

АГРАРНОЕ И ЗЕМЕЛЬНОЕ ПРАВО

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ЗЕМЕЛЬНОГО И АГРАРНОГО ПРАВА

© 2014 г. Галина Леонидовна Землякова¹, Ольга Анатольевна Самончик²,
Валентина Владимировна Устюкова³

Краткая аннотация: провозглашение в Конституции РФ многообразия форм собственности на землю, в том числе права частной собственности, требует от государства создания определенных юридических механизмов, обеспечивающих реализацию и защиту этого права, равно как и иных вещных прав на земельные участки (кадастровый учет и государственная регистрация прав, защита от необоснованного изъятия земельных участков и др.). Эти механизмы и стали предметом рассмотрения в данной статье. Кроме того, раскрываются вопросы правового обеспечения развития сельского хозяйства, в частности реализации права на занятие предпринимательской деятельностью в сельском хозяйстве.

Annotation: the proclamation of the Constitution of the Russian Federation in the variety of forms of ownership, including private property rights, requires the State to create certain legal mechanisms ensuring the realization and protection of the law, as well as other rights of property for land (Cadastral and State registration of rights, protection against unreasonable seizure of land plots, etc.). These arrangements were the subject of this article. In addition, the legal issues are the development of agriculture and, in particular, the right to engage in business in agriculture.

Ключевые слова: земля, земельный участок, собственность, кадастр недвижимости, кадастровый учет, государственная регистрация прав, изъятие земельных участков, государственные и муниципальные нужды, крестьянское (фермерское) хозяйство, личное подсобное хозяйство, предпринимательская деятельность.

Key words: land, land plot, property, real estate cadastre, cadastral registration, the State registration of rights, confiscation of land, State and municipal needs, farm, personal part-time farm, entrepreneurship.

Земли и земельные участки как объекты права собственности и объекты земельных отношений. Конституция РФ 1993 г. значительное внимание уделяет формированию правовых основ регулирования земельных отношений. Статья 9, определяющая, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, а также закрепляющая формы собственности на землю, помещена в гл. 1, посвященной основам конституционного строя. В гл. 2 в числе основных прав и свобод человека и гражданина названо право частной собственности (ст. 35). Кроме того, в ч. 1 ст. 36 Конституции РФ специально провозглашено, что граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю.

В Гражданском кодексе РФ гл. 17 называется “Право собственности и другие вещные права

на землю”, а ст. 260 – “Общие положения о праве собственности на землю”. Однако в самой статье речь идет о правах собственников земельных участков. Статья 130 ГК РФ к недвижимости относит именно земельные участки.

В п.п. 1 п. 1 ст. 1 Земельного кодекса РФ земля рассматривается не только как природный объект, природный ресурс, но и как недвижимое имущество, объект права собственности и иных прав на землю. Статья 6 ЗК РФ в качестве объектов земельных отношений называет землю как природный объект и природный ресурс, земельные участки и части земельных участков, т.е. земля и земельные участки рассматриваются Земельным кодексом РФ в качестве самостоятельных объектов земельных отношений. Таким образом, в действующем законодательстве понятия “земля” и “земельный участок” иногда разграничиваются, а иногда употребляются как синонимы. В научной литературе также имеются различные точки зрения на соотношение этих понятий⁴.

¹ Старший научный сотрудник сектора аграрного и земельного права Института государства и права РАН, кандидат юридических наук, доцент.

² Старший научный сотрудник того же сектора Института государства и права РАН, кандидат юридических наук.

³ Заведующая сектором аграрного и земельного права Института государства и права РАН, доктор юридических наук, профессор.

