

ЗЕМЕЛЬНОЕ ПРАВО, ПРИРОДОРЕСУРСНОЕ ПРАВО, ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО; АГРАРНОЕ ПРАВО

ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОГРАНИЧЕННЫХ ВЕЩНЫХ ПРАВАХ В СФЕРЕ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ

С.А. Иванова

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации
Ленинградский просп., 49, Москва, Россия, 125167

В статье предпринята попытка выявления направлений совершенствования гражданского законодательства об ограниченных вещных правах в сфере землепользования. Представляется крайне неправильным предоставление законом возможности установления права застройки земельного участка без указания на то, что для передачи такого права другому лицу собственник сам должен иметь разрешенное использование принадлежащего ему земельного участка под застройку, т.е. обладать таким правом. Застройка должна быть разрешена для земельного участка, в отношении которого устанавливается право застройки. Возможные ограничения федеральным законом прав владения, пользования и распоряжения имуществом, свободы предпринимательской деятельности и свободы договоров должны отвечать требованиям справедливости, быть адекватными, пропорциональными, соразмерными, носить общий и абстрактный характер, не иметь обратной силы и не затрагивать существо данных конституционных прав, т.е. не ограничивать пределы и применение соответствующих конституционных норм; сама же возможность ограничений и их характер должны обуславливаться необходимостью защиты конституционно значимых ценностей.

Ключевые слова: земля, землепользование, природные ресурсы, гражданское законодательство, вещное право, земельный участок, право застройки, свобода договора, предпринимательская деятельность.

Согласно ч. 1 ст. 9 Конституции РФ земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Представляется актуальным обратить внимание на проблемы регулирования эмпфитевзиса и права застройки по проекту Федерального закона «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Возможные ограничения федеральным законом прав владения, пользования и распоряжения имуществом, свободы предпринимательской деятельности

и свободы договоров должны отвечать требованиям справедливости, быть адекватными, пропорциональными, соразмерными, носить общий и абстрактный характер, не иметь обратной силы и не затрагивать существо данных конституционных прав, т.е. не ограничивать пределы и применение соответствующих конституционных норм; сама же возможность ограничений и их характер должны обуславливаться необходимостью защиты конституционно значимых ценностей.

Право застройки не является новым вещным правом для российского законодательства. Оно было введено ГК РСФСР 1922 г., но уже в 1948 г. отменено. Предлагаемый проектом вариант ограниченного вещного права застройки во многом повторяет элементы давно исчезнувшего из российского законодательства права застройки, не применяемого в России на протяжении более 60 лет.

Представляется крайне неправильным предоставление законом возможности установления права застройки земельного участка без указания на то, что для передачи такого права другому лицу собственник сам должен иметь разрешенное использование принадлежащего ему земельного участка под застройку, т.е. обладать таким правом. Застройка должна быть разрешена для земельного участка, в отношении которого устанавливается право застройки.

Еще со времен римского права известно правило, что нельзя передать другому лицу прав больше, чем имеешь сам. А по предлагаемому проектом варианту установление права застройки такими условиями не ограничено, в связи с чем передать право застройки вправе даже тот собственник, который такого права не имеет, и даже в отношении того земельного участка, где застройка не допускается или запрещена, например, застройка капитальными строениями некоторых категорий земель.

Разработчиками проекта правовых норм, относящихся к ограниченному вещному праву застройки, неосновательно не включены в эти нормы те правила, которые предусмотрены ст. 290 ГК РФ для осуществления самой застройки: застройка должна осуществляться при условии соблюдения градостроительных и строительных норм и правил, а также требований о целевом назначении и разрешенном использовании земельного участка.

Такие же требования должны быть предусмотрены законом и для установления ограниченного вещного права застройки, а по проекту установление этого права допускается без ссылки на необходимость соблюдения всех этих правил, что нельзя признать правильным.

По проекту носитель ограниченного вещного права застройки, как и пользователь по эфитевзису, тоже вправе передавать это вещное право по наследству, распоряжаться им любым способом, включая отчуждение.

Это право, как и эфитевзис, может быть ограничено только законом. Проект не предусматривает возможности ограничения права застройки в общественных интересах или собственником при его установлении, что вызывает замечания, аналогичные изложенным выше в отношении эфитевзиса.

Ограниченное вещное право застройки вводит в наше законодательство правовую новеллу: лицо, обладающее таким правом, построившее на принад-

лежащем ему на этом праве земельном участке здания, строения, сооружения и приобретенное на них по закону право собственности, по истечении срока, на который установлено право застройки, утрачивает приобретенное право собственности на эти объекты, а право собственности на них возникает у собственника земельного участка.

