

с разработчиками и оказать им сильную помощь в реализации тех замечаний, которые они сочтут приемлемыми.

Итоговый вывод таков: представленный труд заслуживает в целом положительной оценки. В то же время работа по совершенствованию Концепции должна быть продолжена, чтобы она была в большей степени готова к «переплавке» в нормативные установления, т. е. на язык закона. К этой работе нужно привлечь более широкий круг специалистов, в том числе в области природоохранительного, финансового, коллизионного и

процессуального права. При этом следует воспользоваться услугами и тех специалистов, которые придерживаются и несколько иных взглядов, чем разработчики Концепции.

Библиографический список

Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации. М.: Статут, 2009.

Толстой Ю. К. О преподавании гражданского права на современном этапе // Преподавание гражданского права в современных условиях: Сборник. СПб., 1999.

Толстой Ю. К. Страницы воспоминаний: Б. Б. Черепажин, О. С. Иоффе. М., 2007.



Земельное законодательство и Концепция развития гражданского законодательства

С. А. Боголюбов

С. Н. Братусь, с чьим именем связаны научные чтения по обсуждению Концепции развития гражданского законодательства РФ (далее — Концепция), подготовленной в Совете по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства при Президенте РФ, имеет непосредственное отношение к рассмотрению проблем земельного, гражданского права, законодательства и созданию в Институте отдела, который стал заниматься земельным законодательством. В середине 1930-х гг. группа, а затем сектор земельного и колхозного права были при непосредственном участии С. Н. Братуся выделены из сектора гражданского права Всесоюзного института юридических наук (ВИЮН).

Боголюбов Сергей Александрович — ведущий отделом аграрного, экологического и природоресурсного законодательства ИГиСП, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ.

И в 1980-х гг. С. Н. Братусь с интересом наблюдал за эволюцией гражданского и земельного законодательства, новыми (не забытыми) формами владения земельными участками, развитием отдела нашего Института, занимающегося земельным и иным природоресурсным, экологическим законодательством.

Разграничение сфер действия гражданской, земельной и иных отраслей российского права и законодательства является в настоящее время одной из самых острых проблем не только природоохранного, экологического права, но и общей теории права. В Концепции затрагиваются природоохранные, природоресурсные проблемы, предлагается совершенствование или модернизация земельного, водного, лесного, горного законодательства, законодательства о фауне, что не может не привлекать внимания юристов-экологов.

Проблема сочетания земельного и гражданского законодательства имеет давнюю историю и в настоящее время вызывает озабоченность не только специалистов, но и широкой общественности, десятков миллионов землевладельцев и не должна исчерпываться одномоментной реализацией положений обсуждаемой Концепции. Соотношением гражданского и земельного, а также природоресурсного, экологического законодательства, частью которых является земельное законодательство, во многом определяются дальнейшее состояние земель, качество окружающей среды и организация рационального использования природных ресурсов.

Дискуссии начались уже в начале XX в., когда в Межевом институте и училищах землемеров была введена учебная дисциплина «земельное право». Об особом положении земельных участков среди оборота других вещей успели высказаться Г. Ф. Шершеневич, К. П. Победоносцев и другие известные цивилисты того времени. Отмена частной собственности на землю «навсегда» по требованию социалистов-революционеров в октябре 1917 г. привела к установлению уголовной ответственности за любые сделки с землей, предусматривавшейся на протяжении 70 лет.

Основными теоретическими проблемами во второй четверти XX в. стали правовое регулирование использования земли преимущественно в сельскохозяйственных целях и поначалу, в 20—50-е гг. прошлого века, организация охраны и рационального использования лесов, вод как объектов, исключительно связанных с землей и регулируемых земельным правом¹.

В настоящее время затихли основные дебаты по поводу частной

собственности на землю и предложения о референдумах по поводу ее купли-продажи; десятки миллионов собственников, арендаторов и владельцев земельных участков оформили свои права на них. Законодателем определены возможности, ограничения и пределы оборота земельных и лесных участков, водных объектов, находящихся в частной собственности, хотя и здесь возникают дискуссионные вопросы, требующие самостоятельного обсуждения и законодательного решения. Среди них вопросы о продаже лесов, находящихся на землях лесного фонда и землях иных категорий; об охране водных объектов, расположенных на земельных участках, находящихся в частной собственности; об усилении правовой защиты особо охраняемых природных территорий; о восстановлении муниципального экологического и развитии муниципального земельного контроля; о полноценной государственной экологической экспертизе проектов, которые могут повлечь негативные последствия для земель и иных природных ресурсов.

