Право. Журнал Высшей школы экономики,
2009, №2, P. 20-30
Published: April 1, 2009

Земля – публичное благо

Бринчук М. М.
Заведующий сектором экологического права ИГП РАН, профессор, доктор юридических наук
Будникова Ю. Е.
Младший научный сотрудник сектора экологического права ИГП РАН, кандидат юридических наук

Abstract
Земля – публичное благо
Keywords: публичное право, земля

Современный период развития российского общества является весьма сложным и противоречивым. Состояние и права в целом, и законодательства далеки от совершенства. Один из наглядных примеров — это современные тенденции научно необоснованного вмешательства гражданского права в регулирование земельных отношений. Отказ от директивной плановой экономики социалистического периода, переход к рыночной потребовал новых подходов к развитию всей правовой системы Российской Федерации, особенно гражданского и земельного права. Так как рыночная экономика основана на частной собственности, для создания правовых предпосылок эффективного развития рыночных отношений в стране объективно потребовалось внесение корректив в институт права собственности на землю. Это связано с тем, что земля как природный ресурс, интенсивно и всегда используемая человеком, в отличие от других природных ресурсов обладает той особенностью, что она является не только средством производства, но и служит пространственным базисом для развития рыночной инфраструктуры. Соответственно в какой-то разумной и обоснованной части земля — бесценный дар Божий — неизбежно должна стать объектом права частной собственности.

Происходящие в стране процессы, обусловленные новыми экономическими условиями в сфере земельных отношений при переходе к цивилизованным рыночным отношениям, закономерно требуют усиления роли права во всех областях жизнедеятельности российского общества.

С одной стороны, рыночные механизмы служат на современном этапе не только незаменимым инструментом развития экономики (не возвращаться же к плановой!), их внедрение и развитие являются существенным фактором развития всех отраслей права, и прежде всего гражданского. С другой, реформируя и приспосабливая право к рынку, нельзя не обратить внимания на то, что сама рыночная система как основа экономического развития общества не является для человека и общества идеальной. Она провоцирует и создает многие серьезные проблемы. Это обстоятельство особенно очевидно на фоне многочисленных кризисов, которые переживает современное человечество — социального, экономического, финансового, экологического, цивилизационного. Неплохо бы определить «вклад» рыночной экономики в создание этих кризисов. Очевидно, что многие ее механизмы в значительной

мере повинны в деградации природы. Чего стоит только один из важнейших законов развития рыночной экономики — конкуренция, для обеспечения которой и достижения главной цели — лидерства — требуются колоссальные ресурсы, в том числе природные!

Может ли удовлетворить российское общество то состояние земельного рынка и тенденции его развития, которое оно наблюдает? К большому сожалению, при (мягко говоря) экологически неэффективной политике российского государства земля передается в частную собственность даже там, где в этом нет никакой необходимости. На просторах страны выставлены рекламные щиты с предложениями купить сотни и тысячи гектар земли российской. В какой степени стороны купли-продажи обеспокоены при этом обеспечением рационального использования такой земли и их охраны?

Стараниями цивилистов и рыночников природа, ставшая предметом купли-продажи, тенденциозно и необоснованно подпадает под действие норм гражданского права. Ю.А. Тихомиров пишет о наличии удачных и неудачных «юридических партнерств» между нормами Гражданского и Земельного кодексов[1].

В настоящее время в связи с вовлечением земли в рыночный оборот в регулировании земельных отношений появились частноправовые элементы (купля-продажа земли, залог, дарение), которые не вписываются в земельное право в его понимании советского периода.

В этих условиях, как отметил Ф.Х. Адаханов[2], возникла проблема соотношения норм гражданского и земельного права, точнее, возник вопрос об определении степени «вмешательства» гражданского права в сферу действия земельного права, и о том, до каких пределов и почему нормы гражданского права регулируют земельные отношения. Вопрос уместно поставить именно так, потому что регулирование земельных отношений — задача земельного права, отрасли, специально приспособленной для этого.

