

Н.М. Митякина

*Митякина Надежда Михайловна — кандидат юридических наук,
доцент кафедры трудового и предпринимательского права*

*Белгородский государственный национальный исследовательский
университет*

Некоторые вопросы ограничения прав на землю

Статья 56 Земельного кодекса РФ¹ посвящена правовому регулированию ограничения прав на землю. Эти нормы с некоторыми незначительными изменениями действуют с момента вступления в силу Земельного кодекса. В ранее действовавшем законодательстве также предусматривалась возможность ограничения земельных прав, в частности об этом упоминалось в статьях 54, 83, 89, 90, 91 Земельного кодекса РСФСР 1991 года², в статье 21 Земельного кодекса РСФСР 1970 года³, в статье 24 Земельного кодекса РСФСР 1922 года⁴, то есть, можно считать, что институт ограничения прав на землю возник одновременно с самими правами, насчитывает не один десяток лет и, что логично, в общем отвечает сути правового режима земли как имущества и как природного объекта. Двойственная сущность земли, необходимость ее сохранения и воспроизводства, публичный интерес в землепользовании — все это предопределяет существование ограничений земельных прав.

Тем не менее, несмотря на значительную историю существования ограничений прав на землю, и в настоящее время есть проблемные и спорные аспекты данного института. Так, в первую очередь прояснения требует само основное понятие рассматриваемого института земельного права — термин «ограничение прав». Законодательные нормы об ограничениях земельных прав сконструированы так, как будто данный термин хорошо изучен, однозначно понимаем и не требует легального определения. На самом деле в правовой науке нет четкого и однозначного представления о сущности и природе ограничения земельных прав.

О.И. Крассов считает, что ограничения прав лиц на земельные участки «представляют собой форму закрепления в законодательстве пределов осуществления субъективных прав лиц на земельные участки, соблюдение которых препятствует нанесению ущерба объектам, в том числе природным, и сооружениям, в интересах которых установлены ограничения, но не препятствует пользованию земельным участком в соответствии с его основным целевым назначением»⁵.

Е.А. Галиновская, рассматривая режим охранных или защитных зон с точки зрения земельного законодательства, считает, что этот режим — совокупность норм, составляющих ограничение прав на землю согласно статье 56 ЗК РФ⁶. Об этом же говорит Л.А. Тихомирова: «В силу требований ст. 56 Земельного кодекса РФ особые условия использования земельных участков и режим хозяйственной деятельности в охранных и санитарно-защитных зонах являются ограничениями прав на землю»⁷.

В.А. Петрушкин, говоря об ограничениях земельных прав, оперирует понятием «режим ограниченного осуществления субъективных прав»⁸, из чего можно констатировать, что автор отождествляет данные ограничения именно с ограничениями правомочий правообладателя.

Что касается конкретизации перечня правомочий правообладателя, которые могут подвергаться ограничениям, то в этом вопросе усматривается четыре научные тенденции.

Представители одного взгляда считают, что ограничения в смысле статьи 56 ЗК РФ могут касаться только правомочия пользования. О.И. Крассов указывает, что ограничения прав не касаются правомочия владения, то есть права собственника, пользователя, владельца или арендатора фактически (физически) обладать земельным участком. Также действующее законодательство не предусматривает ограничений распоряжения земельным участком в связи с установлением ограничений прав на него⁹.

¹ Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (в ред. от 29.07.2017) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 21.01.2018).

² Земельный кодекс РСФСР от 25 апреля 1991 г. № 1103-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 22, ст. 768.

³ Об утверждении Земельного кодекса РСФСР: закон РСФСР от 1 июля 1970 г. (вместе с Земельным кодексом РСФСР) // Ведомости ВС РСФСР. 1970. № 28, ст. 581.

⁴ О введении в действие Земельного Кодекса, принятого на 4 сессии IX созыва: постановление ВЦИК от 30 октября 1922 г. (вместе с «Земельным Кодексом Р.С.Ф.С.Р.») // СУ РСФСР. 1922. № 68, ст. 901.

⁵ Крассов О.И. Право частной собственности на землю. М., 2000. С. 267.

⁶ Галиновская Е.А. Земельное правоотношение как социально-правовое явление: монография. М., 2015.

⁷ Тихомирова Л.А. Зоны с особыми условиями использования территорий: особенности правового регулирования // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 23.2.2018).

⁸ Петрушкин В.А. Актуальные проблемы правовой модели системы оборота недвижимости: монография / науч. ред. В.В. Витрянский. М., 2014.

⁹ Крассов О.И. Право собственности на землю в странах Европы: монография. М., 2014.