В условиях активного, в продолжение полутора десятилетий, перманентного изменения российского, прежде всего земельного, законодательства гражданское законодательство являет собой пример стабильности, который трудно переоценить, поскольку его влияние на земельное, все природоресурсное и иные отрасли российского законодательства продолжает быть доминирующим и если не исключаящим, то сдерживающим многочисленные дополнения в Земельный, Водный, Лесной кодексы, в федеральные законы об охране окружающей среды, о животном мире, о недрах, составляющие экологическое законодательство.

Гражданский кодекс РФ играет и должен продолжать играть важнейшую роль в обеспечении стабильности имущественных отношений, защите их добросовестных участников, в обеспечении реализации вещ-

¹ См.: Земельное право. М., 1940. С. 11—12; Аксенонок Г. А. Право государственной собственности на землю в СССР. М., 1950. С. 169; Полянская Г. Н., Рускол А. А. Советское земельное право: Учеб. для юрид. школ. М., 1951. С. 25—26.

ных прав на землю и иные природные объекты, которые в XXI в. из области преимущественно теории, как любил говорить С. Н. Братусь *de lege ferenda*, переходят в преимущественно практическую плоскость². В связи с этим важно определиться с тем, насколько нужны его новые дополнения, совершенствования, модернизация; будут ли они означать революционные изменения гражданского законодательства, которые неминуемо отразятся на земельных, лесных, водных, фаунистических, горных и иных природоресурсных отношениях или это косметическая, актуализирующая правка, не ломающая самый стабильный крупный российский закон, именуемый экономической конституцией страны.

Право должно регулировать общественные отношения, управлять ими, предусматривая положительные и отрицательные санкции, а не провозглашать научные, порой достаточно известные истины, присутствующие скорее учебникам, лекциям, пособиям и другим формам обучения и назидания³. Необходимое и провозглашенное разработчиками Концепции укрепление нравственных начал гражданского законодательства должно означать не дополнительный набор пожеланий и деклараций о необходимости соблюдения морали, добросовестности и нравственности в области имущественных отношений, что, по нашему мнению, трудно достижимо без установления санкций, а комплекс конкретных предписаний, направленных на реальное выполнение конституционных требований, касающихся земельных отношений. В соответствии с Конституцией РФ имеются в виду социальный, право-

вой и демократический характер государства (ч. 1 ст. 1 и ч. 1 ст. 7 Конституции РФ), свободное использование каждым своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ч. 1 ст. 34), недопущение экономической деятельности, направленной на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (ч. 2 ст. 34), свободное владение, пользование и распоряжение собственниками земель, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц (ч. 2 ст. 36), определение на основе федерального закона условий и порядка пользования землей (ч. 3 ст. 36).

Важно определиться с тем, совершаются ли многочисленные, в том числе серьезные, экономические, земельные и иные экологические правонарушения под «прикрытием» норм гражданского или земельного права (и в этом случае, действительно, надо присмотреться к этому «прикрытию») либо они являются следствием пренебрежения граждан, юридических лиц, должностных лиц гражданско-правовыми, природоохранными и иными законодательными требованиями, неуважения к ним, их неисполнения⁴.

В этих последних случаях целесообразнее не менять законодательные требования, а, инвентаризировав их, присмотреться к проблемам и трудностям их реализации, после чего делать вывод о совершенство-

² См.: Суханов Е. А. Вещные права в новом Земельном кодексе Российской Федерации // Экологическое право 2003. № 1.

³ См.: Теоретические вопросы систематизации советского законодательства / Под ред. С. Н. Братуся и И. С. Самощенко. М., 1962. С. 54—71.

⁴ См.: Анисимов А. П., Мелихов А. И. Правовой режим земельных участков: новый межотраслевой подход к соотношению норм гражданского и земельного права // Право и экономика. 2008. № 12. С. 4—9; Брагинский М. И. Избранное. М., 2008. С. 800—830; Братусь С. Н. Юридическая ответственность и законность (очерк теории). М., 1976. С. 177—178; Дубовик О. Л. Экологические преступления по новому УК РФ // Журнал российского права. 1997. № 10. С. 59—71; Садилов О. Н. Убытки в гражданском праве Российской Федерации. М., 2009.

