



Научная статья

УДК 347

<https://doi.org/10.33874/2072-9936-2026-0-1-133-147>

ПРИОРИТЕТ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМА ЗЕМЛИ И ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ НАД РЕЖИМОМ ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА КАК ОБЪЕКТА ГРАЖДАНСКИХ ПРАВ

Вячеслав Евгеньевич Карнушин

Ростовский институт (филиал) Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России), 344000, Россия,
г. Ростов-на-Дону, ул. Советская, д. 2/32

karnushinV@gmail.com

Аннотация

В статье обозначена проблема законодательного и практического использования понятий «земля» как природного объекта и территории государства и «земельный участок» как объекта гражданских прав. Актуальность исследования обусловлена непрекращающимися спорами о том, является ли земля в первую очередь объектом гражданских прав или, напротив, объектом публичного права. Целью статьи является теоретическое разграничение понятий «земля» и «земельный участок» и их отнесение к различным отраслям системы российского права для последующего практического применения в законодательстве и судебной практике. Для достижения цели исследования поставлены задачи определения правового режима земли и земельного участка, выявления межотраслевых связей в регулировании режима земли и земельного участка, а также подтверждения приоритета публично-правового регулирования режима земель и земельных участков над частноправовым. В ходе написания статьи использовались формально-логические методы анализа, синтеза, абстрагирования и моделирования, а также структурный и системно-функциональный методы, формально-юридический метод, методы системного и буквального толкования норм права. В результате исследования доказан приоритет публично-правового режима земли и земельного участка над частноправовым режимом земельного участка. Сделан вывод о производности права частной собственности на земельный участок от права публичной

собственности на землю и земельный участок. Показана недостаточность гражданско-правовых конструкций для понимания и описания содержания публичной собственности на землю.

Ключевые слова: земельное право; земельные правоотношения; публичная собственность; частная собственность; земельный участок; земля.

Для цитирования: *Карнушин В. Е.* Приоритет публично-правового режима земли и земельных участков над режимом земельного участка как объекта гражданских прав // Вестник Российской правовой академии. 2026. № 1. С. 133–147. <https://doi.org/10.33874/2072-9936-2026-0-1-133-147>

Research Article

THE PRIORITY OF THE PUBLIC-LAW REGIME OF LAND AND LAND PLOTS OVER THE REGIME OF A LAND PLOT AS AN OBJECT OF CIVIL RIGHTS

Vyacheslav E. Karnushin

Rostov Institute (Branch) of All-Russian State University of Justice, 2/32 Sovetskaia St., Rostov-on-Don, 344000, Russia

karnushinV@gmail.com

Abstract

The article identifies the problem of legislative and practical use of concepts of “land” as a natural object and territory of the state and “land plot” as an object of civil rights. The relevance of the study is due to the ongoing debate about whether land is primarily an object of civil rights or, on the contrary, an object of public law. The purpose of the article is to distinguish theoretically the concept of “land” and “land plot” and their attribution to various branches of the Russian legal system for subsequent practical application in legislation and judicial practice. To achieve the goal of the study, the tasks were set to determine the legal regime of land and land plot, to identify inter-branch connections in the regulation of the regime of land and land plot, as well as to confirm the priority of public-law regulation of the regime of land and land plots over private law regulation. When writing the article, formal logical methods of analysis, synthesis, abstraction and modeling were used, as well as structural and systemic-functional methods, formal-legal method, methods of systemic and literal interpretation of legal norms. The study proved the priority of the public-law regime of land and land plot

over the private-law regime of land plot. A conclusion was made about the derivative nature of the right of private ownership of land plot from the right of public ownership of land and land plot. The insufficiency of civil-law structures for understanding and describing the content of public ownership of land was shown.

Keywords: land law; land law relations; public property; private property; land plot; land.

For citation: *Karnushin V. E. The Priority of the Public-Law Regime of Land and Land Plots over the Regime of a Land Plot as an Object of Civil Rights. Herald of the Russian Law Academy, 2026, no. 1, pp. 133–147. (In Russ.)* <https://doi.org/10.33874/2072-9936-2026-0-1-133-147>

Введение

Наряду с понятием земельного участка в земельном законодательстве широко используется понятие «земля», которое является основным и главным по отношению к понятию «земельный участок». Определение и раскрытие понятий «земля» и «земельный участок» является ключевым для разграничения отраслей земельного и гражданского права.