Многие ученые, специализирующиеся в области гражданского и земельного права, неоднократно обращались к проблеме соотношения этих отраслей права (законодательства) и

1. См.: Тихомиров Ю.А. Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов // Журнал российского права. 2001. No 5. С. 12

2. См.: Адиханов Ф.Х. Соотношение норм гражданского права и норм земельного права в регулировании земельных отношений в условиях рынка земли // Государство и право. 2001. No 1. С. 32

высказывали различные мнения. Среда них есть те, кто отрицает существование земельного права как отрасли права и исключают тем самым наличие вопроса о соотношении норм этой отрасли и норм гражданского права. Например, В.А. Дозорцев[3] считает, что земельные отношения распались на регулируемые гражданским и административным правом, и основания для признания земельного права самостоятельной отраслью перестали существовать. Оно должно быть квалифицировано как комплексная отрасль законодательства.

Е.А. Суханов[4] спор о комплексности земельных правоотношений, которые регулируются нормами и Гражданского, и Земельного кодексов, называет пережитками социализма в сознании: «В советские времена, когда земля была национализирована, у нас сложилось представление, что все, что связано с землей — это земельное право. А теперь времена поменялись. Земля, земельные ресурсы — это, конечно, предмет земельного права. Земля как территория — предмет конституционного, международного, административного права. А вот земельный участок, имеющий кадастровый номер, — это индивидуально определенная недвижимая вещь. С ней совершаются гражданско-правовые сделки — от купли-продажи до наследования. И это чистой воды гражданское право. Здесь ничего земельно-правового нет».

Хак отмечает В.В. Устюкова[5], естественно, что представители земельноправовой науки не могли согласиться с такой постановкой вопроса, выраженной ранее. В их многочисленных публикациях убедительно доказано, что «даже» в качестве объекта недвижимого имущества земля полностью не подпадает под гражданско-правовое регулирование, всегда сохраняя специфику.

Ранее с резкой критикой столь категоричного и бездоказательного отрицания самостоятельности земельного права как отрасли права выступил Н.И. Краснов[6]. Он убедительно показал, что земля является не только имуществом, вещью, но и особым природным объектом. В силу этого

3. Дозорцев В.А. Проблемы совершенствования гражданского права Российской Федерации при переходе к рыночной экономике // Государство и право. 1994. No 1. С. 26

4. Интернет-интервью от 29 декабря 2008 г. (http://www.consultant.ru/law/interview/sukhanov.html)

5. См.: Устюкова В.В. Еще раз о соотношении земельного и гражданского права (по материалам судебной практики) // Государство и право. 2006. No3. С.29.

6. См.: Краснов Н.И. О соотношении земельного и гражданского права при переходе к рыночной экономике // Государство и право. 1994. No 7. С. 9

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 права, и нет никаких оснований «хоронить» земельное право. В регулировании земельных отношений Н.И. Краснов видит приоритетность земельного законодательства перед гражданским законодательством.

На современном этапе развития общества, государства и права в Российской Федерации появились факторы, существенным образом повлиявшие на развитие правовой науки и практики по вопросу структуры права. Ілавным фактором изменения вектора исследований и практики в этом аспекте послужило развитие рыночных отношений, расширение сферы договорного регулирования, введение частной собственности на землю, интенсивное развитие частного предпринимательства.

Следует согласиться с Н.И. Красновым[7] в том, что земельные отношения, безусловно, имеют имущественное содержание, тем более в условиях частной собственности на землю. Поэтому в определенной мере они не могут не подпадать под гражданское право. Но в сфере гражданского права земля есть особый вид имущества, именуемый недвижимостью и составляющий общий для гражданского и земельного законодательства предмет регулирования.