Вторая точка зрения включает в ограничения правомочия владения и пользования. Так, Г.В. Савенко считает, что «по смыслу положений подп. 1 и 2 п. 2 ст. 56 ЗК РФ ограничение прав на землю направлено в первую очередь на особенность владения и пользования земельными участками, а из этих двух правомочий, если уместно говорить в данном случае о количественной стороне, законодатель чаще делает акцент на втором правомочии»¹.

Третьи ученые утверждают, что ограничения могут касаться всех трех возможных правомочий распоряжения землей. В частности, Е.Л. Минаева высказывает точку зрения, что к ограничениям прав на землю относится «все, что ограничивает право владения, пользования или распоряжения земельным участком, в том числе, например, ограничение оборотоспособности земельных участков, которое регулируется ст. 27 ЗК РФ»².

Наконец, еще по одному мнению, в содержание ограничений включается и пользование, и распоряжение.

Представляется, что возможность применения ограничений к владению землей лишена смысла в силу специфики самого правомочия владения, которое представляет собой фактическое и физическое обладание, которое просто объективно не требует ограничений.

Поэтому принципиальным, на наш взгляд, является ответ на вопрос о возможности включения в понятие ограничений прав на землю в контексте статьи 56 ЗК РФ ограничений распоряжения. От решения этой проблемы зависит и ответ на вопрос соотношения терминологически сходных понятий «ограничения прав на землю» и «ограничения оборотоспособности земли», ибо возможность земли быть предметом сделок проистекает как раз из правомочия распоряжения ею.

С.А. Боголюбов и В.П. Мозолин пишут, что статья 56 ЗК РФ предусматривает ограничения гражданского оборота земель³, то есть авторы оперируют искомым понятием в связи с ограничением оборота земель.

Предлагая пути совершенствования земельно-правовых норм об ограничениях прав, Р.Г. Аракельян среди прочего считает обоснованным внесение в статью 56 ЗК РФ запрета на совершение сделок купли-продажи, аренды, дарения, ренты в отношении зарезервированного земельного участка, а также на внесение его в уставный капитал юридических лиц⁴. И это свидетельствует о том, что он включает в содержание рассматриваемого понятия ограничение не только правомочия пользования, но и распоряжения.

Иного мнения придерживается Г.В. Савенко, утверждающий, что оборотоспособность земельных участков представляет собой возможность определять юридическую судьбу земельного участка его собственником в пределах, установленных законом, то есть распоряжаться им⁵. А так как распоряжение он не включает в ограничения, то оборотоспособность не следует путать с ограничениями прав.

Также призывают отличать понятия «ограничение оборотоспособности земель» и «ограничение прав на землю» А.П. Анисимов, С.В. Дзагоев и Л.Т. Кокоева⁶.

Еще одним проблемным аспектом природы ограничений прав на землю является вероятность включения в искомое понятие ограничений форм собственности на землю (закрепление исключительной государственной собственности), ограничение возможностей некоторых субъектов (например, иностранцев) на приобретение земель в частную собственность, ограничения предельных размеров земельных участков. Этот аспект, на наш взгляд, напрямую связан с вышеприведенным вопросом об ограничениях правомочия распоряжения. Так как закрепление исключительной государственной собственности на землю с одной стороны ограничивает возможности частных лиц на приобретение данных земель, с другой стороны — ограничивает публичного собственника в его правомочии распоряжения (он не может совершать распорядительные действия, которые влекут переход права собственности). То же самое и с приобретением земли (в частности, сельскохозяйственной) иностранцами и лицами без гражданства. Запрет на такие действия обоюдный, он касается и собственника.

Что касается предельных размеров земельных участков, то их установление также препятствует не только возникновению права собственности, но и распоряжению своим земельным участком непосредственно собственником, то есть все возможные варианты ограничений, связанных с имущественными

¹ Постатейный научно-практический комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации / А.В. Богданова, О.В. Гутарина, А.Н. Козырин, Д.Л. Комягин, Г.В. Савенко, А.А. Ялбулганов, С.В. Янкевич; под ред. А.А. Ялбулганова // СПС «КонсультантПлюс».

² Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (постатейный) / С.Н. Волков, М.И. Васильева, Е.А. Галиновская [и др.]; отв. ред. С.Н. Волков, науч. ред. Ю.Г. Жариков. М., 2009.

³ 20 лет Конституции Российской Федерации: актуальные проблемы юридической науки и правоприменения в условиях совершенствования российского законодательства: Четвертый пермский Международный конгресс ученых-юристов (г. Пермь, 18—19 октября 2013 г.): избранные материалы / А.А. Ананьева, В.К. Андреев, Л.В. Андреева [и др.]; отв. ред. В.Г. Голубцов, О.А. Кузнецова. М., 2014.

