

ВВЕДЕНИЕ

В специальной литературе неоднократно отмечалось, что «юридическое понятие «земельный участок» является исключительно важным для земельного права. Это понятие служит основой для регулирования земельных отношений»¹. Однако до настоящего времени в отечественной науке не сформирован единый подход к земельному участку как объекту земельных отношений, который объяснял бы, в чем заключается сущность этого объекта, каковы его основные характеристики.

Во многом такое положение вещей стало результатом непоследовательной государственной политики в области регулирования земельных отношений, отсутствия единых концептуальных подходов к формированию, а затем и развитию (совершенствованию) земельного и гражданского законодательства. Отсутствие четкого представления о земельном участке как объекте земельных отношений влечет проблематичность выполнения наукой земельного права прогностической функции — предвидения развития соответствующих явлений, предвидения того, каким качественным или количественным изменениям подвергнутся эти явления.

Между тем для современного земельного законодательства, одной из черт которого является высокая динамика развития, наличие научно обоснованных прогнозов развития является принципиально важным.

Проблемы в отношении определения земельного участка как объекта земельных правоотношений связаны со структурными изменениями в российском праве, с поиском оптимальной модели регулирования земельных отношений. При этом современные исследования носят односторонний характер, поскольку сосредоточены в основном на анализе земельного участка в качестве объекта права собственности, иных предусмотренных законом прав. В литературе практически не освещается вопрос о земельном участке как объекте использования или, иначе говоря, объекте хозяйственной деятельности.

¹ *Крассов О.И.* Земельный участок — основа понятийного аппарата земельного права // Экологическое право. 2011. № 4. С. 4.

Следует отметить, что и в советский период как объект использования земельный участок специально не исследовался. Отношения землепользования рассматривались преимущественно через призму права государственной собственности на землю. А.А. Забелышенский, по мнению которого понятие земли как объекта хозяйства не получило достаточного учета в теоретических исследованиях по советскому земельному праву, следующим образом объяснял это обстоятельство: «Думается, что такое развитие науки земельного права является в известной мере объяснимым. По-видимому, необходимо было прежде всего осмыслить правоотношения земельной собственности и проблемы охраны земли как объекта государственной собственности. Усиленный акцент на эту область земельных отношений привел к тому, что и исследование отношений землепользования строились в значительной мере на базе понятия земли как объекта права собственности»¹.

Существующий в настоящее время ограниченный указанным подходом взгляд на земельный участок как объект права частной собственности также в известной мере объясним коренными изменениями в регламентации отношений собственности на землю, произошедшими в 90-е гг. прошлого века. Вместе с тем земельный участок как объект права собственности, а равно объект иных предусмотренных Земельным кодексом РФ (далее — ЗК РФ) прав, является объектом отношений по использованию земель и именно в этом качестве выступает объектом межотраслевого регулирования (абз. 2 п. 11 ст. 1 ЗК РФ).

С учетом сказанного, целью монографического исследования является формирование теоретического представления о земельном участке как объекте использования с учетом отраслевых особенностей отношений по использованию земель и специфики их правового регулирования (главы I, II), а также анализ ряда прикладных вопросов (главы III–V).

Появление данной монографии — результат многолетнего научного исследования, ключевые моменты которого изложены автором впервые в статьях, опубликованных в различных научных изданиях².

¹ Забелышенский А.А. Земля — объект права собственности и объект хозяйства // Правовые вопросы рационального использования природных ресурсов СССР и некоторые проблемы колхозного права: Сб. учен. тр. Свердловск, 1973. Вып. 26. С. 8.

² Эйриян Г.Н. Права пользователя земельного участка на воздушное пространство // Журнал российского права. 2011. № 3. С. 85–93; Она же. Права пользователя земельного участка на подземное пространство // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2017. № 4. Вып. 38. С. 33–44; Она же. Ранее учтенные земельные участки: особенности регулирования имущественных отношений // Хозяйство и право. 2018. № 5.

Автор надеется, что предлагаемая вниманию читателей книга окажется полезной для всех, кто профессионально занимается земельным правом.