Примером могут служить положения, регулирующие изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд. Согласно Земельному кодексу РФ (ЗК РФ) возмещение убытков во всех случаях, предусмотренных и. 1 ст. 57, получают землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков. Собственникам земельных участков убытки, причиненные изъятием земельных участков для государственных или муниципальных нужд, по нормам гл. VIII Земельного кодекса РФ не возмещаются. При изъятии земельного участка у собственника должны применяться правила ст. 279—282 Гражданского кодекса РФ о выкупе земельного участка.

Как отмечает М.Ю. Тихомиров, вопрос о пределах гражданско-правового и земельно-правового регулирования весьма сложен и не имеет однозначного ответа в доктрине. Ориентиром здесь может быть правило п. 1 ст. 3 Земельного кодекса о том, что земельное законодательство регулирует отношения по

7. См.: Краснов Н.И. Указ. соч. С. 58.

использованию и охране земель в Российской Федерации как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, т.е. земельные отношения. Гражданское законодательство первично эти отношения не регламентирует, но поскольку земля является объектом гражданского оборота, в котором участвуют субъекты гражданского права, многие отношения по поводу земли, в том числе и некоторые отношения, связанные с ее использованием, являются предметом гражданско-правового регулирования (ст. 2 ГК РФ)[8].

Таким образом, регулирование земельных отношений в тех случаях, когда земля включена в гражданский оборот, осуществляется и нормами гражданского, и нормами земельного права, но каждая отрасль имеет свой предмет ведения. Земля как недвижимое имущество, как объект обязательственных отношений, регулируется нормами гражданского права, которые специально приспособлены для таких отношений и в которых закреплены общие положения обязательственного права (разд. III и IV ГК РФ). Поскольку объектом гражданских прав выступает земля как специфический природный объект, то эти отношения регулируются и нормами земельного права.

При этом современное состояние вопроса о структуре права Ю.А. Тихомиров оценивает как оживленное «противоборство публичного и частного права». Однако по его мнению, «данный конфликт преувеличен, а главное — мирное сосуществование публичного и частного права как парных категорий, как двух опор правового здания»[9].

В разные периоды проблема соотношения публичного и частного права воспринималась по-разному. В.Ф. Яковлев[10], например, полагает, что сама эта проблема практического значения не имеет, потому что трудно разделить публичные и частные интересы, публичные и частные элементы права.

В основе деления права на публичное и частное лежат различные по природе интересы — публичные и частные — и формирующиеся на их основе различные типы общественных отношений. Общественные отношения, в которых государство непосредственно не участвует, — это сфера применения частного права; общественные отношения, в которых

8. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации / под ред. Г.В. Чубукова, М.Ю. Тихомирова. М., 2006

9. Там же

10. См.: Яковлев В.Ф. Развитие частного права в России // Эж-ЮРИСТ. 2003. No 46. Ноябрь. С. 2.

государство неизбежно присутствует, — это сфера применения публичного права. Первые строятся на основе координации, вторые — на основе субординации. Им соответствуют различные формы правового регулирования. Для сферы публичных отношений характерно централизованное императивное регулирование.

Вопрос о признаках публичного и частного права в современной науке исследован достаточно полно.

Группировка отраслей права в две категории — отрасли публичного и частного права восходит к эпохе Древнего Рима. Римский юрист Ульпиан (II—III вв.) считал, что публичное право охраняет общие интересы государства, а частное — интересы отдельных лиц. Каждое из этих подразделений системы права объединяет совокупность однородных по своим признакам отраслей права. Публичное право состоит из отраслей, которые связаны с полномочиями и функционированием государства, а частное право обслуживает потребности людей, возникающие на основе имущественных и личных неимущественных отношений. Они сформировались как относительно самостоятельные сферы регулирования и отражают особенности предмета и метода регулирования[11].

К признакам публичного права, прежде всего, относят публичный интерес, который в качестве концентрированного выражения общесоциальных потребностей и стремлений выступает системообразующим явлением[12]. Общее родовое понятие публичного интереса сочетается с видовыми нормативными понятиями — интересы общества и государства, национальной безопасности, общие интересы, интересы наций, народов, населения. К видовым интересам Ю.А. Тихомиров обоснованно относит, в частности, интересы экологического благополучия[13].

