

СООТНОШЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА С ДРУГИМИ ОТРАСЛЯМИ ПРАВА¹

© 2009 г. М. М. Бринчук²

Вопрос о соотношении экологического, природоресурсного, особенно земельного, права с другими отраслями права весьма актуален и с точки зрения теории права и на практике, в частности, в связи с притязаниями представителей науки публичного и частного права на экологическое право, земельное, а во многих случаях – и необоснованных посягательств, а-то и интервенции гражданского законодательства в экологическое, природоресурсное. Так, при утверждении на ученом совете одного из юридических институтов темы диссертации “Государственное управление охраной недр” по специальности “Природоресурсное право; аграрное право; экологическое право” ученый-административист возражал: это тема административного права. Тема не была официально одобрена.

По утверждению же проф. А.В. Дозорцева, “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. Это влечет за собой многочисленные практические последствия и, прежде всего, распространение на имущественные земельные отношения норм общей части гражданского права, отнесение регулирования этих отношений к компетенции федерации и т.п.”³. Профессор полагает, что земельное право уже перестало существовать.

В какой мере научно обоснованы такие заявления? Что будет в случае, если сбудутся подобные утверждения? Достаточно ли норм и средств собственно административного или гражданского права и содержащихся в них механизмов для обеспечения рационального природопользования и охраны природы?

Обратите внимание, уважаемый читатель, и на отсутствие научного интереса у конституционалистов, административистов, цивилистов к само-

стоятельному и обстоятельному исследованию правовых проблем в области природопользования и охраны окружающей среды, как это делают юристы-экологи. Это подтверждается отсутствием их научных трудов экологической направленности. Дай им Бог мудрости эффективно решать традиционные научные проблемы своих отраслей!

Природа, ставшая предметом купли-продажи, тенденциозно и часто необоснованно подпадает под действие норм гражданского права. При этом Ю.А. Тихомиров пишет о наличии удачных и неудачных “юридических партнерств” между нормами Гражданского и Земельного кодексов⁴. Согласно ст. 16 Водного кодекса РФ договор водопользования заключается в соответствии с *гражданским законодательством*, если иное не предусмотрено настоящим Кодексом. Если по водному законодательству воды (водные объекты) в основной своей массе находятся в публичной, преимущественно в государственной собственности, почему договор водопользования может заключаться в соответствии с гражданским законодательством?! На основании ст. 19 передача прав и обязанностей по договору водопользования другому лицу осуществляется в соответствии с *гражданским законодательством*. С какой стати публичные отношения по поводу объекта публичной собственности, оформленные публичным договором, регулируются частным правом?

Тенденция распространения необоснованного влияния гражданского права на сферу взаимодействия общества и природы получает развитие на правительственном уровне. В Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 годы), утвержденной распоряжением Правительства РФ от 19 января 2006 г.⁵, в разделе “Совершенствование механизмов природопользования” дается общая характеристика в целом неблагоприятных дел в природопользовании в стране. Для решения существующих в данной сфере проблем, по мнению Правительства, необ-

¹ Данная работа выполнена с использованием Справочной правовой системы “КонсультантПлюс”.

² Заведующий сектором экологического права Института государства и права РАН, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ.

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

⁴ См.: Тихомиров Ю.А. Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов // Журнал рос. права. 2001. № 5. С. 12.

⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 2006. № 5. Ст. 589.

ходимо внедрить гражданско-правовые начала в отношения между государством и пользователями природных ресурсов, что позволит обеспечить стабильность режима пользования и прозрачность имущественных отношений⁶.

В этой связи весьма серьезным становится вопрос не только о соотношении природоресурсного права с гражданским, но и в целом о защите самостоятельности экологического (и в его составе природоресурсного) права, в определении “своего” места в правовой системе. И дело совсем не в удовлетворении профессиональных амбиций. В условиях эффективного общественного развития главное – на основе закономерностей действенного функционирования права создать правовые механизмы, реализация которых позволит поддержать и восстановить благоприятное состояние окружающей среды и ее отдельных элементов – земли, вод, лесов и др. И эти цели могут быть осуществлены только с помощью экологического права и ради этого, как и природоресурсное (в том числе земельное) право, было в свое время выделено, признано.

На современном этапе развития общества, государства и права в Российской Федерации появились условия, существенным образом повлиявшие на развитие правовой науки и практики по вопросу структуры права. Основным фактором изменения вектора исследований и практики в этом аспекте послужило развитие рыночной экономики, расширение сферы договорного регулирования, введение частной собственности, интенсивное развитие предпринимательской деятельности.

С учетом сказанного право развивается (или должно развиваться) по новым правилам, с учетом новых научно обоснованных критериев. Если в 70–80-е годы прошлого века учеными велись интенсивные дискуссии относительно отраслевой структуры советского права, то в настоящее время, как пишет В.Ф. Яковлев, “стало ясно, что главные слагаемые системы права – ее основные

подразделения – право частное и право публичное. Если нет развитого частного права, рассчитывать на эффективное развитие общества не приходится. Если нет развитого публичного права, частное право не может быть действенным”⁷.

При этом современное состояние вопроса о структуре права Ю.А. Тихомиров оценивает как оживленное “противоборство публичного и частного права”⁸. 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 контексте новейших тенденций развития теоретических позиций о структурировании права принципиальным становится вопрос о месте экологического права, его отношений с другими отраслями права. 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 особенностями, признаками, которые и призваны отличить одну от другой. Эти особенности и признаки, выявленные и исследованные в современной науке достаточно полно, имеют непосредственное отношение и к экологическому праву. Они могут служить основой для определения степени отнесения экологического права к той или другой правовой семье.

К признакам *публичного права* прежде всего относят публичный интерес. В концентрированном виде, по утверждению Ю.А. Тихомирова, публичный интерес закрепляется в Конституции и служит правообразующим для всех отраслей публичного права¹⁰. 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*¹¹. Достаточно ярко публичность экологического интереса выражена в ст. 9 Конституции РФ, согласно которой земля и другие

⁶ Совершенно не понятно, зачем государству, которое является *собственником* природных ресурсов, предоставляемых в пользование и являющихся *публичным благом* (в отличие от буровой установки и нефтеперерабатывающего завода), и ставящее в данной Программе задачу закрепить даже в федеральной собственности основные виды природных ресурсов, внедрять гражданско-правовые, т.е. *частноправовые*, начала в отношения между государством и пользователями природных ресурсов?! Также не понятно, за счет чего, каких частно-правовых инструментов при этом будет достигнута цель обеспечения стабильности режима пользования, т.е. соблюдения законом прав и обязанностей природопользователя?! Именно государство как владелец и распорядитель природных ресурсов, а затем как экологический контролер в рамках публично-правовых отношений обладает всеми необходимыми средствами, в том числе принуждения, обеспечить стабильность режима пользования применительно, к примеру, к “Лукойлу” или “Русскому алюминию”.