С. 74–87; *Она же*. Земельный участок как объект использования // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2019. № 3. Вып. 45. С. 540–563; *Она же*. Иски об установлении границ земельного участка // Хозяйство и право. 2019. № 3. С. 95–111; *Она же*. К вопросу о признаках земельного участка как недвижимой вещи // Пермский юридический альманах. Ежегодный научный журнал. М., 2020. № 3. С. 388–396; *Она же*. Методологические аспекты исследования земельного участка как недвижимой вещи // Методологические проблемы цивилистических исследований. М., 2020. С. 339–355; *Она же*. Беспилотники: взгляд с позиций земельного законодательства // Lex russica. 2020. Т. 73. № 10. С. 63–72.

ГЛАВА 1

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА КАК НЕДВИЖИМОЙ ВЕЩИ

1.1. О поиске нового концепта земельного участка на основе гармоничного взаимодействия норм земельного и гражданского законодательства

«Проблема образования общих научных понятий составляет одну из основных проблем методологии наук»¹. Причем, по мнению С.И. Аскназия, «особый практический интерес представляет проблема образования центральных научных понятий и понятий, положенных в основу тех или иных разделов науки»².

Для науки земельного права центральным научным понятием является понятие земельного участка, сложность определения которого во многом обусловлена межотраслевым характером правового регулирования земельных отношений.

В результате структурных изменений в российском праве, происшедших в конце прошлого века, земельные участки были включены в гражданский оборот в качестве недвижимой вещи. Указанное обстоятельство получило разную оценку среди ученых.

Широко известно утверждение В.А. Дозорцева, который полагал, что поскольку «земельные отношения распались на регулируемые гражданским и административным правом, то основания для признания земельного права самостоятельной отраслью перестали существовать, теперь земля попала в сферу действия гражданского права, являясь объектом экономического оборота»³.

Однако гипотеза, высказанная В.А. Дозорцевым, не нашла своего подтверждения: земельное право не только существует как самостоя-

¹ Аскназий С.И. Общие вопросы методологии гражданского права // Уч. зап.: Серия юридических наук. № 106. Вып. 1. Л., 1948. С. 18.

² Там же. С. 21.

³ Дозорцев В.А. Проблемы совершенствования гражданского права Российской Федерации при переходе к рыночной экономике // Государство и право. 1994. № 1. С. 26.

тельная отрасль, но и демонстрирует в общих чертах сохранение того подхода к кругу земельных отношений, который сложился в советский период.

По мнению Г.А. Волкова, «исчерпывающее преобладание публичной собственности на природные ресурсы обуславливает принципиально иной подход в определении их правового режима, преемственного из правовой системы Союза ССР в части обеспечения публичных интересов по охране и научно обоснованному, рациональному использованию природных ресурсов»¹. Он обоснованно замечает: «Преемственен предмет правового регулирования природоресурсных отраслей права, который определен прежде всего конституционными принципами и нормами, содержащимися в ст. 9, 36, 42, 58 и 72 Конституции РФ»².

Вместе с тем демополизация государственной собственности на землю внесла радикальные изменения в правовое регулирование земельных отношений. Если раньше указанные отношения основывались на исключительной государственной собственности на землю, на исключении земельного участка из числа объектов гражданского оборота, то в настоящее время отношения по использованию земельных участков — это имущественные отношения, возникающие по поводу земельного участка как недвижимой вещи.

С учетом сказанного необходимо установить, каким образом межотраслевое регулирование влияет на земельный участок как недвижимую вещь.

В соответствии с п. 3 ст. 6 ЗК РФ земельный участок как объект права собственности и иных предусмотренных настоящим Кодексом прав на землю является недвижимой вещью, которая представляет собой часть земной поверхности и имеет характеристики, позволяющие определить ее в качестве индивидуально-определенной вещи.

На наш взгляд, ошибочно утверждение, что «...российское земельное право из-за своей специфики «не видит» имущественного аспекта регулируемых отношений, а своими главными институтами по-прежнему считает государственную собственность на земли и право пользования ими в частнопредпринимательской деятельности»³.

¹ Волков Г.А. О методологии природоресурсных отраслей права // Экологическое право. 2018. № 1. С. 6.

² Там же. С. 6.

³ Идрисов Р.Ф., Костюк Н.Н., Кокунова С.Д. Юрисдикционная форма защиты прав и законных интересов физических и юридических лиц: субъективные причины неэффективности // Современное право. 2019. № 3.