В качестве критерия, признака, особенности частного права представители этой правовой семьи также называют интерес частный.

11. Морозова Л.А. Теория государства и права: учебник. 2-е изд., перераб., доп. М., 2007. С. 261—262

12. В.М. Корельский определяет публичное право как «концентрированное выражение интересов государственно-организованного общества». См.: Корельский В.М. О сочетании частного и публичного в праве // Публичное и частное право: проблемы развития и взаимодействия, законодательного выражения и юридической техники. Материалы Всерос. науч.-практ. конф. (23—24 апреля 1998 г.). Екатеринбург, 1999. С. 53

13. В науке экологического права для выражения таких интересов как синонимы употребляются также понятия «поддержания, сохранения, восстановления благоприятного состояния окру-жающей среды»

В контексте новейших тенденций развития теоретических позиций о структурировании права принципиальным становится вопрос о месте экологического права, его отношениях с другими отраслями. Вопрос — важнейший в связи с тем, что в России продолжается интенсивный процесс формирования по существу новой правовой системы, создания массивов эколого-правовых норм.

Каждая из правовых семей обладает своими признаками и особенностями, которые и призваны отличить одну от другой. Такие особенности имеет и экологическое право. Их исследование может служить основой для определения степени отнесения экологического права к той или другой правовой семье.

По оценкам специалистов, и не только экологов, отношения в сфере взаимодействия общества и природы, образующие предмет экологического права, носят, как правило, публичный характер. В этих отношениях одной из сторон, как правило, выступает государство.

В концентрированном виде, по утверждению Ю.А. Тихомирова, публичный интерес закрепляется в Конституции и служит правообразующим для всех отраслей публичного права[14]. Достаточно ярко публичность экологического интереса выражена в ст. 9 Конституции РФ, согласно которой земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. В этой норме концентрированно выражены интересы экологического благополучия, которые Ю.А. Тихомиров вполне обоснованно относит к видовому нормативному понятию публичного интереса[15].

Существенное достоинство новых теоретических подходов к структурированию правовой системы путем выделения публичной и частной правовых семей проявляется в том, что на основе признаков, характеристик каждой из них применительно ко всякой отдельной отрасли имеются возможности выстраивания партнерских отношений с другими отраслями и определения условий доминирования норм одной отрасли над нормами другой. В конечном счете последовательная реализация этих подходов послужит несомненным фактором повышения эффективности всего права.

14. См.: Тихомиров Ю.А. Указ. соч. С. 4.16
15. См.: Там же.

Выше приводилось высказываемое цивилистами мнение о том, что частный интерес коренится в основном в отношениях собств енности, а система норм, регулирующих такого типа отношения, получила весьма условное название «частное право»[16]. В какой части, степени право собственности олицетворяет частное право? Насколько это суждение справедливо в отношении природы, ее ресурсов как объектов права собственности?

В соответствии с российским законодательством и правом природные ресурсы и предметы социальной среды — здания, сооружения, автомобили — являются объектами права собственности. Однако нельзя не видеть разницы между землей-кормилицей и предприятиями, перерабатывающими выращенную на ней продукцию сельского хозяйства, как объектами права собственности, недвижимости. Один объект создан Творцом, без малейшего конструктивного приложения труда человека, другой — гением человека.