⁷ Яковлев В.Ф. О взаимодействии публичного и частного права // В кн.: Публичное и частное право: проблемы развития и взаимодействия, законодательного выражения и юридической техники. Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Екатеринбург, 1999. С. 3.

⁸ См.: Тихомиров Ю.А. Указ. соч. С. 3.

⁹ Там же.

¹⁰ См.: там же. С. 4.

¹¹ См.: там же. В науке экологического права для выражения таких публичных интересов как синонимы употребляются также понятия “поддержания, сохранения, восстановления благоприятного состояния окружающей среды”.

природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

В.Ф. Яковлев оценивает *частное право* как *право автономии, децентрализации, координации*. В частных правоотношениях стороны юридически равноправны, в них преобладает *право дозволения*¹². В юридической литературе высказывается мнение о том, что “частный интерес коренится в основном в отношениях собственности (присвоении, распределении, владении, обмене материальных и духовных благ). Система норм, регулирующих такого типа отношения, получила весьма условное название “частное право”¹³. В.М. Корельский уточняет: “Частное право есть юридическое выражение *частной собственности*”¹⁴.

Таким образом, в качестве общего критерия, признака, особенности и публичного, и частного права и одного из важнейших представителей обеих правовых семей называют *интерес* – публичный и частный.

По оценкам специалистов (не только экологов) отношения в сфере взаимодействия общества и природы, образующие предмет экологического права, носят преимущественно публичный характер¹⁵. В этих отношениях одной из сторон, как правило, выступает государство.

Существенное достоинство новых теоретических подходов к структурированию правовой системы путем выделения публичной и частной правовых семей проявляется в том, что *на основе признаков, особенностей, характеристик каждой из них применительно ко всякой отдельной отрасли права имеются возможности выстраивания партнерских отношений с другими отраслями права и определения условий доминирова-*

ния норм одной отрасли над нормами другой. Что послужит несомненным фактором повышения эффективности всего права.

Выше приводилось высказываемое цивилистами мнение о том, что частный интерес коренится в основном в отношениях собственности, 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 том числе частной?

В соответствии с российским законодательством и правом природные ресурсы и предметы социальной среды – здания, сооружения, автомобили и пр. – являются объектами права *собственности*. Однако нельзя не видеть разницы между богатейшими российскими недрами и металлургическим заводом, перерабатывающим добытые руды, как объектами права собственности, недвижимости, как имуществом, находящимся в обороте. Один объект создан *Творцом*, воспроизводится самой природой, как правило, без малейшего приложения труда человека, другой – *гением человека*.

Среди природных ресурсов особая роль в этом отношении принадлежит Земле-матушке. 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 установить частную собственность¹⁷. “Оптимальные рамки” решения этой задачи диктуются, в частности, и необходимостью определения эффективных собственников земли. Как обоснованно пишет Ю.Е. Будникова, “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 пробле-

¹² См.: Яковлев В.Ф. Указ. соч. С. 5.

¹³ Нешатаева Т.Н. О соотношении публичного и частного в праве // Публичное и частное право: проблемы развития и взаимодействия, законодательного выражения и юридической практики. Материалы Всероссийской научно-практической конференции (23–24 апреля 1998 г.). Екатеринбург, 1999. С. 38.

¹⁴ См.: Корельский В.М. Указ. соч. С. 53.

¹⁵ См.: Васильева М.И. Публичные интересы в экологическом праве. М., 2003. По поводу природы экологических отношений в науке экологического права высказываются и иные позиции. Так, с точки зрения В.В. Петрова, “экологические отношения вытекают из гражданских отношений, поэтому они ближе к гражданско-правовым” (см.: Петров В.В. Экологическое право. Учебник. М., 1995. С. 97). Применительно к современному этапу развития российского общества и гражданского права отводимая проф. В.В. Петровым роль гражданского права в сфере взаимодействия общества и природы была очевидно преувеличенной и необоснованной. Необоснованна такая позиция, в частности, и с точки зрения современной теории права.

¹⁶ См.: Нешатаева Т.Н. Указ. соч. 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.

мы собственности на землю, в конечном счете, сводится не столько к тому, какая из форм собственности получит преимущество, сколько к установлению их рационального соотношения (выделено мною. – М.Б.). Важно определить границы, за пределами которых та или иная форма собственности будет неэффективна. Соответственно расширение границ частной собственности на землю должно определяться прежде всего более эффективным и рациональным, чем в государственном секторе, использованием собственником своих прав на землю”¹⁸.

Особое отношение к природным объектам и ресурсам как объектам права собственности и оборота было предусмотрено и в законодательстве. Согласно ст. 129 ГК РФ земля и другие природные ресурсы могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому в той мере, в какой их оборот допускается законами о земле и других природных ресурсах. Другими словами, актами экологического законодательства, а не Гражданским кодексом, регулируются отношения собственности на природные объекты.

Следует подчеркнуть, что рыночные механизмы служат на современном этапе не только незаменимым инструментом развития экономики (не возвращаться же к плановой!), но и их внедрение и развитие является существенным фактором развития права, прежде всего гражданского права, реформируя и приспособлявая его к потребностям рыночной экономики, нельзя не обратить внимания и на то, что сама рыночная система как основа экономического развития общества не является для человека и общества идеальной, далека от совершенства, провоцирует создание для человека и общества многих серьезных проблем и создает их. Это обстоятельство особенно очевидно на фоне многочисленных кризисов, которые переживает современное человечество, – социального, экономического, финансового, экологического, цивилизационного и др. Неплохо бы определить “вклад” рыночной экономики в создание этих кризисов. Очевидно, рыночная экономика в значительной мере повинна в деградации природы. Чего стоит только один из важнейших законов развития рыночной экономики – конкуренция, для обеспечения действия которого в экономически развитых государствах и “обществе соревновательного потребления” требуются огромные ресурсы, в том числе природные?!

