

УДК 340. 132. 233: 347.1 (575.2) (04)

**ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ЧАСТНЫХ И ПУБЛИЧНЫХ
ИНТЕРЕСОВ В РЕГУЛИРОВАНИИ ОБОРОТА ЗЕМЛИ
(ПРОБЛЕМА СООТНОШЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНОГО
И ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА)**

Ч.А. Туратбекова – ст. преподаватель

The present article considers correlation of land and civil law provisions in regulation of public relations, the subject of these laws. The author has examined the major scientific approaches regarding the given topic and made an attempt to evaluate them.

Земельное право охватывает всю совокупность земельных отношений, в том числе имущественные отношения по поводу земли. Иначе говоря, оборот земли как определенного вида имущества входит в сферу земельного права и должен, соответственно, регулироваться земельным законодательством. Однако после принятия Гражданского Кодекса Кыргызской Республики имущественные земельные отношения, связанные с оборотом земли, оказались включенными также в сферу гражданского права. Это, на наш взгляд, порождает проблему соотношения земельного и гражданского права в регулировании земельного оборота, т.е. возникает ситуация, когда определенная группа земельных отношений регулируется как нормами земельного (публичного), так и гражданского (частного) права. В связи с этим мы считаем необходимым рассмотреть проблему соотношения указанных отраслей законодательства в регулировании общественных отношений, объектом которых является земля.

Многие ученые вообще отрицают наличие проблемы соотношения, поскольку либо отрицают существование земельного права как самостоятельной отрасли права, либо, напротив, считают, что земельные отношения должны регулироваться исключительно земельным законодательством. Так, В.А. Дозорцев, говоря о

проблемах совершенствования законодательства РФ, заметил, что гражданское право на современном этапе становится “центральной отраслью права”, определяющей все экономические отношения в обществе. Земельные отношения, по его мнению, уже давно распались и регулируются гражданским и административным правом, и поэтому основания для признания земельного права самостоятельной отраслью перестали существовать¹. Во-первых, для ответа на вопрос является ли земельное право самостоятельной отраслью права или нет, необходимо, на наш взгляд, обратиться к современной постановке вопроса о критериях выделения отрасли знаний. Как известно, однозначную определенность отрасли создает сочетание предмета (что регулируется), метода (как регулируется) и степени регулирования, то есть наличия кодификационного акта². А так как все три элемента явно присутствуют, то нет оснований, как выразился Н.И. Краснов в своей критике мнения В.А. До-

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

² Лившиц Р.З. Современные теории права: краткий очерк. – М., 1999. – С. 55.

зорцева, “хоронить” земельное право¹. Действительно, на сегодня складывается впечатление, что при регулировании экономических отношений, связанных с землей, гражданское законодательство во многих случаях оказывается полнее, чем земельное. Такой результат можно объяснить тем, что регулирование гражданских отношений имеет более отработанные приемы и традиции, нежели аналогичное регулирование земельных отношений. Последнее страдает также тем, что исторически оно было в гораздо большей степени подвержено административным (командным) методам, и теперь ему труднее приспособиться к новому пониманию земли, прежде всего, как разновидности имущества, а к земельным отношениям – как к разновидности имущественных отношений. Во-вторых, не нужно забывать, что земля всегда входила в сферу гражданского права и всегда была объектом экономического оборота. Просто ранее она исключалась из гражданско-правового оборота, но ее экономический оборот осуществлялся распорядительными актами государства. Теперь к этому добавились “распорядительные акты собственников земли”². Исходя из этого данная позиция не является, на наш взгляд, приемлемой.