вании правоприменительной практики либо (в случае необходимости) об изменении, дополнении нормативно-правовой базы решения серьезной, имеющей в течение двух веков общественное значение проблемы, каковой является землепользование в России.

Как представляется, к модернизации любого важнейшего закона надо подходить не с позиций «как бы можно еще украсить его», а с позиций «без каких изменений этого закона нельзя сегодня обойтись». Можно лишь повторить известные соображения о необходимости преодоления экономических и социальных проблем, прежде всего, с помощью реализации принятых законодательных требований, и только если они себя исчерпали, вошли в безвыходное противоречие с другими требованиями, если использованы различные организационно-экономические варианты повышения их эффективности, надо приступать к взвешенному пересмотру и осторожному «перелопачиванию» законодательства.

В общих интересах россиян влияние государства и судебной власти на состояние гражданских, имущественных сторон правопорядка должно усиливаться, а императивность норм, регулирующих имущественные отношения, стабильность, устойчивость и предсказуемость гражданского, имущественного оборота, осуществляемого в соответствии с принципами законности и справедливости, должны повышаться. Здесь мы также можем сослаться на мнение С. Н. Братуся, связывавшего категорию юридической ответственности с возможностями государственного, правового, судебного принуждения, которые отграничивают ее от иных социальных требований и норм.

Можно приветствовать предложение Концепции обычая в качестве очередного источника гражданского права: в осуществлении оборота земельных участков, ряда

иных природных объектов обычай играет немалую роль, особенно в местностях с преобладанием населения, исповедующего мусульманство, буддизм. Применение охотничьих и рыболовных обычаев распространено на европейском российском Севере и в Сибири; право доступа населения к водным объектам общего пользования, в том числе с помощью публичных и частных сервитутов, должно гарантироваться как законом, так и традициями. На нормах обычая нередко основываются распределение земельных участков под огороды и между сособственниками, использование береговой линии водных объектов, пребывание граждан в лесах, общее водопользование, добыча общераспространенных полезных ископаемых. Значение обычая и его узаконения в условиях ослабления государственности и развития рыночных отношений неизменно повышается.

Для земельного права имеет большое значение предлагаемая авторами Концепции глава «Право собственности на земельные участки и иные природные объекты» подраздела «Право собственности» нового раздела «Вещное право» ГК РФ (о многом говорит уже иерархия наименований указанных частей и подразделов ГК РФ). Озабоченность вызывают предложения разработчиков Концепции о переносе ст. 15—19, 23, 35, 40, 42—44, 49—53, 56 и др. ЗК РФ в ГК РФ.

Прежде чем обратиться к постановке вопроса к рассмотрению этих новелл, надо определиться в принципе с вопросом соотношения гражданского и земельного, иных подотраслей природоресурсного, природоохранного права. Но лучше, чем это предусматривается в ч. 1 ст. 1 ЗК РФ, сказать трудно: земля — основа жизни и деятельности человека, природный объект, важнейшая составная часть природы, природный ресурс и одновременно недвижимое имущество, объект права собственности и иных прав на землю; регулирование ис-

пользования и охраны земель осуществляется в интересах всего общества при обеспечении гарантий каждого гражданина на свободное владение, пользование и распоряжение принадлежащим ему земельным участком; при регулировании земельных отношений применяется принцип разграничения действия норм гражданского законодательства и норм земельного законодательства в части регулирования отношений по использованию земель.

Представляется, что законодатель не следует уходить от выверенной и оправдавшей себя в теории и на практике формулы ч. 3 ст. 129 ГК РФ (почерпнутой из западноевропейского законодательства), согласно которой земля и другие природные ресурсы могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому иными способами в той мере, в какой их оборот допускается законами о земле и других природных ресурсах. Эта формула основывается на ч. 1 ст. 9, ч. 2 и 3 ст. 36 Конституции РФ и получает последующее отражение в ст. 209 ГК РФ, ч. 3 ст. 3 и др. ЗК РФ, ч. 2 ст. 3 Лесного кодекса РФ, ч. 2 ст. 4 Водного кодекса РФ и в других федеральных природоресурсных законах.