При оценке роли рыночной экономики в прогрессе развития общества нельзя не видеть того, что именно при капитализме, в основе которого лежат рыночные отношения, появился рациональный человек капиталистического общества,

homo economicus, одержимый стремлением к выгоде, прибылям, деньгам и богатству, сметающий на пути к ним все социальные помехи и нравственные ценности¹⁹. При этом “экономическая активность человека, сведенная к утилитарной деятельности, потеряла многие природные и социальные измерения, именно она была и остается основной причиной разлада в отношениях человека с окружающим миром. Погоня за прямой выгодой и высоким эффектом, возведенных в ранг экономических целей, деструктивно отразилась на природе человека...”²⁰.

Стараниями цивилистов и рыночников природа, ставшая предметом купли-продажи, тенденциозно и весьма часто необоснованно подпадает под действие норм гражданского права. Но может ли удовлетворить российское общество то состояние земельного рынка и тенденции его развития, которое оно наблюдает? К большому сожалению, мягко говоря, экологически неэффективное Российское государство на современном этапе стремится передать землю в частную собственность даже там, где в этом нет особой необходимости. На просторах страны выставлены рекламные щиты с предложениями купить сотни и тысячи гектар земли российской. Но в какой степени стороны оферты и акцепта обеспокоены при этом обеспечением рационального использования такой земли и их охраны?!

В контексте сказанного принципиальным становится вопрос о юридической природе права собственности на природные ресурсы: регулирование отношений собственности должно осуществляться в рамках частного права или публичного?

Представляется несомненным то, что отношения собственности на природу создают основу экологического благополучия людей, затрагивают их существенные экологические интересы, т.е. публичные интересы. Совсем не случайно норма о праве собственности на природу содержится в первом 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 и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Очевидно, что отношения по поводу земли и других ресурсов, находящихся в государственной и муниципальной собственности, регулируются экологическим, т.е. публичным, правом. А если земля находится в частной собственности? Какие отношения по по-

¹⁸ См.: Будникова Ю.Е. Правовое регулирование выкупа земельных участков приватизированными предприятиями. Автореф. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 14–15.

¹⁹ См.: Мальцев Г.В. Развитие права: к единению с разумом и наукой. М., 2005. С. 85.

²⁰ Там же. С. 99.

воду земли в этом случае регулируются земельным законодательством, а какие – гражданским?

Для ответа на этот вопрос, имеющий прямое отношение к предшествующему общему вопросу – о признаках и характеристиках публичного и частного права, – важно ответить на другой принципиальный вопрос, значимый для выбора отрасли регулирования: в какой степени земля, находящаяся в частной собственности, теряет признаки, качества публичного блага?

Очевидно, она совсем не теряет такие признаки. Земля как объект права частной собственности не исключается, не выделяется из природы, она остается органической ее частью. Соответственно, при ее использовании должно обеспечиваться экологическое благополучие, поддержание благоприятного состояния окружающей среды, что является признаком публичного интереса, вытекающего из ст. 9 Конституции РФ. Совсем не случайно в ст. 3 Земельного кодекса РФ воспроизводится конституционная норма: *земельное законодательство регулирует отношения по использованию и охране земель в Российской Федерации как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории* (земельные отношения). Эта норма касается всех земель, независимо от формы собственности на них. Земельные участки, находящиеся в частной собственности, к примеру фермерские земли, и сами по себе должны сохраняться экологически благополучными, что является, как отмечалось выше, также признаком публичности экологического интереса. Их публичный характер сохраняется, поддерживается и обеспечивается и за счет экосистемных связей земли с другими элементами, объектами природы²¹. Соответствующая норма установлена, в частности, в Земельном кодексе: согласно ст. 12, определяющей цели охраны земель, использование земель должно осуществляться способами, обеспечивающими сохранение *экологических систем*, способности земли быть средством производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве, основой осуществления хозяй-

ственной и иных видов деятельности²². Заметим, речь идет о земле, используемой на любом титуле, – постоянного (бессрочного) пользования, аренды, собственности, в том числе и частной.

Качество земли как публичного достояния многонационального народа России подтверждалось Конституционным Судом РФ. В частности, в своем постановлении от 23 апреля 2004 г. Конституционный Суд утверждает: «Конституционная характеристика земли как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, т.е. всего многонационального народа Российской Федерации, предопределяет конституционное требование рационального и эффективного использования, а также охраны земли как важнейшей части природы, естественной среды обитания человека, природного ресурса, используемого в качестве средства производства в сельском и лесном хозяйстве, основы осуществления хозяйственной и иной деятельности. *Это требование адресовано государству, его органам, гражданам, всем участникам общественных отношений, является базовым для законодательного регулирования в данной сфере и обуславливает право федерального законодателя устанавливать особые правила, порядок, условия пользования землей* (выделено мною. – М.Б.)»²³.

Еще более категорично по поводу публичной ценности земли Конституционный Суд РФ высказался в другом своем постановлении: «Народам, проживающим на территории того или иного субъекта Российской Федерации, должны быть гарантированы охрана и использование земли и других природных ресурсов как основы их жизни и деятельности, т.е. как естественного богатства, ценности (достояния) всенародного значения»²⁴.

С учетом сказанного утверждение В.Ф. Яковлева о том, что земельное право – «частное право в своей основе, но с очень сильным присутствием, вкраплением публично-правовых элементов»²⁵, выглядит мало убедительным.

²¹ 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. Вместе с тем 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 мертвой органики, т.е. биогенов, доступные запасы которых в природе ограничены. А. Яковлев пишет о широком научном и практическом признании за почвенным покровом Земли функции важнейшего планетарного узла экологических связей, играющего особую роль в биосфере в целом (см.: Зеленый мир. 2008. № 23–24. С. 24–25).

²² Экосистемный характер связей земли в Земельном кодексе выражен и через обязанности собственников земельных участков и лиц, не являющихся собственниками земельных участков (ст. 42): они обязаны использовать земельные участки в соответствии с их целевым назначением и принадлежностью к той или иной категории земель и разрешенным использованием способами, которые не должны наносить вред окружающей среде, в том числе земле как природному объекту.

²³ Собрание законодательства РФ. 2004. № 18. Ст. 1833.

²⁴ См.: постановление Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации от 7 июня 2000 г. // Собрание законодательства РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

²⁵ Яковлев В.Ф. Указ. соч. С. 8.

О сохранении публичного характера земли, находящейся в частной собственности свидетельствует и то обстоятельство, что Земельным кодексом РФ – актом публичного права – установлен ряд публично значимых обязанностей собственника земли, в том числе и частного (ст. 42). К тому же, как пишет Ю.Е. Будникова, “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* (выделено мною. – М.Б.)”²⁶. Очевидная потребность в государственном контроле в данном случае также свидетельствует о публичном интересе в отношении таких земель.