⁴ Аракельян Р.Г. Резервирование и изъятие земельных участков в механизме правового регулирования отношений собственности (гражданско-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2007. С. 9, 33.

⁵ Постатейный научно-практический комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации / А.В. Богданова, О.В. Гутарина, А.Н. Козырин, Д.Л. Комягин, Г.В. Савенко, А.А. Ялбулганов, С.В. Янкевич; под ред. А.А. Ялбулганова // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Анисимов А.П., Дзагоев С.В., Кокоева Л.Т. Приобретение прав на земельные участки, находящиеся в публичной собственности: вопросы теории и практики / отв. ред. А.Я. Рыженков. М., 2009.

правами на землю, в конце концов сводятся к ограничениям либо пользования, либо распоряжения. И искать сущность ограничений в контексте статьи 56 ЗК РФ следует именно в этом правовом поле.

Говоря конкретно об исключительной государственной собственности на землю, предельных размерах участков, запретах для иностранцев, следует отметить разнополярность научных взглядов. По мнению Г.А. Гаджиева (и с ним соглашается Э.Р. Вагизова¹), например, предусмотренные правила целевого использования земли, а также предельных размеров земельных участков, находящихся в частной собственности, представляют собой не ограничение права частной собственности на землю, а «уточнение его содержания»². Здесь необходимо заметить, что не следует ставить в один ряд требования целевого использования земель и ограничение размеров земельных участков, ибо первые касаются правомочия пользования, вторые — правомочия распоряжения. И решать вопрос о включении (или невключении) каждого из указанных ограничений в ограничения прав на землю надо отдельно.

В исследовании об имуществе супругов Н.А. Алимова упоминает и статью 56 ЗК РФ³. По смыслу высказывания видно, что автор в ограничения прав на землю включает в том числе и запрет на частную собственность на некоторые категории (виды) земель, то есть, по сути, имеется в виду закрепление исключительной государственной собственности на землю.

Комплексный взгляд на всю систему имущественных прав на землю и их правовой режим приводит к общему выводу, что любое имущественное право (все и каждое) на землю ограничены, правомочия сужены. Абсолютной власти и неограниченных возможностей правообладателя в отношении земли не предусмотрено. Поэтому ограничения касаются и правомочия пользования и правомочия распоряжения. Но проистекают они из разных оснований, причин, источников, регулируются разными правовыми нормами, наконец, имеют разный уровень обобщения. Например, ограничения использования земель только целевым назначением земельного участка распространяются на все земельные правоотношения (все имущественные права) и даже имеют статус принципа земельного права. А ограничения земельных прав в смысле статьи 56 Земельного кодекса РФ касаются отдельных видов правоотношений, некоторых случаев имущественных прав. Несмотря на то, что целевое использование земель ограничивает правообладателя именно в пользовании, оно не относится к ограничениям прав на землю, предусмотренных в статье 56 ЗК РФ. Что же касается ограничений распоряжения, то они в любом случае не должны включаться в предусмотренные статьей 56 ограничения, ибо и буквальное и контекстное толкование норм рассматриваемой статьи позволяет сделать такое резюме. Так, часть 2 данной статьи говорит об особых условиях использования земельных участков, о режиме хозяйственной деятельности, о застройке или освоении земельного участка, об особых условиях охраны окружающей среды. Все используемые термины характеризуют конкретно правомочие пользования. Вопрос может вызвать только «охрана окружающей среды». Согласно статье 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды»⁴ охрана окружающей среды — деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений и некоммерческих организаций, юридических и физических лиц, направленная на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий (природоохранная деятельность). Исходя из данного, пусть и несовершенного, определения, охрана окружающей среды обладателями имущественных прав — это конкретная деятельность, которая может укладываться в рамки только правомочия пользования, но никак не распоряжения. Поэтому все упоминаемые в статье 56 ЗК РФ термины касаются правомочия пользования. Но еще раз оговоримся, что не все ограничения пользования (как показывает пример с целевым назначением земли) входят в систему ограничений по статье 56 ЗК РФ.

Исходя из всего сказанного, под ограничениями прав на землю, регламентированными статьей 56 ЗК РФ, следует понимать особые условия использования земельных участков (пределы землепользования), не носящие общего универсального характера, устанавливаемые при определенных обстоятельствах в публичных интересах.

¹ Вагизова Э.Р. Злоупотребление правом участниками земельных правоотношений. М., 2014.

² Гаджиев Г.А. Конституционные принципы добросовестности и недопустимости злоупотребления субъективными правами // Государство и право. 2002. № 7.

³ Алимова Н.А. Раздел имущества при разводе супругов: правовые вопросы // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Об охране окружающей среды: федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (в ред. от 29.07.2017) // СПС «Консультант Плюс».