⁴ См.: Аверьянова Н.Н. Объекты земельных имущественных отношений // Нотариус. 2009. № 1; Галиева Р. Субъекты и объекты земельных прав // Росс. юстиция. 2002. № 10; Крассов О.И. Юридическое понятие “земельный участок” // Экологическое право. 2004. № 2; Дегтев А.В. Земля – объект земельных и гражданских правоотношений // Право и

К объектам права собственности и иных прав традиционно относят лишь индивидуально определенный земельный участок, имеющий признаки, выделяющие его из других объектов гражданского оборота своими правовыми параметрами⁵. Однако на данном этапе невозможно полностью исключить из законодательства, регулирующего отношения по поводу собственности, такой объект, как земля. Если бы вся территория Российской Федерации была поделена на земельные участки, как во многих европейских государствах, то в таком случае действительно основным объектом земельных имущественных отношений стали бы земельные участки. Однако в настоящее время это не так – значительная часть территории России представляет собой именно “земли” различных категорий, земельные участки из которых еще только будут формироваться при предоставлении этих участков конкретным лицам.

Таким образом, земли, находящиеся в границах Российской Федерации, до образования из них земельных участков и предоставления их гражданам или юридическим лицам, являются объектом государственной или муниципальной собственности. Это подтверждается нормами ГК РФ и ЗК РФ, определяющими право государственной собственности на землю по остаточному принципу: согласно п. 1 ст. 16 ЗК РФ государственной собственностью являются *земли*, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц или муниципальных образований. Аналогичная по смыслу норма содержится в п. 2 ст. 214 ГК РФ. Поэтому необходимо иметь в виду, что вывод Конституционного Суда РФ о том, что объектом права собственности на землю являются земельные участки, представляющие собой часть поверхности земли в границах территории Российской Федерации⁶, справедлив лишь для земельных участков, находящихся в частной собственности, так как он сформулирован в связи с запросом о допустимости предоставления земельных участков в собственность иностранным гражданам и юридическим лицам.

Признание конкретного земельного участка объектом гражданских прав, равно как и объектом налогообложения, невозможно без точного определения его границ в соответствии с федеральными законами, как того требует ст. 11.1 Земельного кодекса РФ во взаимосвязи со ст. 11 и 389 Налогового кодекса РФ, отмечает Конституционный Суд РФ⁷.

Чтобы часть земной поверхности стала объектом права собственности или иных прав и объектом оборота, т.е. стала земельным участком, в отношении нее должны быть проведены кадастровые работы и кадастровый учет. Отдельные авторы полагают, что земельный участок не может стать объектом права собственности и иных гражданских прав до момента государственной регистрации права на него и не может прекратить существование в качестве объекта гражданских прав до государственной регистрации прекращения права на него⁸. Такое мнение представляется недостаточно обоснованным и не вполне соответствующим законодательству. Так, согласно ч. 3 ст. 1 Федерального закона “О государственном кадастре недвижимости” от 24 июля 2007 г. (далее – Закон о ГКН) государственным кадастровым учетом недвижимого имущества признаются действия уполномоченного органа по внесению в ГКН сведений о недвижимом имуществе, которые *подтверждают существование* такого недвижимого имущества с характеристиками индивидуально-определенной вещи. Кроме того, в соответствии с п. 10 ст. 3 Федерального закона “О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации” от 25 октября 2001 г. отсутствие государственной регистрации права собственности на земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, не является препятствием для осуществления распоряжения ими со стороны органов местного самоуправления и органов исполнительной власти городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга. Что касается государственной

экономика. 2005. № 8; Анисимов А.П., Мелихов А.И. Конституционно-правовое регулирование права частной собственности на земельные участки. Волгоград, 2009. С. 132–136; Ерш А. Земельный участок как объект гражданских прав // Хоз. и право. 2006. № 4 и др.

⁵ См.: Анисимов А.П., Мелихов А.И. Указ. соч. С. 138.

⁶ См.: постановление Конституционного Суда РФ “По делу о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной Думы” от 23 апреля 2004 г. // Собрание законодательства РФ. 2004. № 18. Ст. 1833.