Названными характеристиками земля, являющаяся объектом права частной собственности, существенно отличается от помидороперерабатывающего предприятия и других предметов социальной среды, также являющихся объектами такого права.

Именно в силу этого отличия к мировым тенденциям регулирования отношений частной собственности на природные объекты и ресурсы, в том числе и землю, относится введение экологических ограничений при реализации полномочий собственника, имея в виду высоко публичный характер объекта не только государственной, но и частной собственности. Поэтому 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 России при совершенствовании законодательства в сфере собственности на природные объекты и ресурсы может пригодиться испытанный десятилетиями опыт США. Так, в соответствии с Законом о землепользовании штата Вермонт (США) для осуществления пользования собственным земельным участком землепользователь должен получить разрешение районной экологической комиссии. При выдаче разрешения учитывается, что это 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 водоохраных 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; 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 определен-

ные в данном Законе общественные экологические, социальные и экономические интересы”²⁷.

Закрепляя принцип свободы собственника по реализации принадлежащих ему полномочий по владению, пользованию и распоряжению землей и другими природными ресурсами, Конституция устанавливает пределы такой свободы: пока при реализации полномочий собственника, в том числе и частного, не наносится ущерб окружающей среде и не нарушаются права и законные интересы иных лиц (ст. 36)²⁸. Заметим, что в контексте этой конституционной нормы даже в отношении частной собственности на землю и другие природные ресурсы ее субъекты не могут реализовать свободы – существенного признака, начала частного права.

Каким все-таки законодательством должны регулироваться общественные отношения по поводу частной земли? Е.А. Суханов пишет: “...если допущен оборот земельных участков как *нормальных объектов гражданского оборота (недвижимостей)* (выделено мною. – М.Б.), 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”²⁹.

Может ли в принципе земля как публичное благо быть “нормальным объектом гражданского оборота (недвижимостей)”?

Земля, ставшая объектом частной собственности, сохраняет качества публичного блага, о чем уже говорилось, в отношении нее в земельном, экологическом законодательстве устанавливаются, должны устанавливаться требования по использованию и охране, экологические ограничения. Следовательно, в силу этого обстоятельства, *земля, как и любой другой природный объект, как публичное благо не может быть “нормальным объектом гражданского оборота (недвижимостей)”*.

Непоследовательность цивилистов в вопросе о природе как объекте гражданского оборота проявляется и применительно к пониманию объектов гражданских прав. В соответствии со ст. 128 ГК РФ к объектам гражданских прав относятся вещи, включая деньги и ценные бумаги, иное имуще-

²⁷ Робинсон Николас А. Правовое регулирование природопользования и охраны окружающей среды в США. М., 1990. С. 448–449.

²⁸ С учетом значимости природы как существенного публичного экологического блага реализация публичной властью полномочий по распоряжению данной собственностью затрагивает общественные интересы и поэтому в рамках действия конституционных норм о России как демократическом, правовом, социальном государстве должна находиться под повсеместным общественным контролем. Активность такого контроля была бы особенно полезной в рамках данной нормы Конституции.

²⁹ Суханов Е.А. Земля как объект гражданского права // Земельное право России: практикум, законодательство. М., 1993. С. 17.

²⁶ См.: Будникова Ю.Е. Указ. соч. С. 15.

ство, в том числе имущественные права; работы и услуги; охраняемые результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации (интеллектуальная собственность); нематериальные блага. Заметим, природа как объект гражданских прав здесь отдельно не называется. В таком качестве природные ресурсы упоминаются в ст. 129 ГК РФ. Согласно ч. 3 земля и другие природные ресурсы могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому иными способами в той мере, в какой их оборот допускается законами о земле и других природных ресурсах.

В комментарии к ст. 128 ГК РФ (части первой)³⁰ “под вещами понимаются предметы, имеющие материально-телесную субстанцию: тела в твердом, жидком и газообразном состоянии. Это объекты живой и неживой природы. При этом имеется в виду, что такие вещи освоены и доступны человеку и обществу (выд. мною. – М.Б.) и потому могут быть объектами гражданских прав физических и юридических лиц, Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований. По мере развития науки и техники число таких объектов гражданских прав постоянно возрастает”.

Такое впечатление, что все объекты живой и неживой природы как вещи, освоенные и доступные человеку и обществу, уже являются объектами гражданских отношений и объектами гражданских прав. И тоже являются “нормальными объектами гражданского оборота (недвижимостей)”.

В другом комментарии к этой же статье ГК РФ³¹, по мнению авторов, “под вещами понимаются созданные как человеком, так и природой объекты материального мира, удовлетворяющие определенные человеческие потребности (выд. мною. – М.Б.)”. Читая этот Комментарий, также можно убедиться в том, что все объекты материального мира, созданные природой, – объекты гражданских отношений. И главное – в этом Комментарии нет разницы между землей и каким-либо, например, заводом как объектами гражданско-правовых отношений. С точки зрения commentators, достаточно того, чтобы тот и другой “удовлетворяли определенные человеческие потребности”.

Правда, в последнем Комментарии применительно к ст. 129 ГК РФ уточняется, что “земля с ее почвенным покровом, являясь уникальным природным ресурсом, не может не рассматриваться в качестве общественного достояния, независимо от того, кому она принадлежит (выд. мною. – М.Б.)”. В связи с этим регулирование земельных

отношений предполагает специфику, включающую определенные ограничения в ее оборотоспособности в интересах всего общества в целом. В то же время это не означает введение чрезмерных и необоснованных ограничений на участие земли в гражданском обороте”. Что означает введение чрезмерных и необоснованных ограничений, которые бы мешали участию земли в гражданском обороте, комментаторы не поясняют.

В контексте ст. 9 Конституции РФ, с учетом качеств природы (земли, вод, недр и др.) как публичного блага, отношения собственности на природу, включая земли, другие природные ресурсы, находящиеся в частной собственности, отношения по использованию и охране природы и ее объектов, в соответствии с теорией права по вопросу о сущности публичного и частного права должны регулироваться публичным правом, к которому относится экологическое, природоресурсное право. По обоснованному мнению О.И. Крассова, ст. 9 Конституции РФ закрепляет принцип приоритета публичных интересов в сфере регулирования отношений охраны окружающей среды и отношений по поводу использования и охраны объектов природы³².

