

СООТНОШЕНИЕ ЧАСТНОПРАВОВЫХ И ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ НАЧАЛ В РЕГУЛИРОВАНИИ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Рузанова Валентина Дмитриевна,
заведующий кафедрой гражданского
и предпринимательского права
ФГАОУ ВО «Самарский национальный
исследовательский университет
имени академика С. П. Королева»
(Самарский университет),
кандидат юридических наук, доцент,
443086, г. Самара,
ул. Московское шоссе, д. 34
vd.ruz@mail.ru

***Аннотация.** В статье исследуются основные проблемы соотношения гражданского и земельного права в регулировании земельных отношений. Подчеркивается, что именно при разрешении земельных споров судам нередко приходится делать выбор между нормами названных отраслей права. В целях преодоления трудностей при осуществлении такого выбора в статье предлагается легально закрепить правило о взаимном приоритете отраслевых кодексов, состоящее в том, что каждый из них должен иметь приоритет в отношении «своих» норм, содержащихся в другом отраслевом кодексе (например, гражданско-правовые нормы – в ЗК РФ). Обосновывается необходимость включения данного правила в «закон о законах».*

***Ключевые слова:** земельные отношения, гражданское законодательство, земельное законодательство, приоритет отраслевых кодексов, общие и специальные нормы.*

CORRELATION OF PRIVATE LAW AND PUBLIC LAW IN THE LEGAL REGULATION OF LAND RELATIONS

Valentina Ruzanova,
the Head of Department
of Civil and Business Law
of Samara National Research University,
Candidate degree in law,
Associate professor,
443086, Russia, Samara,
Moskovskoye shosse, 34
vd.ruz@mail.ru

***Abstract.** The article examines the main problems of the relationship between civil and land law in the regulation of land relations. It is emphasized that when resolving land disputes courts often have to make a choice between the rules of these branches of law. In order to overcome the difficulties in the implementation of such a choice, the article proposes to legally fix the rule on the mutual priority of sectoral codes, consisting in the fact that each of them should have a priority in relation to “their” rules contained in another sectoral code (for example, civil law-in the LC RF). The necessity of inclusion of this rule in the “law on laws” is substantiated.*

***Keywords:** land relations, civil legislation, land legislation, priority of sectoral codes, General and special norms.*

Одним из главных факторов, обеспечивающих эффективность защиты экологических прав граждан, является наличие качественной нормативной базы, отвечающей критерию системности. Применительно к правам граждан в сфере земельных отношений это обстоятельство приобретает особое значение в силу того, что указанные отношения регулируются различными отраслями права (прежде всего гражданским и земельным), принципиально отличающимися, в том числе и по методу правового регулирования. Защита экологических

прав граждан, как известно, осуществляется преимущественно в судебном порядке. Именно в сфере земельных отношений судам нередко приходится делать выбор между нормами, находящимися в нормативных правовых актах различной отраслевой принадлежности. Между тем легальные правила определения нормы (акта), подлежащей применению, которыми суд мог бы руководствоваться при разрешении земельных споров, отсутствуют.

Анализ имеющихся в ГК РФ отсылок к земельному законодательству (п. 3 ст. 129, ст. 265, п. 3 ст. 269 ГК РФ и др.) не позволяет сделать однозначного вывода о соотношении гражданского и земельного законодательства, что отрицательно отражается и на защите экологических прав граждан. Полагаем, что теоретической основой установления данного соотношения должны являться доктринальные разработки по разграничению предметов гражданского и земельного права с учетом специфики сфер действия частного и публичного права и совершенствование на этой основе соответствующего законодательства.

Формирование указанных правил в значительной мере осложняется тем, что нормы, регулирующие отношения, связанные с землей, содержатся в равных по юридической силе кодификационных актах – Гражданском кодексе Российской Федерации (далее – ГК РФ) и Земельном кодексе Российской Федерации (далее – ЗК РФ). Отметим, что в судебной практике нередко ЗК РФ рассматривается как специальный закон о земле¹⁸, имеющий приоритетное действие, в том числе в силу правила о действии закона во времени (ЗК РФ вступил в силу позднее части первой ГК РФ)¹⁹. Таким образом, при наличии противоречия между нормами ГК РФ и ЗК РФ, регулирующими одни и те же (или близкие) отношения (например, возникающие из договора аренды), суды исходят из того, что применению подлежит более поздний специальный закон – ЗК РФ²⁰. Например,

¹⁸ См.: Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 19 марта 2013 г. № 15АП-1867/2013 по делу № А32-16090/2012 // СПС «Консультант Плюс».