⁷ См.: постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности частей 2, 3 и 5 статьи 16 Федерального закона “О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации”, частей 1 и 2 статьи 36 Жилищного кодекса Российской Федерации, пункта 3 статьи 3 и пункта 5 статьи 36 Земельного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Е.Ю. Дугенец, В.П. Минина и Е.А. Плеханова» от 28 мая 2010 г. // Собрание законодательства РФ. 2010. № 24. Ст. 3069.

⁸ См.: Писков И.П. К вопросу о понятии недвижимости в российском праве // Проблемы развития частного права. Сб. статей к юбилею Владимира Саурсевича Ема / Отв. ред. Е.А. Суханов, Н.В. Козлова. М., 2011 // СПС “КонсультантПлюс”.

регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, то в Законе⁹ она понимается как юридический акт *признания и подтверждения государством* возникновения, ограничения (обременения), перехода или прекращения прав на недвижимое имущество в соответствии с ГК РФ.

В соответствии с ч. 1 ст. 35 Конституции РФ право частной собственности охраняется законом. При этом ч. 3 той же статьи гарантируется защита не только права собственности, но и таких имущественных прав частных лиц, как право постоянного (бессрочного) пользования или пожизненного наследуемого владения земельным участком¹⁰.

Но если государство гарантирует субъекту право собственности, то оно обязано определить земельный участок таким образом, чтобы его идентификация не составила особого труда¹¹. Поэтому кадастровый учет земельных участков и государственную регистрацию прав на них следует рассматривать как элементы правового механизма, предназначенного для обеспечения реализации прав и свобод граждан и организаций и их защиты. Однако являются ли они таковыми на самом деле?

Одна из основных идей Закона о ГКН – вовлечение максимального количества земельных участков в гражданский оборот, в связи с чем была упрощена процедура учета, вплоть до отмены обязательности работ по установлению границ земельных участков на местности (ч. 11 ст. 45) по сравнению с ранее действовавшим Федеральным законом “О государственном земельном кадастре” от 2 января 2000 г. Закон о госрегистрации позволяет в ряде случаев регистрировать право на земельный участок без проведения кадастровых работ и фиксации границ участка в ГКН. Результатом применения указанных норм является то, что большая часть земельных участков, несмотря на то, что сведения о них имеются в ГКН, “учтены без привязки к координатам”¹². Получается, что

для органов государственной власти неважно, где конкретно на местности располагается каждый земельный участок и соответствует ли он в точности сведениям о нем, имеющимся в ГКН.

Помимо этого Закон о ГКН (ч. 3 ст. 20) предоставляет возможность не собственникам – обладателям права постоянного (бессрочного) пользования, пожизненного наследуемого владения земельным участком и арендаторам участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в случае если договор заключен на срок более пяти лет, осуществлять без согласия собственника уточнение границ принадлежащих им земельных участков, в результате которого могут измениться конфигурация и площадь этих участков. При этом внесение в кадастр сведений об изменении площади земельного участка вследствие корректировки местоположения его границ требует изменения соответствующих сведений о площади земельного участка в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним (далее – ЕГРП) у всех его зарегистрированных правообладателей, включая собственника, т.е., по сути, представляет собой распоряжение этим участком, в результате которого право собственности и иные производные вещные права на участок в его прежнем виде, определяемом совокупностью уникальных характеристик, прекращаются¹³.

Согласно ст. 8 Конституции РФ в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. Но в указанном случае интересы государства как собственника земельных участков явно игнорируются.

Такая ситуация свидетельствует о том, что ни кадастровый учет земельного участка в ГКН, ни государственная регистрация права государственной или муниципальной собственности на него в ЕГРП фактически не являются надежной гарантией прав собственника земельного участка. И если по смыслу Закона государственная регистрация – своего рода гарантия и образует систему охраны прав на земельные участки, то первоочередной задачей ГКН, по всей видимости, должна быть охрана самого объекта права. Ведь “надежная” охрана права на земельный участок теряет всякий смысл в случае, если с течением времени этот участок меняет форму и площадь без ведома его правообладателя.