Изначально следует отметить, что понятие «земельное право» не используется в смысле, который часто придается ему доктриной в той мере, в какой земельное право признается комплексной отраслью права. Признавая комплексный характер земельного права, сторонники данной концепции исходят из того, что земельное право регулирует общественные отношения, основанные на совокупности методов правового регулирования, не обладающих однородным предметным единством и включающих разнородные общественные отношения, имеющие, с одной стороны, в качестве общего объекта землю как природный объект, а с другой – земельный участок как объект недвижимости. Так, О. И. Крассов указывает, что земельное право включает отношения по поводу использования и охраны земель, иных природных ресурсов, отношения по созданию объектов недвижимости, а также что земельные отношения имеют имущественный и организационный характер и могут касаться перемещения людей [1, с. 44]. Такое определение не позволяет понять категорию земельного правоотношения и отграничить его от гражданского правоотношения, каждое из которых должно иметь строго отраслевую принадлежность и не быть комплексным. Перечисленные отношения входят в предмет регулирования земельного законодательства, которое регулирует все указанные отношения, что связано с тем, что земельное законодательство по своему существу является комплексным и включает нормы как гражданского, так и земельного права. Судебная практика также исходит из комплексного подхода и не разграничивает ни правоотношения на земельные и гражданские, ни такие объекты правоотношений, как земля и земельный участок, как объекты земельного или гражданского права [2].

Представляется правильным полагать, что земельное правоотношение должно пониматься как такое урегулированное нормой права отношение, которое ка-

сается земли в целом, земельного участка, но лишь в той мере, в какой земельный участок относится к земле как природному объекту, а не к оборотоспособному объекту гражданских прав.

Земельное право в случае признания его единым объективно-правовым образованием должно исключить из своего предмета регулирования и охраны отношения, регулируемые гражданским правом; в этом случае земельное право должно относиться к публичным отраслям права. Будет выглядеть допустимым относить земельное право к подотрасли административного права.

Законодателем предполагается схожий подход и в п. 3 ст. 3 Земельного кодекса РФ (далее – ЗК РФ) указывается, что к имущественным отношениям по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними применяется гражданское законодательство, если иное не предусмотрено земельным, лесным, водным законодательством, законодательством о недрах, об охране окружающей среды, специальными федеральными законами.

Если иные правила регулирования, предусмотренные перечисленными отраслями законодательства, содержатся в соответствующем законе, то следует полагать, что нормы права, содержащиеся в специальном законодательстве, должны относиться к гражданско-правовым нормам и быть специальными, применимыми к отношениям по использованию соответствующих природных объектов и их частей.

Понятие «земля» является публично-правовым и рассматривается в рамках земельного и экологического законодательства. Понятие «земля» следует также относить к земельному праву, если понимать земельное право в вышеобозначенном смысле как публичную подотрасль права, нормы которой сосредоточены преимущественно в земельном законодательстве [3, с. 4].

Земельное законодательство включает в себя нормы земельного права и регулирует земельные отношения, которые выступают предметом регулирования земельного права.

Земельное законодательство, являясь основной формой существования земельного права, в представленном виде шире по своему объему, чем земельное право, потому что включает в себя нормы иной отраслевой принадлежности, в частности гражданско-правовые нормы.

1. Производность гражданских правоотношений от земельных правоотношений через землю и земельный участок как объекты правоотношений

Исходя из того, что во всяком правоотношении имеется юридическое и фактическое содержание, к которым соответственно относятся права и обязанности сторон, а также реальное (социальное) поведение участников правоотношения, земельные отношения являются социально-экономическим и реальным содержанием земельных правоотношений [4, с. 257; 5, с. 152]. Земельные правоотношения относятся к публичным правоотношениям.

Следовательно, имущественные отношения, обозначенные в п. 3 ст. 3 ЗК РФ, регулируемые гражданским законодательством, не должны относиться к земельным отношениям.

Все обозначенные в ст. 3 ЗК РФ отношения, за исключением охранительных, являются имущественными в широком смысле данного понятия, поскольку возникают по поводу использования особых материальных благ – земли и земельных участков. Из текста ст. 3 ЗК РФ не вытекает однозначного вывода о том, каким образом следует разграничивать имущественные земельные отношения, относимые к предмету регулирования земельного права, и имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, относимые к регулированию гражданским правом.

Равным счетом из текста ст. 3 ЗК РФ нельзя сделать однозначного вывода о том, как земля как объект публичных земельных правоотношений, земельный участок как объект публичных земельных отношений и земельный участок как объект гражданских правоотношений соотносятся между собой.

Соответственно, ключевым вопросом является вопрос о том, могут ли земельные правоотношения и гражданские правоотношения каким-то образом пересекаться и быть взаимосвязанными настолько, что на практике будут представлять собой единую социально-экономическую и юридическую связь.