В ряду природных ресурсов особую роль в этом отношении играет земля. Частная собственность на землю — существенное условие развития рыночной экономики: и как операционный базис (земля под предприятиями и другими объектами рыночной инфраструктуры), и как средство производства, к примеру, в фермерстве. Поэтому на землю в разумных, оптимальных рамках, определяемых потребностями эффективного развития рыночных отношений, целесообразно установление частной собственности[17]. «Оптимальные рамки» решения этой задачи диктуются, в частности, необходимостью определения эффективных собственников земли. Определение эффективных собственников земли и создание условий для обеспечения возможности приобретения ими в собственность земельных участков оптимальных размеров — одна из главных причин, заставляющих государство отходить от многолетней практики монопольного владения землей и другой недвижимостью. Однако решение проблемы собственности на землю сводится не столько к тому какая из форм собственности получит преимущество, сколько к установлению их рационального соотношения. Важно

16. См.: Нешатаева Т.Н. О соотношении публичного и частного в праве // Публичное и частное право: проблемы развития и взаимодействия, законодательного выражения и юридической практики. Материалы Всерос. науч.-практ. конф. (23—24 апреля 1998 г.). С. 38

17. Следует отнести к достоинствам положение ст. 6 Конституции Казахстана (1995 г.), предусматривающей право государственной собственности на недра, воды, растительный и животный мир. Земля же может находиться как в государственной, так и в частной собственности. В Российской Федерации при разработке и обсуждении новых Водного и Лесного кодексов проявлялось желание установить право частной собственности на тот или иной природный ресурс.

определить границы, за пределами которых та или иная форма собственности будет неэффективна. Расширение границ частной собственности на землю должно определяться прежде всего более эффективным и рациональным, чем в государственном секторе, использованием собственником своих прав на землю, но обязательно под контролем государства.

С развитием частноправовых интересов по поводу объектов недвижимости, главным образом, предприятий, зданий, строений с начала проведения реформ в Российской Федерации имущественные отношения в основном начали регулироваться гражданско-правовыми нормами. Права на земельный участок следовали за судьбой здания, строения, сооружения. Согласно ст. 37 Земельного кодекса РСФСР при переходе прав на строение, сооружение права на земельный участок переходили к новому собственнику, титульному пользователю. При переходе части строения, сооружения право на земельный участок определялось пропорционально доле в имуществе.

Приоритет права на строение, сооружение перед правом на земельный участок и закрепление этого приоритета в законодательстве более соответствовало экономической политике (формации), при которой землепользование бесплатно, земля является исключительной государственной собственностью и соответственно земельные участки исключены из гражданского оборота.

С начала проведения реформ 90-х гг. XX в. законодательно установлена частная собственность на землю, но ее оборот возможен в той мере, насколько это предусмотрено земельным законодательством. Законодательно на уровне Российской Федерации в те годы не были установлены условия и порядок пользования землей, которые согласно ч. 3 ст. 36 Конституции РФ определяются на основе федерального закона.

Исследования в отечественной науке правовых и экономических отношений, связанных с землей, нашли свое закрепление в ст. 1 Земельного кодекса РФ, согласно которой земельное право и законодательство основываются на определенных принципах. В контексте рассматриваемой проблемы особое значение приобретают следующие принципы:

- учет значения земли как основы жизни и деятельности человека. Регулирование отношений по использованию и охране земли осуществляется исходя из представлений о земле как о природном объекте, охраняемом в качестве важнейшей составной части природы; как о природном

ресурсе, используемом в качестве средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве и основы осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории Российской Федерации; одновременно как о недвижимом имуществе, об объекте права собственности и иных прав на землю;

- приоритет охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве перед использованием земли в качестве недвижимого имущества. Владение, пользование и распоряжение землей осуществляются собственниками земельных участков свободно, если это не наносит ущерб окружающей среде;

Как отмечает Г.А. Волков[18], в ст. 1 Земельного кодекса РФ хотя и не закреплен принцип разграничения действия норм гражданского законодательства и норм земельного законодательства в части регулирования отношений по использованию земель, однако он реализован в ряде положений ЗК РФ.

Прежде всего, в и. 3 ст. 3 ЗК РФ закреплено, что 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 законодательством. Положения принципа реализованы также в ст. 17, 18, 19, 22, 23, 25, 27 и других нормах Земельного кодекса РФ.

По мнению Г.А. Волкова, ключ к решению вопроса о разграничении действия норм гражданского и земельного законодательств в части регулирования земельных отношений лежит не столько в анализе предмета и метода, а прежде всего, в типе правового регулирования земельных отношений.

