

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТНОШЕНИЙ ПО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЮ И ИМУЩЕСТВЕННЫЕ ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОТНОШЕНИЯ

© 2020 г. И. А. Игнатьева

Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова

E-mail: igna123@rambler.ru

Поступила в редакцию 17.09.2019 г.

Аннотация. В статье автор обратилась к теме, вызывающей дискуссии в научном сообществе. В настоящее время имущественные общественные отношения, возникающие в сфере природопользования, регулируются нормами разных отраслей законодательства. Рассматриваются существующие точки зрения на включение этих отношений в предмет правового регулирования земельного и иных природоресурсных отраслей права и законодательства. В результате сделан вывод, что проблема разграничения областей правового регулирования (прежде всего гражданского и земельного права и законодательства) должна решаться с учетом сложившихся реалий с целью обеспечения должного правового режима использования и охраны природных ресурсов. Автором поддерживается и дополнительно обоснована позиция, согласно которой понятие «земельные отношения» не исключает трактовку, объединяющую в числе земельных отношения собственности на землю и другие имущественные по содержанию отношения. Поскольку ряд законодательных актов, регулирующих отношения по использованию и охране других природных ресурсов, воспроизводит подход, впервые получивший закрепление в Земельном кодексе РФ, данный вывод следует распространить на предмет правового регулирования таких природоресурсных актов.

Ключевые слова: земельные отношения, земельное право, земельное законодательство, гражданское право, гражданское законодательство, земля, земельный участок, природные ресурсы.

Цитирование: Игнатьева И.А. Правовое регулирование отношений по природопользованию и имущественные общественные отношения // Государство и право. 2020. № 3. С. 103–111.

DOI: 10.31857/S013207690008688-8

LEGAL REGULATION OF RELATIONS ON NATURE RESOURCES MANAGEMENT AND PROPERTY SOCIAL RELATIONS

© 2020 I. A. Ignatyeva

Lomonosov Moscow state University

E-mail: igna123@rambler.ru

Received 17.09.2019

Abstract. The author turned to a well-known topic that causes discussion in the scientific community in the article. Property social relations arising in the sphere of nature management are currently regulated by the norms of different branches of legislation. Existing points of view on the inclusion of these relations in the subject of legal regulation of land and other natural resource branches of law and legislation are examined in the article. As a result, it was concluded that the problem of delimiting the areas of legal regulation, primarily civil and land law and legislation, should be solved taking into account the prevailing realities and in order to ensure the proper legal regime for the use and protection of natural resources. The author supports and further substantiates the position according to which the concept “land relations” does not exclude the interpretation that combines land ownership relations and other property-related relations as land relations. Since the legislative acts regulating relations on the use and protection of other natural resources reproduce the approach first outlined in the Land Code of the RF, this conclusion should be extended to the subject of legal regulation of these natural resource acts.

Key words: land relations, Land Law, land legislation, civil law, civil legislation, land, land plot, nature resources.

For citation: Ignatyeva, I.A. (2020). Legal regulation of relations on nature resources management and property social relations // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 3, pp. 103–111.

Отношения по природопользованию — предмет правового регулирования природоресурсных отраслей права и законодательства (земельного, водного, лесного и др.). Часть отношений, возникающих в сфере природопользования, имеет сугубо имущественный характер. При этом значительное число правоположений, направленных на регулирование отношений собственности на природные ресурсы, оборота природных ресурсов, содержится в природоресурсных законодательных актах. В то же время вопрос о соотношении фактически регулируемых этими актами имущественных общественных отношений и тех отношений, которые обозначены в них в качестве предмета правового регулирования, не только остался открытым, но и превратился в своего рода системную проблему природоресурсного законодательства.

Так, согласно п. 1 ст. 3 Земельного кодекса РФ¹ (далее — ЗК РФ) земельное законодательство регулирует земельные отношения — отношения по использованию и охране земель в Российской Федерации как основу жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Такое обозначение предмета правового регулирования сделано, по замечанию Н.А. Сыродоева, «весьма неубедительно»². В самом деле, уяснить конкретное содержание земельных отношений, основываясь только на данном их определении, представляется практически невозможным. В результате, как заключает Е.А. Суханов, «ЗК... позволяет считать земельно-правовыми любые отношения по использованию земли и соответственно — земельно-правовыми любые нормы, посвященные этому вопросу (что вытекает из содержания п/п. 1 п. 1 ст. 1», «открывается безграничная возможность самостоятельной регламентации любых земельных отношений, что вряд ли соответствует намерениям самого законодателя, пытавшегося дифференцировать ее (абз. 2 п/п. 11 п. 1 ст. 1 ЗК)»³.

Подобные заключения следуют из анализа и других актов природоресурсного законодательства в аспекте определения ими предмета регулирования. Так, к отношениям, регулируемым лесным законодательством, п. 1 ст. 3 Лесного кодекса

РФ⁴ (далее — ЛК РФ) отнесены отношения в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов (лесные отношения). Водное законодательство регулирует водные отношения⁵ (п. 1 ст. 4 Водного кодекса РФ⁶). В преамбуле Закона РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах», изложенном в редакции Федерального закона от 3 марта 1995 г. № 27-ФЗ⁷, подробно перечислены отношения, регулируемые этим актом, которые в ст. 1 и последующих его статьях названы отношениями недропользования⁸.

Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире»⁹ применяет две формулировки (условно говоря, краткую и развернутую) в определении регулируемых отношений: в ст. 2 они выделены как отношения в области охраны и использования животного мира и среды его обитания, в ст. 3 — как отношения в области охраны и использования объектов животного мира, обитающих в условиях естественной свободы, и отношения в области охраны и использования среды обитания объектов животного мира. Однако два последующих законодательных акта отрасли законодательства о животном мире не связывают предметы их регулирования со средой обитания животного мира (ст. 5 Федерального закона от 20.12.2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»¹⁰; ст. 4 федерального закона от 24.07.2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹¹).

Однозначное установление сущности тех отношений, которые выступают предметом правового регулирования в природоресурсных отраслях законодательства и права, затрудняется в особенности

⁴ См.: СЗ РФ. 2006. № 50, ст. 5278.

⁵ В науке отмечено отсутствие определения содержания водных отношений. По мнению Д.О. Сивакова, это отношения «в области изучения, использования, охраны, восстановления водных объектов» (см.: Сиваков Д.О. Водное право: учеб.-практ. пособие. М., 2007. С. 22).

⁶ См.: СЗ РФ. 2006. № 23, ст. 2381.

⁷ См.: СЗ РФ. 1995. № 10, ст. 823.

⁸ Существующие научные определения горных отношений были систематизированы в работе: Мельгунов В.Д. Теоретические основы горного права России. М., 2015. С. 8–14.

⁹ См.: СЗ РФ. 1995. № 17, ст. 1462.

¹⁰ См.: СЗ РФ. 2004. № 52 (ч. 1), ст. 5270.

¹¹ См.: СЗ РФ. 2009. № 30, ст. 3735.

¹ См.: СЗ РФ. 2001. № 44, ст. 4147. Статья подготовлена при информационной поддержке компании «КонсультантПлюс».

² Сыродоев Н.А. Земельное право. Курс лекций: учеб. пособие. М., 2011. С. 45.

³ Суханов Е.А. Вещные права в новом Земельном кодексе Российской Федерации // Экологическое право. 2003. № 1.

на фоне установления параллельно обозначению их предмета правового регулирования *правил о приоритете правового регулирования имущественных отношений* соответствующим природоресурсным законодательным актом. Так, в п. 3 ст. 3 ЗК РФ установлено, 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, водным законодательством, законодательством о недрах, об охране окружающей среды, специальными федеральными законами. Исходя из наименования ст. 3, такие отношения представляют собой отношения, регулируемые земельным законодательством. Следовательно, отношения, указанные в п. 3 ст. 3 Кодекса, подлежат регулированию главным образом земельным законодательством (равно как иным природоресурсным и природоохранительным законодательством) и лишь при отсутствии такого регулирования должно применяться гражданско-правовое регулирование.

При этом законодатель как будто старательно избегает положений, способных прояснить вопрос: *включаются ли имущественные отношения, регулируемые земельным законодательством, в число земельных*, иными словами, образуют ли они предмет земельного права и законодательства? В аспекте такой постановки вопроса примечательно исследование А.К. Голиченковым понятия «отношения, регулируемые гражданским законодательством», причем именно в качестве предмета правового регулирования ГК РФ¹² и иных нормативных правовых актов гражданского законодательства¹³. Проецирование того же подхода к исследованию понятия «отношения, регулируемые земельным законодательством» приводит к аналогичному пониманию предмета правового регулирования земельного законодательства и одновременно земельного права, учитывая объективную взаимосвязь законодательства и права, выражающуюся через философские категории формы и содержания.

Интерес в вопросе о соотношении природоресурсных и соответствующих имущественных отношений представляет и предложенное М.М. Бринчуком их иерархическое соподчинение: «Каждый природный ресурс предоставляется для конкретного использования, регулируемого соответствующим природоресурсным законодательством, и лишь затем оформляемого на предусмотренном законом титуле — аренды, постоянного (бессрочного) пользования, собственности. Форма, в которой юридически оформляется пользование, носит

в данном случае второстепенный, служебный, не принципиальный характер»¹⁴. Полагаем, очень созвучной сказанному мысль М.И. Васильевой о том, что земля и другие природные ресурсы обладают разными правообразующими характеристиками, лишь одна среди которых — имущественная¹⁵.

Исходя из принципа земельного законодательства, изложенного в п.п. 1 п. 1 ст. 1 ЗК РФ, регулирование отношений по использованию и охране земли осуществляется, исходя из представлений о земле как о природном объекте, природном ресурсе и *одновременно* как о недвижимом имуществе, об объекте права собственности и иных прав на землю. Таким образом, все эти ипостаси земли выделены для регулирования отношений по использованию и охране земли, т.е. отношений, названных в п. 1 ст. 3 ЗК РФ (с вариантом использования слова «земля» во множественном числе) *земельными*.