Земельное и гражданское законодательство исходят из того, что земельные и гражданские правоотношения не являются взаимоисключающими понятиями и в большом количестве норм допускают пересечение данных правоотношений. Такое пересечение возможно именно на уровне объектов данных правоотношений. Устанавливая различные параметры правового режима земли и земельного участка, а также признавая, что всякий земельный участок является составной частью земли, образуется неразрывная связь земельных и гражданских правоотношений.

По своей сути всякое земельное правоотношение выступает главным по отношению к гражданскому правоотношению, если объектом является земельный участок. Если же правоотношение касается земли в целом, то гражданских правоотношений в отношении земли не может быть – правоотношение будет земельным.

Земельный участок может являться объектом как земельных, так и гражданских правоотношений.

Земля может являться объектом только земельных правоотношений, но ни при каких условиях не может быть объектом гражданских правоотношений.

Так, ст. 6 ЗК РФ содержит перечень объектов земельных отношений, среди которых обозначена не только земля, но и земельные участки и их части. Действующий п. 3 ст. 6 ЗК РФ лишь в отношении земельного участка отдельно указывает на его гражданско-правовые свойства, но не говорит о таких свойствах в отношении земли и части земельного участка.

Следует полагать, что часть земельного участка в случае ее индивидуализации может являться также объектом гражданских правоотношений, хотя бы в ст. 6 ЗК РФ все же не указано, что именно это за объект и относится ли он к недвижимым вещам.

Объект правоотношений, причем не только земельных и гражданских, не должен рассматриваться только с физической стороны как материальное или нематериальное благо. В первую очередь объект представляет собой правовой режим [6, с. 145–146]. Рассматривая объект как правовой режим, не следует полностью

умалить физические свойства действительного явления – они зачастую снабжают «ценной информацией» правовую норму, устанавливающую правовой режим объекта.

Что касается земли и земельных участков, то, несомненно, свойства их режимов снабжаются природными свойствами земли, а также привносятся извне со стороны права и правовой политики. Например, земли водного фонда (ст. 102 ЗК РФ) предопределяются тем, что на них находятся поверхностные водные объекты. Со стороны законодательного регулирования устанавливается, напротив, ряд исключений из данного правила, например, для водных объектов, окруженных землями сельскохозяйственного назначения, – такие земли будут относиться к землям сельскохозяйственного назначения, даже несмотря на то, что природные свойства могут свидетельствовать о том, что земли должны относиться к землям водного фонда (п. 2 ст. 102 ЗК РФ). Другим примером являются земли запаса (ст. 103 ЗК РФ): такие земли, напротив, не определяются никакими природными свойствами, но в то же время императивными нормами права относятся к землям, использование которых гражданами и юридическими лицами не допускается. Земли запаса тем самым лишены возможности стать объектом гражданских прав. Даже если бы в рамках данных земель выделялись земельные участки, то даже теоретическое выделение земельного участка означало бы не правовое, а техническое значение и не меняло бы отраслевую принадлежность правоотношений, возникающих по поводу земель запаса и земельных участков, отнесенных к землям запаса, – такие правоотношения всегда являются земельными.

В первую очередь правовой режим земель определяется нормативными актами разной законодательной принадлежности. Как было показано выше, эти акты могут относиться не только к земельному законодательству, но и к экологическому законодательству. Если исходить из исследований, посвященных публичной собственности, то земля должна относиться к национальному достоянию, которое отличается значимостью для социального воспроизводства многонационального народа, народов, проживающих на соответствующей территории, населения муниципальных образований [7, с. 10]. Нормы, закрепляющие правовой режим земли как территории и как национального достояния, должны относиться к административно-правовым нормам.

Во вторую очередь правовой режим земельных участков как индивидуализированной и ограниченной территории определяется нормами различных законодательных актов, относящихся к земельному и специальному экологическому законодательству. Такое определение правового режима земельного участка также осуществляется при помощи административно-правовых норм.

Наконец, в последнюю очередь правовой режим земельных участков определяется гражданским и иным, в частности земельным и специальным, законодательством, которые содержат нормы гражданского права и определяют правовой режим земельного участка как объект недвижимого имущества.

В конечном счете это означает, что всякое субъективное гражданское право на земельный участок оказывается производным от публично-правового режима земли, а также от публичной собственности на землю в целом – через публично-пра-

новой режим всякого земельного участка. Так, право собственности на земельный участок, определяемое гражданским правом и относимое к гражданскому праву, всегда оказывается ограниченным и целевым, поскольку оно заранее предопределено и ограничено публично-правовым режимом земли и земельного участка. Каждая категория земель, перечисленная в ст. 7 ЗК РФ как объект исключительно земельных правоотношений, имеет определенное целевое назначение, а значит, и использование земельного участка всегда будет иметь целевое назначение. Точно так же всякое гражданское правоотношение в отношении земельных участков оказывается производным от публичного земельного правоотношения в отношении земли и земельного участка.