Правовое регулирование природоресурсных отношений, в том числе земельных, исходит из разрешительного типа правового регулирования, которое не свойственно гражданскому праву. Поэтому ряд правовых институтов гражданского права (право собственности, иные вещные права, основания приобретения и прекращения права собственности, обязательства) применяются к земельным отношениям с учетом перехода от

18. См.: Волков Г.А. Принципы земельного права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 34—35.

общедозволительного типа правового регулирования к разрешительному. В условиях разрешительного типа правового регулирования эти правовые институты приобретают специфику, которая закреплена в специальных правовых нормах земельного законодательства[19].

Представляется несомненным, что отношения собственности на природу создают основу экологического благополучия людей, затрагивают существенные интересы экологического благополучия, т.е. публичные интересы. Совсем не случайно норма о праве собственности на природу содержится в разделе Конституции РФ, определяющем основы конституционного строя российского государства.

Земля, как и другие природные ресурсы — публичное благо. В соответствии со ст. 9 Конституции РФ земля, как и другие природные ресурсы, могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. При этом, очевидно, что земля как объект права частной собственности не теряет признаки и качества публичного блага, так как она не исключается, не выделяется из природы, а остается органической ее частью.

При ее использовании должно обеспечиваться экологическое благополучие, поддержание благоприятного состояния окружающей среды, что является признаком публичного интереса, вытекающего из ст. 9 Конституции РФ. Находящиеся в частной собственности земельные участки, к примеру, фермерские земли, сами по себе должны сохраняться экологически благополучными, что является также признаком публичности экологического интереса. Их публичный характер сохраняется и за счет экосистемных связи земли с другими элементами, объектами природы[20]. Соответствующая норма закреплена в Земельном кодексе. Согласно ст. 12, определяющей цели охраны земель, использование земель должно осуществляться способами, обеспечивающими сохранение эколо

19. См.: Волков Г.А. Указ. соч. С.35

20. Почва — важнейшее звено биогеохимического круговорота, место аккумуляции воды на просторах суши, т.е. своего рода «сухопутный океан», питающий влагой растительную биоту и поддерживающий континентальный влагооборот. С другой стороны, она же служит местом обитания огромного множества почвенных организмов-редуцентов — грибов, бактерий, беспозвоночных животных (в 30-сантиметровом почвенном слое площадью в 1 кв. м содержится более 1 трлн микроорганизмов и гифов грибов), обеспечивающих возврат в окружающую среду элементов омертвелой органики, т.е. биогенов, доступные запасы которых в природе ограничены.Биота — исторически сложившаяся совокупность растений, животных и микроорганизмов, объединенных общей областью распространения. Гифы — микроскопически тонкие, простые или ветвящиеся нити, образующие вегетативные и плодовые тела грибов.

гических систем, способность земли быть средством производства в сельском и лесном хозяйстве, основой осуществления хозяйственной и иных видов деятельности. Заметим, речь идет о земле, используемой на любом титуле — пользования, аренды, собственности.

Названными характеристиками земля, являющаяся объектом частной собственности, существенно отличается от иных объектов права частной собственности — помидороперерабатывающего завода, других предметов социальной среды. В силу этого отличия к мировым тенденциям регулирования отношений частной собственности на природные объекты и ресурсы относится введение экологических ограничений при реализации полномочий собственника, имея в виду публичный характер объекта не только государственной, но и частной собственности. Земля и другие природные ресурсы, находящиеся не только в публичной, но и в частной собственности, могут использоваться лишь с учетом публичного интереса поддержания экологического благополучия.