Актами Конституционного Суда РФ определено, что конституционное положение о том, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, означает их принадлежность всем народам, проживающим в пределах ее государственных границ, и иное означало бы ущемление суверенитета Российской Федерации над своей территорией.

Неоднократно предпринимались рядом депутатов усилия по отмене ч. 3 ст. 3 ЗК РФ, которая опосредует приведенные нормы Конституции РФ и ГК РФ и согласно которой имущественные отношения по владе-

нию, 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. Однако и юридическое сообщество, и Федеральное Собрание РФ не склонны к изменению этой основополагающей для понимания соотношения земельного и гражданского законодательства нормы.

Согласно общепринятым принципам права, в случае разночтений между нормами законов нормы специального закона должны иметь приоритетное значение по отношению к общему закону. Обоснованно можно считать гражданское законодательство, устанавливающее общие правила осуществления имущественных отношений, более общим законом (по вопросам имущественного оборота!) по отношению к законам о природных ресурсах и объектах, имущественный оборот которых должен осуществляться по общим правилам ГК РФ с изъятиями, установленными специальными законами об этих природных ресурсах и объектах.

Специальными законами, имеющими приоритетный характер, по отношению к общему закону — ГК РФ являются законы об акционерных обществах, о кооперации, о сельскохозяйственной кооперации, о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним и др. Специальными законами можно считать Земельный, Водный, Лесной кодексы РФ и другие природоресурсные законы.

Обсуждению соотношения гражданского и земельного права и законодательства как формально равноценных отраслей российского права и законодательства, как общего и специального методов и направлений регулирования имущественных

отношений, как преимущественно частного и преимущественно публичного начал регулирования, как и их разграничению, посвящено немало работ, где перечисляются их общие и особенные признаки⁵.

Можно назвать некоторые, востребованные в настоящее время свойства земель как специфичных вещей:

нерукотворное в основном происхождение земельных участков и иных природных объектов; их незаменимость, непеременяемость, невозполнимость, неучтожаемость и неупотребляемость до конца;

преимущественно публичный характер землепользования, всего природопользования и целей, направлений, способов охраны окружающей среды;

многочисленные ограничения и обременения на оборот земельных участков и иных природных объектов, полное исключение участков недр и некоторых иных природных объектов из гражданского оборота;

деление земель на категории по их целевому назначению, зонирование земель;

⁵ См.: Волков Г. А. Принципы земельного права России. М., 2005; Голицынов А. К., Волков Г. А., Козырь О. М. Земельный кодекс Российской Федерации: Постатейн. науч.-практ. коммент. М., 2002; Иконникова И. Земельное право Российской Федерации: Учебник. М., 2002; Корнеев А. Л. Сделки с земельными участками. М., 2006; Сыродоев Н. А. О соотношении земельного и гражданского законодательства // Государство и право. 2001. № 4. С. 28—35; Сыродоев Н. А. Земельное право: Курс лекций. М., 2009; Боголюбов С. А. Земельный участок — часть природы, а не только вид имущества // Выступление на парламентских слушаниях Государственной Думы РФ «О направлениях совершенствования земельного законодательства» 2004 г.; Боголюбов С. А. О двуедином характере земельного участка // Хозяйство и право. 2006. № 1; Боголюбов С. А. Идеи Н. И. Краснова о земле как важнейшей части природы // Аграрное и земельное право. 2009. № 1; Боголюбов С. А. Земельное право России: Учеб. для вузов. М.: Норма, 2009.

сформировавшаяся за столетие система земельного права и законодательства, изменение которой повлечет ломку земельно-правовых отношений, нуждающихся в стабилизации, а не переустройстве и перезагрузке. Не следует забывать предшествовавшее принятию действующего ЗК РФ сложное десятилетие, на протяжении которого в данной сфере конкурировали позиции Президента РФ, Правительства РФ, палат парламента и их фракций, что привело к принятию закона о земле парламентом и неподписанию, возвращению его Президентом РФ.

Оптимальным является сочетание в настоящее время гражданско-правовых основ регулирования оборота земельных участков и иных находящихся в обороте природных объектов со специфическими земельно-правовыми, иными природоохранными положениями и ограничениями, которыми регулируется использование земель, других природных ресурсов и охрана окружающей среды.

