**Права на землю: законодательное решение некоторых вопросов**

А.Н. Горбачев, доцент, кандидат юридических наук

О соотношении земельного и гражданского законодательства в регулировании правоотношений, содержанием которых являются права на землю.

Институт прав на землю является одним из основополагающих институтов современного российского земельного права. В то же время, обращаясь к анализу содержания данного института, следует определиться с его отраслевой принадлежностью. Необходимость этого продиктована той ролью, которую играет земельное право как отрасль в правовой системе Российской Федерации. Тезис о том, что земельное право является самостоятельной отраслью российского права, давно уже не подвергается сомнению. Прежде всего, это является следствием очевидного наличия самостоятельного предмета правого регулирования, каковой объективно составляют земельные отношения, то есть отношения, так или иначе связанные с землей. Однако обращаясь к вопросу о том, с помощью какого метода осуществляется правовое регулирование земельных отношений, дать однозначный ответ не представляется возможным.

Если исходить из известного деления права на частное и публичное, земельное право в такую дихотомическую классификацию однозначно не вписывается. Так, отношения по принадлежности земли, по возникновению прав на землю из договоров (а равно в результате иных сделок) и некоторые другие, очевидно. возникают в сфере реализации частноправовых интересов и, следовательно, регулируются методом частного права. Однако не менее очевидно, что реализация таких функций государственного управления землепользованием и охраной земель, как ведение государственного земельного кадастра, землеустройство, государственный мониторинг земель, контроль за использованием и охраной земель возможна только в сфере публично-правовых интересов с помощью метода публичного права.

Поэтому следует признать, что земельное право является комплексной отраслью российской правовой системы, так как его предмет представляет собой комплекс частноправовых и публично-правовых отношений, неразрывно взаимосвязанных вследствие единства их объекта. При этом публично-правовая составляющая земельного права – институт государственного управления землепользованием и охраной земель – не вызывает сомнений в своей отраслевой принадлежности, поскольку этот институт принадлежит одновременно особенной части административного и общей части земельного права (государственное управление землепользованием и охраной земель – частный случай государственного управления вообще). Поэтому соответствующее законодательство - Федеральный закон от 02.01.2000 "О государственном земельном кадастре"[1], Федеральный закон от 18.06.01 "О землеустройстве"[2] и другие подобные акты – является, несомненно, земельным, а по родовой принадлежности – административным. Очевидно, что в условиях единства нормативной базы говорить о какой-либо конкуренции норм земельного и административного права в рассматриваемой сфере не приходится, чего без соответствующего обоснования нельзя категорически утверждать о сфере связанных с землей частноправовых интересов.

Прежде всего, эти интересы реализуются в процессе решения вопроса о правах на землю. Поэтому, обращаясь к содержанию понятия «законодательство о правах на землю» необходимо указать на его двойственность. С одной стороны, поскольку речь идет об имущественных правах, очевидно, что данный правовой институт не может не включать нормы отрасли, регулирующей имущественные отношения в целом, то есть гражданского права. С другой стороны, поскольку речь идет о правах не на имущество в целом, а именно на землю, вторая неотъемлемая составляющая рассматриваемого института – нормы земельного права. Поэтому исследование проблематики прав на землю, прежде всего, требует ответа на вопрос о том, какое законодательство – гражданское или земельное – пользуется приоритетом в регулировании правоотношений, содержанием которых являются соответствующие права.

В доктринальном плане можно приводить аргументы, обосновывающие две диаметрально противоположные позиции. Первая из них заключается в том, что, поскольку земля является недвижимым имуществом и – в этом качестве – объектом гражданских правоотношений, приоритет в правовом регулировании данных отношений принадлежит гражданскому законодательству. Вторая позиция состоит в том, что в первую очередь земля является природным объектом и, в силу этого, недвижимым имуществом особого рода, особенности правового режима которого закрепляет именно земельное законодательство, которое и должно пользоваться приоритетом. С точки зрения формальной логики, предпочтительнее выглядит именно вторая позиция, поскольку, если разновидность какого-либо родового понятия не имеет особенностей в правовом регулировании, которые отражают ее специфические черты, возникает вопрос о целесообразности легального закрепления самого факта существования такой разновидности.

Однако действующее законодательство содержит немало аргументов именно в пользу единства правового режима недвижимости. Так, ГК РФ в ст.130 ни формально, ни текстуально не выделяет землю и другие природные объекты в качестве особой разновидности недвижимого имущества. Соответственно, в Федеральном законе «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»[3] отражена та же позиция – установлен единый порядок регистрации независимо от видовых характеристик объекта. Более того, Глава IV данного закона, которая называется «Государственная регистрация отдельных видов прав на недвижимое имущество и сделок с ним», по содержанию существенно шире – она определяет также особенности регистрации прав на отдельные виды имущества (предприятия, кондоминиумы, вновь создаваемые объекты недвижимого имущества). Показательно, что земельные участки в числе последних не упомянуты, хотя в п.1 ст. 22. «Государственная регистрация прав на предприятие как имущественный комплекс и сделок с ним» говорится о правах, с одной стороны на земельные участки, а с другой – на иные объекты недвижимого имущества, входящие в состав предприятия как имущественного комплекса. То есть закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», текстуально противопоставляя земельные участки иным объектам недвижимого имущества, в то же время не выделяет никаких процессуальных особенностей возникновения прав на эту разновидность недвижимости.

Поэтому от доктринального обоснования той или иной позиции следует перейти к анализу действующего законодательства. Как представляется, оно закрепляет абсолютный приоритет норм земельного права перед гражданско-правовыми в вопросах регулирования отношений по поводу земли как имущества. В свое время, введение в действие ч.1 ГК РФ позволило утверждать обратное. Так, например, Г.А. Гаджиев, ссылаясь на ч.2 п.2 ст.3 ГК РФ, согласно которой нормы гражданского права, содержащиеся в других законах, должны соответствовать Гражданскому Кодексу, заявил, что это положение, должно обеспечить определенный приоритет ГК РФ в правовом регулировании[4]. Однако подобные утверждения представляются недостаточно обоснованными, более того, не соответствующими истине, исходя из норм гражданского права, содержащиеся в самом Гражданском кодексе. Чтобы в этом убедиться, достаточно произвести детальный анализ норм ГК РФ.

Прежде всего, имеется в виду норма ч.2 п.2 ст.1 (воспроизводящая норму п.3 ст.55 Конституции РФ), согласно которой гражданские права могут быть ограничены на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Очевидно, что в отсутствие каких-либо оговорок, это положение справедливо в отношении любых гражданских прав, объектом которых является любое имущество, включая вещи естественного происхождения. Далее, не менее очевидно, что под указанным федеральным законом следует понимать не только гражданско-правовые акты. Следовательно, в соответствии с упомянутой нормой ГК вполне допустимо ограничение гражданских прав на землю Земельным Кодексом.

Кроме того, в связи с вышеприведенной нормой ч.2 п.2 ст.3 ГК РФ, согласно которой нормы гражданского права, содержащиеся в других законах, должны соответствовать Гражданскому Кодексу, заслуживает внимания вопрос о том, как в ГК определяется содержание основополагающего субъективного гражданского права – права собственности - применительно к земле. Как известно, в общем виде оно включает правомочия владения, пользования и распоряжения. Соответственно, объем права в целом определяется объемом составляющих его правомочий.

Прежде всего, что касается правомочий владения и пользования, любой землепользователь, независимо от титула владения, обязан иметь в виду наличие в ГК РФ статьи 260. Согласно п.2 данной статьи, на основании закона и в установленном им порядке определяются земли сельскохозяйственного и иного назначения, использование которых для других целей не допускается или ограничивается, а пользование земельным участком, отнесенным к таким землям, может осуществляться в пределах, определяемых его назначением. Очевидно, что целевое назначение земель определяется в соответствии с земельным законодательством. Других норм по данному вопросу ГК не содержит, соответственно, в этой части ни о каком противоречии с ч.2 п.1 ст.3 ГК РФ говорить не приходится.

