

ПОНЯТИЕ, ПРЕДМЕТ И МЕТОД ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА РОССИИ

THE CONCEPT, SUBJECT AND METHOD OF LAND LAW OF RUSSIA

A. Agafonov

Annotation

We have proposed to our readers the article we try and conduct a doctrinal legal analysis of such universally shared and, of course, categorical concepts of modern land law of Russia: concept, subject and method of the latter. This analysis we carry out on the basis of the General theory of public relations. This not only identified, but analyzed some problematic issues of the legal content of these notions.

Keywords: Public relations, legal relations, legal subjects, legal rules, the branch of law, the open codification technique law, land law, civil law, land.

Агафонов Александр Владимирович

*К.юр.н., доцент,
Сибирский государственный
технологический университет*

Аннотация

В предложенной нами для нашего читателя статье мы пытаемся и проводим доктринально правовой анализ таких общепризнанных и, безусловно, категориальных понятий современного нам земельного права России, как: понятие, предмет и метод последнего. Настоящий анализ нами осуществляется на базе общепризнанной теории общественных отношений. При этом не только выявляются, но анализируются некоторые проблемные вопросы нормативно правового содержания этих понятий.

Ключевые слова:

Общественные отношения, правоотношения, субъекты правоотношений, правовые нормы, отрасль права, открытая кодификация, метод права, земельное право, гражданское право, земельный участок.

Земельное право России, безусловно, представляет собой отрасль российского права, т.е. определенную совокупность правовых норм, причем систематизированную именно на уровне открытой кодификации. При этом эти нормы, в своем единстве, не только закрепляют, но и регулируют общественные отношения, которые в свою очередь, напрямую связаны с:

- ◆ предоставлением,
- ◆ использованием и
- ◆ охраной земельных участков.

Земельные участки в настоящее время имеют две основные взаимосвязанные между собой характеристики.

Они выступают:

◆ либо как индивидуально определенные объекты недвижимого имущества (причем именно в классическом, т.е. гражданско-правовом, ее понимании), т.е. как объекты гражданских прав и обязанностей, включенные в свою очередь в гражданский оборот;

◆ либо как природные объекты, которые при этом довольно четко описаны человеком как объекты прав, но в то же время последним свойственны такие общие физические характеристики, как:

- ◆ нерукотворность,
- ◆ неперемещаемость,

◆ неэластичность и др., последние, в свою очередь, и выделяют земельные участки из стандартного перечня всех объектов недвижимого имущества.

В процессе приобретения, экономического использования и охраны земельных участков между органами государственной исполнительной власти, с одной стороны, и физическими и юридическими лицами – с другой, а также между физическими лицами и юридическими лицами возникают различные социально-значимые, т.е. общественные отношения. Будучи, в свою очередь, урегулированными нормами земельного права, именно эти отношения и становятся земельными правоотношениями.

Земельные правоотношения, как, впрочем, и любые другие правоотношения, включают в себя следующие основные элементы, а именно:

- ◆ субъекты правоотношения,
- ◆ объект правоотношения и
- ◆ содержание правоотношения.

В качестве субъектов земельных правоотношений выступают участники земельных отношений. Состав последних довольно четко определен и закреплён в ст. 5 Земельного кодекса России (далее ЗК РФ).

Согласно этой статье в качестве их могут выступать физические, юридические лица, Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и различные муниципальные образования.

Российское государство, через органы исполнительной власти, в свою очередь, регулирует земельные правоотношения, прежде всего именно в качестве органа власти, т.е. суверена.

Вместе с тем, будучи собственником земли, государство, в том числе и российское, выступает и в роли некоего хозяйствующего субъекта, заинтересованного в наиболее производительном и рациональном использовании принадлежащей ему земли.

Эти качества государства (как органа власти и хозяйствующего субъекту) нередко настолько тесно переплетаются, что бывает порой довольно трудно разграничить, в какой именно роли выступают его органы исполнительной власти, принимая те или иные решения, напрямую касающиеся земельных объектов.

Однако при этом всегда следует иметь в виду и то обстоятельство, что юрисдикционная власть государства всегда выше, чем его полномочия собственника.

В соответствии с пожениями напрямую зафиксированными в ст. ст. 124–125 Гражданского кодекса РФ (далее ГК РФ) Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, а также городские, сельские поселения и другие муниципальные образования выступают в имущественных отношениях на равных началах с иными участниками этих отношений – физическими и юридическими лицами.

От имени Российской Федерации и субъектов Российской Федерации могут своими действиями приобретать и осуществлять имущественные права и обязанности только органы государственной власти, а от имени муниципальных образований, в свою очередь, органы местного самоуправления (муниципалитета).

