УДК 349.41

Шарова Екатерина Сергеевна, студент,
ФКОУ ВО Пермский институт ФСИН России

Научный руководитель:
Карзенкова Александра Владимировна,
кандидат биологических наук, доцент,
доцент кафедры социально-гуманитарных
и профессиональных дисциплин,
ФКОУ ВО Пермский институт ФСИН России

ПРИОРИТЕТ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМА ЗЕМЛИ

Аннотация. В данной статье исследуется проблема соотношения публично-правового режима земли и гражданско-правового режима земельного участка. На основе анализа законодательства и судебной практики исследуется конструкция «расщепленной собственности» и предлагаются направления совершенствования правового регулирования.

Ключевые слова: Земельный участок, публично-правовой режим, гражданско-правовой режим, территориальное зонирование.

Земля занимает уникальное положение в системе объектов правового регулирования. С одной стороны, она выступает как природный ресурс, пространственный базис и основа жизнедеятельности общества, что предопределяет необходимость ее публично-правовой охраны. С другой – земельный участок является объектом гражданского оборота, недвижимым имуществом, по поводу которого возникают частноправовые отношения собственности, аренды, залога и наследования.

Публично-правовой режим земли представляет собой совокупность правовых норм, определяющих порядок использования и охраны земель исходя из их значения как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (ч. 1 ст. 9 Конституции РФ). Этот режим характеризуется следующими признаками: территориальная привязка: земля существует в границах конкретных территорий, что предопределяет необходимость государственного управления земельными ресурсами; целевое назначение: каждая категория земель имеет строго определенное назначение, изменение которого допускается только в установленном законом порядке; публичные сервитуты: государство вправе устанавливать ограничения прав собственников в общественных интересах (например, для прохода, проезда, прокладки коммуникаций); изъятие для государственных нужд: публичная власть может принудительно прекратить частное право на землю при условии предварительного и равноценного возмещения.

По мнению Е.А. Суханова, публично-правовой режим земли «выражает общественный интерес в сохранении земли как природного ресурса и пространственного базиса» [6]. Аналогичной позиции придерживается В.В. Витрянский, отмечающий, что «земельное законодательство устанавливает такие ограничения оборотоспособности земельных участков, которые не свойственны обычным объектам недвижимости» [1]. Гражданско-правовой режим земельного участка характеризуется: правом собственности; оборотом; защитой прав; свободой договора.

В доктрине сложилось несколько подходов к соотношению публично-правового и гражданско-правового режимов земли. Первый подход (публично-правовой приоритет) исходит из того, что земля – прежде всего природный ресурс, а потому публично-правовое

регулирование является определяющим. Сторонники этого подхода указывают, что «земельное право – самостоятельная отрасль, и нормы гражданского права применяются к земельным отношениям лишь субсидиарно» [2]. Второй подход (частноправовой приоритет) рассматривает земельный участок как обычный объект недвижимости, а земельное право – как часть гражданского. По мнению К.И. Скловского, «выделение земельного права в самостоятельную отрасль искусственно и порождает коллизии». Третий подход (компромиссный) признает dualism: земля одновременно является природным ресурсом и недвижимостью. Как отмечает О.И. Крассов, «правовой режим земель определяется сочетанием публичных и частных начал, при этом публичные начала доминируют в вопросах охраны и целевого использования, а частные – в вопросах оборота».

В своем исследовании, мы придерживаемся третьего подхода, уточняя, что приоритет публично-правового режима проявляется в том, что частная собственность на землю производна от публичной собственности и всегда ограничена публичными интересами. Далее мы рассмотрим производность частной собственности на землю от публичной. Начнем с конституционных основ. Конституция РФ (ст. 9) устанавливает, что земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. При этом ч. 1 ст. 9 закрепляет, что «земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории». Эта конституционная норма имеет принципиальное значение: она признает публичную ценность земли, которая не может быть полностью поглощена частным интересом. Как отметил Конституционный Суд РФ в Постановлении от 23.04.2004 № 8-П, «земля является основой жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, и в силу этого публичная власть вправе устанавливать особый правовой режим земельных участков». Одним из проявлений производности частной собственности является институт разграничения государственной собственности на землю. Федеральный закон от 17.07.2001 № 101-ФЗ «О разграничении государственной собственности на землю» (ныне утратил силу) и действующие нормы Земельный кодекс РФ (ст. 16–19) определяют, что большая часть земель находится в федеральной собственности, собственности субъектов РФ и муниципальных образований. Только после определения публичного собственника возникает возможность передачи участка в частную собственность. Таким образом, частная собственность не возникает «сама по себе», а является результатом распорядительного акта публичной власти (предоставление, продажа, приватизация).