Современное земельное законодательство не только «видит» имущественный аспект земельных отношений, но и принципиально исходит из признания земельного участка недвижимой вещью, во всяком случае, в части регулирования отношений по их использованию.

В то же время следует учесть, что понятие «недвижимая вещь» должно применяться к земельному участку с учетом специфики земельных отношений.

По мнению С.И. Аскназия, «...одной из существенных проблем методологии наук является проблема использования для той или иной науки материалов других наук, уже ранее установивших ряд не вызывающих сомнения в своей достоверности положений»¹. Он отмечал: «Особое значение при освещении этой проблемы должны получить материалы наук, соотносящихся с изучаемой наукой по двум линиям: представляющие собой, во-первых, общее по отношению к кругу исследуемых явлений; соотношение предмета наук покрывается здесь диалектикой общего и единичного; и во-вторых, наук, изучающих комплекс явлений, образующих некоторое целое, в отношении которого исследуемые явления оказываются частью, стороной, элементом этого целого. Здесь соотношение предмета наук подпадает под диалектику целого и части»².

Анализ проблемы использования земельным законодательством понятия «недвижимая вещь» во многом осложняется тем, что формулировка п. 3 ст. 3 ЗК РФ не позволяет однозначно определить соотношение предметов земельного и гражданского законодательства, в том числе путем применения таких категорий, как общее и единичное, целое и часть.

Вместе с тем в законодательстве есть ряд положений, которые, на наш взгляд, должны быть учтены при применении к земельному участку понятия «недвижимая вещь». Отметим прежде всего, что гражданское и земельное законодательство, на наш взгляд, должны в конечном счете служить средством для достижения единой цели, под которой следует понимать реализацию государственной политики по управлению земельным фондом Российской Федерации.

Государственная политика Российской Федерации по управлению земельным фондом Российской Федерации (далее — государственная политика по управлению земельным фондом) направлена на создание

¹ Аскназий С.И. Указ. соч. С. 32, 33.

² Там же. С. 33.

и совершенствование правовых, экономических, социальных и организационных условий для развития земельных отношений, осуществляется исходя из понимания *о земельных участках как об особых объектах природного мира*, используемых в качестве основы жизни и деятельности человека, средства производства в сельском хозяйстве и иной деятельности, и одновременно как *о недвижимом имуществе с особым правовым режимом*¹.

Указанное выше понимание о земельных участках как об особых объектах природного мира и одновременно как о недвижимом имуществе с особым правовым режимом положено в основу современного земельного законодательства в качестве одного из принципов. В подп. 1 п. 1 ст. 1 ЗК РФ закреплён принцип учета значения земли как основы жизни и деятельности человека, согласно которому регулирование отношений по использованию и охране земли осуществляется исходя из *представлений о земле как о природном объекте*, охраняемом в качестве важнейшей составной части природы, *природном ресурсе*, используемом в качестве средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве и основы осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории Российской Федерации, и одновременно как *о недвижимом имуществе*, об объекте права собственности и иных прав на землю.

По мнению Г.А. Волкова, «В принципе учета значения земли как основы жизни и деятельности человека закреплено многоаспектное ее значение, в первую очередь как природного объекта. Межотраслевой характер данного принципа имеет важное практическое значение. Констатация в федеральном законе многоаспектного значения земли позволила подвести итог давним дискуссиям: каким законодательством должны регулироваться земельные отношения (прежде всего отношения по использованию земель) — только земельным, или только гражданским, или комплексно, и земельным, и гражданским, или иным специальным, в том числе законодательством о градостроительстве.

Принцип о многоаспектном значении земли логически развит в решении вопроса о соотношении правовых норм различных отраслей законодательства в регулировании земельных отношений»².

¹ Основы государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2020 годы, утв. распоряжением Правительства РФ от 3 марта 2012 г. № 297-р // СЗ РФ. 2012. № 12. Ст. 1425.

² Волков Г.А. Принципы земельного права // Актуальные вопросы государства и права в Российской Федерации и в Республике Македонии: Сб. науч. ст. Вып. 1 / Отв. ред. А.Е. Шерстобитов. М., 2006.

На наш взгляд, назначение указанного выше принципа — быть ориентиром для формирования понятия земельного участка как объекта земельных отношений, причем объекта, в котором должны найти отражение все выделенные законодателем аспекты земли.