Таким образом, вводится новый вид права собственности, не свойственный российскому гражданскому праву, который можно назвать как временное право собственности или право собственности на определенный срок. При этом ни в нормах, определяющих основания возникновения права собственности, ни в нормах, относящимся к прекращению права собственности, это правовое положение отражения не нашло.

Представляется, что проектом создается сложная правовая конструкция института вещных прав на земельный участок, согласно которой собственник, который по закону имеет право владения, пользования и распоряжения земельным участком, передает его в бессрочное или долгосрочное владение и пользование, в том числе и для застройки, другому лицу — землевладельцу, который тоже имеет право бессрочного владения и пользования земельным участком и, кроме того, правом распоряжения своим ограниченным вещным правом (правом постоянного землепользования или правом застройки либо и тем и другим правом вместе).

Таким образом, создается «право собственности на право», которое по правомочиям тоже может быть определено как право собственности. Такая конструкция не свойственна российскому гражданскому законодательству и системе континентального права, к которой оно относится.

В проекте обращает на себя внимание то, что все отношения, связанные с правом собственности и ограниченными правами на земельные участки, переведены в сферу чисто рыночных отношений без учета специфики земель особо охраняемых зон, без ограничений продажи земель в зависимости от их категории, в частности земель сельскохозяйственного назначения, приграничных зон. Условия их отчуждения ничем не отличаются от отчуждения других объектов недвижимости. Устранены конкурсы и аукционы как особенности продажи земельных участков. Проектом предлагается включить положение, согласно которому земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут быть переданы в бессрочное землепользование за плату лишь в размере налога на землю, без определения, в отношении каких именно земельных участков это допускается. В связи с этим не исключается коррупционная составляющая данных вводимых правил в ГК РФ.

Эмфитевзис, предлагаемый проектом в качестве вновь вводимого ограниченного вещного права на земельный участок, представляет собой право бессрочного и лишь в порядке исключения долгосрочного (не менее 50 лет) владения и пользования наиболее ценными и продуктивными видами земельных участков, с широким кругом правомочий землевладельца, с правом не только владения и пользования земельным участком, но и любого распоряжения своим вещным правом вплоть до его отчуждения, а право отчуждения самого вещного

права может быть ограничено только законом. При этом не требуется согласия или хотя бы уведомления собственника земельного участка об отчуждении.

Как право бессрочного или долгосрочного владения и пользования чужим земельным участком эмпфитевзис был предусмотрен римским правом [2]. Что касается самого слова «*emphyteusis*», то оно греческого происхождения. В Греции еще в III в. до н.э. существовала наследственная земельная аренда для разведения садов и виноградников. Отношения эмпфитевтического владения в римском государстве стали возникать со II в. н.э. на императорских землях, и прежде всего в Африке. Сначала сдавались в аренду пустопорожние земли, причем размер установленного вознаграждения за их использование (*canon*) был меньше арендной платы и вряд ли мог удовлетворить фискальные интересы государства. Это объяснялось тем, что главной целью императорских управляющих было не столько получение доходов, сколько заселение страны и приспособление некультивированных еще земель для сельского хозяйства.

В советский период применялась передача земельных участков, находящихся в государственной собственности, в долгосрочное владение и пользование без права распоряжения земельным участком. На этом праве земельные участки предоставлялись гражданам для строительства жилого дома и юридическим лицам. Оно включало правомочия по владению и пользованию с правом строительства на нем зданий, строений, сооружений без права отчуждения или передачи права в порядке правопреемства [3. С. 134–136].

По ГК РФ 1994 г. (ст. 216) право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком было признано иным вещным правом, предоставление земельных участков на этом праве гражданам не допускалось, а для юридических лиц было ограничено. Это вещное право применялось в отношении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и принадлежало только отдельным субъектам гражданских правоотношений: казенным предприятиям, государственным и муниципальным учреждениям, органам государственной власти и органам местного самоуправления, а в последующем с 2006 г. еще и центрам исторического наследия президентов Российской Федерации, на основании решения государственного или муниципального органа. Субъектам этого вещного права не было предоставлено право распоряжаться земельными участками.

Гражданам была предоставлена возможность один раз бесплатно переоформить это право на право собственности, а юридические лица должны переоформить свое право путем приобретения земельных участков в собственность или взять их в аренду. Взамен существующего, очень ограниченного по субъектному составу и правомочиям носителя, вещное право постоянного (бессрочного) пользования проектом предлагается совершенно новое возмездное ограниченное вещное право — эмпфитевзис, другого содержания, с другими объектами, со значительным расширением сферы его применения, с неограниченным субъектным составом, широким набором правомочий землевладельца, а главное, с предоставлением ему права передачи самого вещного права по наследству и даже отчуждения без согласия или даже уведомления собственника.