В Комментарии к Гражданскому кодексу РФ, части первой (под ред. С.П. Гришаева, А.М. Эрделевского) авторы комментария к гл. 17 – “Право собственности и другие вещные права на землю” – также пишут, что “земельные отношения традиционно регулируются не только частным, но и публичным правом.

Земельный кодекс разграничивает отношения по использованию и охране земель и отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними, которые регулируются гражданским законодательством, поскольку иное не предусмотрено земельным, лесным, водным законодательством, законодательством о недрах, об охране окружающей среды, специальными федеральными законами (п. 3 ст. 3 ЗК РФ).

Нельзя не заметить, что правило п. 3 ст. 3 ЗК РФ не согласуется с правилом п. 2 ст. 3 ГК РФ, в силу которого нормы гражданского права, содержащиеся в других законах, должны соответствовать ГК. В п. 1 ст. 2 ГК РФ установлено, что гражданское законодательство определяет правовое положение участников гражданского оборота, основания возникновения и порядок осуществления права собственности и других вещных прав, регулирует договорные и иные обязательства и др. Очевидно, что отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними входят в предмет гражданского законодательства, как он описан в ст. 2 ГК РФ. Согласно ГК земельным законодательством мо-

³⁰ См.: Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой. Т. 1. Изд. 3-е, перераб. и доп. / Под ред. Т.Е. Абовой и А.Ю. Кабалкина.

³¹ Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой (Постатейный) / Под ред. С.П. Гришаева, А.М. Эрделевского. Подготовлен для системы “КонсультантПлюс”.

³² См.: Крассов О.И. Экологическое право. М., 2001. С. 49, 52, 67.

жет быть ограничен оборот земли и других природных ресурсов (ст. 129). Вместе с тем ГК не предусматривает введения иного регулирования права собственности, вещных прав, сделок с объектами гражданских прав. Таким образом, возникает коллизия норм гражданского и земельного законодательства в указанной сфере.

В процессе применения норм о правах на земельные участки, об их обороте необходимо искать пути примирения обнаруженных коллизий”.

В контексте коллизий между двумя отраслями в октябре 2008 г. в интернет-интервью, проведенном компанией “КонсультантПлюс” на тему “Перспективы развития гражданского законодательства в России: планы и современные реалии”³³, высказался Е.А. Суханов. Весьма важно отметить то, что разговор в интервью ведется в свете ближайших перспектив кодификации и совершенствования гражданского законодательства³⁴. В частности, по вопросу о споре о комплексности земельных правоотношений, которые регулируются нормами и Гражданского, и Земельного кодексов, по мнению Е.А. Суханова, “этот спор связан с тем, что я условно называю *перехитками 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 време-

на 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 земельного правового нет* (выделено мною. – М.Б.)”³⁵.

С учетом обозначенных названным Указом Президента РФ перспектив развития гражданского законодательства некоторые содержащиеся в интервью позиции Е.А. Суханова не столько как известного цивилиста, а, прежде всего, как заместителя председателя Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства, затрагивающие принципиальные научные и юридически значимые характеристики соотношения земельного и гражданского законодательства, нуждаются в комментариях.

Дело в том, что, хотя этого цивилисты или не хотят, “земельный участок, имеющий кадастровый номер”, по своим объективным свойствам – это тоже земельный ресурс. Точнее сказать, земля на каждом отдельном выделенном участке, в том числе имеющем кадастровый номер, – это земельный (природный) ресурс. К примеру, если 300 га фермерской земли, на которой выращивается картофель и свекла, не являются земельным

³³ См.: <http://www.consultant.ru/law/interview/sukhanov.html> (2009. 7 янв.).

³⁴ Такие перспективы связаны с Указом Президента РФ “О совершенствовании Гражданского кодекса Российской Федерации” от 18 июля 2008 г. Указом предусмотрены разработка концепции развития гражданского законодательства и внесение изменений в Гражданский кодекс с учетом опыта его применения и толкования судом. В Гражданский кодекс РФ предполагается внести изменения в целях: а) дальнейшего развития основных принципов гражданского законодательства РФ, соответствующих новому уровню развития рыночных отношений; б) отражения в Гражданском кодексе РФ опыта его применения и толкования судом; в) сближения положений Гражданского кодекса РФ с правилами регулирования соответствующих отношений в праве Европейского союза; г) использования в гражданском законодательстве РФ новейшего положительного опыта модернизации гражданского кодекса ряда европейских стран; д) поддержания единообразия регулирования гражданско-правовых отношений в государствах – участниках Содружества Независимых Государств; е) обеспечения стабильности гражданского законодательства РФ. Е.А. Суханов является заместителем председателя Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства. Разработка самой концепции, мер по ее реализации, а также обеспечение ее публичного обсуждения возложены Указом на Совет при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства и Исследовательский центр частного права при Президенте РФ. Утвержден новый состав названного Совета, внесены изменения в его структуру и порядок деятельности. Совету совместно с Исследовательским центром частного права при Президенте РФ поручено до 1 июня 2009 г. разработать концепцию развития гражданского законодательства Российской Федерации, а также предложения о мерах по ее реализации, предусмотрев подготовку в 2009–2010 годах проектов федеральных законов о внесении изменений в ГК РФ (Собрание законодательства РФ. 2008. № 29 (Ч. 1). Ст. 3482).

³⁵ Далее Е.А. Суханов в интервью говорит: “Действующий Земельный кодекс, к сожалению, писали специалисты советского времени, для них земля – объект земельного права. Это принципиально неправильный подход. Более того, в самом Земельном кодексе в п. 3 ст. 3 написано, что земля как земельные ресурсы, достояние народов – предмет земельного права. А владение, пользование и распоряжение земельными участками и сделки с ними – это предмет гражданского права. И если бы дальше стояла точка, то не было бы никаких проблем. К сожалению, там стоит запятая и написано: “если иное не предусмотрено земельным, лесным, водным законодательством, законодательством о недрах, об охране окружающей среды, специальными федеральными законами”. Получается, что иное законодательство предусматривает правовой режим сделок. Но абсолютно ясно, что предмет земельного права – это экология, мониторинг, кадастр – публично-правовые вопросы. Природопользование – это несколько другой круг вопросов. А как быть с Законом о животном мире, в котором написано, что объекты дикой природы – исключительная собственность государства? Как можно быть собственником того, чего ты в глаза не видел и посчитать не можешь, зайцев или медведей в тайге, но объявляешь себя их собственником? Абсурд. Земельное право – это часть публичного, я даже думаю, что это часть административного права. В него входит контроль над землепользованием, потому что это право определяет, сколько можно иметь земли, чтобы не было латифундий, какие земли сельскохозяйственные, какие промышленные, какие идут под строительство и так далее. Все публично-правовое регулирование – это земельное право. Но сделки с землей и земельные участки как объекты недвижимости – предмет гражданского права, а не земельного (выд. мною. – М.Б.).

