

К.ю.н. Писарев Г.А.

Московский государственный областной социально-гуманитарный институт, Россия

Публичный интерес как основание ограничения права собственности на землю

Одним из ключевых положений Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации в части совершенствования оборота земельных участков, воспринятых Проектом изменения Гражданского кодекса Российской Федерации (далее - Проект), является создание новой системы вещных прав на объекты недвижимого имущества, главнейшим из которых является земельный участок. Отдельные вещные права предполагается допустить только в отношении земельных участков. Расширенный перечень вещных прав в отношении земельных участков традиционен для развитых правовых порядков и изначально опирается на традиции римского права.

В соответствии со ст. 223 Проекта предлагается установить следующий перечень вещных прав: собственности, право постоянного владения и пользования земельным участком, право застройки, сервитут, право личного пользования (узуфрукт), ипотека, право приобретения чужой недвижимой вещи, право вещной выдачи, право оперативного управления, право ограниченного владения земельным участком. При этом все перечисленные виды вещных прав, за исключением права собственности, представляют собой ограниченные вещные права.

Большая часть из указанных ограниченных вещных прав вводится в российское гражданское право впервые. Некоторые их ближайšie аналоги, в частности, право вещной выдачи, можно обнаружить лишь в дореволюционном законодательстве. Право приобретения чужой недвижимой вещи является абсолютной новеллой.

По мнению Е. Ю. Чмыхало, существующий набор ограниченных вещных прав на земельные участки несовременен, не отвечает потребностям российского гражданского оборота, так как не рассчитан на значительное число отношений в связи с использованием земельных участков из состава государственных или муниципальных земель для различных целей, например под застройку. В свою очередь, совершенствование системы вещных прав на земельные участки должно

осуществляться не посредством умножения числа разновидностей таких прав, а созданием базовых моделей, к которым относятся право застройки (суперфиций) и право постоянного владения и пользования (эмфитевзис). Таким образом, уже при подготовке изменений действующего гражданского законодательства основной акцент был сделан на интересы государства как одного из крупнейших собственников земельных участков.

Необходимо отметить, что в перечень вещных прав, определенный Проектом, не включены право постоянного бессрочного пользования и право пожизненного наследуемого владения, хотя Концепция предполагала их сохранение в перечне. Сохранение этих прав предполагается только на переходный период, который, однако, может быть весьма длительным. По истечению этого переходного периода предполагается, что право постоянного бессрочного пользования и право пожизненного наследуемого владения будут заменены в силу закона на другие вещные права - право постоянного владения и пользования земельным участком и право застройки.

Исключительность земельного участка как объекта права собственности проявляется в целом ряде ограничений при осуществлении правомочий собственника. В Проекте воспроизводится существующее положение об ограниченном характере использования собственником принадлежащего ему участка. Так, согласно п. 2 ст. 286 Проекта собственник осуществляет свои правомочия в отношении земельного участка в соответствии с его целевым назначением и разрешенным использованием, а также с учетом природоохранных требований. В свою очередь целевое назначение определяется категорией земельного участка, которые определены в Земельном кодексе Российской Федерации (далее - ЗК РФ). Помимо традиционного положения, предусмотренного ст. 286 Проекта о том, что собственник земельного участка вправе владеть, пользоваться и распоряжаться им, совершать любые действия с земельным участком, не противоречащие закону и не нарушающие права и законные интересы других лиц, в Проекте предусмотрен и ряд дополнительных ограничений. Так, ст. 293 и ст. 295 Проекта устанавливается, что права собственника земельного участка могут быть ограничены законом в публичных интересах или в интересах соседей.

В Проекте не уточняется, что имеется в виду под публичными интересами. На наш взгляд, следует прийти к выводу о том, что речь идет о соблюдении действующих экологических, санитарных и т.п. требований.

В соответствии с п. 1 ст. 295 Проекта в порядке установления ограничений в публичных интересах земельный участок может быть изъят в порядке реквизиции (ст. 295.1) либо временно занят с лишением собственника возможности осуществлять права по владению, пользованию и распоряжению земельным участком (ст. 295.2).