⁹ См.: Пункт 1 ст. 2 Федерального закона “О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним” от 21 июля 1997 г. // Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3594 (далее – Закон о госрегистрации).

¹⁰ См.: постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности части второй статьи 16 Закона города Москвы “Об основах платного землепользования в городе Москве” в связи с жалобой гражданки Т.В. Близинской» от 13 декабря 2001 г. // Собрание законодательства РФ. 2001. № 52 (Ч. 2). Ст. 5014.

Позднее Конституционный Суд РФ дал ограничительное толкование этой своей правовой позиции, о чем будет сказано ниже.

¹¹ См.: Анисимов А.П., Мелихов А.И. Указ. соч. С. 138.

¹² Росреестр затрудняется найти на карте 2,5 млн земельных участков Подмосковья (28.02.2011 г.) // <http://sif.ru/index.php?module=novosti&link=preview&id=7573> (Дата обращения: 18 октября 2012 г.).

¹³ См.: Постановление Президиума ВАС РФ от 22 марта 2011 г. № 14765/10 по делу № А03-12409/2009 // СПС “КонсультантПлюс. Судебная практика”.

Согласно ч. 3 ст. 36 Конституции РФ условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона. Таким Законом является прежде всего Земельный кодекс РФ.

Основная обязанность правообладателя земельного участка – необходимость его использования в соответствии с целевым назначением и принадлежностью к той или иной категории земель и его разрешенным использованием. Земельное законодательство обращается прежде всего к свойству земли – быть основным ресурсом хозяйственной деятельности. Правовое регулирование использования земель должно осуществляться, исходя из принципа рационального использования земель, учитывающего природные особенности и возможности земель и почв. Этот принцип, к сожалению, не закреплен в действующем ЗК РФ, но согласно ст. 3 Федерального закона “Об охране окружающей среды” от 10 января 2002 г. он относится к основным принципам охраны окружающей среды.

В последние 6–7 лет наметились явные тенденции к смещению акцентов в правовом регулировании земельных отношений от охраны земли как природного ресурса в сторону максимизации оборота земельных участков и использования их для строительной деятельности. Настораживающими в данной сфере являются следующие моменты:

- вопросы территориального планирования и зонирования регулируются Градостроительным кодексом РФ, а не Земельным кодексом РФ;
- несколько лет на государственном уровне обсуждается вопрос об отмене категорий земель;
- проектом Федерального закона “О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса РФ, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации” предполагается урегулировать отношения по поводу прав на земельные участки гражданским законодательством и признать утратившим силу п. 3 ст. 129 ГК РФ, согласно которому 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 ресурсах¹⁴.

Указанные тенденции изменения законодательства ведут к невозможности учета природных особенностей земли при регулировании оборота

земельных участков. Бессистемное планирование и использование земли, не учитывающее экологические (в том числе почвенно-биоклиматический состав земель) и социальные факторы, приводит к невозможности сокращения плодородных земель, сокращению лесных угодий, возведению объектов капитального строительства без учета особенностей недр, сосредоточению земель у ограниченного числа лиц без надлежащего использования¹⁵ и другим негативным последствиям.

Намечаемая отмена категорий земель¹⁶, обобщаемая инвестиционно-строительными мотивами, сопровождающаяся “растаскиванием” норм земельного права гражданским и градостроительным законодательством, предметом регулирования которых не являются отношения в сфере управления, использования и охраны земель как природного объекта и природного ресурса, средства производства в сельском и лесном хозяйстве, приведет к усугублению названных проблем и в конечном счете к нарушению конституционных прав граждан на землю.

Защита прав граждан и юридических лиц при изъятии земельных участков. Земельные участки относятся гражданским законодательством к недвижимому имуществу, на них в полной мере распространяется конституционное положение ч. 3 ст. 35 Конституции РФ о недопустимости произвольного прекращения прав на это имущество. В данной норме предусмотрено, что никто не может быть лишен своего имущества иначе, как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения.

