

S.A. Charkin
Theoretical Problems
of the Property Right to Land
Plots at the Present Stage
of Legal Reform

The problem of correlation between the constitutional-legal and sectoral regulation of property relations is considered. New legal structures in the area of common property are examined. The problems of building a civilized real estate market in relation to the right to the state and municipal property are revealed.

Key words and word-combinations: the land plot, the property right, possession, use, disposal, proprietary relationship, private and public law.

Рассматривается проблема соотношения конституционно-правового и отраслевого регулирования отношений собственности. Исследуются новые правовые конструкции в сфере общей долевой собственности. Показаны проблемы построения цивилизованного рынка недвижимости применительно к праву государственной и муниципальной собственности.

Ключевые слова и словосочетания: земельный участок, право собственности, владение, пользование, распоряжение, вещные правоотношения, частное и публичное право.

УДК 347.243
ББК 67.407.1

С.А. Чаркин

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ НА ЗЕМЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ ПРАВОВОЙ РЕФОРМЫ

Проблемы собственности традиционно были в центре внимания представителей различных общественных наук, включая и юридическую науку. В настоящее время после разработки и публичного обсуждения Концепции развития гражданского законодательства 2009 г. [1], а также программы широких социально-экономических преобразований, озвученных в январе – феврале 2012 г. В.В. Путиным, интерес к теоретическим и практическим аспектам теории земельной собственности несомненно возрос. В связи с этим представляется необходимым обратить внимание на ряд доктринальных вопросов, имеющих прямое отношение и к правоприменительной практике.

1. *Проблема различного понимания права собственности в конституционном, гражданском, земельном и иных отраслях права; необходимость поиска «общего знаменателя».* Как отмечал В.В. Старженецкий, «с точки зрения отдельных отраслей российского права (конституционного, гражданского) содержание и объем права собственности является различным. Если в конституционном праве понятие права собственности практически совпадает с аналогичным европейским, то в гражданском праве оно несколько уже. Таким образом, в российской правовой системе можно выделить несколько уровней правового регулирования права собственности, каждый из которых имеет

свои особенности» [2, с. 99]. Данную позицию разделяют и другие исследователи. Так, А.И. Василянская считает, что «конституционно-правовое понимание права на частную собственность шире его гражданско-правового понимания, поскольку включает в себя как субъективное абсолютное вещное право, относящееся к категории основных прав, так и одну из основ конституционного строя. Конституционное право на частную собственность наполняется конкретным содержанием благодаря гражданско-правовым нормам, конкретизирующим и детализирующим нормы конституционного права» [3, с. 10].

Представляется, что распространенное мнение о том, что конституционное понимание права собственности «шире» отраслевого, носит неоднозначный характер. Можно выделить ряд значимых аспектов взаимодействия норм конституционного и отраслевого законодательства о собственности.

А. Конституция России 1993 г. отличается от конституций Германии, Франции, Италии и ряда иных зарубежных стран тем, что в ней отсутствуют всякие упоминания о социальной функции собственности и вытекающих из этого обязанностях частных собственников. Такие нормы есть в отраслевом законодательстве – гражданском, земельном, градостроительном и т.д. Например, Земельный [4] и Градостроительный [5] кодексы РФ ограничивают права частного собственника по застройке принадлежащего ему участка интересами соседей и других жителей. Для этого органами местного самоуправления принимаются Правила землепользования и застройки; в соответствии с ними территория муниципального образования делится на территориальные зоны, для каждой из которых устанавливается градостроительный регламент, определяющий разрешенные параметры застройки всех участков конкретной территориальной зоны.

Б. Конституция России не упоминает юридических лиц в качестве субъектов права собственности. Единственное исключение сделано в ст. 36 Конституции, упоминающей «объединения» граждан как субъект права собственности на землю. В остальных случаях речь идет только о гражданах. Так, согласно ч. 2 ст. 35 Конституции «каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами». Под «каждым» в Конституции понимается совокупность физических лиц, что ясно видно из ст. 20 («каждый имеет право на жизнь»), ст. 42 («каждый имеет право на благоприятную окружающую среду») и т.д. Таким образом, гражданское и земельное законодательство «шире» Конституции и дополняет субъектный состав правоотношений собственности.