Далее, возможности собственника по распоряжению принадлежащим ему имуществом определяются кругом сделок, которые он может с ним совершить, то есть оборотоспособностью имущества. В соответствии с прямым указанием п.3 ст.129 ГК РФ, 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. Следовательно, перечень сделок с земельными участками определяется земельным законодательством на основе общего перечня гражданско-правовых сделок.

Таким образом, задолго до вступления в силу ныне действующего Земельного кодекса, Гражданский кодекс, обоснованно претендуя на главенство в регулировании имущественных отношений в целом, четко оговорил, что это правило не распространяется на имущественные отношения по поводу природных объектов. В этой связи заслуживает внимания, как данный вопрос решается в земельном законодательстве. В соответствии с п.3 ст.3 Земельного кодекса, имущественные отношения по владению, 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[5]. То есть положения, изначально закрепленные нормами ГК РФ, по сути, в неизменном виде воспроизводятся в ЗК РФ.

Исходя из вышеизложенного, можно констатировать, что в вопросах регулирования имущественных отношений по поводу земли легально закреплен (более того, продублирован в гражданском и земельном законодательстве) абсолютный приоритет норм земельного законодательства. На практике этот приоритет может проявляться двояко. В принципе, любое конкретное правоотношение подобного рода может быть полностью урегулировано земельно-правовыми нормами, без обращения к гражданскому законодательству. В тоже время, в целом применительно к регулированию рассматриваемых правоотношений гражданское законодательство призвано осуществлять восполняющую функцию – его нормы применяются только в том случае, если по данному вопросу отсутствует земельно-правовая норма.

**О законодательном закреплении круга субъектов прав на землю**

Проблема законодательного закрепления круга субъектов прав на землю может рассматриваться в трех аспектах, в соответствии со структурой ст. 5 ЗК РФ, которая называется «Участники земельных отношений». Прежде всего, представляется целесообразным определение различий земельно-правового статуса разных категорий субъектов. Второй момент – частный случай вышеназванной проблемы, в силу специфики своего содержания имеющий самостоятельное значение. Имеется в виду правовое положение в рассматриваемой сфере иностранных граждан и лиц без гражданства. Наконец, несомненный интерес вызывает легально закрепленный перечень понятий и определений, используемых применительно к субъектам прав на землю.

Итак, согласно ч.1 ст.5 ЗК РФ, участниками земельных отношений являются граждане, юридические лица, Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования. Как представляется, все вышеназванные виды субъектов необходимо разделить на две группы, правовое положение которых существенно различается: публично-правовые образования и частные лица. С одной стороны, все они могут являться как собственниками своих земельных участков, так и пользователями чужих. При этом, что касается содержания прав на землю, оно не зависит от вида субъекта – определяющее значение имеет вид права. С другой стороны, нельзя не обратить внимание на очевидное существование принципиальных различий применительно к двум оставшимся элементам правоотношения: в круге объектов прав на землю и в перечне оснований их возникновения и прекращения.

В то же время, несколько менее очевидно происхождение этих различий. Однако оно обусловлено единственным фактором – государство (в широком смысле этого слова) в пределах своей территории является, прежде всего, не участником имущественных отношений, а носителем верховной политической власти – сувереном. Действующий Земельный кодекс не воспроизводит ранее использовавшийся термин «земельный фонд», однако это не меняет главного – все земли в пределах территории государства составляют его земельный фонд. Помимо упомянутых различий в круге объектов прав на землю и в перечне юридических фактов, данное обстоятельство предопределяет ряд исключительных возможностей государства.

Во-первых, в рассматриваемой имущественной сфере это проявляется в том, что земли других собственников могут быть принудительно изъяты для публичных нужд. Однако особого внимания заслуживает вопрос о том, в отношении земель каких именно собственников это право может быть реализовано. Так, и в ст. 279 ГК РФ, и в ст. 55 ЗК РФ речь идет о «собственнике» земельного участка, без каких-либо уточнений. Очевидно, что такое определение включает в себя категорию «частный собственник». В то же время надлежит учитывать, во-первых, федеративное устройство нашего государства, во-вторых, наличие такой разновидности публично-правовых образований, как муниципальные образования.

Если решать вопрос о способе прекращения права на земельный участок одного публично-правового образования в пользу другого (в пользу Российской Федерации – права ее субъекта или муниципального образования, либо в пользу субъекта Российской Федерации – права муниципального образования) путем буквального толкования соответствующих норм, подразумевается именно выкуп, поскольку собственником может быть любое лицо. В то же время, процедура выкупа, закрепленная в соответствующих нормах, подразумевает в этом качестве скорее частное лицо. Однако иной процедуры прекращения права одного публичного собственника в интересах другого действующее законодательство не содержит. Разумеется, здесь возможно использование договорной модели, однако в случае возникновения спора вопрос о возможности применения норм ст. 279 ГК РФ и ст. 55 ЗК РФ остается открытым.

Вторая исключительная возможность государства, что гораздо более существенно, проистекает из ч.1 ст.9 Конституции РФ, согласно которой земля и другие природные ресурсы используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Будучи сувереном, Российская Федерация определяет императивные условия использования и охраны земель на ее территории в интересах народов, проживающих в Российской Федерации, а также, в соответствии с этими условиями, осуществляет управление процессами использования и охраны земель. В то же время, в соответствии со ст.72 Конституции РФ, в пределах, установленных федеральным законодательством, субъекты РФ определяют императивные условия использования и охраны земель в интересах народов, проживающих на их территории, и осуществляют управление процессами использования и охраны земель. То же самое можно сказать и о муниципальных образованиях – с учетом их компетенции.

Таким образом, несмотря на легально закрепленный перечень, включающий пять видов субъектов земельных отношений, целесообразно различать в этой связи две категории: публично-правовые образования и частные лица. Применительно к последней особого внимания заслуживает земельно-правовой статус иностранцев и апатридов. В соответствии с п.2 ст.5 ЗК РФ, права иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц на приобретение в собственность земельных участков определяются в соответствии с настоящим Кодексом, федеральными законами. В числе последних следует упомянуть, прежде всего, ГК РФ, раздел IV которого посвящен международному частному праву. Согласно п.1 ст.1196 ГК РФ иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации гражданской правоспособностью наравне с российскими гражданами, кроме случаев, установленных законом.

То есть, по общему правилу, им предоставлен национальный правовой режим, однако исключения из этого правила во многом сосредоточены именно в сфере регулирования земельных правоотношений. При этом надлежит особо подчеркнуть, что норму п.2 ст.5 ЗК РФ следует толковать расширительно, так как законодательство содержит особенности не только в части приобретения иностранцами земельных участков в собственность. Это касается, прежде всего, собственно Земельного кодекса. Общее правило, в соответствии с которым иностранные граждане, лица без гражданства могут иметь расположенные в пределах территории РФ земельные участки только на праве аренды, за исключением случаев, предусмотренных Земельным кодексом, установлено в п.1 ст.22 данного акта. Такие случаи предусмотрены п.12 ст.30 (предоставление земельных участков для строительства из земель находящихся в публичной собственности), п.5 ст.35 (преимущественное право покупки земельного участка собственником здания, строения, сооружения, находящегося на чужом земельном участке), п.9 ст.36 (приобретение в собственность земельных участков, находящихся в публичной собственности, на которых расположены здания, строения, сооружения).

Однако и в отношении указанных случаев прямо формулируются ограничения. Так, в соответствии с п.3 ст.15 ЗК РФ, вышеназванные лица не могут обладать на праве собственности земельными участками, находящимися на приграничных территориях, перечень которых устанавливается Президентом РФ в соответствии с федеральным законодательством о Государственной границе, и на иных установленных особо территориях в соответствии с федеральными законами. В отношении же ситуации, оговоренной в п.5 ст.35, предусмотрено, что Президент РФ вправе установить перечень видов зданий, строений, сооружений, на которые право преимущественной покупки не распространяется.