Таким образом, помимо производности гражданских правоотношений от земельных, земельные правоотношения являются ограничением гражданско-правовых отношений, соответственно гражданских прав и обязанностей.

Данная концепция подкреплена принципами земельного законодательства, закрепленными в п. 1 ст. 1 ЗК РФ. Буквально в каждом из принципов земельного законодательства, особенно в первых трех подпунктах п. 1 ст. 1 ЗК РФ, закрепляется приоритет публично-правового режима земель и земельных участков над частноправовым режимом земельного участка. Соответственно, все земельное право предназначено для закрепления приоритета публично-правовых начал и регулирования режима земель и земельных участков над их частноправовым регулированием и над правовым режимом земельного участка, который осуществляется гражданским правом.

2. Оборотоспособность земельных участков как критерий разграничения публично-правового и частноправового режима земельного участка

Основополагающей нормой для разграничения гражданско-правового режима земельного участка и административно-правового режима земли является норма об оборотоспособности земельного участка.

Нормы об оборотоспособности объектов гражданских прав содержатся по общему правилу в гражданских кодексах. В Гражданском кодексе РФ (далее – ГК РФ) оборотоспособности посвящена ст. 129. Последовательно нормы об оборотоспособности земельных участков конкретизированы в ЗК РФ. При этом формулировка нормы об оборотоспособности объектов гражданских прав позволяет судить о ее гражданско-правовой принадлежности, потому что содержит общее дозволение и ссылается на запреты и ограничения, которые устанавливаются в законе, а формулировка нормы об оборотоспособности земельных участков (п. 3 ст. 129 ГК РФ и ст. 27 ЗК РФ) носит разрешительный и скорее административно-правовой характер. Так, ст. 129 ГК РФ в своем наименовании содержит слово «оборотоспособность» и включает общее указание о том, что запреты об ограничении оборотоспособности и запреты оборотоспособности могут содержаться в нормативном акте. В то же время в п. 3 ст. 129 ГК РФ установлено правило о том, что оборотоспособность земли, напротив, может осуществляться лишь в той мере, в которой это разрешается нормативными актами о земле. Отсюда и в наименовании ст. 27 ЗК РФ содержится словосочетание «ограничение оборотоспособности» земель-

ных участков, а содержание статьи хотя и совершает отсылку к гражданскому законодательству, тем не менее содержит отсылочную норму к нормам ЗК РФ об ограничении оборотоспособности земельных участков, что является не чем иным, как разрешительным методом определения оборотоспособности земельных участков в конкретных нормах ЗК РФ.

Иными словами, в общем понимании норма ГК РФ об оборотоспособности в целом носит гражданско-правовой характер и использует гражданско-правовой метод правового регулирования, а нормы об ограничении оборотоспособности земельных участков являются административно-правовыми и используют разрешительный административно-правовой метод правового регулирования.

Что касается земли как природного объекта и национального достояния, то ее оборот находится за пределами гражданского права и не является гражданско-правовым оборотом вообще, поэтому статьи ГК РФ и ЗК РФ ничего не говорят об обороте «земель».

Всевозможные ограничения гражданско-правового оборота земельных участков сближают административно-правовой режим земельного участка и административно-правовой, конституционно-правовой и в целом публично-правовой режим земли. Так, будет верным утверждать, что административно-правовой режим земельного участка, изъятого из оборота и относящегося к определенной категории земли, и правовой режим земли той же самой категории могут рассматриваться как тождественные, если не вдаваться в законодательно-техническую описательную часть такого земельного участка и земли той же самой категории.

Применительно к правовому режиму земли как природного объекта ее нельзя называть вещью, изъятой из оборота, в том смысле, который придается режиму вещей, изъятых из оборота (п. 2 ст. 129 ГК РФ). Земля является объектом публичного права [8]. Если же следовать некоторым диссертационным исследованиям, то земля будет являться объектом конституционного права [7, с. 11]. Если говорить конкретнее, то земля является объектом административно-имущественного права, которое в своей абстрактной и общей основе содержит конституционно-правовые нормы.

С определенной условностью отношения принадлежности земли публичному образованию (государству в целом, субъекту федерации или муниципальному образованию) можно считать относимыми к такому же условно выделяемому публичному вещному праву, которое так же должно, в свою очередь, относиться к административно-имущественному праву, как правовой институт относится к подотрасли. Такое условно выделяемое административно-имущественное право может относиться к части земельного права как публичной отрасли права.