Показательно, что О.И. Крассов в приведенном принципе земельного законодательства увидел специфику правового регулирования земельных отношений, подчеркивая, что «отношения, возникающие по поводу земельного участка как недвижимости, являются земельными отношениями, которые имеют имущественный характер»¹⁶. Одновременно на основе установлений п. 3 ст. 129 ГК РФ им было подчеркнуто отнесение регулирования особенностей оборота земель к предмету земельного законодательства¹⁷.

Н.А. Сыродоевым была выделена специфика общественных отношений, которые складываются по поводу земли, — предмета земельного права, в том числе при рассмотрении земли как имущества¹⁸.

Е.А. Галиновская полагает, что земельные отношения — «это круг общественных отношений по владению, пользованию, распоряжению земельными участками, охране земли, урегулированных нормами земельного законодательства»¹⁹, т.е. часть этих отношений — имущественные. По ее мнению, недвижимость — правовая форма земли, природный объект и природный ресурс — содержание, при этом выражено справедливое сомнение в том,

¹⁴ Бринчук М.М. Соотношение экологического (природоресурсного) права с иными отраслями права в свете идей Н.И. Краснова // Аграрное и земельное право. 2009. № 7. С. 5, 6.

¹⁵ См.: Васильева М.И. Земельные и природоресурсовые отношения в Концепции развития законодательства о вещном праве // Экологическое право. 2009. № 5, 6. С. 19–27.

¹⁶ Крассов О.И. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации. М., 2009. С. 13, 31.

¹⁷ См.: там же. С. 35.

¹⁸ См. подр.: Сыродоев Н.А. Указ. соч. С. 4, 5.

¹⁹ Галиновская Е.А. Применение земельного законодательства: проблемы и решения: науч.-практ. пособие. М., 2012. С. 13.

¹² См.: СЗ РФ. 1994. № 32, ст. 3301.

¹³ См.: Голиченков А.К. Экологическое право России: словарь юридических терминов: учеб. пособие для вузов. М., 2008.

что их можно противопоставить²⁰. Вывод, который делает исследователь, состоит в том, что «специфика правового регулирования земельных отношений возникает не только из правовой формы, но и из свойств объекта общественных отношений — земли, который оказывается в поле зрения правового регулирования»²¹.

Н.Н. Мельников обращает внимание на связь специфики правового регулирования отношений, возникающих по поводу земли, с особенностями самого объекта правового регулирования: «Наряду с признаком объективности земли как природного объекта включение земли в сферу экономической деятельности также может рассматриваться в качестве естественного (объективного) процесса... В связи с изложенным перед законодателем и наукой стоит актуальная задача выработки правил использования и охраны земли, позволяющих обеспечить баланс между безопасностью, рациональным использованием природных ресурсов и интересами экономического развития»²².

В других исследованиях имущественные отношения, выделенные в п. 3 ст. 3 ЗК РФ, рассмотрены как составляющие предмет правового регулирования гражданского права и законодательства²³. Согласно ст. 2 ГК РФ гражданское законодательство определяет правовое положение участников гражданского оборота, основания возникновения и порядок осуществления права собственности и других вещных прав, регулирует ряд имущественных отношений, основанных на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности участников. Однако автоматическое распространение этого определения на те отношения, которые в ЗК РФ и других природоресурсных актах именуются имущественными, не представляется убедительным.

Во-первых, в п. 3 ст. 3 Кодекса речь идет не вообще об имущественных отношениях, а о вполне обособленных и специализированных по признаку их приложения к земельным участкам. Именно в таком смысле, как представляется, надо оценивать сформулированное в указанном положении уточнение, а не в том (хотя бы и с критической точки зрения), что отношения по владению, пользованию

и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними могли бы гипотетически иметь и неимущественный характер²⁴.

Еще в начале XX в. эта обособленность была очевидна для И.А. Покровского, который констатировал неудержимый рост числа всякого рода ограничений права собственности на недвижимость (у него под недвижимостью выступает земля и связанные с ней природные ресурсы) со стороны государства, которые он уподобляет гилям, лежащим на пружине²⁵. Важно, что эти «гири» воздействуют на характер права собственности как таковой: «Они всегда есть и их количество и качество не могут не влиять на самый характер права собственности»²⁶. Данная специфика вызывает обособленность правового регулирования: «Чем далее, тем более эти ограничения выливаются в форму обширного специального законодательства» (при этом И.А. Покровский указывает на образовавшиеся на этой основе горное, водное право, регламентацию охоты, осушки болот, укрепления песков, сохранения лесов и др.)²⁷.

Следовательно, особенности объекта права собственности и необходимость специфического правового регулирования позволяют относить к предмету правового регулирования земельного права и законодательства **земельные отношения**, которые включают в себя **имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними**.

Такое понимание объясняет и обосновывает часто подчеркиваемую в научных работах невозможность применять те или иные нормы гражданского права, сформулированные по отношению к имуществу вообще, но не к такому специфическому имуществу, как земля, земельный участок. Так, О.И. Крассов, анализируя виды прав на землю, замечал, что право хозяйственного ведения и право оперативного управления не устанавливаются на земельные участки²⁸. Н.А. Сыродоев указывал на невозможность аналогии права и аналогии законодательства в земельном праве²⁹ и т.д.