За последнее время осуществлены разнообразные реальные правовые меры по обеспечению имущественных прав на земельные участки: государственный кадастр земельных участков включен в государственный кадастр других объектов недвижимости с сохранением специфики земель; функционирует единый государственный орган регистрации земель и иных объектов недвижимости — Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии⁶; земля признана главной вещью, судьбе которой следует ее принадлежность — расположенные на ней строения.

Большое количество специфических положений земельного и иного природоресурсного, природоохран-

⁶ См.: Указ Президента РФ от 25 декабря 2008 г. № 1847 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» // СЗ РФ. 2008. № 52. Ч. I. Ст. 6366.

ного законодательства обуславливают относительно самостоятельное существование и применение земельно-правовых и иных природоресурсных, природоохранных специальных требований наряду с общими гражданско-правовыми предписаниями.

В ряде случаев авторы Концепции ломаются, кажется, в открытую дверь, предлагая модель единого объекта недвижимости, который возникает при совпадении личности собственника земельного участка и собственника находящегося на нем строения, сооружения, иного недвижимого имущества: если собственник строения не является собственником занимаемого данным объектом земельного участка, то земельное законодательство и практика его применения предполагают его право пользования таким участком для прохода к принадлежащему ему строению. Если здесь и возникают проблемы, то не в связи с недостатком вещных прав на земельные участки и иную недвижимость, предусмотренных в законе, а из-за недостатков его реализации; законом, кстати, предполагается в настоящее время регистрация права государственной, муниципальной и частной собственности на природные объекты.

В гражданском законодательстве предусматривается право собственности на участки недр, лесные участки и водные объекты — с изъятиями, предусмотренными в Законе РФ «О недрах»⁷ и в Водном, Лесном кодексах РФ. Что решающего может дать перенос этих норм из соответствующих федеральных законов о природных ресурсах в ГК РФ?

Включение специфических требований к осуществлению права собственности на земельные, лесные участки, на водные объекты, на участки недр в ГК РФ лишь утяжелит и расширит и без того объемный ГК РФ, сделает его значительно более подвижным, часто дополняе-

мым, не произведя решительного поворота к неуклонному исполнению требований закона в части охраны и использования земель и иных природных ресурсов. Перевод большинства специфических требований к использованию природных объектов из природоресурсных законов в ГК РФ приведет к ослаблению публичной составляющей их охраны, подчеркнет их, прежде всего, имущественный, а не экологический характер, что поколеблет устоявшиеся вышеназванные формулы Конституции РФ, Земельного, Водного, Лесного кодексов РФ, да и самого ГК РФ.

Напрашивается еще один довод в пользу самостоятельности земельного и иного природоресурсного, природоохранного законодательства, которое согласно п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ находится в ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, тогда как гражданское право согласно п. «о» ст. 71 Конституции РФ — в ведении Российской Федерации. И дело не только в ч. 3 ст. 36 Конституции РФ, устанавливающей, что условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона, и в многочисленных региональных законах об использовании и охране земель в субъектах РФ, об обороте земель сельскохозяйственного назначения (в конце концов, последнее слово принадлежит законодателю), а в том, что именно земля как объект правового регулирования имеет столько природных, географических и иных региональных особенностей, что лишить законодателя возможности учета этих особенностей не представляется возможным и кажется бесперспективным.

Здесь можно констатировать достоинство сочетания гражданского и земельного, природоресурсного законодательства, при котором региональное правотворчество не должно выходить за рамки компетенции Российской Федерации, устанавли-

⁷См.: СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823.

вающей общи правила поведения в имущественных отношениях, и использовать совместную и собственную компетенцию в области регулирования земельных, иных природоресурсных отношений⁸.

В Концепции не без оснований предлагается установить вещные права на земельные участки, также на участки недр, водные объекты, которые должны быть принципиально едиными с вещными правами на земельные участки. Принципиально — они и сейчас едины, а в частности, сами авторы Концепции предлагают установить их публично-правовые ограничения в кодексах и законах об отдельных видах природных объектов. В чем же будет состоять модернизация ГК РФ?

Что касается предложений о введении в текст Кодекса терминов «суперфиция», «эмфитевзис», «узурфрукт», то представляется, что в большей степени целесообразно руководство восприятием российского правоприменителя, который трудно привыкает к новым терминам, особенно иностранного происхождения, а введение усложненных формул не вызывает поддержки с учетом необходимости обеспечения доступности законодательных требований для тех, на кого они распространяются, прозрачности их реализации.