Здесь следует отметить, что в законодательстве РФ не развита концепция публичной собственности как самостоятельной категории. Публичная собственность как конституционная, административная и самостоятельная категория становится предметом научных исследований, однако в законодательстве не является самостоятельной и является лишь формой права собственности, которая существует лишь в гражданском законодательстве с опорой на ч. 2 ст. 8, ч. 2 ст. 9 Конституции РФ.

В мировой же практике сформировалось две основные концепции относительно публичной собственности. Обе концепции основаны на различной отраслевой

принадлежности норм, определяющих режим публичных и частных вещей. В правопорядках, принявших концепцию публичной собственности, действует специальный массив законодательства, определяющий режим публичных вещей. Остальные вещи, обладающие признаками оборотоспособного объекта частных прав, регулируются нормами гражданского права. Такая концепция принята, к примеру, во Франции [9, с. 15].

Другая концепция состоит в модификации частной собственности: публичная собственность в целом регулируется нормами гражданского права, но в отдельных случаях принимаются специальные законы, устанавливающие режим публичных вещей, к примеру, в случае необходимости введения регулирования режима вещей, изъятых из оборота. Такая концепция принята в Германии [9, с. 52].

Российское законодательство следует традициям германского права, и в целом у нас постепенно наметились тенденции развития публично-вещного права, но происходят они из гражданского права.

Так или иначе, по своему содержанию публичная собственность приобретает свои отличительные признаки, которые никак не могут проявляться в частной собственности.

Во-первых, объекты публичной собственности имеют особый конституционно-правовой и административно-правовой режим.

Во-вторых, отношения по регулированию публичной собственности являются конституционно-правовыми и административно-правовыми, для их регулирования, соответственно, используются административные методы правового регулирования. В конечном счете это означает, что такие отношения связаны с отправлением государственной власти и выполнением социальных государственных функций через экономическую категорию собственности. Отношения публичной собственности являются тем самым субординационными: публичный собственник всегда находится во властном положении по отношению к любому несобственнику.

В-третьих, неизбежно отношения публичной собственности со своей формальной стороны получают регулирование со стороны норм конституционного и административного права.

Эти критерии публичной собственности должны позволить правоприменительной практике выяснять, разделять и квалифицировать возникающие в отношении земли или земельного участка правоотношения, относя их либо к гражданскому, либо к земельному праву.

Это означает, что земельное право в части регулирования отношений в отношении земли в целом черпает свою основу из конституционно-правовых норм. Далее данные нормы конкретизируются административно-правовыми нормами права в отношении земли и земельных участков.

Такое разделение правоотношений в отношении земли и земельных участков не всегда отвечает исторической традиции, сложившейся в России и в некоторых зарубежных странах. Так, исторически и локально в различных правопорядках представлены многочисленные примеры регулирования режима земли исключительно административными нормами права. Земля и природные ресурсы мог-

ли быть изъяты из гражданского оборота полностью – в этом случае их правовой режим регулировался полностью административно-имущественным правом. Наглядным примером являлся ГК РСФСР 1922 г., где было указано, что земля не могла являться предметом частного оборота (ст. 21 ГК РСФСР 1922 г.). Этот пример показывает, что публичная собственность на землю полностью отвечала всем вышеобозначенным признакам и полностью исключила возможность хотя бы частичного регулирования публичной собственности на землю и земельные участки гражданским правом. Данный период советской российской истории считается начальным этапом зарождения земельного права в России.

Верным будет утверждение о том, что ни в одном законодательстве не бывает случаев, когда земля в целом могла бы составлять объект только гражданских прав, образно, даже предполагая, что вся земля поделена на земельные участки, которые являются объектами гражданских прав, в особенности объектами частной собственности. Совершенно немислимой выглядит идея о том, что земельные участки как некое множество вещей не образовали бы территорию (землю), которая обладала бы режимом, отличающимся от режима каждого элемента такого множества – земельного участка. Признание земельных участков и земли объектами исключительно гражданских прав образовало бы противоречие с существованием государства вообще, привело бы к невозможности отправления публичной власти.

Так, даже несмотря на то, что в первую очередь ЗК РФ говорит о частной собственности на землю, большая часть статей посвящена государственной и муниципальной собственности на землю – ст. 16–19 гл. III ЗК РФ. Это показывает высокую значимость норм именно о публичной собственности на землю и ее прежде всего публично-правовой режим, так как нормы сосредоточены в земельном законодательстве.