В качестве субъектов земельных правоотношений на территории Российской Федерации могут выступать и:

- ◆ иностранные граждане,
- ◆ юридические лица, а также и
- ◆ лица без гражданства, т.е. апатриды.

Однако их юридические права на приобретение земельных участков в собственность на территории нашего государства будут определяться в соответствии со специальными нормами ныне действующего ЗК РФ, иными федеральными законами, а, следовательно, могут быть ими же и ограничены.

Необходимо особо отметить, что иностранные государства не рассматриваются действующим российским земельным законодательством в качестве субъектов земельных отношений.

Однако в прямом соответствии с Венской конвенцией о дипломатических сношениях от 18 апреля 1961 г. на

любое государство пребывания возложена прямая обязанность оказать содействие аккредитующему государству в приобретении на своей территории, согласно своим же законам, помещений, необходимых для его представительства.

По объему и содержанию прав и обязанностей все участники земельных правоотношений делятся на:

- ◆ собственников земельных участков, т.е. (физических и юридических) лиц, имеющих земельные участки на праве собственности;
- ◆ вторичных землепользователей – т.е. тех лиц, владеющих и пользующихся земельными участками на праве постоянного (или бессрочного) или срочного пользования, не являясь при этом их юридическими собственниками.

В прямой зависимости от конкретной формы и специфических особенностей пользования земельными участками в группе землепользователей выделяются:

- ◆ землевладельцы – т.е. лица, имеющие земельные участки на праве пожизненного наследуемого владения;
- ◆ арендаторы – т.е. лица, владеющие и пользующиеся земельными участками по договору аренды или договору субаренды;
- ◆ обладатели сервитута – лица, имеющие право ограниченного пользования чужими земельными участками (сервитутами).

Разграничение их по видам пользования (землевладельцы, арендаторы, обладатели сервитутов) осуществляется именно по содержанию и объему правомочий.

Объектом земельного правоотношения вполне традиционно считается индивидуально определенный (т.е. сформированный) земельный участок, по поводу которого и возникают земельные правоотношения.

Статья 6 ЗК РФ, в свою очередь, содержит вполне исчерпывающий перечень объектов этих правоотношений:

- ◆ земля как природный объект и природный ресурс;
- ◆ земельные участки;
- ◆ части земельных участков.

Земельный участок как объект земельных отношений имеет законодательно установленные признаки.

Земельный участок может быть делимым и неделимым.

При этом, исходя из общедоступных постулатов общеправовой цивилистики, общеизвестно, что сами вещи, как предметы материального мира, могут быть простыми и сложными. Последние, в свою очередь, состоят из совокупности отдельных вещей, но одного целевого назначения.

В указанной совокупности всегда выделяется главная вещь, которая и определяет тем самым судьбу всех остальных вещей, которые в этом случае называются ее принадлежностью. Принадлежность всегда следует судьбе главной вещи.

Земельный участок, явно относясь к числу недвижимых вещей, является, безусловно, вещью сложной.

Земельный участок вместе с расположенными на нем и прочно связанными с ним строениями и сооружениями образует земельно-имущественный комплекс, являющийся при этом единым объектом земельно-имущественных отношений.

В связи с этим всегда возникает вопрос о наличии главной вещи в указанном комплексе.

Вопрос этот имеет весьма существенное прикладное значение, так как именно главная вещь комплекса и определяет нормативно-правовую судьбу иных его объектов, являющихся в этом случае принадлежностью главной вещи.

При этом следует признать, что ныне действующими земельным и гражданским законодательством России этот вопрос решается по-разному.

В соответствии с п. 5 ст. 1 ЗК РФ одним из принципов земельного права является единство судьбы земельного участка и прочно связанных с ним объектов, согласно которому все расположенные на земельном участке объекты недвижимости неизбежно следуют судьбе земельного участка, за исключением случаев, прямо установленных федеральными законами. Тем самым однозначно земельный участок определен именно в качестве главной вещи в земельно-имущественном комплексе.

Между тем ныне действующее гражданское законодательство России (ст.ст. 237, 242, 243 ГК РФ) при решении аналогичных вопросов исходит из того, что главной вещью земельно-имущественного комплекса являются расположенные на земельном участке строения и сооружения, судьбе которых вынужден следовать земельный участок в той или иной его части.

Исходя из того что нормы российского земельного законодательства имеют более узкий и явно специализированный характер, а также в силу п. 3 ст. 3 ЗК РФ следует все же признать, что положения ЗК РФ о земельном участке как главной вещи в земельно-имущественном комплексе являются явно предпочтительными.