Далее, исключения касаются не только самой возможности, но и условий предоставления земельных участков. Так, согласно п.5 ст.28 иностранным гражданам, лицам без гражданства и иностранным юридическим лицам земельные участки из земель, находящихся в публичной собственности предоставляются в собственность только за плату, хотя в виде общего правила допускается возможность их бесплатного приобретения. Кроме того, ограничения устанавливаются не только Земельным кодексом, но и Федеральным законом от 24.07.02 «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».[6] Согласно ст.3 данного закона, иностранные граждане, иностранные юридические лица, лица без гражданства, а также юридические лица, в уставном (складочном) капитале которых доля иностранных граждан, иностранных юридических лиц, лиц без гражданства составляет более чем 50 процентов, могут обладать земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения только на правах аренды.

Таким образом, можно констатировать, что национальный режим в отношении иностранцев и апатридов существенно уточнен в части их способности быть субъектами прав на землю. Наконец, последняя проблема в рассматриваемой сфере касается легально закрепленного перечня понятий и определений, используемых применительно к субъектам прав на землю. В п.3 ст.5 ЗК РФ говорится, что для целей настоящего Кодекса используются следующие пять понятий и их определений: собственники земельных участков (лица, являющиеся собственниками земельных участков); землепользователи (лица, владеющие и пользующиеся земельными участками на праве постоянного (бессрочного) пользования или на праве безвозмездного срочного пользования); землевладельцы (лица, владеющие и пользующиеся земельными участками на праве пожизненного наследуемого владения); арендаторы земельных участков (лица, владеющие и пользующиеся земельными участками по договору аренды, договору субаренды); обладатели сервитута (лица, имеющие право ограниченного пользования чужими земельными участками (сервитут)).

Как представляется, по данному перечню можно сделать ряд замечаний. Прежде всего, вызывает сомнение сама необходимость составления подобного перечня в условиях наличия в ЗК РФ глав III и IV, содержащих перечень прав на землю, которые могут существовать в соответствии с действующим законодательством. Тем более, что перечень прав включает шесть позиций, а перечень правообладателей – всего пять, так как обладатели двух принципиально различных типов прав определены единым термином (обоснованность такого решения будет рассмотрена ниже). Далее, представляется, что под землевладельцами в собственном смысле слова следует понимать всех, чей титул подразумевает владение земельным участком (пять из шести титулов, кроме сервитута). Кроме того, вызывает серьезные нарекания целесообразность подобного вышеприведенному определения понятий (собственник – лицо, являющееся собственником и т.п.).

Наконец, безотносительно предыдущих замечаний, подобный перечень небезупречен и с содержательной стороны. Так, в Главе VI ЗК РФ есть ст.40 «Права собственников земельных участков на использование земельных участков» и ст.41 «Права на использование земельных участков землепользователями, землевладельцами и арендаторами земельных участков». Прежде всего, реальное содержание последней статьи существенно шире формулировки ее названия, так как наряду с правами поименованных в заголовке лиц речь в ней идет также о правах обладателей частных и публичных сервитутов, то есть всех лиц, не являющихся собственниками.

В то же время, в части прав землепользователей, землевладельцев и арендаторов данная статья отсылает к ст.40, оговаривая, что им не принадлежит только право собственности на расположенные на земельном участке многолетние насаждения. Подобная формулировка сама по себе вызывает несколько замечаний. Во-первых, в обеих статьях речь идет не о правах вообще, а о правах именно по использованию земельных участков, в то время как право собственности порождает возможность использования, а не наоборот. Право собственности на расположенные на земельном участке многолетние насаждения возникает у лица в силу владения участком на праве собственности, а не в силу его использования. Во-вторых, норма ст.136 ГК РФ «Плоды, продукция и доходы», которой предусмотрено, что, по общему правилу, поступления от использования имущества принадлежат лицу, использующему это имущество на законном основании, подразумевает в качестве таковых поступлений лишь движимое имущество. Таким образом, статьи 40 и 41 ЗК РФ текстуально различаются относительно прав землепользователей (разумеется, только тех, титул которых подразумевает владение) в части воспроизведения в ст.40 смысла нормы ст.136 ГК РФ. Это обстоятельство само по себе представляется избыточным, не говоря уже о целесообразности наличия в ЗК РФ двух одинаковых по смыслу статей. Кроме того, в этих статьях речь, по сути, идет о правах землепользователей (в собственном смысле этого слова) – их возможности связываются с фактом использования независимо от титула, лежащего в его основе.

Такая же картина наблюдается в отношении обязанностей правообладателей. Так, в ст.42 ЗК РФ говорится об обязанностях собственников земельных участков и лиц, не являющихся собственниками земельных участков, по использованию земельных участков. То есть обязанностями правообладатель также обременяется не в силу факта обладания земельным участком, а в силу факта его использования. Следовательно, имеет смысл говорить об обязанностях не нескольких категорий лиц, а именно землепользователей (лиц, использующих земельные участки независимо от титула, лежащего в основании использования). Поэтому представляется не вполне удачным термин «землеобладатели»[7], предложенный С.А. Боголюбовым в качестве обобщающего для всех перечисленных в п.3 ст.5 категорий лиц, употребление которого не обосновано ни легально, ни доктринально. Кроме того, с формальных позиций вряд ли может быть признан землеобладателем владелец сервитута, который, обладая правом пользования земельным участком, самим участком не обладает.

Таким образом, представляется, что перечень обладателей прав на землю, наполненных различным имущественным содержанием, должен определяться перечнем таких прав. Что же касается обобщающего термина, наиболее оптимальным представляется термин «землепользователи», поскольку наделение любого правообладателя конкретными правами и обязанностями справедливо увязывается с фактом использования земельного участка. Наконец, по поводу необоснованности вышеупомянутого определения обладателей двух принципиально различных типов прав единым термином (землепользователи - лица, владеющие и пользующиеся земельными участками как на праве постоянного (бессрочного) пользования, так и на праве безвозмездного срочного пользования) можно привести следующее соображение: в такой редакции данный термин определяет как обладателя вещного права (постоянного (бессрочного) пользования), так и обладателя обязательственного права (безвозмездного срочного пользования). Такое объединение не имеет под собой никакого обоснования и допустимо лишь при условии их употребления наряду со всеми остальными титулами, обладателей которых можно определить термином «землепользователи».

**О целесообразности законодательного закрепления права частной собственности на землю.**

Согласно ч.2 ст.9 Конституции РФ, земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Следует особо подчеркнуть, что это положение включено в состав основ конституционного строя Российской Федерации. Однако данная формулировка вызывает ряд вопросов. Прежде всего, что понимается под «иными» формами собственности? Вопрос представляется как будто риторическим ввиду отсутствия легально закрепленного определения понятия «форма собственности» наряду с наличием перечня таковых. В то же время, именно наличие последнего позволяет усомниться в целесообразности допущения иных форм собственности, так как очевидно, что формы собственности в нем увязываются с субъектами права собственности.

Здесь надлежит обратиться к основополагающему в сфере регулирования имущественных отношений акту – ГК РФ. Так, в п.1 ст.212 ГК в более общем виде воспроизводится формулировка ч.1 ст.9 Конституции РФ - в Российской Федерации признаются частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. Однако в п.2 этой же статьи говорится о том, что имущество может находиться в собственности граждан и юридических лиц, а также Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований. Очевидно, что к первым двум категориям лиц применимо понятие «частная собственность», к третьей и четвертой – «государственная собственность», к пятой – «муниципальная собственность».