Согласно проекту собственник земельного участка, обремененного эфитевзисом, фактически лишен возможности оказать какое-либо влияние на продажу землевладельцем своего ограниченного вещного права, ему не предоставлена возможность ни запретить, ни ограничить продажу этого права при заключении договора об установлении эфитевзиса. Сохраняемое за собственником по проекту право распоряжения обремененным участком носит формальный характер, ибо участок фактически не передается, так как ограниченное вещное право сохраняется, а другому лицу передается лишь право на получение платы за пользование земельным участком.

Таким образом, закон создает возможность не только продажи, но и перепродажи земельного участка как собственником, так и землевладельцем, что создает предпосылки для использования земельных участков в целях получения доходов от перепродажи, а это вряд ли обеспечивает устойчивость отношений по использованию земли по назначению [1].

Право землевладельца на отчуждение своего ограниченного вещного права по проекту может быть ограничено только законом. До принятия закона, который может установить такие ограничения, носителям этого вещного права предоставляется возможность перепродажи своего права, в том числе лицам, которым по действующему законодательству запрещено приобретать право собственности на земельный участок, например, обойти запрет на приобретение права собственности на приграничные земельные участки иностранными гражданами.

Представляется, что из всех вариантов эфитевзиса проект предлагает самый широкий по полномочиям землевладельца вариант, который имеет сходные черты с вариантом, применяемым в эпоху феодализма в отдельных странах средневековой Европы и не существовавший в российском законодательстве. Даже в римском праве собственник, как указывал Новицкий, должен был быть извещен об отчуждении права пользования, имел преимущественное право приобретения отчуждаемого участка и еще 2% от продажной цены. Трудно согласиться с тем, что предлагаемый вариант эфитевзиса в настоящее время в XXI в. является необходимой модернизацией законодательства о вещных правах на земельный участок в России, где этого права не существовало.

Законодательное закрепление ограниченной только законом (которого в ГК РФ нет), возможности землевладельца по отчуждению своего ограниченного вещного права (эфитевзиса) без указания в законе о возможности ограничения или запрета на отчуждение этого вещного права в общественных интересах, а также по условиям договора с собственником земельного участка при установлении эфитевзиса и даже без его уведомления об отчуждении может привести к неблагоприятным последствиям, в частности к использованию не по назначению приграничных территорий или наиболее ценных российских земель, предназначенных для жизнеобеспечения населения страны.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Грудцына Л.Ю. Государственно-правовой механизм формирования и поддержки институтов гражданского общества в России: автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. — М., 2009.
- [2] Иоффе О.С., Мусин В.А. Основы римского гражданского права. — Л., 1974.
- [3] Летяев В.А. Рецепция римского права в России XIX — начала XX в. (историко-правовой аспект). — Волгоград, 2001.

**PROBLEMS OF IMPROVEMENT
OF THE CIVIL LEGISLATION ON THE LIMITED REAL
RIGHTS IN THE SPHERE OF LAND USE**

S.A. Ivanova

Financial University under the Government of the Russian Federation
49, Leningradsky av., Moscow, Russia, 125167

In article an attempt of identification of the directions of improvement of the civil legislation on the limited real rights in the sphere of land use is made. Granting by the law of possibility of establishment of the right of building of the land plot without instruction that for transfer of such right to other person the owner himself has to have the allowed use of the land plot belonging to it under building, i.e. have such rights is represented to the extremely wrong. Building has to be allowed for the land plot concerning which the right of building is established. Possible restrictions with the federal law of the rights of possession, use and the order with property, freedoms of business activity and freedom of contracts have to meet the requirements of justice, to be adequate, proportional, proportional, to have the general and abstract character, not to have retroactive force and not to affect a being of the granted constitutional rights, i.e. not to limit limits and application of the relevant constitutional standards; possibility of restrictions and their character have to be caused by need of protection constitutionally of significant values.

Key words: earth, land use, natural resources, civil legislation, real right, land plot, right of building, freedom of the contract, business activity.

REFERENCES

- [1] Grudtsyna L.Yu. Gosudarstvenno-pravovoj mehanizm formirovanija i podderzhki institutov grazhdanskogo obshhestva v Rossii: avtoref. diss. ... dokt. jurid. nauk. — M., 2009.
- [2] Ioffe O.S., Musin V.A. Osnovy rimskogo grazhdanskogo prava. — L., 1974.
- [3] Letjaev V.A. Recepcija rimskogo prava v Rossii XIX — nachala XX v. (istoriko-pravovoj aspekt). — Volgograd, 2001.