¹⁹ См.: Решение Арбитражного суда г. Москвы от 6 июля 2006 г. по делу № А40-38709/06-122-227. URL : <http://www.resheniya-sudov.ru/2005-2006/12304/>.

²⁰ См.: Постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 25 мая 2007 г. по делу № А43-14347/2006-2-299 // СПС «Консультант Плюс».

перевод долга на другое лицо, как известно, допускается только с согласия кредитора и при отсутствии такого согласия является ничтожным (ст. 391 ГК РФ). Однако в силу ч. 9 ст. 22 ЗК РФ при аренде земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на срок более чем пять лет арендатор земельного участка имеет право, если иное не установлено федеральным законом, в пределах действия договора передать свои права и обязанности по этому договору третьему лицу без согласия собственника земельного участка при условии его уведомления. В данном вопросе имеет место противоречие между положениями ГК РФ и ЗК РФ, которое в судебной практике толкуется, как правило, в пользу ст. 22 ЗК РФ²¹.

С таким подходом нельзя согласиться в силу следующего: поскольку каждый из названных кодексов является самостоятельным отраслевым кодификационным актом, имеющим свой предмет регулирования, то постановка вопроса об их соотношении в ракурсе «общий – специальный» является неверной в принципе. Не может одно отраслевое законодательство выступать в качестве специального по отношению к законодательству другой отраслевой принадлежности. Сказанное закономерно приводит к необходимости решения вопроса о разграничении гражданского и земельного права (законодательства).

По справедливому мнению В. Ф. Яковлева, в вопросах соотношения гражданского и природоресурсного права есть два аспекта: первый из них состоит в необходимости выяснения вопроса о том, является ли земельное и вообще природоресурсное право самостоятельной отраслью права, отдельной от гражданского, или оно представляет собой составную часть гражданского права, обладающую некоторой спецификой, а второй – в разграничении регулирования земельных отношений с точки зрения законодательства, поскольку нормы, касающиеся земли, содержатся и в ГК РФ, и в ЗК РФ [1, с. 743–744].

²¹ См.: Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 3 июля 2014 г. по делу № А12-28667/2013. См. также.: Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 21 ноября 2014 г. по делу № А12-16242014 // СПС «Консультант Плюс».

Относительно первого аспекта в доктрине существуют три основные точки зрения. Одни авторы отрицают существование земельного права как самостоятельной отрасли [2, с. 26], другие исходят из самостоятельности земельного права как отрасли и из его единства с земельным законодательством [3, с. 7–14; 4, с. 16], третьи обсуждают вопрос о балансе между гражданским и земельным правом в регулировании пограничных сфер. Причем последние ведут речь об определении «приоритетности» одной отрасли права по отношению к другой. Так, точку зрения о приоритете действия норм земельного права над гражданским поддерживает значительная группа авторов [5, с. 43; 6, с. 53–54; 7, с. 110]. Считаем, что сегодня есть все основания говорить о самостоятельности земельного права (законодательства) как отрасли, которую можно трансформировать в более широкое нормативное образование – природоресурсное право. Однако сегодня особенно актуализируется потребность в проведении дальнейшей работы по разграничению предметов их правового регулирования.

Второй аспект состоит в установлении групп отношений (сфер), в регулировании которых приоритет должны иметь соответственно либо нормы гражданского права (законодательства), либо земельного. Разграничение указанных отношений осуществляется по различным основаниям. Так, одни авторы говорят о разделении сфер гражданско- и земельно-правового регулирования в зависимости от формы собственности на земельные участки: «та часть земли, которая находится в частной собственности, – предмет гражданского права» [8, с. 31–32]. Другими учеными данный вопрос обсуждается в аспекте определения конкретных типов отношений, которые в современных условиях следует относить к институтам гражданского (частного) или земельного (публичного) права. Так, Н. П. Кабытов и Т. И. Хмелева, в частности, считают, что в основу разграничения регулирования земельных отношений должны быть положены их объекты, которыми, согласно ст. 6 ЗК РФ, могут выступать либо земельный участок (в частноправовых отношениях), либо земля как природный ресурс (в публично-правовых отношениях) [9, с. 36–41]. Е. А. Суханов, говоря о соотношении современного гражданского и земельного законодательства, справедливо подчеркивает, что сфера действия последнего вышла далеко за рамки «земельных