Для других ученых проблемы соотношения тоже не существует, но по другой причине. Так, Г.В. Чубуков считает, что нормы гражданского права, определяя единые, унифицированные правила гражданского оборота, тем не менее, не могут и не должны регулировать оборот такого объекта, как земля. Гражданское законодательство исходит из автономии воли субъекта права, недопустимости вмешательства в частные дела, неограниченности имущества, принадлежащего субъекту права, свободы распоряжения имуществом вплоть до его порчи и уничтожения, свободы договоров и т.д. Это не те принципы, которыми должны определяться правила регулирования обмена земельной недвижимостью. Земельное право

исходит из наличия у субъекта права не только прав, но и обязанности рационально использовать землю в соответствии с целевым назначением участка; нормирования количества земли в собственности; государственного контроля за использованием и охраной земель; пространственно-территориального планирования использования земли; необходимости государственного контроля за совершением сделок с земельными участками и регулируемого земельного рынка; особенностей порядка наследования сельскохозяйственных земель и т.д. Таким образом, цели и задачи гражданского и земельного права находятся в определенном диалектическом противоречии. В связи с этим, чтобы не допустить свободу сделок с землей, запрет вмешательства государства в свободу их совершения и иные подобные тенденции, Г.В. Чубуков предлагает “повторить, развить и дополнить”³ соответствующие нормы гражданского права, регулирующие каким-либо образом земельные отношения в Земельном кодексе. У других авторов аналогичная позиция: “в отношениях, связанных с землей, должен превалировать публичный интерес над индивидуальным”⁴. Включение земельных участков в сферу гражданского права неизбежно, по их мнению, приведет к экологическому кризису и деградации окружающей среды. Несомненно, рассуждения этих ученых о ценности земли в экономическом, правовом, экологическом и социальном аспектах представляют большой интерес для науки. Однако умаление, доходящее порой до полного отрицания роли гражданского права в регулировании земельных отношений только лишь этим не объясняется. Не отрицается в целом факт, что земля – особый вид имущества, существенно отличающийся от других, а, следовательно, и ее правовой статус, и правовое регулирование устанавливаются особым образом. Поэтому мы и говорим об особенностях гражданско-правового оборота земли, отдавая

¹ Краснов Н.И. О соотношении земельного и гражданского права при переходе к рыночной экономике // Государство и право. – 1994. – №7. – С. 58.

² Там же. – С. 57.

³ Чубуков Г.В. Земельная недвижимость в системе российского права // Государство и право. – 1995. – №9. – С. 50.

⁴ Карамышева О.В. Пути развития земельного законодательства РФ (материалы “круглого стола”) // Государство и право. – 1999. – №1. – С. 52.

должное ее особому значению для общества в целом, но при этом подчиняя земельный оборот общим правилам гражданско-правового оборота. Гражданско-правовое регулирование оборота земли совсем не означает, что оборот земли будет осуществляться наравне с оборотом “обычных” вещей. Следует согласиться, что основополагающие начала земельного и гражданского законодательства действительно не совпадают. Однако утверждения о том, что гражданское право предоставляет абсолютную свободу действий при полном отсутствии государственного контроля не более чем утрировано. Более того, для современного гражданского права в целом, не только в отношении регулирования оборота земли, характерна тенденция увеличения веса публично-правовых начал, что подразумевает, прежде всего, усиление позиций государственного контроля над экономикой. Также не допустимо, как нам кажется, рассуждать о *превалировании* (курсив мой – Т.Ч.) интересов общества над интересами отдельного индивидуума. Противопоставление общественного и частного интереса невозможно, так как невозможно определить какой интерес в большей мере преследуется в конкретном правоотношении или конкретной норме права. Общественный интерес охраняется постольку, поскольку призван обеспечить частные интересы и наоборот. Несмотря на то, что философской наукой признано, что общее не сводимо к сумме единичных, что оно несет в себе иное содержание, хотя и базируется на единичном и из него состоит, все-таки в определенной степени говоря о частном интересе, мы говорим о части общего интереса, а значит, и об общем интересе в целом.