Анализ юридической литературы свидетельствует, что научная разработка понятия земельного участка зачастую осуществляется без учета того понимания о земельных участках, которым руководствуется законодатель при определении государственной политики Российской Федерации по управлению земельным фондом Российской Федерации. Часть ученых оспаривает «вещную» природу земельного участка, другая — «природную». Например, по мнению О.И. Крассова, «в современный период отсутствуют основания для признания в праве земельного участка как вещи. Земельный участок — это объект природы и природный ресурс. В основу правового регулирования земель должны быть заложены природно-экономические, экологические характеристики земельного участка, а не устаревшие и изжившие себя представления о земельном участке как вещи»¹. К.И. Скловский, В.С. Костко, напротив, убеждены в том, что «...земельный участок не дан человеку в природе, но порожден им как место для создания вещественного мира, в котором он рождается и живет. Поэтому только непониманием заложенного в понятии недвижимой вещи цивилизационного развития могут быть объяснены заявления о том, что участок человеком не произведен, не добыт и уничтожен им быть не может»².

По сути, приведенные выше позиции вскрывают неоднородную природу земельного участка, которая включает в себя в определенной мере противоположные начала: «природный» и «человеческий». Однако вместо попытки объединить отмеченные начала в понятии земельного участка исследователи резко противопоставляют их как исключающие друг друга элементы. По всей видимости, авторам сложно отойти от тех традиционных подходов к земельному участку, которые сформировались в рамках соответствующей отрасли науки. В связи с этим важно помнить, что «каждая дисциплина сильна прежде всего своим дисциплинарным образом объекта и предмета исследования. Поэтому ученые стремятся сохранить этот образ, а также дисципли-

¹ Крассов О.И. Земельный участок как объект природы и природный ресурс // Экологическое право. 2013. № 6. С. 16.

² Скловский К.И., Костко В.С. О понятии вещи. Деньги. Недвижимость // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2018. № 7. С. 137.

нарную методологию его исследования, поскольку это обеспечивает накопление дисциплинарных знаний. Но, с другой стороны, метод устанавливает естественное ограничение полноты познания окружающего мира. Стремление к сохранению дисциплинарного образа объекта и дисциплинарной методологии зачастую превращает конкретную науку в своего рода «дисциплинарную коробку», которая не позволяет исследователю выйти за ее пределы, а значит, не позволяет объяснить аномальные факты и, более того, обнаружить новые существенные признаки»¹.

Современный этап правового регулирования использования земельных участков требует взаимодействия гражданского и земельного законодательства, что невозможно без выхода за рамки тех дисциплинарных образов земельного участка, которые сформировались в каждой из отраслей права. Очевидно, что достичь такого взаимодействия можно только на основе гармонии, под которой принято понимать стройность и примирение разного, в том числе и противоположного. Поиск нового концепта земельного участка на отмеченной выше основе следует из позиции Конституционного Суда РФ, который еще в 2000 г. отметил: «Новая Конституция Российской Федерации исходит из того, что земля является особым рода товаром, недвижимостью, а значит, в регулировании земельных отношений должны гармонично взаимодействовать нормы земельного и гражданского законодательства»².

Необходимым шагом на пути гармонизации земельного и гражданского законодательства должны стать осознание неразрывной связи земельного участка как недвижимой вещи с окружающей природной средой и, как следствие, выработка такого легального определения земельного участка, которое отражало бы его сущность как природного объекта и природного ресурса с одновременным исключением противопоставления земли и земельного участка³.

¹ Мокый М.С. Методология научных исследований: учебник для магистров. М., 2016. С. 136.

² Определение Конституционного Суда РФ от 6 июля 2000 г. № 133-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Волгоградской областной Думы о проверке конституционности пункта 1 и абзаца второго пункта 3 Указа Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 года № 2287 «О приведении земельного законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Нарышева Н.Г. Государственная политика и правовое регулирование земельных отношений // Экологическое право. 2016. № 3. С. 40.

1.2. К вопросу о юридических признаках земельного участка как недвижимой вещи

Согласно легальному определению, земельный участок как объект права собственности и иных предусмотренных настоящим Кодексом прав на землю является недвижимой вещью, которая представляет собой часть земной поверхности и имеет характеристики, позволяющие определить ее в качестве индивидуально-определенной вещи.