За иными категориями лиц возможность быть субъектом права собственности не признается (разумеется, следует учитывать, что иные категории субъектов права российскому законодательству неизвестны). Следовательно, иные формы собственности возможны лишь при сочетании уже известных, в то время как любое объединение собственников (в рамках как одной формы, так и различных) охватывается понятием «общая собственность». Последнее есть не что иное, как разновидность права собственности наряду с индивидуальной (в данном случае принимается во внимание количество субъектов права собственности, а не их качественные характеристики). Таким образом, в существующем виде российская правовая система не допускает появления «иных» форм собственности[8], поэтому наличие в основополагающем для нее нормативном акте вышеупомянутой формулировки вряд ли можно признать оправданным.

Следующий вопрос, возникающий по поводу формулировки ч.2 ст.9 Конституции, состоит в том, что все-таки является объектом права собственности – природный ресурс или природный объект? Первая позиция, закрепленная конституционно, в этой связи представляется не вполне корректной. Если рассматривать природный объект как обособленную часть природы (участок недр, водоем и т.д.), то природный ресурс есть источник чего-либо полезного, используемый для удовлетворения различных человеческих потребностей. Природным он признается в силу того, что извлекается путем использования природного объекта. Так, в процессе использования участка недр извлекаются полезные ископаемые, водоем используется с целью забора воды и т.п. То есть процесс потребления природного ресурса есть процесс использования природного объекта, реализации собственником природного объекта правомочия пользования.

Данная позиция находит свое подтверждение в действующем законодательстве. Так, например, Раздел II Водного кодекса РФ закрепляет право собственности на водные объекты, Раздел II Лесного кодекса РФ – право собственности на леса (а не водные и лесные ресурсы соответственно). При этом согласно ст.19 ЛК РФ, леса лесного фонда являются федеральной собственностью. Соответственно, частное лицо никак не может приобрести право собственности на такой природный объект, как лес (при условии, что он произрастает на землях лесного фонда). В то же время, препятствий к тому, чтобы стать собственником такого природного ресурса, как древесина, не имеется – достаточно в установленном законом порядке получить у собственника право пользования лесом и на этом основании осуществлять заготовку древесины, приобретая на нее право собственности.

Таким образом, объектом права собственности являются именно природные объекты, а не ресурсы. Однако, не оспаривая возможности последних участвовать в отношениях собственности, следует задаться вопросом о том, насколько категория «собственность» применима к природным объектам. Очевидно, что право собственности опосредует отношения присвоения, которые сводятся к тому, что лицо присваивает результаты своего труда. Именно поэтому в ряду легально закрепленных оснований приобретения права собственности ГК РФ на первое место ставит изготовление новой вещи (согласно ч.1 п.1 ст.218, право собственности на новую вещь, изготовленную лицом для себя, приобретается этим лицом). В силу естественности происхождения природных объектов, данное основание неприменимо к природным объектам.

Однако в отношении природных объектов, которые по своим юридическим характеристикам включаются в состав движимого имущества, возможно приобретение права собственности по основанию, предусмотренному ст.221 ГК РФ (обращение в собственность общедоступных для сбора вещей – лицом, осуществившим их сбор). В то же время, для земли, недр и других природных объектов, относящихся к недвижимости, экономически оправданных оснований приобретения права собственности быть не может. Разумеется, государство как суверен может объявить себя собственником природных объектов в пределах своей территории, допустив возможность их приватизации частными лицами и одновременно поместив в оборот, однако подобное решение, как представляется, не соответствует сути регулируемых отношений. Хотя вопрос о том, является ли земля объектом права собственности, в принципе, закрыт, и рассчитывать на какие-либо изменения в данном случае не приходится.

В то же время, вопрос о целесообразности легального закрепления такой формы собственности на землю, как частная, имеет практическое значение. Здесь следует иметь в виду два момента. Во-первых, необходимо учитывать высокую социально-экономическую значимость земли в качестве условия осуществления в той или иной степени абсолютно всех видов деятельности в сочетании с такой ее характеристикой, как недвижимость. Это сочетание порождает у публично-правового образования, на территории которого находится конкретный земельный участок, оговоренную выше безусловную возможность принудительно выкупить его для собственных нужд при соответствующем обосновании. Разумеется, такая же возможность существует у государства и в отношении любого другого имущества (ст.242 ГК РФ), однако реквизиция обусловлена исключительно качественными характеристиками имущества (его способность использоваться для ликвидации чрезвычайной ситуации), в то время как необходимость выкупа земельного участка для публичных нужд обуславливается, прежде всего, пространственными характеристиками (а не уровнем плодородия, составом почвы и тому подобными качествами). Пожалуй, из этого правила возможны исключения – если участок выкупается для образования особо охраняемой природной территории, но подобного рода исключения не опровергают правила – возможность принудительного прекращения права собственности для публичных нужд в гораздо большей степени надлежит иметь в виду собственнику природного объекта, нежели любого другого имущества.

Второй момент, имеющий значение при ответе на вопрос о целесообразности легального закрепления права частной собственности на землю, связан с вышеупомянутым тезисом о необоснованности применения категории «собственность» к природным объектам. Так, очевидно, что конкретному лицу земельный участок нужен, прежде всего, для использования. Не менее очевидно его право присваивать результаты использования такого участка (выращенный урожай, возведенную недвижимость). В то же время, остается непонятным происхождение возможности распоряжаться таким участком путем его отчуждения на возмездной основе. В обмен на передаваемое право собственник получает его денежный эквивалент – цену. Очевидно, что основу цены вещи призвана составлять ее стоимость, включающая затраты на производство. Однако цена вещи естественного происхождения данной составляющей не содержит и, таким образом, целиком составляет прибыль отчуждателя, что вряд ли можно признать обоснованным. Наиболее ярким примером может служить возмездное отчуждение участка, полученного бесплатно в ходе приватизации.

Земельная политика современного российского государства направлена на постепенное вытеснение таких юридических оснований владения земельными участками частными лицами, как постоянное пользование и пожизненное владение, титулом собственности, однако с учетом всего вышеизложенного более обоснованной представляется следующая схема. Собственником земли от лица общества в целом выступает государство. В случае возникновения у частного лица потребности в получении земельного участка, он получает его у государства. Последнее остается собственником участка, а у частного лица возникает ограниченное вещное право, позволяющее реализовывать свои потребности посредством использования участка, но исключающее возможность отчуждения предоставленного ему имущества. Участок может передаваться правообладателем во временное пользование третьим лицам, а также может быть возвращен государству. Если правообладатель в процессе использования участка произвел его улучшения, ему возмещается стоимость улучшений (затрат на их осуществление).

Сегодняшняя модель допускает абсурдную ситуацию, когда бесплатно переданный в порядке приватизации участок государство, в случае возникновения в нем нужды, обязано будет выкупить, предлагаемая модель такую ситуацию исключает. При этом она абсолютно не противоречит ч.2 ст.9 Конституции при условии ее буквального толкования – результаты использования таких свойств земли, как плодородие или способность служить пространственным базисом при размещении других объектов, безусловно, будут являться собственностью землепользователя. То есть отсутствие частной собственности на землю как природный объект, которая не может быть присвоена частным лицом в силу естественности происхождения, компенсируется правом собственности на результаты использования ее ресурсов. Вполне возможно, что по мере превращения России в экономически развитое и фактически правовое государство наше общество сможет подняться до реализации этой модели на практике.

**О законодательном закреплении особенностей содержания права собственности на землю.**

Особенности содержания права собственности на землю проявляются, прежде всего, в содержании составляющих его правомочий. Однако, что касается правомочия владения земельным участком, оно осуществляется аналогично владению любой другой недвижимостью. Наибольшей спецификой обладает правомочие пользования земельным участком в плане наличия довольно существенных ограничений. Прежде всего, право использовать земельный участок в отношении определенных категорий участков является также обязанностью. Так, согласно ст.44 ЗК РФ, право собственности на земельный участок прекращается в силу принудительного изъятия у собственника его земельного участка в порядке, установленном гражданским законодательством. Ст.284 ГК РФ предусмотрено, что, земельный участок может быть изъят у собственника в случаях, когда участок предназначен для сельскохозяйственного производства либо жилищного или иного строительства и не используется для соответствующей цели в течение трех лет, если более длительный срок не установлен законом.