В этом отношении нашей стране при совершенствовании законодательства в сфере собственности на природные объекты и ресурсы может пригодиться испытанный десятилетиями опыт США. В соответствии с Законом о землепользовании штата Вермонт для осуществления пользования собственным земельным участком землепользователь должен получить разрешение районной экологической комиссии. При выдаче разрешения учитывается, что это[21]:

- не приведет к загрязнению водоемов и атмосферного воздуха выше установленных нормативов;
- не приведет к уменьшению воды, необходимой для удовлетворения различных потребностей;
- не вызовет эрозии почв или потери водоохранных свойств земли, тем самым создав неблагоприятные и опасные условия жизни людей;
- не вызовет транспортных проблем, если реализация проекта связана с использованием действующих или планируемых транспортных систем;

21. Робинсон Н.А. Правовое регулирование природопользования и охраны окружающей среды в США. М., 1990. С. 448—449.

- не окажет противоречащего закону негативного воздействия на естественный ландшафт района, на его эстетические характеристики, исторические места, редкие невозобновимые ресурсы;
- не затронет и не нарушит иные определенные в данном Законе общественные экологические, социальные и экономические интересы[22].

Закрепляя принцип свободы собственника по реализации принадлежащих ему полномочий владения, пользования и распоряжения землей и другими природными ресурсами, Конституция РФ устанавливает пределы такой свободы. При реализации полномочий собственника, в том числе и частного, не должен наноситься ущерб окружающей среде и нарушаться права и законные интересы иных лиц (ст. 36). Заметим, что даже в отношении частной собственности на землю и другие природные ресурсы ее субъекты не могут реализовать полной свободы как признака частного права.

Каким все-таки законодательством должны регулироваться общественные отношения по поводу частной земли? Е.А. Суханов считает: «Если допущен оборот земельных участков как нормальных объектов гражданского оборота (недвижимости), то это предмет гражданского права. Если такой оборот исключен или существенно ограничен (несмотря на провозглашение “собственности на землю”, сочетающейся обычно с запретом ее свободного отчуждения), то это предмет земельного права»[23].

Е.А. Суханов говорит о земле как «нормальном объекте гражданского оборота (недвижимости)» как о помидороперерабатывающем заводе. Может ли в принципе земля как публичное благо быть «нормальным объектом гражданского оборота (недвижимостей)»? Именно потому, что земля, ставшая объектом частной собственности, сохраняет качества публичного блага, в отношении нее в земельном и экологическом законодательстве устанавливаются (должны устанавливаться) требования по использованию и охране, экологические ограничения. Как в США. В силу этого обстоятельства, земля, как и любой другой природный объект, как публичное благо не может быть «нормальным объектом гражданского оборота (недвижимостей)». Регулирование оборота

22. Там же

23. Суханов Е.А. Земля как объект гражданского права // Земельное право России: практикум, законодательство. М., 1993. С. 17.

земельных участков, о чем пишет Е.А. Суханов, не может быть отнесено исключительно к предмету гражданского права.

И.А. Иконицкая[24] справедливо отмечает, что исходя из того факта, что в настоящее время земельные отношения регулируются как земельным, так и гражданским правом, необходимо в научном и практическом (нормотворчество) плане найти нишу как для гражданского, так и для земельного законодательства в целостной системе регулирования земельных отношений в России.

В сферу регулирования гражданского права входят земельные отношения, в которых земля выступает как вещь, объект вещных прав. Оставаясь вещью, она выполняет роль природного объекта. Там, где кончается вещно-правовой аспект в земельных отношениях, прекращает свое действие гражданское право и начинается сфера действия земельного права.

Согласно и. 3 ст. 209 ГК РФ владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами в той мере, в какой их оборот допускается (ст. 129 ГК РФ), осуществляется их собственниками свободно. Это вещно-правовой аспект, но поскольку оборот касается земли как природного объекта, то он может осуществляться при условии, что не нанесет ущерба окружающей среде, в том числе, разумеется, и самой земле. Это уже природно-ресурсный аспект, и норма, указывающая на это обстоятельство, имеет земельно-правовую природу. Поскольку земля и другие природные ресурсы — объекты особой социально-экономической и экологической значимости, то Гражданский кодекс РФ в части допустимости и установления особенностей оборота этих объектов отсылает к законам о земле и других природных ресурсах (и. 3 ст. 129 ГК РФ).