Кроме того, из вывода о необходимости рассмотрения имущественных отношений, возникающих по поводу земельных участков, в составе земельных отношений следует, что использовать категории

²⁰ См.: Галиновская Е.А. Особенности включения земли в правовые отношения в качестве объекта // Журнал рос. права. 2012. № 8. С. 108.

²¹ Там же. С. 111.

²² Мельников Н.Н. Проблемы соотношения и взаимосвязи категоризации земель и зонирования территорий в системе правовых регуляторов земельных отношений // Правовое регулирование земельных отношений: проблемы и решения / отв. ред. В.В. Устюкова. М., 2015. С. 6.

²³ См., напр.: Суханов Е.А. Конституция Российской Федерации 1993 г. и проблемы права собственности // Вестник Моск. ун-та. Сер. 11 «Право». 2019. № 3. С. 26.

²⁴ См.: Сыродоев Н.А. Указ. соч. С. 4, 46.

²⁵ См.: Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. М., 2001. С. 202 (Классика российской цивилистики).

²⁶ См.: там же.

²⁷ См.: там же.

²⁸ См.: Крассов О.И. Земельное право современной России. М., 2003. С. 294, 295.

²⁹ См.: Сыродоев Н.А. Указ. соч. С. 103.

общего и особенного для сопоставления гражданско-правового и земельно-правового регулирования (часто применяемый в научной литературе прием) уместно только в силу того, что в таких случаях происходит сопоставление однородных норм, регулирующих только земельные отношения, т.е. норм одной отраслевой принадлежности³⁰. Интересно в связи с этим, что Н.А. Сыродоевым неоднократно утверждалось, что ГК РФ в ряде статей, включая статьи из гл. 17, содержит нормы, регулирующие земельные отношения, которые «даже при самом богатом воображении нельзя отнести к гражданско-правовым»³¹. Данное видение, как представляется, открывает новый ракурс исследования, в соответствии с которым проблема может быть усмотрена совсем не в том, что в ЗК РФ «попали» нормы гражданского права, пусть и в выдающемся количестве, объеме и детализации содержания, а в том, что в ГК РФ часть норм — это нормы земельно-правовые по своей отраслевой принадлежности, т.е. регулирующие земельные отношения.

Во-вторых, значимым в этом сопоставлении предстает то обстоятельство, что регулирование имущественных отношений в ЗК РФ и других актах земельного законодательства³² носит далеко не разовый характер. Напротив, это регулирование в них выступает очень органичным, занимая значительный объем правового материала, глубоко проникая в регулирование других отношений по использованию и охране земель. Показательно, что С.Н. Братусь усматривал непосредственно в рациональном использовании земли землепользователями имущественный момент, высказывая при этом недоумение по поводу того, что «специалисты по земельному праву в большинстве своем почему-то боятся признать, что отношения, связанные с использованием земли землепользователями, организациями и гражданами, суть имущественные

отношения»³³. Развивая это утверждение С.Н. Братуся, И.А. Иконичкая уточнила, что к имущественным отношениям в этом случае относятся и отношения собственности³⁴. Следовательно, в объеме отношений по использованию земель, обозначенных как предмет земельного законодательства в п. 1 ст. 3 ЗК РФ, имущественные отношения объективно должны занимать свою часть.

На этом фоне совсем немаловажно, что собственно количество и качество норм в земельном законодательстве, которые регулируют отношения по поводу земельных участков (их частей) в аспекте закрепления права собственности и иных вещных и обязательственных прав, оснований их возникновения, ограничения, прекращения, определения субъектов прав, особенностей оборота и т.д., полнота и глубина таких законоположений не позволяют вынести регулирование имущественных отношений «за скобки» предмета правового регулирования в земельном законодательстве. Соответственно эти же имущественные отношения составляют предмет земельного права, ибо «законодательство имеет свою систему, которая в основном соответствует системе права»³⁵. Как подчеркивал О.И. Крассов, «единственной объективной основой для ответа на вопрос о том, регулирует ли земельное право отношения по поводу земельных участков, признанных недвижимостью, может быть только анализ норм действующего законодательства», и этот анализ позволил ему сделать «однозначный вывод о том, что регулирование отношений, возникающих по поводу земельного участка, признанного недвижимым имуществом, включает в сферу действия земельного права»³⁶.

Примечательно, что в ГК РФ ряд изначально сформулированных правил был изменен именно под воздействием правового регулирования ЗК РФ. В 2006 г. такие изменения, в частности, произошли в ст. 268 ГК РФ в части исключения граждан из числа субъектов права постоянного (бессрочного) пользования. Статья 270 ГК РФ,

³⁰ Полагаем, что в несколько иной форме эта же идея выражена И.А. Иконичкой, по мнению которой «специальная норма имеет приоритет перед общей нормой лишь внутри определенной отрасли законодательства» (см.: *Иконичкая И.А.* Новый Земельный кодекс Российской Федерации: некоторые вопросы теории и практики применения // Государство и право. 2002. № 6. С. 7).

³¹ *Сыродоев Н.А.* Указ. соч. С. 11, 46.