В Определении Верховного Суда РФ от 12.05.2020 № 18-КГ20-15-К4 рассматривался спор о признании недействительным договора купли-продажи земельного участка, расположенного в границах особо охраняемой природной территории [4]. Суд указал, что «участок не мог быть объектом частной собственности в силу прямого запрета, установленного законом, а потому сделка ничтожна». Публичный сервитут (ст. 23 ЗК РФ) – это право ограниченного пользования чужим земельным участком, установленное законом или иным нормативным актом в общественных интересах. Примерами являются: проход или проезд через участок; использование участка для ремонта коммунальных сетей; размещение межевых знаков и геодезических пунктов; проведение дренажных работ. Публичный сервитут устанавливается без изъятия участка у собственника, но существенно ограничивает его права. Собственник вправе требовать соразмерную плату, но не может воспрепятствовать использованию участка в публичных целях.

Позиция Конституционного Суда РФ. В Постановлении от 23.04.2004 № 8-П КС РФ указал, что «при разрешении коллизий между нормами гражданского и земельного законодательства необходимо учитывать, что земельное законодательство устанавливает

публично-правовые требования, которые не могут быть отменены гражданско-правовыми нормами»[3]. Таким образом, КС РФ фактически признал приоритет публично-правового режима.

Следующий этап, это конструкция «расщепленной собственности» в земельных отношениях. Конструкция «расщепленной собственности» (splitownership, geteiltesEigentum) предполагает разделение правомочий собственника между несколькими субъектами. В континентальной правовой системе эта конструкция традиционно не признавалась, однако в земельных отношениях она проявляется в различных формах. В российской доктрине нет единства по вопросу о допустимости расщепленной собственности на землю. Противники указывают, что это противоречит принципу единства судьбы земельного участка и расположенного на нем объекта (п. 5 ст. 1 ЗК РФ). Сторонники отмечают, что расщепленная собственность позволяет более эффективно использовать земельные ресурсы. В Постановлении Президиума ВАС РФ от 06.11.2012 № 8728/12 рассматривался спор между собственником земельного участка и собственником расположенного на нем здания. Суд указал, что «собственник здания имеет право на использование земельного участка, необходимого для эксплуатации здания, даже если участок принадлежит другому лицу». Это фактически признание расщепленной собственности.

Проведенное исследование позволяет сделать следующие выводы. Во-первых, публично-правовой режим земли является первичным по отношению к гражданско-правовому режиму земельного участка. Это вытекает из конституционных норм, законодательства и судебной практики. Частная собственность на землю производна от публичной и всегда ограничена публичными интересами. Во-вторых, коллизии между земельным и гражданским законодательством носят системный характер и требуют комплексного разрешения. Наиболее эффективным представляется комбинированный подход, сочетающий законодательные изменения и судебное толкование .В-третьих, конструкция «расщепленной собственности» фактически признается в земельных отношениях, хотя и не имеет прямого законодательного закрепления. Это создает правовую неопределенность и требует законодательного оформления.

Таким образом, приоритет публично-правового режима земли над режимом земельного участка как объекта гражданских прав является не только теоретической конструкцией, но и реальным правовым принципом, определяющим развитие земельного законодательства и правоприменительной практики.

Список литературы:

1. Брагинский, М. И. Договорное право. Книга 2 : Договоры о передаче имущества / М. И. Брагинский, В. В. Витрянский. – 4-е изд., стер. – Москва : Статут, 2011. – 586 с. – ISBN 978-5-8354-0065-2.

2. Ерофеев, Б. В. Земельное право России: учебник для вузов / Б. В. Ерофеев ; науч. ред. Л. Б. Братковская. – 16-е изд., перераб. и доп. – Москва: Издательство Юрайт, 2019. – С. 78 [1]Крассов О.И. Земельное право. – М.: Норма, 2018. – С. 23.

3. Постановление Конституционного Суда РФ от 23.04.2004 № 8-П // СЗ РФ. 2004. № 18. Ст. 1833.

4. Определение Верховного Суда РФ от 12.05.2020 № 18-КГ20-15-К4 // СПС «КонсультантПлюс».

5. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29.05.2012 № 9 «О судебной практике по делам о наследовании» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2012. № 7.

6. Суханов, Е. А. Вещное право : Научно-познавательный очерк / Е. А. Суханов. – Москва : Статут, 2017. – 560 с. – ISBN 978-5-8354-1324-9.