отношений», поскольку правовой режим вещных прав, аренды и даже купли-продажи земельных участков может устанавливаться не только гражданским, но и земельным законодательством. И далее автор заключает, что такое положение дел вряд ли можно считать удовлетворительным и вполне соответствующим сложившемуся и общепризнанному соотношению гражданского (частного) и земельного (публичного) права и законодательным предметам их регулирования, а главное – необходимому в условиях развивающегося рыночного хозяйства формированию «цивилизованного» рынка недвижимости [10, с. 83].

Отметим, что нередко дискуссия об определении групп отношений (сфер), регулируемых соответственно гражданским и земельным правом, по понятным причинам ведется в ключе сравнительного анализа действия ГК РФ и ЗК РФ. Многие авторы акцентируют внимание на публично-правовом или частноправовом характере регулирования земельных отношений и на этой основе проводят сравнительный анализ действия ГК РФ и ЗК РФ. Суть такого анализа состоит в следующем: приоритет ГК РФ над другими гражданско-правовыми нормами иных законов ограничивается действием в сфере частного права, в свою очередь, публично-правовые нормы, содержащиеся в ГК РФ, не должны иметь приоритет над публично-правовыми нормами других законов, в том числе ЗК РФ. Наоборот, публично-правовые положения ЗК РФ имеют приоритет над публичными нормами ГК РФ. Такое положение дел, как правильно считает Г. А. Гаджиев, обуславливается разными целями гражданско-правового и земельно-правового регулирования [11, с. 157–158]. Считаем, что в приведенных рассуждениях просматриваются некоторые «зачатки» разработанной нами и изложенной ниже идеи взаимного приоритета отраслевых кодексов.

В. Ф. Яковлев справедливо говорит о необходимости регулирования отношений, связанных с природными ресурсами, как нормами гражданского (частного) права (в части закрепления земли на праве собственности и установления правил ее функционирования в товарно-денежном обороте), так и нормами публичного права (в части установления особого правового режима, направленного на сохранение земли как общественной национальной ценности и рациональное ее использование), совокупность которых

и должно представлять собой природоресурсное (земельное) право [1, с. 743–744].

Признавая обоснованность подхода, при котором «водораздел» между названными отраслями права (законодательства) следует проводить по линии «частное – публичное», мы всё же считаем необходимым подчеркнуть мысль о том, что в силу объективной взаимосвязи отношений, регулируемых гражданским и земельным правом, и исходя из современного состояния законодательства в данной сфере (которое нельзя признать удовлетворительным), избежать «проникновения» «чужих» норм в ГК РФ и ЗК РФ в настоящее время не представляется возможным, поэтому вопрос о приоритете действия того или иного кодекса с повестки дня снят быть не может.

Проблемы взаимодействия отраслевых кодексов при регламентации так называемых «зон совместного регулирования» возникают на стыке смежных отраслей права и выступают в качестве отражения единства правового пространства. Считаем, что один из механизмов, позволяющих решить указанную практическую проблему или хотя бы приблизиться к ее решению, заложен в выдвинутой нами идее взаимного приоритета отраслевых кодексов, суть которой состоит в том, что каждый из отраслевых кодексов должен иметь приоритет в отношении «своих» норм, содержащихся в другом отраслевом кодексе (например, гражданско-правовые нормы – в ЗК РФ). Приоритет кодекса в отношении «своих» норм должен закрепляться за каждым из отраслевых кодексов, т. е. быть «взаимным». Полагаем, что легальное закрепление данного правила будет способствовать прекращению «войны» приоритетов, потрясавшей российскую законодательную систему. Как известно, практически все кодексы (и не только отраслевые) содержат положения об их приоритете.