³² Один из таких актов практически полностью посвящен регулированию оборота земельных участков. Федеральный закон от 24.07.2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», в частности, «регулирует отношения, связанные с владением, использованием, распоряжением земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения, устанавливает правила и ограничения, применяемые к обороту земельных участков и долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения» (ст. 1). И разве можно сказать, что это — акт гражданского законодательства?

³³ *Братусь С.Н.* Предмет и система советского гражданского права. М., 1963. С. 115. Однако надо отметить, что сделанные С.Н. Братусем выводы о самостоятельности земельных отношений как предмета правового регулирования и самой отрасли земельного права были основаны на принятых в период советского законодательства основах правового регулирования по поводу земли — это «исключительная государственная собственность на землю, изъятие земли из возмездного оборота, государственный контроль за ее надлежащим использованием» (см.: там же. С. 118).

³⁴ См.: *Иконичкая И.А.* Некоторые теоретические вопросы права государственной собственности на землю // Журнал рос. права. 2006. № 12. С. 95.

³⁵ *Алексеев С.С.* Государство и право. Начальный курс. М., 1994. С. 108.

³⁶ *Крассов О.И.* Земельное право: учеб. М., 2012. С. 25–27.

которой допускалось распоряжение земельным участком, находящимся в постоянном пользовании, утратила силу. Корректировалась и терминология, используемая в ГК РФ для регулирования отношений, возникающих по поводу земли: назначение земельного участка было заменено целевым назначением (ст. 260, 261, 276, 280, 284, 340), постоянное пользование стало называться постоянным (бессрочным) пользованием (ст. 269)³⁷. Тогда же распоряжение земельным участком, находящимся в пожизненном наследуемом владении, изложено в ст. 267 ГК РФ в новой редакции было сведено до случая перехода права на земельный участок по наследству. Все эти изменения представляют собой прямые аппликации с установлений земельного законодательства. В оценке Е.А. Суханова этот процесс представлен так, что гл. 17 ГК РФ «подстраивается» под ЗК РФ³⁸.

Правовое регулирование имущественных отношений в земельном законодательстве представлено с этой точки зрения как реализация целенаправленной и осознанной политики. Не случайно возникновение обособленного правового регулирования имущественных отношений в земельном законодательстве объяснялось специалистами в области гражданского права «вполне сознательным желанием вывести отношения, связанные с оборотом недвижимости, из-под действия основных принципов гражданского права (примером могут служить, в частности, многие положения Земельного кодекса Российской Федерации)»³⁹.

В то же время не следует забывать, что процесс изменения текста ГК РФ под воздействием регулирования в ЗК РФ имеет глубокое объективное обоснование, отраженное в сформулированных в п.п. 1 п. 1 ст. 1 ЗК РФ представлениях о земле⁴⁰. В целом обособление отрасли законодательства возможно лишь тогда, когда оно учитывает реально существующие особенности и обособленность предмета правового регулирования, и в этом случае именно «структура права для законодателя выступает как объективная закономерность»⁴¹.

³⁷ См.: Федеральный закон от 26.06.2007 г. № 118-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в части приведения их в соответствие с Земельным кодексом Российской Федерации», ст. 13 // СЗ РФ. 2007. № 27, ст. 3213.

³⁸ См.: Суханов Е.А. Конституция Российской Федерации 1993 г. и проблемы права собственности. С. 26.

³⁹ Концепция развития гражданского законодательства о недвижимом имуществе / под общ. ред. В.В. Витрянского, О.М. Козырь, А.А. Маковской. М., 2004. С. 3, 4.

⁴⁰ «Земельный участок, — писал О.И. Крассов, — не является «обычным» имуществом, он продолжает оставаться с точки зрения права природным объектом, природным ресурсом» (см.: Крассов О.И. Земельное право: учеб. С. 28).

⁴¹ Общая теория государства и права: акад. курс: в 2 т. Т. 2 / под ред. М.Н. Марченко. М., 2000. С. 237.

Следовательно, предмет земельного права неизбежно должен охватывать имущественные отношения в общем понятии земельных отношений, равно учитывая и субъективные, и объективные начала для обособления предмета правового регулирования, а также его юридическое закрепление, хотя и весьма разрозненное и неоднозначное (п.п. 1 п. 1 ст. 1; ст. 3, 6 ЗК РФ). Отсутствие же системного анализа положений п. 1 и 3 ст. 3 ЗК РФ без их одновременного сопоставления с положениями п.п. 1 п. 1 ст. 1 и п. 1 ст. 6 Кодекса приводит к позиции, основанной на формальном подходе к разграничению земельных и имущественных отношений, проистекающем подчас только из их структурно разделенного наименования в п. 1 и 3 ст. 3 ЗК РФ.

Аналогичный системный подход необходим при установлении предмета правового регулирования в других природоресурсных отраслях. Так, в п. 2 ст. 3 ЛК РФ применительно к имущественным отношениям, связанным с оборотом лесных участков, лесных насаждений, древесины и иных добытых лесных ресурсов, установлен приоритет правового регулирования ЛК РФ перед регулированием и гражданским законодательством и ЗК РФ; в Федеральном законе «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» выделены договорные обязательства и иные отношения, связанные с оборотом водных биоресурсов, которые регулируются гражданским законодательством, если иное не установлено указанным Законом⁴² (ч. 2 ст. 5), и др.