Именно из публично-правового режима земли вытекает такая особенность регулирования публичной собственности на землю, как невозможность определения содержания данной собственности традиционной и удобной для гражданского права триадой правомочий собственника. Эта особенность вытекает из властной компетенции публичного собственника. В земельном законодательстве наряду с традиционной триадой собственнических правомочий вводится понятие управления землей и земельными участками. Так, в ст. 9 ЗК РФ говорится об управлении в области осуществления мониторинга земель, федерального государственного земельного контроля (надзора). В ч. 2 ст. 9, ч. 2 ст. 10 и ч. 2 ст. 11 ЗК РФ упоминается об управлении и распоряжении земельными участками публичными собственниками в отношении земельных участков, находящихся в такой собственности. Понятие управления прежде всего предполагает осуществление властно-нормативных и властно-ненормативных функций в отношении земельных участков и земель в целом. Понятие управления связано с отпадением административно-властных функций, именно поэтому принципиально понятие субъективного права публичной собственности и собственнических обязанностей как гражданско-правовых категорий не вполне применимо к публичной собственности [10]. Содержанием выступает компетенция публичного собственника, в которой права и обязанности публичного собственника слиты воедино.

Таким образом, право публичной собственности на землю становится конкретным и четко определенным через компетенцию публичного собственника. Данная собственность определяется не как свобода собственника в установленных законом пределах, а как разрешение делать только то, что соответствует публичной компетенции. По этой причине публичная собственность может претерпевать совершенно различные метаморфозы в зависимости от конкретной компетенции конкретного публично-правового собственника.

Помимо этого, в ЗК РФ широко представлены нормы об охране земель (прежде всего в гл. II), где также закреплена управленческая функция государства. В данном случае не может быть и речи о каких-либо частнособственнических правомочиях.

Также положения о мониторинге земель, землеустройстве, государственном кадастровом учете земельных участков и резервировании земель для государственных и муниципальных нужд (гл. XI ЗК РФ), о государственном земельном надзоре, муниципальном и общественном земельном контроле (гл. X ЗК РФ) являются не чем иным, как реализацией властной, но все же публичной компетенции публично-правовых образований в отношении своей собственности.

3. Конкретизация правового режима земли в градостроительном законодательстве и гражданско-правовой режим земельного участка

Данный правовой режим публичных земель в настоящее время получает подробную и сложную регламентацию на уровне Градостроительного кодекса РФ (далее – ГрК РФ).

На уровне ГрК РФ выделяются многоступенчатые административные процедуры, предшествующие формированию правового режима земельного участка как объекта гражданских прав.

Первой из таких процедур является территориальное планирование, определение которого дано в ст. 3 ГрК РФ. Территориальное планирование, согласно действующему правовому регулированию, является базовым административным порядком определения и индивидуализации земли. На данном этапе речь еще не идет о земельных участках: речь идет о публичных образованиях в целом – Российской Федерации, ее субъектах и муниципальных образованиях. Условно говоря, земля как территория определенного публичного образования еще не обрела статуса земельного участка или их совокупности.

Следующим этапом является подготовка и утверждение генерального плана городского округа или поселения. Генеральный план утверждается нормативным актом. Однако на данном этапе земельный участок еще не получает определенного правового режима.

Следующий этап – градостроительное зонирование. Основным документом, которым оформляется градостроительное зонирование, являются правила землепользования и застройки (ст. 30 ГрК РФ). В правилах землепользования и застройки содержатся градостроительные регламенты и карта градостроительного зонирования, которые конкретизируются применительно к земельным участкам и устанавливают разрешенное использование земельных участков.

Еще большая конкретизация земли как объекта осуществляется путем планировки территории. Планировка территории применяется к определенным тер-

риториальным зонам, которые уже утверждены в имеющихся картах градостроительного зонирования (составной части правил землепользования и застройки). Планировка территории оформляется проектом межевания и проектом планировки территории. На данном этапе земельный участок приобретает еще больше свойств – он получает свои границы, чтобы в конечном счете обрести режим объекта гражданских прав.

Далее регулирование переходит непосредственно к земельным участкам – финальным уточняющим документом является градостроительный план земельного участка (ст. 53.7 ГрК РФ). На данном этапе происходит предельная конкретизация административно-правового режима земельного участка, которая непосредственно влияет на правомочия собственника и ограничивает возможность участия участка в гражданско-правовых обязательствах.

После прохождения данных административных процедур земельный участок получает возможность стать объектом недвижимости, пройдя кадастровый учет и получив в отношении себя государственную регистрацию субъективного гражданского права.