ресурсом, то зачем они нужны фермеру?! И если, как уверенно утверждает Е.А. Суханов, “земельные ресурсы – это, конечно, предмет земельного права”, соответствующие отношения по поводу земельного участка – также предмет земельного права.

Из приведенного последнего суждения Е.А. Суханова видно желание цивилистов исключить из сферы регулирования земельным законодательством всякие отношения по поводу земельного участка, имеющего кадастровый номер, как индивидуально определенной недвижимой вещи. Во-первых, как уже отмечалось, такой подход противоречит общей теории права по вопросам выделения отраслей права и обеспечения экологического благополучия как публичного интереса и его защиты. А во-вторых, если отношения по поводу земельного участка – это “чистой воды гражданское право”, то с помощью каких средств частного права будет “определяться более эффективное и рациональное, чем в государственном секторе, использование собственником своих прав на землю”³⁶, а также обеспечиваться использование и охрана земли в контексте ст. 9 Конституции РФ?!

“Действующий Земельный кодекс, к сожалению, писали специалисты по земельному праву. Это главным образом специалисты советского времени, для них земля – объект земельного права. Это – принципиально неправильный подход”. Предшествующее суждение Е.А. Суханова и комментариев к нему убеждают, что при подготовке и обсуждении “концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации, а также предложений о мерах по ее реализации” в обязательном порядке должны участвовать ведущие в стране специалисты в области земельного права, чтоб не совершить ошибки, в которых уважаемый профессор необоснованно и несправедливо обвиняет авторов Земельного кодекса³⁷.

Упрекать авторов Земельного кодекса (специалистов современного земельного права) в том, что они – специалисты советского времени, особенно на фоне ярлыка “пережитков социализма в сознании”, мягко сказать, несерьезно, ненаучно. Они, в отличие от автора претензий, писали законопроект с уверенным знанием того, что земля, являющаяся недвижимостью, обладает одновременно свойствами и характеристиками, отличающими ее от предприятия как объекта вещного

права – “нормального объекта гражданского оборота (недвижимостей)”, что **земля – всегда публичное благо**.

“Земля как земельные ресурсы, достояние народов – предмет земельного права. А владение, пользование и распоряжение земельными участками и сделки с ними – это предмет гражданского права”. В рамках предмета земельного права владение, пользование и распоряжение земельными участками – это предмет не только гражданского, но и земельного права. Это вытекает, как отмечалось выше, из сохраняющегося качества *всегда публичной* ценности земли, находящейся в частной собственности, и подтверждается и зарубежным законодательным опытом, и положениями действующего отечественного земельного законодательства.

По утверждению Е.А. Суханова, “частная собственность на землю выражается в праве собственности. Право собственности имеет объектом индивидуально определенную вещь. *Нет такого объекта, как земля* (выделено мною. – М.Б.). Есть объект – земельный участок под кадастровым номером”³⁸. Только тогда будет оборот недвижимости и все прочее. Если мы этого не хотим, давайте вернемся в социализм. Сделаем национализацию земли, единого собственника на землю. Проблем нет, это мы уже проходили”.

Не считает же Е.А. Суханов, что объектом права собственности может быть лишь земельный участок! В ч. 2 ст. 9 Конституции РФ имеется в виду вся земля в пределах территории России, а не каждый отдельный земельный участок и не совокупность земельных участков. Именно она, земля, в контексте ст. 9 выступает объектом права собственности, которое в пределах территории РФ принадлежит государству, муниципальным образованияам, юридическим или физическим лицам. Границы и земельного участка, и земли в пределах государства являются основным юридическим фактором их индивидуальной определенности.

С учетом сказанного особенно тревожно категоричное утверждение Е.А. Суханова о том, что «многие нормы в Земельный кодекс попали по недоразумению. В ходе работы над концепцией *постараемся сделать все, чтобы нормы гражданского права из Земельного кодекса изъять* – им там не место – и поместить в Гражданский кодекс в раздел “Вещные права”. *Тогда никаких коллизий не будет*. Пора забыть эти пережитки

³⁶ См.: Будникова Ю.Е. Указ. соч. С. 14–15.

³⁷ Пока же Указом Президента РФ “О совершенствовании Гражданского кодекса Российской Федерации” Совету при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства и Исследовательскому центру частного права при Президенте РФ предписано до 1 июня 2009 г. обеспечить публичное обсуждение указанной концепции с участием лишь ученых и специалистов в области частного права.

³⁸ О существовании современного земельного кадастра подробнее см.: Выханова Г.В. Сведения о земельном участке как объекте кадастрового учета: дискуссионные вопросы в условиях изменения законодательства // Тенденции и перспективы развития земельного законодательства и права. Материалы Всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти Н.И. Краснова. М., 2009.

социализма. С тех пор как объявили частную собственность на землю и признали земельные участки недвижимостью, придется смириться с тем, что сделки с землей и земельные участки не являются предметом земельного права.

И эти нормы в Земельном кодексе – недоразумение...».

Напомню, что даже цивилисты понимают, что «земля с ее почвенным покровом, являясь уникальным природным ресурсом, не может не рассматриваться в качестве общественного достояния, независимо от того, кому она принадлежит»³⁹. Именно это юридически весьма значимое обстоятельство не может позволить реализовать последнее предложение Е.А. Суханова «об изъятии из Земельного кодекса» в целях «избавления от коллизий». Но если это произойдет, то тогда появятся коллизии с Конституцией РФ и общей теорией права.

Конституционный Суд РФ неоднократно высказывался по поводу публично-правового характера отдельных сделок с землей. В частности, отношения по приватизации государственного и муниципального имущества, включая землю, по обоснованному мнению Суда, носят публично-правовой характер⁴⁰. В определении Конституционного Суда РФ по запросу Правительства Москвы о проверке конституционности п. 2 и 3 ст. 2 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», п. 3 ст. 11 и п. 7 ст. 28 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества» от 5 ноября 2003 г. правовая позиция Суда была определена: «Федеральный законодатель, реализуя свою компетенцию по регулированию земельных отношений, определил в Федеральном законе «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» и в Федеральном законе «О приватизации государственного и муниципального имущества» процедуру, формы и способы приватизации земельных участков. Регламентация данными Законами порядка и условий приватизации государственной и муниципальной собственности обусловлена прежде всего тем, что такие

отношения носят преимущественно публично-правовой характер»⁴¹.