* * *

Таким образом, в кодифицированных актах природоресурсных отраслей законодательства установления о предмете правового регулирования сформулированы таким образом, что имущественные отношения, которые могли бы по своему содержанию образовывать, по сути, уточненный вариант предмета правового регулирования гражданского законодательства, оказались в той или иной степени включены в сферу регулирования природоресурсных актов, причем как приоритетные, тем самым в конечном счете образуя предмет именно их правового регулирования.

⁴² Примечательно, что до включения оговорки о приоритетной роли регулирования специальным законом перед регулированием гражданским законодательством, эта приоритетность уже усматривалась в анализируемом Законе исследователями. Так, вывод о преимуществе специальных норм был сделан на основе положений ст. 2 и 9 (утратившей ныне силу) Закона о рыболовстве (см.: Комментарий к Федеральному закону «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (постатейный) / под ред. М.В. Пономарева. М., 2005. С. 27). Иными словами, сама идея регулирования специальным Законом именно тех отношений, которые изначально могли бы составлять предмет правового регулирования гражданского законодательства, как бы «растворена» в тексте названного Закона, неоднократно воспринята и воспроизведена им.

Следует заметить, что в ряде научных исследований вопрос о разграничении предметов гражданского и земельного права не видится столь острым. М.И. Васильева заключает, что «двойственная правовая природа имущественных земельных отношений неустранима и соответственно в сложившейся системе права обе отрасли — и земельное, и гражданское — являются для земельных имущественных отношений базовыми»⁴³. Как полагала И.А. Иконническая, «земельные отношения — это единые отношения, объектом которых является земля как недвижимое имущество особого рода, и регулирование этих отношений осуществляется как земельным, так и гражданским законодательством»⁴⁴. Такое видение, однако, не затрагивает проблему возникновения возможных коллизий, в том числе при развитии законодательства субъектов Российской Федерации. В самом деле, как следует оценивать ситуации, когда региональный законодатель намерен урегулировать имущественные отношения, возникающие применительно к земельным участкам на территории субъекта Российской Федерации? Действует ли он в таких случаях в рамках сферы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации, развивая отнесенное к этой сфере земельное законодательство (ст. 72 Конституции РФ), либо вторгается в сферу гражданского законодательства, отнесенную ст. 71 Конституции РФ к ведению Российской Федерации?

Так, в определении Верховного Суда РФ от 16 мая 2012 г. № 5-АПГ12-7, вынесенном по делу о признании противоречащим федеральному законодательству и недействующим п. 7 Положения о порядке возмещения вреда, причиненного правонарушениями в области использования земель и объектов нежилого фонда, находящихся в собственности г. Москвы, утвержденного постановлением Правительства Москвы от 18 мая 2010 г. № 417-ПП, был подтвержден вывод, изложенный в решении Московского городского суда от 14 февраля 2012 г., что Правительство Москвы, утверждая соответствующую методику исчисления вреда, «вторглось в нормотворческую компетенцию Российской Федерации в области гражданского законодательства, поскольку оно осуществило регулирование гражданско-деликтных отношений». Суд при этом посчитал, что «федеральный законодатель... установил требования к правовому регулированию в этой сфере, а именно при регулировании земельных отношений применяется принцип разграничения действия норм гражданского законодательства и норм земельного законодательства

в части регулирования отношений по использованию земель (абзац второй пункта 11 статьи 1)».

В ст. 1 ЗК РФ сформулирован принцип разграничения действия норм гражданского законодательства и норм земельного законодательства, который должен применяться *при регулировании отношений по использованию земель* (и такое установление еще раз подтверждает вывод о том, что под отношениями по использованию земель может подразумеваться весьма широкий спектр общественных отношений, включая те, которые обычно регулируются гражданским законодательством: если отношения по использованию земель не включают в себя имущественные отношения, то смысл формулировать принцип разграничения действия норм гражданского и земельного законодательства вовсе отсутствует). Однако, как справедливо подчеркивает А.К. Голиченков, «обозначив сам принцип (то есть, признав наличие проблемы), законодатель не определил его содержание», и «полная реализация рассматриваемого принципа — предмет совместных будущих усилий ученых — земельников и цивилистов, законотворческой работы и правоприменительной практики»⁴⁵.

Надо сказать, что в самом ЗК РФ не использованы возможности практического разграничения сфер применения норм земельного и гражданского права, даже когда это вполне допустимо (например, в п. 1 ст. 27 ЗК РФ установлено, что оборот земельных участков осуществляется в соответствии и с гражданским законодательством⁴⁶, и с ЗК РФ, несмотря на положение п. 3 ст. 129 ГК РФ). Так что анализируемый принцип разграничения действия норм двух отраслей законодательства, провозглашенный в кодифицированном акте земельного законодательства, не нашел практического претворения в конкретных правилах этого акта, что соответственно вызывает вопрос о целесообразности провозглашения нереализованного принципа как такового (при этом ссылки на данный принцип активно используются в правоприменении, что на указанном фоне выглядит парадоксально).