Очевидно, что данное правило вызвано к жизни уникальными свойствами земли как средства общественного производства. Прежде всего, земля, так или иначе, выступает пространственным базисом для размещения объектов недвижимости и в силу этого - необходимым условием осуществления абсолютного большинства видов человеческой деятельности. Кроме того, земля является в буквальном смысле средством сельскохозяйственного производства. И если в первом случае возможен, в принципе, поиск альтернативы: использование водного или воздушного пространства, то в качестве производителя органической материи земля в обозримом будущем незаменима. Поэтому уникальные свойства земли обуславливают уникальную черту ее правового режима – в отношении любого другого имущества использование является правом собственника, но не его обязанностью.

Далее, использование земельного участка во всех случаях должно быть целевым, рациональным и экологически безопасным, поскольку, согласно ст. 285 ГК РФ, земельный участок может быть изъят у собственника, если использование участка осуществляется с грубым нарушением правил рационального использования земли, установленных земельным законодательством, в частности, если участок используется не в соответствии с его целевым назначением или его использование приводит к существенному снижению плодородия сельскохозяйственных земель либо значительному ухудшению экологической обстановки.

Требование целевого использования, безусловно, является исключением из общего правила, согласно которому собственник вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие закону и не нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц (п.2 ст.209 ГК РФ), в том числе - определять назначение его использования. Согласно п.2 ст.7 ЗК РФ, правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий, хотя любой вид разрешенного использования из предусмотренных зонированием территорий видов выбирается самостоятельно, без дополнительных разрешений и процедур согласования. Таким образом, целевое назначение земельного участка оставляет его собственнику широкий выбор вариантов использования, но – в довольно жестких рамках. При этом сама по себе обязанность целевого использования не является уникальной чертой правового режима земель – согласно ч.1 п.2 ст288 ГК РФ, жилые помещения предназначены для проживания граждан.

Что касается обязанности рационального использования, ее также можно отнести к уникальным чертам правового режима земли. Обязанность же экологически безопасного использования, на первый взгляд, представляется общеправовой – в соответствии со ст.58 Конституции РФ каждый обязан сохранять природу и окружающую среду. В то же время, вышеприведенное требование имеет совершенно определенный круг адресатов – собственников земли и других природных объектов. Согласно п.3 ст.209 ГК РФ (который воспроизводит норму ч.2 ст.36 Конституции РФ), собственник земельного участка использует его свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде.

Из данной нормы можно вывести имеющее принципиальное значение следствие, касающееся запрета собственнику земельного участка причинять ущерб окружающей среде. В отношении права собственности на земельный участок решающее значение имеет не то, что субъект права является собственником, а то, что объектом права собственности является земельный участок – природный объект, то есть часть окружающей среды. Таким образом, смысл нормы п.3 ст.209 ГК РФ состоит в том, что собственник земельного участка не вправе причинять вред самому земельному участку, несмотря на то, что тот является его собственностью. Этот вывод находит свое подтверждение в ст.42 ЗК РФ, согласно которой использование земельных участков должно осуществляться способами, которые не должны наносить вред окружающей среде, в том числе земле как природному объекту. Кроме того, аналогичная по смыслу норма содержится в п.1 ст.6 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

Таким образом, неиспользование, нецелевое, нерациональное, небезопасное экологически использование в определенных случаях может привести к прекращению права собственности на земельный участок. Здесь следует отметить, что А.К. Голиченков в комментарии к ЗК РФ указывает на то, что, по его мнению, норма ст.285 ГК РФ «хотя и содержится в ГК РФ, но регулирует отношения по использованию и охране земель, то есть является нормой земельного права. Согласно ч.3 п.1 ст.2 комментируемого Кодекса нормы земельного права, содержащиеся в других федеральных законах, должны соответствовать настоящему Кодексу. Следовательно, с момента вступления в силу ЗК РФ указанная выше норма ст.285 ГК РФ не может применяться».[9]

С вышеприведенным высказыванием вряд ли можно согласиться. Представляется, что в данной ситуации следует учитывать не общую норму ч.3 п.1 ст.2 ЗК РФ, в которой речь идет о земельных отношениях безотносительно их содержания, а носящую специальный характер норму п.3 ст.3 ЗК РФ, согласно которой имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено земельным, законодательством. Тот факт, что ЗК РФ «не предусматривает такого основания, как изъятие земельного участка у собственника» в соответствии со ст.285 ГК РФ[10], сам по себе отнюдь не исключает возможности применения данной нормы.

Так, в ст.44 ЗК РФ говорится о принудительном изъятии у собственника его земельного участка, но перечень оснований такого изъятия не конкретизируется. А.К. Голиченков пишет, что ЗК РФ «содержит три основания принудительного изъятия земельных участков: изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд; конфискация земельного участка; реквизиция земельного участка».[11] Прежде всего, следует отметить, что реквизиция в трактовке ст.51 ЗК РФ, являясь основанием принудительного изъятия земельного участка, вряд ли может быть включена в перечень оснований прекращения права собственности (о чем идет речь в ст.44 ЗК РФ), так как предполагает временное изъятие земельного участка с выдачей документа о реквизиции, а не прекращение носящего постоянный характер права собственности, оформляемое в соответствии с Федеральным законом «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». Что касается существа рассматриваемого вопроса, конкретизация отдельных оснований прекращения права собственности в ЗК РФ не сопровождается оговоркой о том, что иные основания, поименованные в ГК РФ, к прекращению права собственности на земельные участки не применяются. В отсутствие такой оговорки исключать какие-либо основания прекращения права собственности, предусмотренные ГК РФ, из перечня применимых к праву собственности на земельные участки, представляется некорректным.

Здесь следует отметить еще одно обстоятельство. А.К. Голиченков пишет по поводу нормы ст.285 ГК РФ: «Нужно иметь в виду, что сходные действия рассматриваются Земельным кодексом как основание принудительного прекращения прав на земельный участок лиц, не являющихся его собственниками».[12] Однако данное обстоятельство вызвано тем, что в ст.287 ГК РФ говорится о том, что прекращение прав на земельный участок, принадлежащих арендаторам и другим лицам, не являющимся его собственниками, ввиду ненадлежащего использования участка этими лицами осуществляется по основаниям и в порядке, которые установлены земельным законодательством. Таким образом, ст. 45,46,47 ЗК РФ восполняют пробел в гражданском законодательстве относительно оснований прекращения иных, кроме права собственности, прав на землю. В отношении же права собственности вопрос решается непосредственно гражданским законодательством, поскольку земельным законодательством иное не предусмотрено.

В то же время, в данном вопросе есть еще одна проблема, связанная с нормой п.1 ст.286 ГК РФ «Порядок изъятия земельного участка ввиду его ненадлежащего использования». Согласно этой норме орган государственной власти или местного самоуправления, уполномоченный принимать решения об изъятии земельных участков по основаниям, предусмотренным статьями 284 и 285 настоящего Кодекса, а также порядок обязательного заблаговременного предупреждения собственников участков о допущенных нарушениях определяются земельным законодательством. Далее в ст.286 ГК РФ говорится о том, что, если собственник земельного участка письменно уведомит орган, принявший решение об изъятии земельного участка, о своем согласии исполнить это решение, участок подлежит продаже с публичных торгов. Если собственник земельного участка не согласен с решением об изъятии у него участка, орган, принявший решение об изъятии участка, может предъявить требование о продаже участка в суд.