Ряд исследователей в целом признают наличие проблемы соотношения норм земельного и гражданского права, однако ставят при этом в приоритетное положение нормы земельного права. В частности, Ю.Г. Жариков, один из приверженцев такого подхода, в своей работе утверждает, что “по отношению к земле поземельные нормы выполняют роль специального регулирования, тогда как нормы гражданского права – роль общего регулирования. В теории права известно, что при возникновении противоречия между общим и специальным законодательством применяется

последнее”¹. Но при решении вопроса о приоритете специального закона над общим следует иметь в виду, что специальная норма имеет приоритет перед общей лишь внутри определенной отрасли законодательства. Более того, известно, что специальная норма применима только к специальному субъекту. Совершенно очевидно, что здесь не применим принцип о соотношении общего и специального законодательства, поскольку здесь нет ни специальных субъектов, ни специальных объектов². Именно исходя из этого многие ученые не разделяют этой позиции.

Н.И. Краснов установление приоритета земельного законодательства перед гражданским связывает с необходимостью государственного регулирования в области использования и охраны земли. Приоритетность применения специального земельного законодательства в регулировании земельных отношений основывается на общественном осознании социальной функции земли в нынешних условиях, ее социальной значимости, объективно существующей ограниченности, на всеобъемлющей интенсификации современного использования земли, порождающего отрицательные экологические и иные последствия и т.д. Частная собственность на землю не отрицается, но в ее использовании и охране на первое место ставятся интересы общества. Н.И. Краснов не отрицает того, что земельные отношения безусловно имеют имущественное содержание, тем более в условиях частной собственности на землю и, как следствие, не могут не подпадать в определенной мере под сферу регулирования гражданского права. Но в сфере гражданского права земля есть особый вид имущества, именуемый недвижимостью и составляющий общий для гражданского и земельного законодательства предмет регулирования. Общий – поскольку это имущество, недвижимость, но вместе с тем и особый – так как это земля, имеющая значение для общества в целом.

¹ Жариков Ю.Г. Разграничение сферы действия земельного и гражданского законодательства при регулировании земельных отношений // Государство и право. – 1996. – №2. – С. 54.

² Иконникова И.А. Земельное право РФ: теории и тенденции развития. – М., 1999. – С. 24.

Следовательно, правовое регулирование использования и охраны земли (включая имущественные земельные отношения) – это правовая сфера особого рода, роль которой и выполняет земельное право в сочетании с гражданским. В настоящее время, по его мнению, в российском законодательстве наметилась тенденция отхода от принципа приоритетности земельного законодательства в регулировании земельных отношений, его переноса в сферу гражданского права. Как отметил в своем интервью Н.В. Комов, председатель Комитета РФ по земельным ресурсам и землеустройству, “теперь отношения между гражданином, юридическим лицом и землей будут регулироваться Гражданским кодексом”¹. Такая ситуация в сочетании с ослаблением государственного регулирования земельных отношений может привести к возникновению различных негативных явлений, социальных потрясений. Государственное регулирование земельных отношений, основанных на частной собственности на землю, в различных модификациях характерно для всех современных государств. Причем, чем более экономически развито государство, тем более жестко осуществляется им регулирование частной собственности на землю, использование земли, земельного рынка².

Другие исследователи решение проблемы видят в правильном отведении “своего места” или “своей ниши” для гражданского и земельного права в регулировании однородных отношений. В частности, Е.А. Суханов к институтам гражданского (частного) права отнес право собственности и другие вещные права на землю, сделки с земельными участками и наследование земельных участков. Что касается земельно-правовых норм, носящих публично-правовой характер, определяемый юридической природой земельного права как отрасли права, то на их долю он оставил ограничение размера земельных участков, находящихся в частной собственности, обеспечение строго целевого назначения земельных