Судебные органы, принимая решения, должны иметь четкое представление о реальных существенных различиях общественных отношений,

⁴⁵ Голиченков А.К. Комментарий к ст. 1 ЗК РФ // Волков Г.А., Голиченков А.К., Козырь О.М. Постатейный научно-практический комментарий Земельного кодекса Российской Федерации (Подготовлен для системы «КонсультантПлюс», 2002) // СПС «КонсультантПлюс».

⁴⁶ По мнению Ю.Г. Жарикова, для применения норм гражданского законодательства к земельным отношениям не нужно обязательно указывать на это в законе (см.: Жариков Ю.Г. К вопросу о комплексном характере регулирования земельных отношений // Правовое регулирование использования природных ресурсов: комплексный подход. М., 2015. С. 186).

⁴³ См.: Васильева М.И. Указ. соч.

⁴⁴ Иконническая И.А. Новый Земельный кодекс Российской Федерации: некоторые вопросы теории и практики применения. С. 7.

составляющих предметы правового регулирования разных отраслей права и законодательства. Для формирования корректного понимания особенностей правового регулирования земельных, лесных, водных, иных природоресурсных отношений требуется прежде всего конкретизация формулировок природоресурсных законодательных актов в части определения тех общественных отношений, на регулирование которых они направлены.

Теоретическое осмысление содержания отношений по использованию земли и других природных ресурсов должно быть положено в основу таких редакционных изменений в законодательстве, предшествовать этим процессам. В законодательстве при этом следует отразить объективно существующие потребности общества в обособлении правового регулирования природоресурсных отношений, обязательном учете кардинальных отличий природных объектов от других объектов материального мира, гарантиях повышенной защиты природы, ее отдельных компонентов как общественной ценности, которые не могут быть обеспечены должным образом в общем русле регулирования имущественных отношений нормами гражданского права.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Алексеев С.С.* Государство и право. Начальный курс. М., 1994. С. 108.
2. *Братусь С.Н.* Предмет и система советского гражданского права. М., 1963. С. 115, 118.
3. *Бринчук М.М.* Соотношение экологического (природоресурсного) права с иными отраслями права в свете идей Н.И. Краснова // *Аграрное и земельное право*. 2009. № 7. С. 5, 6.
4. *Васильева М.И.* Земельные и природоресурсные отношения в Концепции развития законодательства о вещном праве // *Экологическое право*. 2009. № 5, 6. С. 19–27.
5. *Галиновская Е.А.* Особенности включения земли в правовые отношения в качестве объекта // *Журнал рос. права*. 2012. № 8. С. 108, 111.
6. *Галиновская Е.А.* Применение земельного законодательства: проблемы и решения: науч.-практ. пособие. М., 2012. С. 13.
7. *Голиченков А.К.* Комментарий к ст. 1 ЗК РФ // *Волков Г.А., Голиченков А.К., Козырь О.М.* Поставейный научно-практический комментарий Земельного кодекса Российской Федерации (Подготовлен для системы «КонсультантПлюс», 2002) // СПС «КонсультантПлюс».
8. *Голиченков А.К.* Экологическое право России: словарь юридических терминов: учеб. пособие для вузов. М., 2008.
9. *Жариков Ю.Г.* К вопросу о комплексном характере регулирования земельных отношений // *Правовое регулирование использования природных ресурсов: комплексный подход*. М., 2015. С. 186.
10. *Иконницкая И.А.* Некоторые теоретические вопросы права государственной собственности на землю // *Журнал рос. права*. 2006. № 12. С. 95.
11. *Иконницкая И.А.* Новый Земельный кодекс Российской Федерации: некоторые вопросы теории и практики применения // *Государство и право*. 2002. № 6. С. 7.
12. Комментарий к Федеральному закону «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (постатейный) / под ред. М.В. Пономарева. М., 2005. С. 27.
13. Концепция развития гражданского законодательства о недвижимом имуществе / под общ. ред. В.В. Витрянского, О.М. Козырь, А.А. Маковской. М., 2004. С. 3, 4.
14. *Крассов О.И.* Земельное право: учеб. М., 2012. С. 25–28.
15. *Крассов О.И.* Земельное право современной России. М., 2003. С. 294, 295.
16. *Крассов О.И.* Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации. М., 2009. С. 13, 31, 35.
17. *Мельгунов В.Д.* Теоретические основы горного права России. М., 2015. С. 8–14.
18. *Мельников Н.Н.* Проблемы соотношения и взаимосвязи категоризации земель и зонирования территорий в системе правовых регуляторов земельных отношений // *Правовое регулирование земельных отношений: проблемы и решения* / отв. ред. В.В. Устюкова. М., 2015. С. 6.
19. Общая теория государства и права: акад. курс: в 2 т. Т. 2 / под ред. М.Н. Марченко. М., 2000. С. 237.
20. *Покровский И.А.* Основные проблемы гражданского права. М., 2001. С. 202 (Классика российской цивилистики).
21. *Сиваков Д.О.* Водное право: учеб.-практ. пособие. М., 2007. С. 22.
22. *Суханов Е.А.* Вещные права в новом Земельном кодексе Российской Федерации // *Экологическое право*. 2003. № 1.
23. *Суханов Е.А.* Конституция Российской Федерации 1993 г. и проблемы права собственности // *Вестник Моск. ун-та. Сер. 11 «Право»*. 2019. № 3. С. 26.
24. *Сыродоев Н.А.* Земельное право. Курс лекций: учеб. пособие. М., 2011. С. 4, 5, 11, 45, 46, 103.