В. В конституционных отношениях субъектом права государственной собственности выступает народ Российской Федерации (субъектом права муниципальной собственности – население муниципального образования), а в гражданско-правовых отношениях таким субъектом является Российская Федерация, ее субъекты, муниципальные образования в лице своих специально уполномоченных органов. Следовательно, в последнем случае конституционное понимание субъекта публичной собственности действительно является более широким, чем отраслевое.

Наличие данных «нестыковок» конституционного и отраслевого законода-

тельства не следует понимать как необходимость немедленного внесения изменений в Конституцию. В данном случае речь идет, с одной стороны, о необходимости дальнейшего развития научной доктрины и потребности в новых разъяснениях Конституционного Суда РФ, а с другой – о вполне естественном различии содержания общих и специальных норм права.

2. *Дискуссия об отрицании форм собственности и содержании «иных» форм собственности.* Данную дискуссию начал Е.А. Суханов, полагавший, что формы собственности представляют собой экономические, а не юридические категории. Их нельзя отождествлять с правом собственности или его разновидностями, выделяя и противопоставляя на этом основании, поскольку формы собственности как экономические отношения получают различные юридические формы выражения, не сводящиеся только к праву собственности [6, с. 22–26]. В том же духе высказывается и С.С. Алексеев, полагая, что существует две основные разновидности собственности: собственность как таковая (то есть частная собственность) и государственная собственность [7, с. 50].

Данная позиция встретила неожиданно резкую критику со стороны ряда ведущих российских ученых. Так, А.Я. Рыженков и А.Е. Черноморец отмечали, что «понятие “форма” имманентно присуще собственности, так же, как и право. Оно означает тот факт, что отношения присвоения материальных благ в обществе, составляющие сердцевину понятия “собственность”, проявляются в многочисленных вариациях. Эти варианты классифицируются по определенным критериям на формы и виды» [8, с. 386–387].

Между тем, с практической стороны дела, данная дискуссия носит несколько схоластический характер. В самом деле, спорящие стороны не отрицают существования у любого собственника трех правомочий – владения, пользования и распоряжения, равно как и наличия различных субъектов права собственности (частных и публичных). Спор же по большому счету идет лишь о допустимости использования отечественной политэкономией установленных категорий, определяющих принадлежность (присвоенность) определенного имущества частным или публичным субъектам.

Учитывая историческую привязанность российской юридической науки к отдельным терминам еще советского происхождения, полагаем возможным их использование. На наш взгляд, для теории и практики намного более важным, чем признание или отрицание термина «форма собственности», выступает выявление субъектного состава собственников, а также содержания принадлежащих им правомочий. В этом смысле интересна дискуссия о существовании «иных форм собственности», упомянутых в Конституции России.

По мнению А.И. Мелихова, в содержание указанной категории включаются общая долевая и общая совместная собственность, собственность коренных и малочисленных народов, собственность иностранных государств на земельные участки в границах территории Российской Федерации [9, с. 16]. Есть точка зрения, что наряду с государственной, муниципальной и частной существует и общественная собственность [10, с. 11]. В.А. Тархов и В.А. Рыбаков считают, что «иные» формы собственности, упоминаемые в Конституции РФ, – это коллективная (корпоративная) и личная собственность [11, с. 83]. Другие

авторы предлагают установить «открытый перечень форм собственности на земельные участки», специально выделив среди них собственность религиозных организаций и собственность казачьих обществ [12, с. 9].

Представляется, что в данном случае речь идет не более чем о вариациях частной собственности отдельных категорий юридических лиц.

С позиций межотраслевого подхода наибольший интерес представляет выделение общей собственности на земельные участки, субъектами которой являются (в разных сочетаниях) органы государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, органы местного самоуправления и частные лица.

3. *Новая теория общей долевой собственности на недвижимость.* В последние годы в российской и зарубежной правовой литературе все чаще обсуждается юридическая конструкция «таймшер», под которой понимается форма владения собственностью, когда один объект недвижимости (например, земельный участок с расположенным на нем отелем) сдается в аренду нескольким лицам. Эта схема, появившаяся в Европе в 1960-е годы, сегодня популярна на курортах Европы, США, в странах Карибского моря.