Реквизиция не является новым явлением для отечественного гражданского права. Ст. 235 ГК РФ рассматривает реквизицию как один из способов принудительного изъятия государством имущества у собственника. При этом согласно ст. 242 ГК РФ в случаях стихийных бедствий, аварий, эпидемий, эпизоотий и при иных обстоятельствах чрезвычайного характера имущество в интересах общества по решению государственных органов может быть изъято у собственника в порядке и на условиях, установленных законом, с выплатой ему стоимости имущества.

Что касается реквизиции земельных участков, то в ЗК РФ есть специальная норма, а именно, п. 1 ст. 51 ЗК, в соответствии с которым, в случаях стихийных бедствий, аварий, эпидемий, эпизоотий и при иных обстоятельствах, носящих чрезвычайный характер, земельный участок может быть временно изъят у его собственника уполномоченными исполнительными органами государственной власти в целях защиты жизненно важных интересов граждан, общества и государства от возникающих в связи с этими чрезвычайными обстоятельствами угроз с возмещением собственнику земельного участка причиненных убытков (реквизиция) и выдачей ему документа о реквизиции.

В ЗК РФ говорится о временном изъятии земельного участка, в отличие от действующего ГК РФ. Однако в Проекте предусмотрены оба этих варианта.

Согласно ст. 295.2 Проекта права собственника земельного участка могут быть ограничены в публичных интересах с сохранением его права собственности на земельный участок. В частности, в публичных интересах могут быть ограничены право владения и (или) пользования земельным участком с сохранением за собственником возможности распоряжения земельным участком.

Переход права собственности на земельный участок к другому лицу не влияет на содержание ограничений права собственности на такой участок, установленных в публичных интересах.

Таким образом, суть этих ограничений состоит в том, что пользование и владение земельным участком можно осуществлять в

общественных интересах без согласия собственника. В действующем законодательстве эти ограничения установлены ст. 23 ЗК РФ, регулирующей отношения публичного сервитута. Согласно п. 2 указанной статьи публичный сервитут устанавливается законом или иным нормативным правовым актом Российской Федерации, нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, нормативным правовым актом органа местного самоуправления в случаях, если это необходимо для обеспечения интересов государства, местного самоуправления или местного населения, без изъятия земельных участков. Установление публичного сервитута осуществляется с учетом результатов общественных слушаний.

Таким образом, можно констатировать, что публичный сервитут является одним из правовых средств обеспечения общественных интересов в процессе регулирования земельных отношений, которое закреплено в земельном законодательстве. При этом специфика публичного сервитута заключается в том, что его установление обусловлено не интересами конкретного собственника земельного участка, а общественными интересами и оно не связано непосредственно с нуждами соседнего земельного участка. Отдельные виды публичных сервитутов предусмотрены Водным кодексом РФ (ст. ст. 43 и 44) и Лесным кодексом РФ (ст. 21).

Таким образом, в Проекте есть и сервитут как вещное право, и одновременно есть ограничение права собственности в публичных интересах, которые выполняют одинаковые функции, то есть ограничивают правомочия собственника по владению и пользованию земельным участком. Однако следует учитывать то, что ограничение права собственности применяется в тех случаях, когда установление публичного сервитута невозможно.

Следует отметить, что Проект не указывает публичный сервитут в качестве вида сервитутов. Представляется, что норма ст. 295.2 Проекта, устанавливающая ограничение права собственности на земельный участок в публичных интересах без изъятия участка у собственника, будет заменой публичного сервитута.

В соответствии со ст. 223 Проекта предлагается установить следующий перечень вещных прав: собственности, право постоянного владения и пользования земельным участком, право застройки, сервитут, право личного пользования (узуфрукт), ипотека, право приобретения чужой недвижимой вещи, право вещной выдачи, право оперативного

управления, право ограниченного владения земельным участком. При этом все перечисленные виды вещных прав, за исключением права собственности, представляют собой ограниченные вещные права. Право постоянного владения и пользования земельным участком, право застройки устанавливаются только в отношении земельных участков, остальные вещные права могут устанавливаться на земельные участки и иные объекты недвижимости, а некоторые права и на другие вещи.

Литература:

Чмыхало Е.Ю. О некоторых проблемах дальнейшего развития земельного законодательства // Экологическое право. 2009. № 5/6.