Конкретный механизм изъятия земельных участков для государственных и муниципальных (далее – также публичных) нужд предусмотрен ГК РФ и ЗК РФ, иными правовыми актами. В ГК РФ и ЗК РФ закреплены основания и порядок изъятия (выкупа у собственника, далее – изъятия) земельных участков для публичных нужд. Согласно ст. 49 ЗК РФ изъятие земельных участков осуществляется в исключительных случаях, связанных с выполнением международных обязательств Рос-

¹⁴ Подробнее об этом см.: Устюкова В.В. Оборотоспособность земельных участков в свете проекта федерального закона о внесении изменений в Гражданский кодекс РФ // Хоз. и право. 2012. № 8.

¹⁵ См.: Галиновская Е.А. Особенности включения земли в правовые отношения в качестве объекта // Журнал рос. права. 2012. № 8. С. 105–111.

¹⁶ Подробнее см.: Землякова Г.Л. Роль категоризации земель в обеспечении публичного интереса в земельном праве // Научные труды РАЮН. Вып. 11. В 2 т-х. Т. 2. М., 2011. С. 549–553; Её же. Проблемы деэкологизации земельного законодательства // Сб. статей науч.-практ. семинаров (“круглых столов”) по актуальным проблемам земельного и экологического права. МУГиК. М., 2011. С. 23–33.

сийской Федерации или с размещением объектов государственного или муниципального значения. В статье содержится исчерпывающий перечень таких объектов, к которым, в частности, отнесены федеральные и региональные энергетические системы; объекты использования атомной энергии; автомобильные дороги и др.

Устанавливая порядок изъятия земельных участков для публичных нужд, Закон одновременно устанавливает гарантии прав на землю: необходимость письменного уведомления правообладателя не позднее, чем за один год до предстоящего изъятия у него участка; возможность предоставления по желанию правообладателей равноценных земельных участков; возмещение стоимости жилых, производственных и иных зданий, строений, сооружений, находящихся на изымаемых участках; возмещение в полном объеме убытков, в том числе упущенной выгоды (ст. 63 ЗК РФ). Кроме того, собственнику изымаемого земельного участка должна быть возмещена рыночная стоимость последнего, если ему не предоставлен бесплатно в собственность равноценный земельный участок. Размер, сроки и другие условия возмещения определяются по соглашению с правообладателем участка (ст. 281 ГК РФ, ст. 55 ЗК РФ). Все эти положения, направленные на защиту прав и законных интересов граждан и юридических лиц, должны соблюдаться во всех случаях изъятия земельных участков для публичных нужд. Несомненно, правовое регулирование рассматриваемых отношений нуждается в дальнейшем совершенствовании¹⁷. Тем не менее оно в целом соответствует ч. 3 ст. 35 Конституции РФ.

Вместе с тем следует отметить, что Земельный кодекс кроме случаев изъятия участков для выполнения международных обязательств Российской Федерации или размещения объектов государственного или муниципального значения допускает возможность установления федеральными законами случаев изъятия участков по иным обстоятельствам (п.п. 3 п. 1 ст. 49). Однако следует подчеркнуть, что закрепление в Земельном кодексе *возможности установления иных исключительных случаев изъятия* земельных участков для государственных или муниципальных нужд *не предполагает возможности установления иного порядка изъятия*. Этот порядок должен

быть, по нашему мнению, единым при изъятии участков для всех видов публичных нужд¹⁸.

Однако в последнее время был принят ряд законодательных актов, положения которых, предусматривая упрощенную процедуру изъятия земель, существенным образом изменяют установленный общий порядок изъятия земельных участков для публичных нужд: устанавливаются сокращенные сроки на заключение соглашения об условиях изъятия земельного участка и на подачу уполномоченным органом иска в суд об изъятии земельного участка и т.п. Речь прежде всего идет о так называемых “Олимпийском” законе и Законе о проведении саммита АТЭС во Владивостоке¹⁹. Эти законы уже подробно анализировались в юридической литературе²⁰, поэтому мы не будем останавливаться на этом вопросе.