Очевидно, что правило п. 3 ст. 3 Земельного кодекса РФ, о котором говорят и авторы Комментария, и Е.А. Суханов, не согласуется с правилом п. 2 ст. 3 ГК РФ на вполне теоретически обоснованных, законных основаниях. Как отмечалось выше, земельное право является преимущественно публичным, а гражданское – частным. В Земельном кодексе реализован конституционный принцип приоритета охраны публичных интересов. Именно с этой точки зрения следует смотреть и на проблему «обнаруженных коллизий».

Нельзя не согласиться с В.Ф. Яковлевым в том, что «в первую очередь надо четко обозначить сферы действия публичного права, ибо все остальное должно охватываться частным правом. Границы и сферы действия публичного права в чистом виде должны быть четко обозначены, с тем чтобы публичное право, а оно сильнее частного права, не узурпировало бы, не присваивало бы себе то, что ему неподвластно (выд. мною. – М.Б.)»⁴².

Регулирование оборота земельных участков, находящихся в частной собственности, может осуществляться гражданским правом строго в рамках его предмета (имущественные отношения купли-продажи земель, их наследования, дарения и т.п.) и лишь с учетом норм земельного права, в том числе и по использованию и охране земель. Применительно к использованию и охране земель, включая находящихся в частной собственности, нормы земельного права доминируют над нормами гражданского права.

Одним из путей «примирения обнаруженных коллизий» между Земельным и Гражданским кодексами, о чем пишут авторы названного выше комментария, является осознание сущностного различия между земельным и гражданским законодательством. Первое в основном направлено на охрану публичных интересов, второе – частных.

На решение этой общей задачи, как и более частной, связанной с необходимостью преодоления коллизий, на наш взгляд, направлено и Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства» от 24 марта 2005 г.⁴³ В Постановлении арбитражным судам даны разъяснения в связи с возникающими в судебной практике вопросами и в целях обеспечения единообразных подходов к их разрешению.

Таким образом, для научно обоснованного решения вопроса о законодательстве, которым

³⁹ См.: комментарий к ст. 128 ГК РФ (Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой (Постатейный) / Под ред. С.П. Гришаева, А.М. Эрделевского. Подготовлен для системы «КонсультантПлюс»).

⁴⁰ См.: определение Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности п. 4.9 и 4.10 Основных положений государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 2 июля 1994 г., утв. Указом Президента РФ от 22 июля 1994 г. «Об основных положениях государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 года» от 15 июня 1999 г. // Собрание законодательства РФ. 1999. № 25. Ст. 3169.

⁴¹ Вестник Конституционного Суда РФ. 2004. № 1.

⁴² См.: Яковлев В.Ф. Указ. соч. С. 6.

⁴³ См.: Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2005. № 5.

должны регулироваться отношения по поводу земли, в том числе находящейся в частной собственности, существенным критерием является публичный интерес поддержания экологического благополучия, охраняемый нормами экологического, природоресурсного права. К этому следует добавить и другое важнейшее положение общей теории права – об основаниях выделения отраслей права. Первым и основным в теории права называется предмет правового регулирования.

С учетом деклараций некоторых цивилистов о поглощении в перспективе земельного права гражданским важно отметить следующее. *Основным при решении вопроса о законодательстве является предмет правового регулирования отношений, специфическим объектом которых является природа или ее отдельные элементы, в том числе земля.* И главное, что должно приниматься во внимание при решении данного вопроса, – *каждый природный ресурс предоставляется для конкретного использования, затем оформляемого на предусмотренном законом титуле – аренды, постоянного (бессрочного) пользования, собственности и др. Форма, в которой юридически оформляется пользование, носит в данном случае второстепенный, служебный, не столь принципиальный характер. Регулирование использования природных ресурсов, как и их охраны, – это именно то, что определяет специфический предмет экологического и природоресурсного права.* Именно из-за специфики, сложности и разнообразия отношений в сфере взаимодействия общества и природы на определенном этапе десятки лет назад в общей теории права произошло выделение и признание в правовой системе земельного, позднее водного, лесного и горного права, а позже и экологического. Постепенно формировался сложный и специфический эколого-правовой механизм. И в общей теории права эти отрасли пока никто не отменял и они принесли только положительный результат в науке и практике.

Имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними в контексте п. 3 ст. 3 Земельного кодекса РФ могут регулироваться не только земельным законодательством, но и лесным, водным законодательствами, законодательствами о недрах, об охране окружающей среды, специальными федеральными законами, а не гражданским законодательством. Основанием к тому является публичный характер, публичная ценность земли. Соответственно, регулирование права аренды, постоянного (бессрочного) пользования, собственности целесообразно осуществлять согласно земельному законодательству. Этим обеспечивается комплексное, всестороннее и взаимосвязанное регулирование *всех земельных отношений*, что слу-

жит существенным фактором эффективности земельного законодательства.

С учетом новейших общетеоретических подходов к структурированию правовой системы путем выделения публичного и частного права и выделения особенностей, признаков той и другой правовой семьи в процессе развития экологического, природоресурсного (в том числе и земельного) законодательства и права, публичного по своей сути, используются и методы частного права. В силу публичного характера регулируемого, охраняемого и защищаемого интереса и с учетом специфики предмета земельного права, каковым является регулирование отношений по использованию и охране земли, земельные отношения, независимо от титула (постоянного (бессрочного) пользования, аренды, публичной или частной собственности), должны регулироваться публичным, т.е. земельным правом.

В части регулирования природоресурсных, в том числе земельных, отношений, как специфических отношений, согласно общей теории права образующих предмет природоресурсного (земельного) права, нормы природоресурсного (земельного) права доминируют над нормами гражданского права.