Пример ГрК РФ показывает усложнение правового режима земель населенных пунктов. Данный пример наглядно показывает последовательное развитие административно-правового режима земель и земельных участков и последующее выстраивание целой системы ограничений гражданских прав и обязанностей в отношении земельного участка. Административные нормы, определяющие правовой режим земель, а затем земельных участков, должны относиться к нормам, регулирующим земельные отношения, т.е. по своей принадлежности такие нормы могут признаваться земельно-правовыми.

Такого детального правового регулирования нельзя обнаружить применительно к землям и земельным участкам других категорий. Земли и земельные участки других категорий получают свое собственное усложнение правового режима, которое по своей подробности хотя и уступает нормам ГрК и подзаконным актам в сфере градостроительства, тем не менее в любом случае усложняет гражданско-правовой режим земельных участков земель соответствующей категории дополнительными административно-правовыми требованиями.

Для еще одного примера можно обратить внимание на земли сельскохозяйственного назначения и Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». Изначально правовой режим земель сельскохозяйственного назначения определяется гл. XIV ЗК РФ, где установлено, в частности, что они используются для нужд сельского хозяйства. Затем в ст. 78 ЗК РФ устанавливаются конкретные виды целевого использования земель сельскохозяйственного назначения, затем установлены субъекты, которые могут использовать таким образом земли сельскохозяйственного назначения, а далее сам Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» вводит нормы о том, каким образом осуществляется оборот земельных участков сельскохозяйственного назначения. То есть раньше определяется административно-правовой режим земель в целом, затем введены ограничения и правила оборота земельных участков, а далее уже предполагается определимость гражданско-правового режима земельного участка сельскохозяйственного назначения.

Иными словами, для того чтобы стать объектом гражданских правоотношений, земельный участок должен пройти все стадии определения и конкретизации земли как территории, а затем – земельного участка как административно-имущественной и земельно-правовой категории. Без прохождения данных нормативных, изначально конституционно-правовых, а затем при последовательном развитии административно-правовых ненормативных процедур земельный участок не станет объектом гражданских прав. Причем данное утверждение будет верным применительно к любому современному законодательству.

Поэтому ошибочной будет выглядеть точка зрения, согласно которой все ограничения права собственности являются искусственными и введенными публичным порядком. Ошибочно полагать, что право собственности на землю является самым полным и произвольным правом в отношении земельного участка. Напротив, право собственности как частное право (и право частной собственности, в частности) возможно лишь постольку, поскольку изначально существует право публичной собственности на землю и земельные участки.

Таким образом, можно сказать, что публично-правовой режим земли предопределяет изначально публично-правовой режим всякого земельного участка, а затем и частноправовой режим земельного участка. В этой связи нельзя безоговорочно согласиться с Е. А. Сухановым в том, что различие частной и публичной собственности состоит лишь в субъектах, а также в ряде объектов [11]. Сходство содержания права публичной и частной собственности обнаруживается только на уровне ГК РФ и его конкретных статей. Вместе с тем конкретизация публичной собственности наступает в нормах административно-имущественного права. В отношении земли и земельных участков это проявляется явным образом: правовой режим земли выступает не просто ограничением права частной собственности, а предопределяет его. Скорее правильнее говорить, что частная собственность на землю является компромиссом публичной собственности на землю и земельные участки.

На уровне ГК РФ можно допустить, что право публичной собственности в безусловном виде должно черпать свою суть и содержание из права частной собственности. Но такой юридический гражданско-правовой прием необходим для обеспечения чистоты приоритета и святости права частной собственности. Этот прием применим ко всем объектам гражданских прав, которые являются таковыми как в силу природных свойств, так и в силу того, что правовой режим таких объектов никак не затрагивается ни конституционным, ни административно-имущественным правом. Этот прием необходим для того, чтобы обеспечить равенство субъектов гражданского права, нивелировать властную компетенцию (*imperium*) публично-собственника, допустить публичных собственников в оборот и участие в отношениях с частными субъектами. Однако такой гражданско-правовой прием не изменит сути объекта, его определенности нормами публичного права.

Заключение

Из конституционной и административно-правовой сути режима земли и земельного участка вытекает совершенно такая же закономерность и взаимосвязь земельных и гражданских отношений. За счет главенства административно-пра-

вового режима земли и земельного участка над гражданско-правовым режимом земельного участка вытекает главенство земельных правоотношений над гражданскими правоотношениями в отношении земельных участков. И в этом случае гражданское право также прибегает к приему ограничений, запретов, устанавливаемых другим законодательством, к приему неприменения гражданского законодательства к таким отношениям, однако суть состоит в том, что всякое гражданское правоотношение в отношении земельного участка оказывается производным от конституционного и административно-имущественного, т.е. земельного по своей отраслевой принадлежности, правоотношения в отношении земли и земельного участка.