Недавно аналогичный Закон был принят в отношении изъятия земель на территории так называемой Новой Москвы. Согласно ч. 2 ст. 1 Федерального закона “Об особенностях регулирования отдельных правоотношений в связи с присоединением к субъекту Российской Федерации – городу федерального значения Москве территорий и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” от

¹⁸ Подробнее об основаниях и порядке изъятия земель для государственных или муниципальных нужд см., в частности: Самончик О.А. Понятие “государственных и муниципальных нужд” в случае изъятия земельных участков // Аграрное и земельное право. 2011. № 10.

¹⁹ См.: Федеральный закон “Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” от 1 декабря 2007 г.; Федеральный закон «Об организации проведения встречи глав государств и правительств стран – участников форума “Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество” в 2012 году, о развитии города Владивостока как центра международного сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 8 мая 2009 г.

²⁰ См.: Землякова Г.Л., Мельников Н.Н., Самончик О.А., Устюкова В.В. Указ. соч.; Винницкий А.В. Участие публичных образований в имущественных отношениях: проблемы сбалансированности административно-правового и гражданско-правового регулирования // Административное и муниципальное право. 2010. № 11. С. 82–91; Авдонина О.Г. Принудительное изъятие земельного участка для олимпийских нужд // Юридический мир. 2011. № 12. С. 38–42; Золотова О.А. Особый порядок изъятия земель для государственных нужд // Журнал рос. права. 2012. № 12. С. 113–118; Чельшева Н.Ю. Принудительный выкуп имущества граждан для государственных и муниципальных нужд: конфликт частных и публичных интересов // Росс. юстиция. 2008. № 12; Лазаревский А. Изъять и поделить по-олимпийски // ЭЖ-Юрист. 2007. № 48 и др.

¹⁷ Подробнее по этому вопросу см.: Землякова Г.Л., Мельников Н.Н., Самончик О.А., Устюкова В.В. Правовое обеспечение публичного интереса при регулировании земельных отношений // Гос. и право. 2011. № 9.

5 апреля 2013 г. (далее – Закон о присоединенных территориях) изъятие земельных участков и иных объектов недвижимого имущества будет осуществляться в целях размещения на присоединенных территориях объектов федерального и регионального значения, обеспечивающих реализацию государственных задач в области развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, иных государственных задач включенных в перечни, утверждаемые Правительством РФ (объекты федерального значения) или Правительством Москвы (объекты регионального значения).

Из этой расплывчатой формулировки трудно сделать однозначный вывод о том, насколько строительство таких объектов является исключительными государственными нуждами. Здесь мы опять сталкиваемся с проблемой отсутствия в земельном законодательстве определения исключительных государственных нужд, но представляется недопустимым при определении оснований принудительного изъятия земельных участков использовать такие неконкретные, допускающие широкое толкование формулировки, как “иные государственные задачи”.

Но даже если предположить, что в перечни объектов федерального или регионального значения, подлежащих размещению на присоединенных территориях, будут включены объекты исключительной государственной важности, а другие варианты их возможного размещения, кроме как на изымаемых земельных участках, отсутствуют, то возникает закономерный вопрос: почему изъятие земельных участков в этих случаях не может происходить в соответствии с общей процедурой, почему она должна быть упрощена с отменой фактически многих установленных гарантий прав на землю?

Закон о присоединенных территориях сокращает фактически до пяти месяцев (ч. 7 ст. 10) установленный ГК РФ годичный срок письменного уведомления собственников и других правообладателей земельных участков об их планируемом изъятии, что нельзя признать удачным решением.

Следует отметить, что согласно ч. 4 ст. 9, ч. 1 ст. 26, ч. 10 ст. 45 Градостроительного кодекса РФ подготовка и утверждение документации по планировке территории осуществляются в соответствии с документами территориального планирования и правилами землепользования и застройки; по общему правилу решения о резервировании земель, об изъятии земельных участков для публичных нужд принимаются на основании документов территориального планирования.