Заметим, в работах ученых в области административного и гражданского права кроме научно необоснованных притязаний на сферу природы (земли и других ресурсов) отсутствует основное – что образует существо экологического и природоресурсного права: забота об обеспечении рационального природопользования и охраны окружающей среды или отдельного природного объекта, оформляемая конкретными правовыми мерами. *Административисты и цивилисты просто не знают этих мер и не могут знать.* Об этом хорошо знают специалисты – юристы-экологи, работники природоресурсного права, потому что предмет и административного, и гражданского права – совершенно иной, свой – *специфический*. Именно поэтому в административном и гражданском законодательстве отсутствуют правовые меры, направленные на решение этих задач. Именно поэтому у них отсутствует право на самостоятельное регулирование экологических, природоресурсных отношений. Исключение составляет *корректное* включение в свое законодательство лишь экологизированных норм⁴⁴.

“Беда” экологического (как и природоресурсного) права состоит в том, что при регулировании отношений по поводу земли, других природных ресурсов и природы в целом данная отрасль не об-

⁴⁴ О научных основах и правилах экологизации гражданского и иного законодательства см.: Бринчук М.М. Проблемы экологизации законодательства // В кн.: Права человека и современное государственно-правовое развитие / Отв. ред. А.Г. Лисицын-Светланов. М., 2007. С. 202–219.

ладает собственным методом правового регулирования. Мы, как и другие отрасли, вынуждены заимствовать методы – императивный и диспозитивный – двух традиционных отраслей: административного и гражданского. И соответственно, при реализации этих методов в экологическом праве используются какие-то формы, в которых они опосредуются – договоры, контроль, экспертиза и т.п. Но в экологическом и природоресурсном праве эти формы наполняются специфическим содержанием, что, в конечном счете, и дало основание для выделения этих отраслей права. По содержанию контроль и экспертиза в административном праве – совсем не то, что контроль и экспертиза в экологическом праве.

Все сказанное особенно актуально сегодня в связи с обсуждением вопроса о расширении сферы действия гражданского законодательства применительно к сфере взаимодействия общества и природы, что может быть сделано лишь с учетом положений общей теории права, интересов государства и общества, а не отдельных групп, заинтересованных прежде всего в интенсивном развитии рынка. Актуально и в связи с переживаемыми Россией и мировым сообществом кризисами, и необходимостью их преодоления. Упомянутым в статье Указом Президента РФ разработка концепции развития гражданского законодательства РФ и проектов федеральных законов о внесении изменений в ГК РФ будут осуществляться, в частности, в целях дальнейшего развития основных принципов гражданского законодательства РФ, *соответствующих новому уровню развития рыночных отношений*. Последний кризис, поразивший вначале США, а затем весь мир, и был порожден рыночными отношениями. И соответственно потребовал нового взгляда на потенциал и роль рынка. И, дай Бог, *чтобы новый уровень развития рыночных отношений* отражался в концепции развития гражданского законодательства РФ с учетом и его, рынка, реальной общественной сущности, и обеспечения регулирования в рамках рынка оптимальных “партнерских отношений” гражданского и земельного законодательства. Тем самым у авторов будущей концепции⁴⁵ появился бы исторический шанс направить развитие гражданского права на пользу всего общества и государства.

Как справедливо и убедительно пишет чл.-корр. РАН Г.В. Мальцев, “одна из задач, решение которой поможет выходу из общего цивилизационного кризиса, – приостановить *коммерциализа-*

цию права и современных правовых систем, преодолеть инерцию грубого материализма и прагматики в сфере юридических отношений, устранить подмену правовых ценностей критериями стоимости в денежном выражении. Современное право буквально на наших глазах превращается из источника надежд на правду и справедливость в инструмент обслуживания коммерческих интересов, потребностей экономической элиты, сильных финансовых и промышленных олигархий. Болезнь коммерциализации захватила сегодня публичное право, конституционные институты, избирательные процедуры, сферу административных отношений, связи между гражданином и государством, достигла самых высот публичной власти, но в нем, публичном праве, пока еще нет такой сплошной концентрации коммерческого духа, какая существует в праве частном. Сегодня – это законченное право “золотого тельца”. Факт этот засвидетельствован, по существу, всей мировой практикой”⁴⁶.

В контексте темы данной статьи, в свете продолжающихся экспансионистских притязаний частного права на землю и другие природные богатства, являющихся публичным благом, важно также обратить внимание на позицию Г.В. Мальцева в том, что “частное право вернулось в Россию после семидесятилетнего отсутствия в абсолютно неузнаваемом виде. Составители Гражданского кодекса Российской Федерации, к сожалению, отказались от творческого обогащения гражданско-правовых институтов дореволюционной России, предпочли пойти по пути заимствования норм и институтов из кодексов стран, сопричисленных к “передовым”, “цивилизованным”, далеких нам по духу... Ныне действующий Гражданский кодекс России – концентрат либерального частного права, рассчитанный на вполне свободную от государственного регулирования рыночную экономику. Из нашего гражданского права, по большому счету, *элиминированы общественные и государственные интересы* (выд. мною. – М.Б.), что само по себе является отступлением от классической цивилистики...”⁴⁷.

Большой смысл исследованных в этой статье вопросов вижу отнюдь не в удовлетворении научных амбиций работника отрасли экологического, природоресурсного, включая земельное, права. На нас, научном сообществе, в том числе на мне, на этом этапе формирования права лежит задача выстроить оптимальную научно обоснованную систему права, отрасли в которой будут “по-партнерски” соотноситься одна с другой. И в этом состоит очень большой смысл, рассчитывая в пер-

⁴⁵ Тем более что, как отмечается в Указе, разработка концепции развития гражданского законодательства РФ и проектов федеральных законов о внесении изменений в Гражданский кодекс РФ – инициатива Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства, которую Президент поддержал.

⁴⁶ Мальцев Г.В. Развитие права: к единению с разумом и наукой. М., 2005. С. 125–126.

⁴⁷ Там же. С. 127.

спективе на эффективное действие права, права, которое послужит средством утверждения справедливости в удовлетворении каждым экологических потребностей, преодоления всех кризисов, переживаемых российским обществом, и не только, а не их дальнейшего обострения.

Сформулированные в статье позиции, если они будут поддержаны коллегами по науке экологического права, могут служить методологической основой проведения правовых исследований по вопросам собственности на природу, природопользования и охраны окружающей среды не только в контексте соотношения экологического

и природоресурсного законодательства и права с другими отраслями, но и собственно в экологическом праве. Кроме того, эти положения, будучи признанными, могут лечь в основу ревизии гражданско-правовых положений в экологическом, природоресурсном законодательстве на предмет их обоснованности, а также экологических положений в гражданском законодательстве, что является чрезвычайно важным для обеспечения научно обоснованного “партнерства” между этими отраслями, и, в конечном счете, – эффективного действия права.