Исходя из вышеизложенного, очевидно, что механизм исполнения решения об изъятии участка закреплен непосредственно в ГК РФ. Проблема возникает в связи с тем, что ЗК РФ не определяет вышеупомянутый орган государственной власти или местного самоуправления, а также порядок обязательного заблаговременного предупреждения собственников участков о допущенных нарушениях. Здесь следует согласиться с мнением Е.Л. Мининой, которая пишет о том, что в данном случае следует ориентироваться на нормы ст.54 ЗК РФ, устанавливающей такую процедуру в отношении землевладельцев и землепользователей».[13] Дополнительным аргументом в пользу справедливости вышеприведенного мнения служит ч.2 п.3 ст.6 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», которая называется «Принудительное изъятие и прекращение прав на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения». В соответствии с данной нормой, заявление в суд о принудительном изъятии у собственника земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения направляется по правилам, установленным ЗК РФ для принудительного прекращения прав на земельный участок лица, не являющегося его собственником, ввиду ненадлежащего использования земельного участка.

Таким образом, правомочие пользования в структуре права собственности на земельный участок по отношению к возможности собственника абстрактного имущества использовать его обладает весьма существенной спецификой. Не менее специфичными особенностями обладает и правомочие распоряжения земельным участком. В общем случае, правомочие распоряжения подразумевает возможность определять юридическую судьбу вещи путем изменения ее назначения, состояния (вплоть до уничтожения) или принадлежности (вплоть до отчуждения). Собственнику земельного участка, прежде всего, принадлежат не все упомянутые возможности. Так, упомянутой выше ст.7 ЗК РФ в императивной форме закреплена обязанность использования земельного участка в соответствии с целевым назначением. Что касается возможности изменить его назначение, в ст.8 ЗК РФ «Отнесение земель к категориям, перевод их из одной категории в другую», в зависимости от формы собственности и категории земель, это отнесено к компетенции Правительства РФ, органов исполнительной власти субъектов РФ либо органов местного самоуправления. То есть, применительно к земельным участкам возможность изменения назначения является не правомочием в структуре субъективного имущественного права, а полномочием органа публичной власти.

Возможность изменять состояние объекта права собственности, хотя и присуща собственнику земельного участка, но содержание этой возможности существенно ограничено за счет невозможности ухудшать его. Ухудшение состояния земельного участка, как уже отмечалось, может стать основанием для прекращения права собственности. Наконец, также существенно ограничено содержание правомочия распоряжения земельным участком, хотя степень ограничения зависит от принадлежности участка к той или иной категории земель. Так, в соответствии со ст.27 ЗК РФ большое количество земельных участков изъято из оборота (земельные участки, занятые находящимися в федеральной собственности такими объектами, как государственные природные заповедники и национальные парки, объекты использования атомной энергии и др.) или ограничено в обороте (земельные участки в пределах лесного фонда, предоставленные для нужд связи и др.). Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» содержит также существенные ограничения в отношении соответствующей категории земель.

**Об определении в земельном законодательстве содержания иных прав на землю.**

Право собственности на землю является основополагающим среди имущественных прав на землю, так как предоставляет его обладателю наибольшее количество юридически обеспеченных возможностей определенного поведения в отношении земельного участка. В то же время, земельный участок может быть объектом правоотношений, содержание которых включает в себя различные права на землю. Все эти права можно разделить на две группы по способу определения их содержания: вещные права (содержание которых определяется непосредственно законом) и обязательственные права (содержание которых в каждом конкретном случае определяется соглашением сторон в рамках закона). К числу вещных прав, помимо права собственности (основанной на законе возможности по своему усмотрению владеть, пользоваться и распоряжаться земельным участком, принимая на себя бремя его содержания) также относятся иные вещные права (основанные на законе возможности в той или иной мере владеть, пользоваться и распоряжаться земельным участком, с учетом усмотрения собственника, в той или иной мере принимая на себя бремя его содержания). В число иных вещных прав пока еще можно включать право пожизненного наследуемого владения, право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, право ограниченного пользования чужим земельным участком (сервитут). Перечень обязательственных прав исчерпывается правом аренды (возмездное срочное пользования) и правом безвозмездного срочного пользования.

Обращаясь к вопросу о содержании иных прав на землю в действующем законодательстве, следует, прежде всего, обратиться к перечню иных вещных прав. Здесь следует иметь в виду существование принципиальных различий в определении их содержания действующими Гражданским и Земельным кодексами. Разумеется, по изложенным выше причинам в случае противоречия должны применяться нормы последнего, однако соответствующие нормы Гражданского кодекса формально все еще действуют. Этот факт имеет особое значение в связи с тем, что, в соответствии с п.1 ст.4 Федерального закона от 25.10.2001 «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»[14] в той или иной степени признаны утратившими силу десять законов и постановлений высших органов законодательной власти, вступивших в противоречие с новым Земельным кодексом. В то же время, его введение в действие никак не затронуло Гражданский кодекс, нормы которого содержат немало прямых противоречий с нормами земельного кодекса. Поэтому формальный повод для соответствующего сопоставления имеется.

Перечень ограниченных вещных прав на землю открывается правом пожизненного наследуемого владения земельным участком. В историческом аспекте право пожизненного наследуемого владения – традиционный институт постсоветского земельного права, который изначально был призван в какой-то мере компенсировать отсутствие частной собственности граждан на землю. Однако в современных условиях, когда частная собственность на землю получила достаточно широкое распространение, действующее законодательство предусматривает, что предоставление земельных участков гражданам на праве пожизненного наследуемого владения не допускается. При этом право пожизненного наследуемого владения земельным участком, находящимся в государственной или муниципальной собственности, приобретенное гражданином ранее, сохраняется.

Как следует из определения, субъектами права пожизненного наследуемого владения является только одна категория лиц, которая способна передавать это право по наследству, а именно – граждане. В соответствии с п.2 ст.21 ЗК РФ, распоряжение земельным участком, находящимся на праве пожизненного наследуемого владения, не допускается, за исключением перехода прав на земельный участок по наследству, государственная регистрация перехода права пожизненного наследуемого владения земельным участком по наследству проводится на основании свидетельства о праве на наследство. Однако в ст. 267 ГК РФ «Распоряжение земельным участком, находящимся в пожизненном наследуемом владении»[15] закреплена совсем иная модель - не допускаются лишь продажа, залог такого участка и совершение его владельцем других сделок, которые влекут или могут повлечь отчуждение земельного участка, при этом владелец земельного участка может передавать его другим лицам в аренду или безвозмездное срочное пользование.

Такое решение представляется абсолютно обоснованным – еще римскими юристами был сформулирован принцип: «никто не может передать другому больше прав на вещь, чем имеет сам». Поэтому отчуждение (передача в собственность) земельного участка, находящегося в пожизненном наследуемом владении, как и любого другого имущества, возможно лишь его собственником. Не обладая правом собственности на имущество, передать его другому лицу можно лишь с разрешения собственника. В общем случае такое разрешение может быть оформлено договором между собственником и отчуждателем, но если собственником является публично-правовое образование, оно может содержаться непосредственно в его законе или ином нормативном акте. Так, например, ГК РФ непосредственно разрешает субъектам права хозяйственного ведения отчуждение принадлежащего им на этом титуле движимого имущества.

С другой стороны, логическое толкование принципа невозможности передать другому больше прав, чем имеется у правообладателя, позволяет прийти к выводу о том, что, опять-таки в общем случае, лицо может передать другому свои права в том объеме, в котором они ему принадлежат. И только в том случае, если это затрагивает права третьих лиц на передаваемую вещь, предполагается получение их согласия (так, закрепленные ГК РФ общие правила требуют, например, согласия арендодателя-собственника на передачу вещи в субаренду, согласия залогодержателя на распоряжение вещью залогодателем-собственником). Однако передачу земельного участка, находящегося в пожизненном наследуемом владении, во временное пользование другим лицам собственник-государство в Земельном кодексе прямо запрещает.