Существуют разные схемы таймшера. В одном случае владелец имеет право пользоваться апартаментами в течение одной недели раз в два года, в другом – на протяжении целого месяца каждый год. Но наиболее распространен вариант, когда владелец таймшера останавливается в апартаментах только на одну конкретную неделю в году и не может изменять дату.

У таймшера как формы собственности есть много общего с долевой собственностью, когда нескольким собственникам принадлежат доли в одном объекте недвижимости. Как и в таймшере, при долевой собственности имущество можно сдавать в аренду, передавать в безвозмездное пользование или по наследству. Однако между ними есть и ряд различий. Во-первых, долевая собственность гораздо дороже, поскольку система таймшера обычно позволяет проживать в доме одну неделю в году, а владелец долевой собственности имеет право пользования недвижимостью (включая земельные участки) в течение всего года. Во-вторых, владелец таймшера не получает права собственности на объект, а лишь приобретает возможность проводить определенное время на курорте. Кроме того, долевая собственность зачастую растет в цене, и свою долю можно выгодно продать, что затруднительно в случае с таймшером [13].

В европейских странах неоднозначен подход к определению юридической природы таймшера. Отметим, что во Франции и Португалии возможен вещный таймшер в виде общей долевой собственности. Как и в российском законодательстве, сособственник имеет преимущественное право покупки (ст. 1410 ГК Португалии), и при его нарушении любой из сособственников вправе требовать перевода прав покупателя на себя в течение шести месяцев со дня совершения сделки купли-продажи имущества третьему лицу [14]. Из этого следует, что в рамках таймшера происходит установление отношений собственности не в пространственном, а во временном смысле, когда одним и тем же недвижимым имуществом (земельным участком с расположенным на нем отелем) его сособственники пользуются в различные временные промежутки, не встречаясь друг с другом и являясь полноценными собственниками этого имущества, не обре-

менного соседями. Сегодня данная конструкция в российском праве имеет обязательственный характер, регулируется в добровольном порядке по соглашению сторон и требует надлежащего правового регулирования в гражданском законодательстве.

4. *Проблема построения цивилизованного рынка недвижимости применительно к праву государственной и муниципальной собственности.* В современной российской и зарубежной научной литературе опубликовано множество работ о социальной функции собственности (а именно частной собственности), необходимости формирования цивилизованного рынка недвижимости, под которым понимается соблюдение опять-таки частными собственниками установленных для них государством правил, и т.д. Нисколько не возражая против такой постановки вопроса, вместе с тем хочется обратить внимание на то, что Российское государство, признавая равенство всех форм собственности и устанавливая единые правила поведения для всех собственников, само не спешит их выполнять, что порождает ряд коллизий, существование которых невозможно в правовом государстве.

Речь в данном случае идет о существовании в российском праве правовой конструкции «неограниченная государственная собственность на землю». В самом общем виде ее суть состоит в том, что, по общему правилу, органы местного самоуправления распоряжаются (но не владеют и не пользуются) земельными участками, которые не принадлежат на праве собственности ни им самим, ни каким-либо иным органам государственной власти. Между тем, исходя из норм Гражданского кодекса РФ [15], на объекты недвижимости (включая и земельные участки), которые являются абстрактными и не индивидуализированными на местности (посредством межевания и кадастрового учета), не может возникать никакого права собственности – ни частного, ни публичного.

В этом смысле нет оснований соглашаться с Д.Ф. Климовым, считающим, что земли, соответствующие критериям отнесения земельных участков к федеральной собственности, до проведения процедуры разграничения также являются объектом права федеральной собственности [16, с. 7]. Данный вывод не подкреплен нормами ГК и ЗК РФ об индивидуализации недвижимости.

Существует два вида неограниченной государственной собственности:

А. Небольшие по площади земельные участки, которые технически можно индивидуализировать в рамках существующих технологий межевого дела: это как застроенные, так и незастроенные земельные участки в населенных пунктах (например, под многоквартирными домами), на землях сельскохозяйственного назначения и т.д. Представляется, что эти участки будут в самое ближайшее время сформированы, а их правообладатели начнут платить предусмотренные законом налоги и сборы. Соответственно, органы публичной власти сформируют такие участки под своими объектами недвижимости (школами, больницами и т.д.), а также вынесут незастроенные участки под строительство на торги.