участков и наиболее рациональное их использование, определение категорий земель и их учет³. Так, И.А. Иконичкая считает, что при попытке разрешения этого вопроса следует исходить из единства земельных отношений как предмета правового регулирования⁴. Это означает, что к земельным отношениям относятся все без исключения отношения, объектом которых является земля как недвижимое имущество особого рода, обладающее важнейшими специфическими свойствами природного ресурса и основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Регулирование отношений по использованию этого имущества, равно как и отношений, связанных с возникновением, прекращением права собственности и иных вещных прав, а также отношения по распоряжению этим имуществом и положение участников гражданского оборота земельных участков регулируются как земельным, так и гражданским законодательством с разной степенью детализации. “При регулировании отношений земельной собственности и иных вещных прав на землю необходимо использование понятийного аппарата, основных принципов и норм, содержащихся в гражданском законодательстве”⁵. В свою очередь, в земельном законодательстве должна быть отражена специфика правового регулирования земельных отношений, вытекающих из того факта, что земля является не только объектом недвижимости, но и важнейшим природным ресурсом и средством производства. Этот фактор обуславливает как установление жестких правил использования данного вида недвижимости, так и возможное ограничение земельного оборота, подчинение его определенным правилам. Автор приводит следующий пример: если земельное законодательство разрешает определенные сделки с землей, то понятие сделки, юридические по-

¹ Краснов Н.И. О соотношении земельного и гражданского права при переходе к рыночной экономике // Государство и право. – 1994. – №7. – С. 56.

² Там же. – С. 54–55.

³ Копылов А.В. Вещные права на землю. – М., 2000. – С. 4–5; Суханов Е.А. Земля как объект гражданского права // Вестник МГУ. – Сер. 11. Право. – 1992. – №5.

⁴ Иконичкая И.А. Земельное право РФ: теории и тенденции развития. – М., 1999. – С. 26.

⁵ Иконичкая И.А. Земельное право РФ. – М., 1998. – С. 37.

следствия ее заключения должны основываться на нормах гражданского законодательства¹.

Существует также мнение, что проблема соотношения гражданского и земельного права в регулировании земельных отношений – это проблема определения сути земельных отношений как таковых. В частности, Ф.Х. Адиханов предлагает все земельные отношения условно разделить на четыре группы. “Первая группа отношений касается земли как объекта права собственности и иных вещных прав. Здесь земля выступает как вещь. Во вторую группу входят отношения, связанные с оборотом земли как объектом частной собственности. Третью группу составляют обязательственные отношения, объектом которых является земля. Большая (основная) группа отношений возникает по поводу земли как природного объекта. Они формируют четвертую группу земельных отношений и нормами гражданского права практически не регулируются”². Регулирование первых трех групп отношений находится как бы в совместном ведении гражданского и земельного права. В компетенцию гражданского права входят земельные отношения, в которых земля выступает как вещь, объект вещных прав. Компетенцию земельного права составляют отношения, в которых земля, оставаясь вещью, выполняет роль природного объекта. Развивая эту мысль, автор говорит, что там, где кончается вещно-правовой аспект в земельных отношениях, прекращает свое действие гражданское право и, “образно говоря, передают эстафету нормам земельного права часто путем отсылки к земельному законодательству, а иногда путем напоминания о том, какие правила и требования следует соблюдать при регулировании земельных отноше-

ний, в которых земля перестает быть просто вещью”³.

Провозглашение частной собственности на землю, становление рынка земли, о которых говорилось ранее, не являются единственными предпосылками возникновения проблемы соотношения земельного и гражданского права. Немаловажной причиной порождения этого вопроса в регулировании земельных отношений является, на наш взгляд, традиционное противопоставление публичного и частного права вообще.

В советском праве в условиях исключительной государственной собственности на землю земельные отношения регулировались лишь административно-правовым методом. Сегодня в связи с введением частной собственности на землю, объявлением земли недвижимостью и включением ее в рыночный оборот в регулировании земельных отношений появились частноправовые элементы (купля-продажа земли, дарение и т. д.), которые не вписываются в земельное право в его прежнем понимании.