Такое решение вряд ли следует признать оправданным даже без ссылки на норму ст. 267 ГК РФ - гипотетически можно было бы закрепить в ЗК РФ, например, требование о необходимости получения в рассматриваемом случае согласия собственника, хотя это требование явно является избыточным. Проблема в том, что действующее земельное законодательство фактически изымает земельные участки, находящиеся в пожизненном наследуемом владении, из гражданско-правового оборота, полностью лишая владельцев возможности распоряжения ими (за исключением посмертного распоряжения). В то же время, согласно п.3 ст.21 ЗК РФ, граждане, имеющие земельные участки в пожизненном наследуемом владении, имеют право приобрести их в собственность, а именно: каждый гражданин имеет право однократно бесплатно приобрести в собственность находящийся в его пожизненном наследуемом владении земельный участок, при этом взимание дополнительных денежных сумм помимо сборов, установленных федеральными законами, не допускается.

Тем самым подразумевается, что такой титул, как право пожизненного наследуемого владения, с течением времени должен быть полностью вытеснен правом собственности. Поэтому вряд ли возможно согласиться с О.М. Козырь, которая указывает на необходимость подчеркнуть, что перерегистрация является правом, а не обязанностью лиц, владеющих участками на праве пожизненного наследуемого владения.[16] Напротив, представляется, что право приобрести в собственность находящийся в пожизненном наследуемом владении земельный участок фактически трансформируется в обязанность – путем непропорционального увеличения налогового бремени, возлагаемого на тех владельцев, которые еще не воспользовались этим правом, по сравнению с владельцами, приобретшими право собственности.

Примерно так же обстоит дело и с правом постоянного (бессрочного) пользования земельным участком. Право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком в историческом плане также является институтом, призванным восполнить отсутствие права собственности на землю, но не для граждан, а для юридических лиц. Согласно п.1 ст.20 ЗК РФ, в постоянное (бессрочное) пользование земельные участки предоставляются уже не любым юридическим лицам, а только государственным и муниципальным учреждениям, федеральным казенным предприятиям, органам государственной власти и местного самоуправления. Все остальные юридические лица, в соответствии с п.2 ст.3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» обязаны переоформить право постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на право аренды земельных участков или приобрести земельные участки в собственность по своему желанию до 1 января 2004 года.

Необходимо отметить, что данная норма породила достаточно серьезную проблему, которая неразрешима без внесения соответствующих изменений в законодательство. Так, О.М. Козырь пишет, что новый ЗК РФ ограничил круг субъектов права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками, исключив из него коммерческие организации.[17] Против этого следует привести два возражения: во-первых, из круга субъектов права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками исключены не все коммерческие организации (имеются в виду федеральные казенные предприятия), во-вторых, из него исключены не только коммерческие организации (имеются в виду учреждения, созданные частными лицами).

В этой связи возникает вопрос: на каком титуле будут владеть землей унитарные предприятия (кроме казенных) и частные учреждения (если собственником земельного участка, предоставленного им, является собственник остального имущества)? Поскольку право собственности, очевидно, исключается, остается только право аренды. Однако в этом случае возникает следующий вопрос: поскольку арендодателем будет выступать собственник остального имущества юридического лица, в чем смысл установления арендных отношений? Почему не заставить унитарное предприятие или частное учреждение платить собственнику за использование любого переданного им имущества арендную плату? И даже если допустить возможность (но не целесообразность) аренды земельного участка унитарным предприятием, такая возможность исключается из соображений здравого смысла в отношении частного учреждения. Очевидно, что абсолютно бессмысленно возвращать собственнику имущества учреждения в виде арендной платы часть средств, ранее переданных собственником учреждению для финансирования его деятельности.

Более того, даже если в рассматриваемых случаях отказаться от требования возмездности использования земельных участков унитарными предприятиями и учреждениями, предложив вместо аренды безвозмездное срочное пользование (в условиях запрета обращаться к праву постоянного (бессрочного) пользования), такое решение вряд ли можно будет назвать приемлемым. Передача собственником созданному им юридическому лицу включаемого в основные фонды имущества во временное пользование, как представляется, противоречит сути возникающих отношений – прочее имущество передается в вещное право, не ограниченное во времени. По крайней мере, в этой связи непонятно различие между казенным предприятием (которое получает земельный участок в постоянное пользование, а прочую недвижимость – в оперативное управление) и другими унитарными предприятиями (которые получают земельные участки во временное пользование, а прочую недвижимость – в хозяйственное ведение). И тем более непонятно различие между публичными и частными учреждениями, которые прочую недвижимость равно получают в оперативное управление, а земельные участки – также по-разному.

Здесь надо также отметить, что в ходе развития постсоветского земельного права к числу субъектов права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками законом были отнесены граждане. Однако согласно п.2 ст.20 ЗК РФ гражданам земельные участки в постоянное (бессрочное) пользование более не предоставляются. При этом право постоянного (бессрочного) пользования находящимися в государственной или муниципальной собственности земельными участками, возникшее у граждан ранее, сохраняется.

В то же время содержание права постоянного (бессрочного) пользования в действующие Земельный и Гражданский кодексы также определяют по-разному. Так, согласно п.4 ст.20 ЗК РФ, граждане или юридические лица, обладающие земельными участками на праве постоянного (бессрочного) пользования, не вправе распоряжаться этими земельными участками. Однако в соответствии со ст.270 ГК РФ «Распоряжение земельным участком, находящимся в постоянном пользовании», лицо, которому земельный участок предоставлен в постоянное пользование, вправе передавать этот участок в аренду или безвозмездное срочное пользование только с согласия собственника участка. В этой части ситуация аналогична той, что возникла с правом пожизненного наследуемого владения. Дальнейшее развитие событий также предопределено – согласно п.5 ст.20 ЗК РФ, каждый гражданин имеет право однократно бесплатно приобрести в собственность находящийся в его постоянном (бессрочном) пользовании земельный участок, аналогично участкам, предоставленным на праве пожизненного наследуемого владения.

К числу ограниченных вещных прав на землю относится также право ограниченного пользования чужим земельным участком (сервитут). Интересно, что земельное законодательство как будто самоустраняется от правового регулирования отношений, связанных с возникновением данного права, поскольку, согласно п.1 ст.23 ЗК РФ, частный сервитут устанавливается в соответствии с гражданским законодательством. В то же время, согласно п.4 той же статьи, сервитут может быть срочным и постоянным. В связи с этим возникает вопрос: на каком основании право срочного пользования определяется термином «сервитут», если последний со времен римских юристов относится к числу вещных прав, одним из атрибутов которых является бессрочность?

Здесь следует обратиться также к закрепленному в ЗК РФ понятию «публичный сервитут». Очевидно, что таковой к числу вещных прав не относится, однако его рассмотрение в нашем случае обусловлено тем, что публичный сервитут – одно из наиболее вероятных обременений вещных прав на земельные участки. Весьма спорным представляется тезис о том, что публичный сервитут устанавливается законом или иным нормативным правовым актом Российской Федерации, нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, нормативным правовым актом органа местного самоуправления (п.2 ст.23 ЗК РФ). Сервитутом обременяется индивидуально определенное имущество, следовательно, акт об установлении сервитута - индивидуальный правовой акт, применимый к конкретному правоотношению по поводу конкретного объекта. Нормативный акт может лишь определять цели обременения (как это сделано в п.3 ст.23 ЗК РФ), основания его установления (как это крайне неудачно сделано в п.2 той же статьи) и т.п. Поэтому представляется, что основанием для установления публичного сервитута может быть решение владельца земельного участка, органа исполнительной власти (если владелец не оспаривает его) либо суда (если владелец не согласен с установлением обременения).

Наконец, заслуживает особого интереса одна из разновидностей публичных сервитутов – для свободного доступа к прибрежной полосе. О.М. Козырь пишет: «Известно, что при законодательном запрете на приватизацию земель в пределах прибрежной полосы за последние годы, в первую очередь в начале 90-х годов, большое число земельных участков по берегам рек и озер было передано в частную собственность для строительства дач, коттеджей, баз отдыха. В результате население было лишено права свободного доступа к водным объектам. Установление публичных земельных сервитутов может помочь в решении этой проблемы».[18] Представляется, что незаконная приватизация не лишила население права свободного доступа к водным объектам - это право было нарушено. Поэтому оно, как любое нарушенное право, подлежит защите – надлежит создать условия для фактической реализации юридически обеспеченной возможности либо исключить законодательное закрепление такой возможности.