Трудно согласиться с предложением передать регистрацию некото-

рых вещных прав, в том числе на земельные участки и иные природные объекты, в арбитражные суды (как это предусматривается законодательством ряда зарубежных стран), что, по мнению авторов Концепции, призвано повысить ее законность и добросовестность.

Судебная система испытывает в настоящее время такие перегрузки от количества и характера дел, что добавление ей новых функций, не обусловленных рассмотрением конкретных споров, еще более затруднит перманентную, продолжающуюся два десятилетия и никак не заканчивающуюся судебную-правовую реформу.

Механический перенос многих положений федеральных законов о земле и других природных ресурсах в ГК РФ не принесет автоматически повышения эффективности и добросовестности исполнения их природоохранных предписаний. Оптимальное сочетание в настоящее время гражданско-правовых и земельно-правовых требований в ЗК РФ предусматривает: 1) прямую ссылку в ЗК РФ на нормы ГК РФ; 2) воспроизведение, переложение в ЗК РФ нормы ГК РФ с учетом специфики землепользования; 3) автономное изложение в ЗК РФ специфических земельно-правовых и природоохранных требований.

Предложение об устойчивости отношений по обороту земельных участков и иных природных объектов, включенных в оборот, по-прежнему заслуживает поддержки (хотя острота проблемы, существовавшая в 90-х гг. прошлого века, миновала), но не путем полного переноса регулирующих их норм из природоресурсных актов в ГК РФ, а путем сохранения ведущей роли ГК РФ в обеспечении стабильности имущественных отношений и структуры регулирования природоохранных, природоресурсных отношений.

Публичный, общественный характер природопользования и природоохраны достигается посредством принятия и реализации феде-

⁸ См.: Панкратов И. Ф. ГК РФ и земельное законодательство // Законодательство и экономика. 1996. № 5—6; Жариков Ю. Г. Особенности регулирования земельных отношений как имущественных отношений // Новый Гражданский кодекс и отраслевое законодательство. Труды ИЗИСП. № 59. М., 1995. С. 122—164; Братусь С. Н. Общая теория советского права. М., 1966; Цветков С. Б. Гражданское законодательство должно остаться в исключительном ведении Российской Федерации // Актуальные проблемы гражданского права и гражданского процесса: сборник научных статей по итогам межрегиональной научно-практической конференции. Волгоград, 2007.

ральных законов о земле и иных природных ресурсах, которыми определяются особенности и ограничения оборота природных объектов как вещей, имущества и обеспечиваются в приоритетном порядке природоохранные требования к ним как к природным компонентам, элементам окружающей среды.

Таким образом, не представляются перспективными попытки безограниченного расширения, превышения поля действия норм гражданского законодательства в отношении природных ресурсов, нуждающихся в повышенной публичной защите. Универсальный, апробированный тысячами набор частнопроводных методов обеспечения права собственности является применимым к полноценному гражданскому обороту, но из него изъяты либо в нем ограничено представлены природные объекты.

Многочисленные факты незаконного захвата водоохраных зон водоемов, земель особо охраняемых природных территорий, лесных участков вопиют и требуют усиления государственного, муниципального, общественного контроля за землепользованием, повышения административной ответственности за земельные правонарушения. Этому должно способствовать давно определенное четкое формулирование пределов действия гражданского, земельного и иных отраслей российского законодательства, которое остается основополагающим в принципе и в связи с признанием равноправной частной, государственной и муниципальной форм собственности⁹.

Что касается земли, то по сравнению с другими вещами количество и масштаб особенностей достигает здесь такого уровня, что переходит в иное качество, предполагающее приоритетность публично-правовых форм регулирования, не исклю-

чающих и диспозитивных методов. Регулирование охраны и использования земли осуществляется исходя из представлений о ней, прежде всего, как о природном ресурсе, средстве производства в сельском и лесном хозяйстве, основе жизни и деятельности и как о земельном участке — недвижимом имуществе, объекте права собственности.