Б. Земельные участки, находящиеся в публичной собственности, которые по техническим причинам затруднительно сформировать и поставить на кадастровый учет: это почти все земли лесного и водного фонда (занимающие сотни тысяч гектар), земли на Крайнем Севере, земли особо охраняемых территорий

и многие другие. Проблема заключается в том, что, например, любой заповедник, занимающий тысячи гектаров, не имеет границ и кадастрового паспорта на эту территорию. В результате управленческое решение о его создании не влечет, вопреки требованиям п. 6 ст. 2 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» [17], отнесение данной территории к федеральной собственности. И дело даже не в том, что у такой территории неопределенный гражданско-правовой статус – это проблема межотраслевая. Так, если нет четко установленных границ заповедника, в ряде случаев трудно привлечь к административной или уголовной ответственности нарушителя правового режима такой территории.

Аналогичные проблемы имеют и земельные участки, занятые объектами инженерной и транспортной инфраструктуры, поскольку финансирование из федерального бюджета в рамках специальных целевых программ – ремонта, например, местных автомобильных дорог – невозможно, если собственник этой дороги юридически не определен, а у самого объекта нет границ и кадастрового паспорта. Сегодня работы по формированию таких участков ведутся фрагментарно, в результате чего государство устанавливает в сфере земельной недвижимости двойные стандарты – для себя и для частных собственников.

Отсутствие надлежащим образом урегулированных отношений государственной собственности ставит под вопрос и законность оборота отдельных природных ресурсов. Например, большинство водных объектов потенциально должны находиться в федеральной собственности, однако право федеральной собственности на соответствующие земельные участки из состава земель водного фонда не зарегистрировано Росреестром. Следовательно, распоряжаясь такими земельными участками (например, выдавая разрешение на строительство сооружений – искусственных земельных участков – островов), государство выступает не как публичный собственник, а как орган управления. Между тем представляется, что государственное управление в данном случае должно сводиться не к распоряжению имуществом, а к осуществлению таких регулятивных функций, как мониторинг, учет, контроль и т.д.

Нельзя утверждать, что органы государственной власти не предпринимают никаких попыток решить эту проблему. Так, согласно п. 6 ст. 39 Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости» [18], согласование местоположения границ проводится *без их установления на местности* в случае, если земельные участки, местоположение границ которых согласовывается, являются лесными участками, земельными участками в составе земель особо охраняемых природных территорий и объектов или в составе земель сельскохозяйственного назначения, предназначенных для осуществления традиционного природопользования коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Таким образом, закон допускает существование абстрактных земельных участков как объектов права публичной собственности.

На наш взгляд, существует два выхода из сложившейся ситуации. Прежде всего следует отказаться от универсальной конструкции права собственности на недвижимость, сложившейся в научной доктрине и законодательстве. В связи с

этим необходимо нормативно закрепить, что для частной собственности существуют одни стандарты, а для публичной – другие (как это и происходит на практике), но тогда ни о каких перспективах построения в России правового государства говорить не приходится. Кроме того, из федерального бюджета должны быть выделены огромные средства для приведения в соответствие управленческих решений о создании или функционировании таких объектов с их конечным результатом – закреплением соответствующих земельных участков в публичную собственность. С позиций необходимости построения в России цивилизованного рынка недвижимости выбор последнего варианта будет способом повышения эффективности действия права при регулировании отношений собственности на землю. Наличие же «двойных стандартов» размывает содержание категории «справедливость в праве» и затрудняет эффективное правоприменение.

5. *Дискуссия о юридической природе вещных правоотношений.* В последние годы в научной литературе высказывается мнение о том, что вещные правоотношения следует рассматривать в качестве относительных, определенных по составу и конкретизированных по содержанию правоотношений. Но кто в этом случае будет обязанной стороной? По мнению ряда авторов – государство, представляющее собой правопорядок (не казну как частноправовой феномен, а именно публичный правопорядок). Оно в лице своих органов обеспечивает закрепление, всеобщую защиту прав и интересов уполномоченного лица, гарантирует его права.