Помимо вещных прав и их обременений, заслуживают внимания также обязательственные права на землю, прежде всего - право аренды земельных участков, то есть право возмездного срочного пользования. Общие положения об аренде содержатся в главе 34 ГК РФ, однако в силу вышеуказанных причин они применяются к отношениям по аренде земельных участков только в том случае, если это не противоречит специальным правилам, содержащимся в земельном законодательстве. Именно эти специальные правила и вызывают наибольший интерес

Так, прежде всего это относится к закрепленной в п. 5 ст.22 ЗК РФ возможности арендатора передать свои права и обязанности по договору аренды земельного участка третьему лицу, в том числе отдать арендные права земельного участка[19] в залог и внести их в качестве вклада в уставный капитал хозяйственного товарищества или общества либо паевого взноса в производственный кооператив в пределах срока договора аренды земельного участка без согласия собственника земельного участка при условии его уведомления, если договором аренды земельного участка не предусмотрено иное. Далее отмечается, что в указанных случаях ответственным по договору аренды земельного участка перед арендодателем становится новый арендатор земельного участка, за исключением передачи арендных прав в залог. Последняя оговорка вряд ли необходима, так как право аренды не передается в буквальном смысле залогодержателю (не переходит к нему в силу залога) – право залога всего лишь обременяет право аренды. Кроме того, согласно п. 6 ст.22 ЗК РФ, арендатор земельного участка имеет право передать арендованный земельный участок в субаренду в пределах срока договора аренды земельного участка без согласия собственника земельного участка при условии его уведомления, если договором аренды земельного участка не предусмотрено иное.

Таким образом, ЗК РФ закрепляет в отношении аренды земель правила, диаметрально противоположные тем, что установлены ГК РФ для аренды прочего имущества, согласно которым распоряжение правом аренды (а, следовательно, арендованным имуществом) допускается, по общему правилу, лишь с согласия собственника-арендодателя. Однако предложенное в ЗК РФ решение представляется необоснованным в силу того, что, по общему правилу, распоряжаться имуществом может лишь его собственник. Не обладая правом собственности на имущество, передать иные свои права на него другому лицу можно лишь с разрешения собственника. Как уже отмечалось выше, в общем случае лицо может передать другому свои права в том объеме, в котором они ему принадлежат, но если это затрагивает права третьих лиц на передаваемую вещь, предполагается получение их согласия. В то же время закрепленная в ЗК модель предполагает в виде общего правила распоряжение чужим имуществом без участия в распоряжении им его собственника – собственник не участвует в осуществлении права, принадлежащего, в конечном счете, ему.

На практике это может привести к крайне неприятным последствиям: собственник, который не позаботился о том, чтобы включить в договор условие о запрете перенайма без его согласия, может оказаться участником правоотношения, в котором его контрагентом выступает недобросовестный субъект. Если новый арендатор не исполняет либо ненадлежаще исполняет свои обязанности, вероятность удовлетворения обращенных к нему претензий арендодателя является величиной случайной, что исключается в том случае, когда контрагента определяется с учетом воли арендодателя. Разумеется, недобросовестность арендатора позволяет требовать расторжения договора аренды, однако требование о возмещении понесенных убытков может остаться без удовлетворения в силу отсутствия у нового арендатора имущества в необходимом количестве. К прежнему арендатору предъявить претензии уже невозможно, хотя именно ему собственник передал в пользование свое имущество.

Поэтому представляется необоснованным предложенное О.М. Козырь объяснение такого решения. Она пишет по поводу п. 5 ст.22 ЗК РФ, что данная норма включена в Земельный кодекс с учетом сложившейся практики передачи земель, находящихся в государственной собственности, в долгосрочную аренду, при которой при изменении экономических условий у арендатора, влекущих невозможность дальнейшего использования им земли, арендатор полностью попадал в зависимость от городской администрации и не имел возможности эффективно распорядиться правом аренды.[20] По поводу этого суждения можно привести два возражения.

Во-первых, если речь идет только о долгосрочной аренде только государственных земель, почему эта норма касается всех арендодателей, особенно если учесть, что п.9 ст.22 ЗК РФ специально посвящен долгосрочной аренде земель, находящихся в публичной собственности и, в том числе, воспроизводит общую норму п.5 ст.22? Во-вторых, если п.5 и п.9 ст.22 сформулированы таким образом, чтобы избежать злоупотреблений со стороны арендодателя, для чего в них включена оговорка «если договором аренды земельного участка не предусмотрено иное»? Воспользовавшись этой оговоркой, соответствующий орган в Типовом договоре аренды земельного участка закрепит обязательность получения его согласия на перенаем, и все усилия законодателя окажутся тщетными. Пострадать может лишь добросовестный арендодатель – частное лицо, однажды передавшее земельный участок в аренду без соответствующей оговорки.

Наконец, категорические возражения вызывает норма п.11 ст22 ЗК РФ, согласно которой изъятые из оборота земельные участки не могут быть переданы в аренду, за исключением случаев, установленных федеральными законами. Здесь налицо грубое нарушение правил формальной логики: если имущество изъято из оборота, оно не может быть предметом сделок вообще и договоров аренды в частности, если имущество сдается в аренду, оно тем самым помещается в оборот. Очевидно, что в случае противоречия между федеральным законом и законом формальной логики должен действовать последний.

**Список литературы**

[1] Собрание законодательства РФ, 2000, №2, ст.149

[2] Российская газета, №118 – 119, 23.06.2001.

[3] Собрание законодательства РФ, 1997, №30, ст.3594

[4] Е.Л. Минина. О некоторых проблемах развития земельного законодательства на современном этапе. Государство и право, 1997, №3, с.36.

[5] Здесь, правда, следует отметить, что по поводу содержания п.3 ст.3 Земельного кодекса возникает вопрос, ответ на который, как представляется, содержится скорее в сфере юридической техники, нежели в правовой доктрине. Дело в том, что вряд ли возможно признать наличие имущественных отношений по совершению сделок с земельными участками наряду с отношениями по распоряжению ими. Очевидно, что, хотя не любой акт распоряжения земельным участком можно назвать сделкой, совершение сделки с земельным участком в любом случае является актом распоряжения.

[6] Российская газета, 2002, 27 июля.

[7] Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации / Под ред. С.А. Боголюбова. - М.: Проспект, 2001, с.25.

[8] Следовательно, ч.2 ст.9 Конституции РФ и п.1 ст.212 ГК РФ следует толковать ограничительно.

[9] А.К. Голиченков, Г.А. Волков, О.М. Козырь. Земельный кодекс Российской Федерации. Постатейный научно-практический комментарий. М., 2002, с.166.

[10] Там же.

[11] Там же, с.164-165

[12] Там же, с.166.

[13] Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации / Под ред. С.А. Боголюбова. - М.: Проспект, 2001, с.144.

[14] Собрание законодательства РФ", 2001, N 44, ст. 4148

[15] Представляется, что соответствующая норма ГК РФ, определяющая объект права, сформулирована намного более корректно: «земельный участок, находящийся в пожизненном наследуемом владении» (а не «земельный участок, находящийся на праве пожизненного наследуемого владения», как в ЗК РФ).

[16] А.К. Голиченков, Г.А. Волков, О.М. Козырь. Указ. соч., с.94.

[17] Там же, с.90.

[18] Там же, с.103.

[19] Также неудачная формулировка – подразумеваются арендные права на земельный участок как объект прав, а не его права как субъекта.

[20] А.К. Голиченков, Г.А. Волков, О.М. Козырь. Указ. соч., с.99.