ресурсы должны исключительно регулироваться Гражданским кодексом⁵. Следует при этом иметь в виду, что с отношениями собственности прямо связаны и отношения землепользования, а порой и многие иные отношения по поводу земли, разделить которые путем самостоятельного правового регулирования в отдельных нормативных правовых актах невозможно. По сути, при таком подходе говорить о земельном праве как самостоятельной структурной единице в российской системе права не приходится.

Более поздние учебники земельного права уже отказываются от идеи самостоятельности земельного права, а утверждают о наличии системной взаимосвязи земельного права с экологическим, исходя из признания земли частью природы.

Идея полной самостоятельности земельного права уже потеряла поддержку в науке.

Для того чтобы разобраться в достоинствах и недостатках различных точек зрения и сделать свой выбор, следует вернуться к таким понятиям, как «отрасль права», «предмет отрасли права», «система отрасли права».

Система российского права складывается из структурных элементов, включающих отрасли, институты и нормы права. Основным критерием, по которому при-

² Бринчук М.М. Экологическое право: учебник. М.: Городец, 2009. С. 47.

³ В.А. Дозорцев утверждает, что поскольку «земельные отношения распались на регулируемые гражданским и земельным правом, то основания для признания земельного права самостоятельной отраслью перестали существовать, теперь земля попала в сферу действия гражданского права, являясь объектом экономического оборота» (Дозорцев В.А. Проблемы совершенствования гражданского права Российской Федерации при переходе к рыночной экономике // Государство и право, 1994. № 1. С. 26).

⁴ Суханов Е.А. Проблемы совершенствования кодификации российского гражданского законодательства // Сб. статей, посвященный 80-летию со дня рождения профессора В.А. Дозорцева «Актуальные вопросы российского частного права». Статут, 2008. Размещен в базе данных «КонсультантПлюс».

⁵ Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации». Одобрена решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 07.10.09.

нято выделять отрасль права, является наличие самостоятельного предмета правового регулирования, не совпадающего с предметом правового регулирования других отраслей.

Предметом любой отрасли права выступает обособленная группа общественных отношений, выделяемых в зависимости от наличия особого объекта общественных отношений либо по признаку особого субъектного состава, либо выделения особой сферы жизнедеятельности общества и др. Соответственно могут быть выделены гражданские (имущественные и личные неимущественные отношения), административные (отношения с участием органов государственной власти), аграрные (в сфере сельского хозяйства). Отношения в рамках каждой отрасли регулируются на основе собственных принципов, которые определяют то, каким образом следует регулировать те или иные общественные отношения. В рамках данной схемы могут быть обособлены и земельные отношения, так как здесь имеется свой самостоятельный предмет – земельные отношения как отношения по поводу земли.

Если остановиться на этом, то можно считать доказанным, что земельное право – независимая отрасль права, стоящая в одном ряду с другими отраслями права. Вместе с тем земля как объект земельных отношений в правовом смысле категория неоднородная. Она – часть единой окружающей природной среды, выступающей в единстве и взаимосвязи со всеми другими элементами природы, часть материальной среды, стоящей вне общества. Одновременно земля объявлена недвижимым имуществом наряду со зданиями и сооружениями, воздушными и морскими судами, другими объектами материального мира, вошедшими в структуру общества. Такая правовая неоднородность земли позволяет разделить земельные отношения, по крайней мере, на две части – экологические и гражданские. Отсюда есть основания утверждать, что земельных отношений как самостоятельной группы отношений не существует, а все их многообразие можно поделить между гражданским и экологическим правом или же, еще более детально закрепить за административным правом исполнительно-распорядительную деятельность органов государственной власти по поводу земли, за финансовым правом – все денежные аспекты земельных отношений, за гражданским правом отношения, связанные с оборотом земель, а отношения по охране земель оставить экологическому праву. Соответственно все эти группы отношений будут регулироваться на основе собственных принципов соответствующей отрасли и в соответствии с провозглашенной целью. Земля в этом случае будет разорвана между порой противоборствующими и несовместимыми интересами.

Наконец, если более внимательно подойти к определению назначения и роли земли как объекта земельных отношений, ее правовых и естественно-научных характеристик, то можно подвергнуть сомнению адекватность предыдущих позиций. Прежде всего земля – часть единого мира природы. Это явление объективно и не зависит от желаний или решений людей. Земля существует и развивается по законам природы, не подвластным человеку. Человек не создавал землю, как он создавал здания и сооружения. Она досталась ему в процессе эволюционного развития природы. Как бы землю ни называли, какие бы ни давали ей юридические определения, она не

перестает быть частью природы. Российское право не отрицает этого и Федеральный закон от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» к компонентам окружающей среды относит землю наряду с другими природными объектами – недрами, лесами, животным миром и т.д. Все компоненты природы, отдельные экосистемы, окружающая среда в целом являются объектами охраны окружающей среды. Это означает, что при реализации любых отношений по поводу земли как части окружающей среды, в том числе отношений собственности, устанавливаются экологические требования, в том числе ограничения прав собственности и пользования, исходя из экологических интересов и на основе принципов экологического права.