По справедливому замечанию Е.А. Галиновской, «приведенное понятие не вносит ничего революционного в правовое содержание и значение этого объекта в сравнении с прежними редакциями ЗК РФ. Земельный участок упомянут среди недвижимых вещей в ст. 130 ГК РФ. В земельном праве также давно нет возражений против того, чтобы считать земельный участок недвижимостью»¹.

Включив земельный участок в гражданский оборот, законодатель оставил открытым вопрос: какие признаки должны характеризовать его в качестве индивидуально-определенной вещи? Следует отметить, что легального понятия индивидуально-определенной вещи, более того, каких-либо указаний, касающихся ее определения, не содержалось ни в одном из кодифицированных актов советского гражданского законодательства (ГК 1922 и 1964 гг., Основах 1961 и 1991 гг.)². Такое положение сохраняется и в действующем Гражданском кодексе РФ (далее — ГК РФ).

Цивилисты при описании юридических признаков земельного участка, как правило, ограничиваются указанием на его границы³. Границы земельного участка действительно занимают важное место в системе его признаков. Вместе с тем земельный участок как недвижимая вещь не может быть определен (индивидуализирован) исключительно указанием на его границы. Местоположение границ земельного участка, сколь бы точным оно ни было, не характеризует его в качественном аспекте. По всей видимости, местоположение границ земельного участка следует отнести к его «внешним» признакам.

¹ Галиновская Е.А. Концептуальные проблемы модернизации законодательного регулирования земельных отношений // Право и экономическая деятельность: современные вызовы: Монография / Отв. ред. А.В. Габов. М., 2015.

² Хаксельберг Б.Л., Ровный В.В. Индивидуальное и родовое в гражданском праве. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2004. С. 7.

³ См., например: Алексеев В.А. Право недвижимости Российской Федерации. Понятие и виды недвижимых вещей: Практич. пособ. М., 2018. С. 72; Чаплин Н.Ю. Понятие и особенности земельного участка как объекта гражданских прав // Журнал российского права. 2018. № 8. С. 160; Скловский К.И., Костко В.С. Указ. соч. С. 137.

По мнению С.И. Аскназия, «...образование понятий по внешним признакам может явиться лишь одной из предварительных стадий исследования, действительного же научного знания оно дать не может; оно не может дать объяснения охватываемых ими специфических явлений; не может вскрыть сущности — закона этих явлений, предопределяющих формы, в которых они выступают вовне»¹.

Аргументом в пользу отнесения границ земельного участка к его «внешним» признакам является невозможность на их основе объяснить разницу между подходами к земельному участку как объекту права собственности, существовавшими в разные исторические эпохи в рамках одного государства, либо в один исторический период, но в разных странах. Достаточно вспомнить, что границы земельных участков устанавливались и в советский период, однако недвижимыми вещами земельные участки не являлись. Как правило, именно «внешними» признаками руководствуются авторы, определяя характеристики земельного участка в качестве недвижимой вещи.

Так, например, А.А. Минаева отмечает: «...индивидуализация земельного участка основана на таком его свойстве, как пространственная ограниченность»². По ее мнению, «Отличительными (или индивидуализирующими) признаками земельного участка, определяющими меру части относящейся к земельному участку поверхности земли, являются его местоположение (адрес), площадь (размер) и границы (форма, план)»³. Указанные признаки она считает достаточными, чтобы отличить земельные участки друг от друга. Несложно заметить, что перечисленные выше признаки земельного участка не связаны со способностью земельного участка удовлетворять потребности человека. Между тем этот признак традиционно указывается в гражданско-правовых определениях вещи⁴.

Не указан признак, отражающий характеристику земельного участка, связанную с удовлетворением потребностей людей, и в существующем определении земельного участка, на что справедливо обращал внимание О.И. Крассов⁵. По нашему мнению, данный признак в принципе не мог найти отражение в гражданско-правовом определении

¹ Аскназий С.И. Указ. соч. С. 20.

² Минаева А.А. Земельный участок как объект земельных правоотношений: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 11.

³ Там же. С. 12.

⁴ Щенникова Л.В. Вещное право: Учеб. пособ. Пермь, 2001. С. 54.

⁵ Крассов О.И. Земельный участок как объект природы и природный ресурс. С. 13.