Понимаем серьезные трудности, которые встретятся на пути правоприменителей при попытке осуществить разграничение «своих» и «чужих» норм. Поэтому закономерно возникает вопрос о том, насколько это вообще реально на практике? Полагаем, что для этого необходимо, во-первых, осуществить серьезные теоретические исследования по разграничению современных отраслей права (их предметов регулирования), во главе которых стоят кодификационные акты, во-вторых, на этой основе провести работу по совершенствованию

законодательства в направлении усиления его системности на уровне предметов регулирования и с учетом так называемого отсылочного регулирования, устанавливающего конкретные положения относительно порядка и степени «проникновения» «своих» правовых норм в «чужие» кодификационные акты, и в-третьих, широко внедрить в правоприменительную практику содержательный подход, при котором судьи при разрешении споров проводили бы анализ правовых норм на предмет их отраслевой принадлежности.

Возвращаясь к проблеме соотношения общих и специальных норм (законодательства) в регулировании земельных отношений, отметим, что в доктрине иногда приоритет ГК РФ связывается с решением данного вопроса. Так, некоторые авторы полагают, что законодатель внес п. 2 ст. 3 в текст ГК РФ без учета возможных последствий его применения. При этом они исходят из того, что специальное законодательство, безусловно, может противоречить ГК РФ и при этом иметь приоритет [12, с. 82–94]. Другие же ученые, возражая им, пишут, что специальные нормы не могут противоречить общим нормам, поскольку они могут лишь дополнять, конкретизировать, уточнять отдельные положения общих норм [13, с. 75]. Кроме того, как отмечалось, взаимодействовать на уровне общих и специальных могут только нормы одной отраслевой принадлежности. В связи с этим нормы земельного права не могут быть специальными по отношению к нормам гражданского права.

Интересный подход к решению проблемы демонстрирует М. А. Занина, которая, исходя из иерархической природы приоритета кодекса, предлагает всякое изъятие из правила о таком приоритете в пользу положения специального закона предусматривать в самом кодексе. Кроме того, по мнению автора, отсутствие положений о верховенстве кодекса среди законов позволяет беспрепятственно применять правило «последующий закон отменяет действие предыдущего» [14, с. 46, 122–124]. Таким образом, по сути, здесь формулируется идея о том, что в случае противоречия нормам кодекса норм специального закона, а также любого иного закона, принятого позднее, применяются нормы кодекса. Сама по себе эта мысль весьма привлекательна, поскольку, с нашей точки зрения, позволяет найти решение длительное время «нерешаемой» проблемы. Она полностью согласуется с необходимостью построения системы законодательства, функционирующей

на основе понятных и разумных правил, отвечающих прежде всего потребностям правоприменительной деятельности. С учетом высказанных соображений, как представляется, и должна формироваться «система отсылок к закону» в ГК РФ. Именно отсылочное правовое регулирование является тем механизмом, который (при правильном его применении) позволит осуществить внутриотраслевую и межотраслевую гармонизацию.

Полагаем, что потребность в установлении легальных правил, руководствуясь которыми суды при разрешении конкретных споров, в том числе связанных с защитой экологических прав граждан, могли бы безошибочно устанавливать нормы, подлежащие применению, вполне очевидна. Совокупность таких правил следует включить в качестве составной части «закона о законах», о необходимости принятия которого на протяжении длительного периода времени говорят представители правовой науки.

Библиографический список

1. Яковлев В. Ф. Гражданское право в системе права // Избранные труды. Т. 2 : Гражданское право: история и современность. Кн. 1. М. : Статут, 2012. 976 с.
2. Дозорцев В. А. Проблемы совершенствования гражданского права Российской Федерации при переходе к рыночной экономике // Государство и право. 1994. № 1. С. 26–36.
3. Крассов О. И. Современное земельное право в свете новелл гражданского законодательства // Экологическое право. 2012. № 5. С. 7–14.
4. Иконицкая И. А. Основы земельного права Российской Федерации : учеб. пособие. М. : Юристъ, 1997. 119 с.
5. Жариков Ю. Г. Разграничение сферы действия земельного и гражданского законодательства при регулировании земельных отношений // Государство и право. 1996. № 2. С. 44–54.
6. Краснов Н. И. О соотношении земельного и гражданского права при переходе к рыночной экономике // Государство и право. 1994. № 7. С. 53–60.