В связи с этим, в рамках разрешения основного вопроса о взаимодействии публичных и частных интересов в регулировании оборота земли, в котором государство выступает как гарант обеспечения баланса интересов частных землевладельцев и общества в целом, необходимо также, на наш взгляд, в общих чертах рассмотреть проблему разграничения публичного и частного права.

Вопросы о делении права на публичное и частное, а равно и о наиболее удачном критерии их разграничения, о целесообразности такого деления традиционно являются краеугольными в теории права. В настоящее время эта проблема вызывает большой интерес также в связи с попытками решить вопрос о соотношении и взаимодействии этих частей права. “Распадение норм права на две группы, на право публичное и право гражданское, иначе частное, является характерным для современного юридического порядка”⁴, “... это деление является прочным достоянием юридической мысли,

¹ *Иконицкая И.А.* Новый Земельный кодекс РФ: некоторые вопросы теории и практики применения // Государство и право. – 2002. – №6. – С. 8–9; *Иконицкая И.А.* Земельное право РФ: теории и тенденции развития. – М., 1999. – С. 24.

² *Адыханов Ф.Х.* Соотношение норм гражданского права и норм земельного права в регулировании земельных отношений в условиях рынка земли // Государство и право. – 2001. – №1. – С. 36.

³ Там же.

⁴ *Шершеневич Г.Ф.* Учебник русского гражданского права (по изданию 1907 г.). – М., 1995. – С. 9.

составляя неперемный базис научной и практической классификации правовых явлений”¹, – так писали об этом явлении виднейшие до-революционные цивилисты Г.Ф. Шершеневич и И.А. Покровский. “Нормальный правопорядок должен основываться на существовании и различии частноправового и публично-правового регулирования. Конечно, развитие человеческой цивилизации привело к неизмеримому усложнению социальных процессов, появлению принципиально новых общественных феноменов, вызванных к жизни последствиями технических и социальных, а затем научной и информационной революций. Все это видоизменило, но не отменило полностью основы правовой системы, покоящейся на различии гражданского (частного) и публичного права”².

За многие годы оживленных споров по этому вопросу юридическая наука то находила, как казалось ученым, искомый истинный критерий разграничения и склонялась к одной из многочисленных точек зрения, то отвергала устоявшиеся взгляды. В этих научных баталиях сформировались целые школы, каждая из которых отстаивала свои воззрения. “Современному исследователю этого вопроса может показаться, что чем далее, тем более этот вопрос запутывается и делается безнадежно неразрешимым”³, – так писал о попытках найти искомому демаркационную линию между публичным и частным правом И.А. Покровский. Таким образом, хотя на протяжении многих лет указанный вопрос был в центре внимания юриспруденции, нельзя сказать, что наука гражданского права отличается единством взглядов на эту проблему.

В целом, теорий очень много, все они разнообразны и по-своему интересны для науки гражданского права. Некоторые авторы неоднократно делали попытки их классификации,

как в свое время Б.Б. Черепахин, делая, однако, при этом оговорки, что предложенная схема, “как и всякая другая, представляет собой прокрустово ложе”⁴. Не имея цели подробного рассмотрения каждой из предложенных точек зрения в рамках данной статьи, предлагаем лишь общую картину.

Все известные точки зрения условно можно разделить на две группы. Представители первой группы обращают внимание на то, что регулирует та или иная норма права или их совокупность, что собой представляет содержание того или иного правоотношения, выдвигая тем самым материальный критерий. Наиболее известными представителями этого направления являются Аристотель, Ульпиан, Савиньи, Аренс, Дернбург, Шершеневич, Дурденевский, Михайловский, Кавелин, Мейер и др. Вторая группа представлена такими учеными, как Йеринг, Тон, Муромцев, Эннексерус, Гирке, Трубецкой, Кокошкин, Штаммлер и др. В основу разделения они кладут так называемый формальный критерий, акцентируя внимание на том, как регулируют те или иные нормы, как строится то или иное правоотношение⁵.