Одновременно земельные участки были объявлены недвижимостью⁶, общественные отношения по поводу которой должны подчиняться правилам, установленным в интересах защиты неприкосновенности собственности, свободы договора, недопустимости вмешательства кого-либо в частные дела, необходимости беспрепятственного осуществления гражданских прав. Позднее не земля, а лишь земельные участки были включены в состав объектов недвижимого имущества (ГК ст. 130), что, однако, не меняет существа вопроса. В любом случае земельный участок – это не что-то совершенно иное, а всего лишь индивидуально отграниченная в процессе учетной деятельности часть земли. Став недвижимой вещью по воле законодателя, земля и земельный участок как часть земли не перестала быть частью природы, в то время как, оставаясь частью природы, объектом экологических отношений, она может и не быть недвижимой вещью и тем самым уйти из сферы регулирования гражданского права. То есть стоит изменить волю законодателя и отказаться от признания земельного участка недвижимой вещью, и вопрос о месте земельного права и его соотношения с гражданским будет решен без дискуссий. Изменить же понимание земли как части природы – вне воли законодателя. Это – объективный закон природы, непонимание и игнорирование которого при регулировании земельных отношений может повлечь опасные социальные и экономические последствия. Как сегодня в век научно-технического прогресса, так и в обозримом будущем земля останется незаменимой основой жизни людей и источником природных благ. Ее полезная значимость для людей на долгие годы может быть обеспечена только при условии регулирования земельных отношений, в том числе отношений собственности, на основе принципов и целей экологического права.

Надо отметить, что российское законодательство отражает такое соотношение экологического (и земельного) и гражданского права. В частности в ст. 36 Конституции РФ закреплено, что свобода владеть, пользоваться и распоряжаться землей ограничивается интересами охраны окружающей среды, связанными с недопущением причинения экологического ущерба.

В данной статье Конституции РФ экологические интересы, включающие интересы, связанные с обеспечением рационального использования и охраны земель,

⁶ Указ Президента РФ «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России» от 27 октября 1993 года. Утратил силу с 25 февраля 2003 года в связи с изданием Указа Президента РФ «Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Президента РСФСР и Президента Российской Федерации».

ставятся выше, чем свобода владеть, пользоваться и распоряжаться земельными участками, находящимися в частной собственности. Исходя из этих рассуждений, можно сделать вывод о том, что земельные отношения являются частью экологических, а земельное право – частью экологического права. Другими составными частями – подотраслями экологического права, стоящими в одном ряду с земельным правом, являются лесное, водное, горное, атмосферное, фаунистическое право. Объектами соответствующих общественных отношений являются леса, воды, недра, атмосферный воздух, животный мир, другие компоненты природы, которые обладают равной общественной значимостью и во взаимодействии с землей образуют единый мир природы.

Следуя сложившейся терминологии, а также в соответствии с выработанной выше позицией относительно места земельного права в системе российского права, земельное право будет правильнее именовать подотраслью экологического права. Вместе с тем в научной и учебной юридической литературе в интересах удобства, лаконичности, с учетом сложившейся привычки вполне допустимо пользоваться термином «отрасль земельного права», не забывая, однако, что этот термин многозначен и может отражать по крайней мере одну из трех позиций, обсужденных выше – земельное право как подотрасль экологического права, земельное право как часть гражданского права, земельное право как самостоятельная отрасль. В контексте данного учебника нередко будет использоваться словосочетание «отрасль земельного права», в котором будет заложено убеждение в том, что земельное право не обладает самостоятельностью наравне с конституционным, административным и другими отраслями права, не входит в систему гражданского права, а является составной единицей экологического права.

Зависимое место земельного права как подотрасли экологического права не препятствует выделению земельного права в качестве самостоятельной учебной дисциплины либо самостоятельной сферы научных исследований. Значительный нормативный материал, земельная реформа, занявшая важное место в системе экономических и политических реформ России, существенные изменения в системе и структуре земельного права заставляют уделить особое внимание изучению громадного и сложного массива нормативных правовых и научных источников, обширной практике реализации земельного законодательства в рамках учебной и научной дисциплины «Земельное право». Изучение земельного права в полном объеме по курсу «Экологическое право» создало бы дисбаланс в распределении учебного материала, значительно удлинит курс, хотя как альтернатива построения курса «Экологическое право» не может быть вычеркнута. Таким образом, выделение самостоятельного учебного курса «Земельное право» и ведение научных исследований по тематике земельного права вполне оправдано сегодняшними практическими потребностями. При возникновении необходимых условий также самостоятельно может преподаваться курс лесного права, водного права, горного права и других подотраслей экологического права. Но преподавание самостоятельного учебного курса не следует соотносить с признанием независимости одноименной отрасли права.