Основной демаркационной линией между земельными и гражданскими правоотношениями служит их объект – земля как природный объект и земельный участок как производный от земли объект гражданских прав.

По этой причине следует полагать, что земельные отношения (регулируемые ЗК РФ) и гражданские отношения (регулируемые ГК РФ) протекают параллельно, находясь в теснейшем межотраслевом взаимодействии. Земельное правоотношение как результат правового регулирования земельного отношения выступает ограничением гражданского правоотношения на земельный участок.

Пристатейный библиографический список

1. *Крассов О. И.* Земельное право : учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Норма ; ИНФРА-М, 2014.
2. Обзор судебной практики Верховного Суда РФ № 1 (2017) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 16 февраля 2017 г.) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2018. № 1 (начало); 2018. № 2 (продолжение); № 3 (окончание).
3. Земельное право : учебник. М. : Частное право, 2010.
4. *Халфина Р. О.* Общее учение о правоотношении. М. : Юрид. лит., 1974.
5. *Камышанский В. П., Карнушин В. Е.* Гражданское правоотношение: социально-психологический аспект. М. : Статут, 2016.
6. *Карнушин В. Е.* Общая теория гражданского права : учебник. М. : Юстицинформ, 2024.
7. *Мазаев В. Д.* Конституционные основы публичной собственности в Российской Федерации : дис. ... докт. юрид. наук. М., 2004.
8. *Бандурина Н. В.* Правовые аспекты реализации прав на публичные земельные участки в условиях реформы законодательства о недвижимости // Законы России: опыт, анализ, практика. 2022. № 10.
9. *Винницкий А. В.* Публичная собственность. М. : Статут, 2013.
10. *Маркварт Э.* Эффективность управления публичной собственностью: понятие, подходы, критерии // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2018. № 2.
11. *Суханов Е. А.* Проблемы правового регулирования отношений публичной собственности // Гражданский кодекс России: проблемы, теория, практика : сборник памяти С. А. Хохлова / отв. ред. А. Л. Маковский. М. : Статут, 1998.

References

1. *Krassov O. I.* Land Law: Textbook. 4th ed. Moscow: Norma; Infra-M, 2014. (In Russ.)
2. Review of the Judicial Practice of the Supreme Court of the Russian Federation No. 1 (2017) (approved by the Presidium of the Supreme Court of the Russian Federation on February 16, 2017). *Bulletin of the Supreme Court of the Russian Federation*, 2018, no. 1 (beginning); no. 2 (continuation); no. 3 (finale). (In Russ.)
3. Land Law: Textbook. Moscow: Private Law, 2010. (In Russ.)
4. *Khalfina R. O.* General Doctrine of Legal Relationships. Moscow: Iuridicheskaja literatura, 1974. (In Russ.)
5. *Kamyshanskii V. P., Karnushin V. E.* Civil Legal Relationship: Social and Psychological Aspect. Moscow: Statut, 2016. (In Russ.)
6. *Karnushin V. E.* General Theory of Civil Law: Textbook. Moscow: Iustitsinform, 2024. (In Russ.)
7. *Mazaev V. D.* Constitutional Foundations of Public Property in the Russian Federation: Thesis for a Doctor Degree in Law Sciences. Moscow, 2004. (In Russ.)
8. *Bandurina N. V.* Legal Aspects of the Implementation of Rights to Public Land Plots in the Context of the Reform of Real Estate Legislation. *Laws of Russia: Experience, Analysis, Practice*, 2022, no. 10. (In Russ.)
9. *Vinnitskii A. V.* Public Property. Moscow: Statut, 2013. (In Russ.)
10. *Marquardt E.* Efficiency of Public Property Management: Concept, Approaches, Criteria. *Property Relations in the Russian Federation*, 2018, no. 2. (In Russ.)
11. *Sukhanov E. A.* Problems of Legal Regulation of Public Property Relations. In *Makovskii A. L. (ed.)*. Civil Code of Russia: Problems, Theory, Practice: Collection in Memory of S. A. Khokhlov. Moscow: Statut, 1998. (In Russ.)

Сведения об авторе:

В. Е. Карнушин – кандидат юридических наук.

Information about the author:

V. E. Karnushin – PhD in Law.

Статья поступила в редакцию 04.02.2025; одобрена после рецензирования 24.11.2025; принята к публикации 19.01.2026.

The article was submitted to the editorial office 04.02.2025; approved after reviewing 24.11.2025; accepted for publication 19.01.2026.