В этом смысле правоотношение собственности, иные вещные правоотношения – суть особая форма имущественно-правового диалога собственника с государством, в котором он от имени всех иных лиц определяет условия признания, обеспечения, защиты своих прав на вещь. Если рассматривать их сквозь призму традиционного деления права на частное и публичное, то следует признать публично-, а не частноправовыми, как принято считать, поскольку они основываются не на договоре, а на законе и в них реализуется общий интерес. Данное обстоятельство объясняет, почему никак не связанные с собственником правовыми обязательствами лица становятся обязанными перед ним и должны соблюдать его права. Объяснение кроется в том, что стороной этих отношений является государство как всеобщая правовая корпорация, выражающая публичный интерес [19, с. 48–49].

Другие специалисты полагают, что сущностью общественного отношения собственности является не связь собственника с каждым несобственником, выражающая признание или непризнание последним «хозяйственного господства» собственника над вещью, а связь собственника и общества, заключающаяся в признании власти собственника над материальным благом в целом [20, с. 10]. С такой позицией трудно согласиться. Главное возражение против этой концепции, на наш взгляд, заключается в том, что государство – это не абстрактная величина, не только политический символ, но и вполне конкретный субъект гражданских и земельных правоотношений, в которые оно вступает посредством уполномоченных органов. Следовательно, возникают вполне логичные вопросы: какой именно орган государственной власти РФ или субъекта РФ будет субъектом такого правоотношения? какие именно права и обязанности у него при этом возникнут? что

такое с точки зрения гражданского права «всеобщая правовая корпорация», каков ее правовой статус? Ответа у оппонентов на эти вопросы нет. Аналогичным образом трудно себе представить правоотношение между «собственником и обществом», поскольку «общество» в правовом смысле неперсонифицировано, а потому его права и обязанности в сфере недвижимости непонятны.

Итак, правоотношения собственности на земельные участки – это разновидность межотраслевых вещных имущественных правоотношений, характеризующаяся возможностью частного или публичного собственника владеть, пользоваться и распоряжаться земельным участком свободно, если это не нарушает права и законные интересы частных лиц либо публичные интересы (обеспечение охраны окружающей среды, безопасности и т.д.).

Библиографический список

1. Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации: одобрена решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 7 окт. 2009 г. // Вестн. ВАС РФ. 2009. № 11.
2. *Старженецкий В.В.* Россия и Совет Европы: право собственности. М., 2004.
3. *Василянская А.И.* Конституционное право на частную собственность в современной России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011.
4. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 окт. 2001 г. № 136-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147; 2011. № 51. Ст. 7448.
5. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 дек. 2004 г. № 190-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 16; 2011. № 50. Ст. 7343.
6. Гражданское право: учебник: в 4 т. / отв. ред. Е.А. Суханова. М., 2005. Т. 2.
7. *Алексеев С.С.* Право собственности. Проблемы теории. М., 2008.
8. *Рыженков А.Я., Черноморец А.Е.* Очерки теории права собственности (прошлое и настоящее). Волгоград, 2005.
9. *Мелихов А.И.* Право частной собственности на земельные участки: конституционно-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2007.
10. *Шитьков С.В.* Генезис и эволюция права собственности в истории российского права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.
11. *Тархов В.А., Рыбаков В.А.* Собственность и право собственности. М., 2007.
12. *Будяков Е.О.* Совершенствование регламентации права собственности на земельные участки: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.
13. URL: <http://www.im.ru/articles/26899.html>
14. *Сирик Н.В.* Договор на передачу права пользования недвижимым имуществом на определенный период: перспективы правового регулирования в Российской Федерации. URL: <http://library.shu.ru/pdf/2008/01/01/sr08.pdf>
15. Гражданский кодекс Российской Федерации. М., 2012.
16. *Климов Д.Ф.* Правовой механизм реализации права государственной (федеральной) собственности на земли промышленности в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.
17. Об особо охраняемых природных территориях: Федер. закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 12. Ст. 1024; 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7043.
18. О государственном кадастре недвижимости: Федер. закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ (в ред. от 21 июля 2011 г.) // СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4017; 2011. № 50. Ст. 7365.
19. *Архипов С.И.* Проблема права собственности // Правоведение. 2007. № 1.
20. *Размыслович С.* Содержание конституционно-правового регулирования режима государственной собственности // Право и жизнь. 2002. № 47.