Однако, сегодня вопрос о разграничении частного и публичного права ставится несколько в ином ракурсе. Одна из тем, о важности, которой заявлено – это вопрос не столько деления, сколько взаимодействия частного и публичного права, наличия и все большего проникновения публичных элементов в сферу частного права. Некоторые ученые, предлагая свое видение проблемы деления права на частное и публичное, неоднократно говорили, что каждая из теорий, несомненно, содержит в себе зерно истины, подмечает те или иные черты действительности, но необходимо также всегда иметь в виду историческую изменчивость границ между частным и публичным правом, а равно и отсутствие резкой демаркационной линии между этими двумя правовыми областями в каждый данный момент⁶. То, что в один исторический момент представляет из себя сферу частноправового регулирования,

¹ Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. – М., 1998. – С. 37.

² Гражданское право / Отв. ред. Е.А. Суханов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М., 1998. – Т. I. – С. 2.

³ Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. – М., 1998. – С. 37.

⁴ Черепахин Б.Б. Труды по гражданскому праву. – М., 2001. – С. 96.

⁵ Там же.

⁶ Там же. – С. 111.

в другое время может оказаться полностью или частично в сфере публичного права. На этот факт обращали внимание еще дореволюционные цивилисты, отмечая, что “существующее в современном юридическом порядке различие гражданского и публичного права представляют собой лишь историческое явление...”¹ и “Граница на протяжении истории далеко не всегда проходила в одном месте”².

Более того, по мнению отдельных авторов, разграничение права на частное и публичное имеет достаточно условный характер. Указанная процедура разграничения права имеет своей целью скорее определение места указанных образований в правовой системе. Как писал Ю.С. Гамбаров: “Различие между тем и другим (публичным и частным правом) не может быть иным как условным и делаемым исключительно в учебных и практических целях, рассчитанных на то, чтобы достигнуть возможной обозримости огромного материала, представляемого совокупностью права и подчиненного в своем целом единой закономерности”³. Во многом это утверждение полностью доказывает то, что проблема деления права на частное и публичное традиционна лишь для стран романо-германского права, где в целом наблюдается системность в изучении права. В англо-американском же праве такое деление отсутствует. Система права, согласно традиционному определению, представляет собой его внутреннее строение которое выражается в единстве и согласован-

ности действующих в государстве правовых, норм и вместе с тем в разделении права на относительно самостоятельные части. Система как философское понятие – это некое целостное явление, состоящее из отдельных частей (элементов), взаимосвязанных и взаимодействующих между собой, т.е. представляет собой органически целое явление.

В целом, следует согласиться с тем, что “в сфере регулирования имущественных отношений возрастает роль административного права. Все это приводит к размыванию границ между публичным и частным правом и образованию комплексных институтов, в которых нормы гражданского и публичного права тесно связаны”⁴. Особенно актуально данное утверждение в связи с попытками решить вопрос о соотношении норм гражданского права и норм земельного права в регулировании земельных отношений в условиях рынка земли. Усиление публичных начал в регулировании земельных отношений характерно в той или иной степени для всех государств. Оно складывалось под влиянием объективных процессов развития социальной сферы и экономики. И если в советском праве земельные отношения регулировались земельным правом, а оно, как уже говорилось, представляет собой право публичное, то в настоящее время данная группа отношений подпадает в сферу действия как земельного, так и гражданского права, в котором согласно общей тенденции усиливаются публично-правовые начала.

¹ Шершеневич Г.Ф. Курс гражданского права. – Т. 1. – Казань, 1901. – С. 70.

² Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. – М., 1998. – С. 40.

³ Там же. – С. 79.

⁴ Камышанский В.П. Право собственности: пределы и ограничения. – М.: ЮНИТИ – ДАНА, Закон и право, 2000. – С. 33–34.