Коллизионность норм указанных отраслей современного российского права еще раз подтверждает изложенные нами выше соображения об особой роли земельного участка в совокупности объектов недвижимого имущества.

Содержание самих земельных правоотношений представляет собой совокупность вполне конкретных, т.е. закрепленных на законодательном уровне, прав и обязанностей участников этих отношений.

В силу различий природных свойств земельных объектов и неодинакового экономического их использования могут возникать самые разнообразные земельные правоотношения.

Одни из них складываются в процессе сельскохозяйственного производства, другие – при использовании земли в промышленности и строительстве, третьи – в лесном хозяйстве и т.д.

Это и позволяет нам говорить о классификации земельных отношений по признаку основного экономического назначения земель.

Впрочем, при этом необходимо помнить и то обстоятельство, что классификацию земельных правоотношений вполне можно строить и по другим признакам, в зависимости от того, какую особенность земельных правоотношений мы намерены выделить и исследовать.

Так, например, по функциональному назначению земельные правоотношения могут быть регулятивными и правоохранительными.

Кроме того, земельные правоотношения могут быть материальными, т.е. возникающими на основании норм материального права, и процессуальными, возникающими, в свою очередь, на основании каких либо процессуальных норм.

Наконец, земельные правоотношения могут различаться по степени взаимной обязанности их участников.

Так, они могут быть отношениями полного равноправия (партнерские отношения) и отношениями подчиненности одной стороны другой.

В связи с приданием земле двойственного значения – как природного объекта и природного ресурса, с одной стороны, и недвижимого имущества – с другой, соответственно меняется и содержание самих земельных правоотношений, и, как следствие этого, возникает и определенная специфика их современного нормативно правового регулирования.

В результате чего, земельные общественные отношения стали предметом правового регулирования одновременно и земельного, и гражданского законодательства.

Разграничительный ориентир между ними установлен ст. 3 ЗК РФ.

Так, в соответствии с п. 1 ст. 3 ЗК РФ современным российским земельным законодательством регулируются только те земельные отношения, которые, в свою очередь, напрямую связаны с использованием и охраной земель как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

Именно эти отношения российский закон и относит к земельным.

В то же время п. 3 ст. 3 ЗК РФ напрямую установил, что имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также отношения по совершению сделок с ними регулируются именно гражданским законодательством, если иное не предусмотрено земельным или иным специальным законодательством.

Таким образом, все общественные отношения по поводу владения и использования земли современным российским законодатель довольно четко и однозначно разграничил на земельные (по поводу использования и охраны земель) и имущественные (по поводу владения,

пользования и распоряжения земельными участками и совершения сделок с ними).

Однако в современной правоприменительной практике правоохранительных органов России все оказалось значительно сложнее.

Во-первых, отношения собственности на землю, т.е. по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, как и по совершению сделок с ними, наряду с нормами гражданского законодательства в значительной степени регулируются нормами земельного законодательства России.

Во-вторых, земля как объект недвижимого имущества является основой жизни и деятельности человека и обладает установленным законом приоритетом охраны как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском хозяйстве перед использованием ее в качестве недвижимого имущества (п. п. 6 п. 1 ст. 1 ЗК РФ).

И наконец, в-третьих, законодательно установлен принцип единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов (зданий, строений, сооружений), согласно которому все указанные объекты следуют судьбе земельных участков, за исключением случаев, прямо установленных федеральными законами (п. п. 5 п. 1 ст. 1 ЗК РФ).

Указанные выше обстоятельства неизбежно ставят земельный участок как объект отношений в особый режим охраны и целевого рационального использования, который обеспечивается нормами земельного законодательства России даже в тех случаях, когда эти отношения имеют явно имущественный характер.

В силу того что эти общественные отношения в значительной степени регулируются нормами российского земельного законодательства, естественно считать их земельными. В то же время их нельзя не отнести к гражданско-правовым отношениям, поскольку они имеют, безусловно, имущественный характер, а объектом их является земля как недвижимое имущество.

В смысле изложенных нами выше положений отношения, связанные с владением, пользованием и распоряжением земельными участками как объектами имущества, всегда (а не только применительно к земельно-имущественным комплексам) являются отношениями земельно-имущественными, а, следовательно, регулируемы нормами как гражданского, так и земельного законодательства.

При этом сами земельные правоотношения явно необходимо воспринимать не только в статике, но и в определенной динамике.

Юридическим фактом (казусом), служащим прямым основанием для возникновения отношений по поводу предоставления в пользование конкретного земельного участка, является заявление (ходатайство) об этом заинтересованного лица.