В контексте ст. 9 Конституции РФ с учетом качеств природы (земли, вод, недр и др.) как публичного блага все отношения собственности на природу, включая оборот земли, других природных ресурсов, находящихся в частной собственности, отношения по использованию и охране природы (в соответствии с теорией права по вопросу сущности публичного и частного права) должны регулироваться публичным правом, к которому относятся экологическое и природоресурсное. Для научно обоснованного решения вопроса о законодательстве, которым должны регулироваться отношения по поводу земли, к данному

24. См.: Иконицкая И.А. Основы земельного права Российской Федерации: учеб. пособие. М., 1997. С. 36.

обстоятельству следует добавить и другое важнейшее положение общей теории права — об основаниях выделения отраслей права, главным из которых является предмет регулирования.

Главным при решении вопроса о законодательстве является предмет правового регулирования отношений, объект которых — природа или ее отдельные элементы, в том числе земля. Главное, что должно приниматься во внимание при решении данного вопроса — каждый природный ресурс предоставляется для конкретного использования, оформляемого на предусмотренном законом титуле (аренда, пользование, собственность). Форма, в которой юридически оформляется природопользование, носит в данном случае второстепенный, служебный, непринципиальный характер. Регулирование использования природных ресурсов, как и их охраны, определяет специфический предмет экологического и природоресурсного права. Именно из-за специфики, сложности и разнообразия отношений в сфере взаимодействия общества и природы десятки лет назад в общей теории права произошло выделение и признание в правовой системе земельного, водного, лесного, горного, а позже — экологического права. Постепенно формировался сложный и специфический эколого-правовой механизм. В общей теории права эти отрасли пока никто не отменял.

Таким образом, в силу публичного характера регламентируемого интереса и с учетом специфического предмета земельного права (регулирование отношений по использованию и охране земли), земельные отношения независимо от титула (пользование, аренда, публичная или частная собственность) должны регулироваться публичным, т.е. земельным правом.

В работах представителей административного и гражданского права кроме научно не обоснованных амбиций и притязаний на сферу природы (земли и других ресурсов), отсутствует главное — то, что образует существо экологического и природоресурсного права: забота об обеспечении рационального природопользования и охраны окружающей среды или отдельного природного объекта, оформляемая конкретными правовыми мерами. Адм и н истрати в исты и цивилисты просто не знают таких мер и не могут их знать, потому что предмет и административного, и гражданского права — иной, свой (зато эти меры хорошо известны экологам). В административном и гражданском законодательстве отсутствуют правовые нормы, направленные на решение данных задач. Именно поэтому у

административистов и цивилистов нет права на самостоятельное регулирование экологических и природоресурсных отношений. Исключение составляет корректное включение в свое законодательство лишь экологизированных норм[25].

«Беда» экологического и природоресурсного права в том, что при регулировании отношений по поводу земли, других природных ресурсов и природы в целом данная отрасль не обладает собственным методом правового регулирования. Мы, как и другие отрасли, вынуждены заимствовать методы — императивный и диспозитивный — двух традиционных отраслей: административного и гражданского. При реализации этих методов в экологическом праве используются какие-то формы, в которых они опосредуются — договоры, контроль, экспертиза. Но в экологическом и природоресурсном праве эти формы наполняются специфическим содержанием, что в конечном счете и дало основание для выделения наших отраслей права. По содержанию контроль и экспертиза в административном праве — совсем не то, что контроль и экспертиза в экологическом.

25. О научных основах и правилах экологизации гражданского и иного законодательства см.: Бринчук М.М. Проблемы экологизации законодательства // Права человека и современное государственно-правовое развитие / отв. ред. А.Г. Лисицын-Светланов. М., 2007. С. 202—219; Бринчук М.М. Практика экологизации законодательства // Экологическое право. 2008. No 6. С. 10—19