REFERENCES

1. *Alekseyev S.S.* State and law. Initial course. M., 1994. P. 108 (in Russ.).
2. *Bratus S.N.* Subject and system of Soviet Civil Law. M., 1963. P. 115, 118 (in Russ.).
3. *Brinchuk M.M.* Correlation of ecological (natural resource) law with other branches of law in the light of N.I. Krasnov's ideas // *Agrarian and Land Law*. 2009. No. 7. P. 5, 6 (in Russ.).
4. *Vasilyeva M.I.* Land and natural resource relations in the Concept of development of legislation on property law // *Environmental Law*. 2009. No. 5, 6. P. 19–27 (in Russ.).
5. *Galinovskaya E.A.* Features of the inclusion of land in legal relations as an object // *Journal of Russ. law*. 2012. No. 8. P. 108, 111 (in Russ.).
6. *Galinovskaya E.A.* Application of land legislation: problems and solutions: scientific and practical guide. M., 2012. P. 13 (in Russ.).
7. *Golichenkov A.K.* Commentary to article 1 of the Land Code of the Russian Federation // *Volkov G.A., Golichenkov A.K., Kozyr O.M.* Article-by-article scientific and practical commentary of the Land Code of the Russian Federation (Prepared for the system "ConsultantPlus", 2002) // "ConsultantPlus" (in Russ.).
8. *Golichenkov A.K.* Environmental Law of Russia: dictionary of legal terms: studies. the manual for high schools. M., 2008 (in Russ.).
9. *Zharikov Yu.G.* On the issue of the complex nature of land relations regulation // *Legal regulation of natural resources use: an integrated approach*. M., 2015. P. 186 (in Russ.).
10. *Ikonitskaya I.A.* Some theoretical issues of state property rights to land // *Journal of Russ. law*. 2006. No. 12. P. 95 (in Russ.).
11. *Ikonitskaya I.A.* New Land Code of the Russian Federation: some questions of theory and practice of application // *State and Law*. 2002. No. 6. P. 7 (in Russ.).
12. Comment to the Federal Law "on fishing and conservation of aquatic biological resources" (article-by-article) / ed. by M.V. Ponomarev. M., 2005. P. 27 (in Russ.).
13. The concept of development of Civil Law on immovable property under the General ed. of V.V. Vitryansky, O.M. Kozyr, A.A. Makovsky. M., 2004. P. 3, 4 (in Russ.).
14. *Krassov O.I.* The Land Law: Textbook. M., 2012. P. 25–28 (in Russ.).
15. *Krassov O.I.* Land Law of modern Russia. M., 2003. P. 294, 295 (in Russ.).
16. *Krassov O.I.* Commentary on the Land Code of the Russian Federation. M., 2009. P. 13, 31, 35 (in Russ.).
17. *Melgunov V.D.* Theoretical foundations of Mining Law in Russia. M., 2015. P. 8–14 (in Russ.).
18. *Melnikov N.N.* Problems of correlation and interrelation of land categorization and zoning of territories in the system of legal regulators of land relations // *Legal regulation of land relations: problems and solutions / res. ed. V.V. Ustyukova*. M., 2015. P. 6 (in Russ.).
19. General theory of state and law: acad. course: in 2 vols. Vol. 2 / ed. by M.N. Marchenko. M., 2000. P. 237 (in Russ.).
20. *Pokrovsky I.A.* Basic problems of Civil Law. M., 2001. P. 202 (Classics of Russian Civil Law) (in Russ.).
21. *Sivakov D.O.* Water law: educational and practical guide. M., 2007. P. 22 (in Russ.).
22. *Sukhanov E.A.* Real rights in the new Land Code of the Russian Federation // *Environmental Law*. 2003. No. 1 (in Russ.).
23. *Sukhanov E.A.* The Russian Constitution of 1993 and problems of ownership rights // *Bulletin Mosk. Unta. Ser. 11 "Law"*. 2019. No. 3. P. 26 (in Russ.).
24. *Syrodov N.A.* Land Law. Course of lectures: Textbook. M., 2011. P. 4, 5, 11, 45, 46, 103 (in Russ.).

Сведения об авторе

ИГНАТЬЕВА Инна Анатольевна —
доктор юридических наук, профессор
кафедры экологического и земельного права
юридического факультета МГУ
им. М.В. Ломоносова;
119991 г. Москва, Ленинские горы, д. 1,
стр. 13 (4-й учебный корпус)

Author's information

IGNATYeva Inna A. —
Doctor of Law, Professor of the Department of
Environmental and Land Law, faculty of law,
Lomonosov Moscow state University; 1 Leninskie
Gory, building 13 (4th academic building),
119991 Moscow, Russia