На этой первоначальной стадии земельных правоотношений могут производиться обследования затребованного участка, необходимые согласования и другие необходимые по закону действия.

Юридическим казусом, служащим основанием для следующей стадии земельных правоотношений – отвода земли, выступает решение компетентного государственного органа исполнительной власти о предоставлении заявителю данного индивидуально определенного участка.

Юридическим фактом, создающим право на отвод заявителю участка, может служить также гражданско-правовой договор, например при предоставлении земли в аренду.

Затем наступает стадия непосредственного пользования этим участком, что, в свою очередь, напрямую связано с рядом юридических действий (фактов). При этом неизбежно возникают определенного рода правоотношения по внутрихозяйственной организации землепользования (землеустройства), выполнению договорных обязательств и т.д.

Таким образом, в возникновении и развитии земельных правоотношений проявляется реальная жизнь современного российского земельного законодательства, т.е. применение норм земельного права России. При этом завершение одних правоотношений служит основанием для возникновения других.

Изменение земельных правоотношений в процессе использования земельного объекта всегда связано с последующей эволюцией тех или иных действий и событий, а также с общим развитием всего законодательства России.

Подвижность в земельных правоотношениях особенно характерна для динамичного сельскохозяйственного производства, где объект этих отношений – земля (ее качество, плодородие) – не остается постоянным. Здесь важно, однако, чтобы изменения в земельных правоотношениях возникали и происходили не произвольно, а на основании вполне конкретной правовой нормы.

Прекращение земельных правоотношений обычно происходит одновременно с прекращением пользования конкретным земельным участком.

Основанием для такого прекращения может служить:

- ◆ договор о продаже земельного участка,
- ◆ решение компетентного государственного органа об изъятии земли для государственных или муниципальных нужд и т.д.

Основанием для прекращения земельных правоотношений могут быть также такие события или действия (юридические факты), как смерть конкретного физического лица – собственника земли или землепользователя, истечение срока аренды земли (если срок договора об аренде не возобновляется), добровольный отказ от земельного участка и т.д.

Прекращение земельных правоотношений бывает полным или частичным.

Правоохранительные земельные отношения прекращаются после совершения участником или участниками этих отношений действий, устраняющих правонарушение.

Если нарушитель современного российского земельного законодательства привлечен к юридической ответственности, то акт применения взыскания (наказания) одновременно означает и прекращение земельных правоотношений.

В целом земельные правоотношения как предмет земельного права являются отношениями сложными, комплексными, при этом регулирование их осуществляется нормами как земельного, так и гражданского, административного, экологического и иных отраслей ныне дей-

ствующего российского законодательства.

Не менее важное значение, чем предмет регулирования, для характеристики земельного права имеет метод, посредством которого напрямую осуществляется регулирование земельных правоотношений.

Метод земельного права, как мы считаем, полностью соответствует его предмету. Точно так же, как и предмет земельного права, его метод имеет явно комплексный характер.

Налицо, как мы считаем, имеет свое место определенное сочетание императивного и диспозитивного методов правового регулирования.

Таким образом в нашем отечественном законодательстве общая тенденция изменения метода земельного права явно заключается в смещении акцентов в диспозитивную область.

ЛИТЕРАТУРА

1. Боголюбов С.А. Экологическое право: Учебник для вузов / С.А. Боголюбов, А.Л. Бажайкин, Л.Е. Бандорин. М.: Проспект Велби, 2010. 400 с.
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.). М.: Приор, 2014. 32 с.
3. Уголовный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон: от 13.06.1996 г. (с изм. и доп. на 03.02.2015 г.) № 64-ФЗ <http://www.consultant.ru/> [Электронный ресурс] Доступ из справ.- правовой системы "КонсультантПлюс"
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон: от 30.12.2001 г. (с изм. и доп. на 03 февраля 2015 г.) № 195-ФЗ <http://www.consultant.ru/> [Электронный ресурс] Доступ из справ.- правовой системы "КонсультантПлюс"
5. Гражданский кодекс Российской Федерации: Федеральный закон: от 28.11.2001 г. (с изм. и доп. на 31 декабря 2014 г.) № 147-ФЗ <http://www.consultant.ru/> [Электронный ресурс] Доступ из справ.- правовой системы "КонсультантПлюс"
6. Земельный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон: от 25.10.2001 г. (с изм. и доп. на 29.12.2014 г.) № 136-ФЗ <http://www.consultant.ru/> [Электронный ресурс] Доступ из справ.- правовой системы "КонсультантПлюс"

© А.В. Агафонов, (Maxim.agafonov2012@yandex.ru), Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики».



Сибирский государственный технологический университет