Первое качество (свойство) земли служит предметом регулирования земельного законодательства, отражающего публичные и частные интересы и имеющего преимущественно публичный характер, второе — гражданского законодательства, представляющего частные и публичные интересы и содержащего в основном частнопроводные предписания. На основе этих общих соображений о соотношении земельного и гражданского права обсуждение конкретных норм ЗК РФ, заслуживающих либо не заслуживающих перемещения в ГК РФ, может быть продолжено.

Библиографический список

- Аксененок Г. А. Право государственной собственности на землю в СССР. М., 1950.
- Анисимов А. П., Мелихов А. И. Правовой режим земельных участков: новый межотраслевой подход к соотношению норм гражданского и земельного права // Право и экономика. 2008. № 12.
- Боголюбов С. А. Земельное право России: Учеб. для вузов. М., 2009.
- Боголюбов С. А. Земельный участок — часть природы, а не только вид имущества // Выступление на парламентских слушаниях Государственной Думы РФ «О направлении совершенствования земельного законодательства» 2004 г.
- Боголюбов С. А. Идеи Н. И. Краснова о земле как важнейшей части природы // Аграрное и земельное право. 2009. № 1.
- Боголюбов С. А. О двуедином характере земельного участка // Хозяйство и право. 2006. № 1.
- Брагинский М. И. Избранное. М., 2008.
- Братусь С. Н. Общая теория советского права. М., 1966.
- Братусь С. Н. Предмет и система советского гражданского права. М., 1963.

⁹ См.: Братусь С. Н. Предмет и система советского гражданского права. М., 1963; Жаринов Ю. Г. Земельное право России: Учебник. М., 2006.

- Братусь С. Н. Юридическая ответственность и законность (очерк теории). М., 1976.
- Волков Г. А. Принципы земельного права России. М., 2005.
- Голиченков А. К., Волков Г. А., Козырь О. М. Земельный кодекс Российской Федерации: Постатейн. науч.-практ. коммент. М., 2002.
- Дубовик О. Л. Экологические преступления по новому УК РФ // Журнал российского права. 1997. № 10.
- Жариков Ю. Г. Земельное право России: Учебник. М., 2006.
- Жариков Ю. Г. Особенности регулирования земельных отношений как имущественных отношений // Новый Гражданский кодекс и отраслевое законодательство. Труды ИГиСП. № 59. М., 1995.
- Земельное право. М., 1940.
- Иконицкая И. А. Земельное право Российской Федерации: Учебник. М., 2002.
- Корнеев А. Л. Сделки с земельными участками. М., 2006.
- Панкратов И. Ф. ГК РФ и земельное законодательство // Законодательство и экономика. 1996. № 5—6.
- Полянская Г. Н., Рускол А. А. Советское земельное право: Учеб. для юрид. школ. М., 1951.
- Садиков О. Н. Убытки в гражданском праве Российской Федерации. М., 2009.
- Суханов Е. А. Вещные права в новом Земельном кодексе Российской Федерации // Экологическое право 2003. № 1.
- Сыродоев Н. А. Земельное право: Курс лекций. М., 2009.
- Сыродоев Н. А. О соотношении земельного и гражданского законодательства // Государство и право. 2001. № 4.
- Теоретические вопросы систематизации советского законодательства / Под ред. С. Н. Братуся и И. С. Самощенко. М., 1962.
- Цветков С. Б. Гражданское законодательство должно остаться в исключительном ведении Российской Федерации // Актуальные проблемы гражданского права и гражданского процесса: сборник научных статей по итогам межрегиональной научно-практической конференции. Волгоград, 2007.



Жилищное законодательство и Концепция развития гражданского законодательства

В. Н. Литовкин

Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации освещает назревшую проблему, заключающуюся в необходимости нового подхода к дальнейшему размежеванию, распределению нормативного материала между гражданским законодательством и комплексными природоресурсными отраслями, содержащими нормы гражданского права.

Литовкин Валерий Николаевич — заведующий отделом гражданского законодательства и процесса ИГиСП, кандидат юридических наук, заслуженный юрист РФ.

В число комплексных отраслей также входит и жилищное законодательство, содержащее преимущественно нормы гражданского права. Концепция не называет каких-либо оснований для последующего перераспределения нормативного материала между этими отраслями, очевидно, считая это соотношение удовлетворительным, не требующим другого подхода.

Мы сталкиваемся с одной из существенных сторон общей проблемы правотворчества и научной проблемой, где надлежит провести границу между основной отраслью, какой яв-