7. Козырь М. И. Аграрное право России: проблемы становления и развития. М. : Право и государство, 2003. 208 с.

8. Материалы научно-практической конференции «Проблемы земельного, экологического права и законодательства в современных условиях» // Вестник МГУ. 1995. № 5. С. 26–35. (Серия № 11 : Право.)

9. Кабытов Н. П., Хмелева Т. И. Гражданско-правовые коллизии: выкуп земельного участка. Самара : Самарский Университет, 2005. 140 с.

10. Суханов Е. А. Кодификация законодательства о вещном праве // Кодификация российского частного права / под ред. Д. А. Медведева. М. : Статут, 2008. 438 с.

11. Земельное законодательство и земельные отношения: концепция реформы (обзор итогов расширенного заседания ученого совета ИГиСП совместно с ученым советом МГЮА, посвященного обсуждению проблем современного земельного законодательства) // Журнал российского права. 1997. № 1. С. 151–172.

12. Козлов В. Б., Фалилеев П. А. Соотношение общих и специальных норм на примере гражданского и морского права (критика современного законодательства) // Государство и право. 1997. № 11. С. 82–94.

13. Агибалова Е. Н. Возмещение вреда, причиненного здоровью работника при исполнении им трудовых (служебных) обязанностей / под общ. ред. А. Я. Рыженкова. Элиста : Джангар, 2008. 253 с.

14. Занина М. А. Коллизии норм права равной юридической силы (понятие, причины, виды) : монография. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Изд-во РАП ; Волтерс Клувер, 2010. 144 с.

References

1. Yakovlev V. F. Civil law in the legal system. Izbrannye trudy. T. 2 : Grazhdanskoe pravo: Istoriya i sovremennost'. Kn. 1. М. : Statut, 2012. 976 p.

2. Dozorcev V. A. Problems of improving the civil rights of the Russian Federation in the transition to a market economy // Gosudarstvo i pravo. 1994. № 1. P. 26–36.

3. Krassov O. I. The current land law in the light of the stories of the civil legislation // *Ehkologicheskoe pravo*. 2012. № 5. P. 7–14.

4. Ikonickaya I. A. Fundamentals of the land rights of the Russian Federation. M. : Jurist, 1997. 119 p.

5. Zharikov U. G. Delineation of the scope of the land and civil law in the regulation of land relations // *Gosudarstvo i pravo*. 1996. № 2. P. 44–54.

6. Krasnov N. I. On the relation between land and civil rights during the transition to a market economy // *Gosudarstvo i pravo*. 1994. № 7. P. 53–60.

7. Kozyr' M. I. Agrarian Law of Russia: problems of formation and development. M. : Pravo i gosudarstvo, 2003. 208 p.

8. Materials of the scientific-practical conference “Problems of land, environmental law and law in modern conditions” // *Vestnik MGU*. 1995. № 5. P. 26–35. (Seriya 11 : Pravo.)

9. Kabytov N. P., Hmeleva T. I. Civil legal collisions: a ransom plot. Samara : Samarskiy Universitet, 2005. 140 p.

10. Suhanov E. A. The codification of the law on real right // *Codification of the Russian private law* / ed. D. A. Medvedeva. M. : Statut, 2008. 438 p.

11. Land legislation and land relations: the concept of the reform (a review of the results of the enlarged meeting of the scientific councils devoted to the discussion of the problems of modern land legislation) // *Zhurnal rossijskogo prava*. 1997. № 1. P. 151–172.

12. Kozlov V. B., Falileev P. A. The ratio of general and special regulations on the example of civil and maritime law (the criticism of modern law) // *Gosudarstvo i pravo*. 1997. № 11. P. 82–94.

13. Agibalova E. N. Compensation for damage caused to the health of employees in the performance of labor (official) duties / under total. ed. A. I. Ryzhenkova. Elista : Dzhangar, 2008. 253 p.

14. Zanina M. A. Collisions of the law of equal legal force (the concept, causes, types) : monography. 2-e izd., pererab. i dop. M. : Izdvo RAP ; Volters Kluver, 2010. 144 p.