Однако в ч. 2 ст. 6 и ч. 2 ст. 7 Закона о присоединенных территориях установлено, что до 31 декабря 2015 г. для размещения объектов федерального или регионального значения допускается резервирование земель, а также изъятие земельных участков и иных объектов недвижимого имущества при отсутствии документов территориального планирования. Ранее похожие положения были закреплены в “Олимпийском” законе (ч. 34 ст. 15) и Законе о проведении саммита АТЭС во Владивостоке (ч. 11 ст. 4, ч. 30 ст. 6). К сожалению, “лазейка” для появления подобного рода норм содержится в самом Градостроительном кодексе (ч. 4 ст. 9).

Наметившаяся в юридической практике тенденция принятия специальных законов, которые во многом противоречат действующему законодательству, настораживает. Получается, что изъятий из общих правил по вопросам изъятия земельных участков (вот такой каламбур) с каждым разом становится все больше. Но ведь суть нормативного регулирования заключается в том, что оно рассчитано на многократное применение закона, а не на принятие законов по каждому отдельному случаю (Олимпиада, развитие Новой Москвы и т.п.). Кроме того, должно соблюдаться провозглашенное, но нарушаемое, на наш взгляд, нормами названных законов положение ст. 19 Конституции РФ о равенстве граждан *независимо от места жительства*.

При рассмотрении проблемы обеспечения гарантий прав на землю нельзя обойти вниманием и Федеральный закон “О содействии развитию жилищного строительства” от 24 июля 2008 г. (далее – Закон о жилищном строительстве). Устанавливая особый, упрощенный порядок прекращения прав на земельные участки, находящиеся в федеральной собственности и используемые федеральными государственными учреждениями и федеральными государственными унитарными предприятиями (далее – ФГУ и ФГУП) на праве постоянного (бессрочного) пользования или аренды, этот Закон фактически отменяет основные условия общего порядка изъятия земельных участков для публичных нужд. Недостатки данного Закона уже были предметом анализа в юридической литературе²¹. Особой критике подвергалась ст. 15 Закона, предусматривающая, что право постоянного (бессрочного) пользования ФГУ

²¹ См. подробнее: Самончик О.А. К вопросу о сохранении земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в федеральной собственности // Аграрное и земельное право. 2009. № 10; Землякова Г.Л., Мельников Н.Н., Самончик О.А., Устюкова В.В. Указ. соч.

и ФГУП на земельные участки прекращается без их согласия²² и независимо от оснований, предусмотренных п. 2 ст. 45 ЗК РФ. Тем самым добросовестные правообладатели фактически лишены возможности защищать свои права, в том числе в судебном порядке. Таким образом, нарушается право на судебную защиту прав и свобод, гарантированное ст. 46 Конституции РФ.

В связи с рассматриваемым вопросом несомненный интерес представляет Определение Конституционного Суда РФ от 4 октября 2012 г. № 1911-О²³, которым Суд отказал в принятии к рассмотрению жалобы Пермской сельскохозяйственной академии им. акад. Д.Н. Прянишникова на нарушение ее конституционных прав ст. 15 Закона о жилищном строительстве.

По мнению заявителя, норма ст. 15 Закона о жилищном строительстве не соответствует, в частности, ст. 35 Конституции РФ, поскольку в ней предусмотрено внесудебное прекращение права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками без предварительного равноценного возмещения за изымаемое имущество. Однако Конституционный Суд РФ не согласился с позицией заявителя. Он указал, что в п. 2 ст. 45 ЗК РФ установлены правовые основания для принудительного прекращения права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками и предусмотрена возможность расширения федеральным законодателем перечня таких осно-

ваний. Пункт 3 ст. 45, согласно которому решение о принудительном прекращении права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками принимается судом, за исключением случаев, установленных федеральными законами, допускает тем самым возможность введения для таких случаев внесудебного порядка лишения данного права.

Полагаем, что данная позиция Конституционного Суда не совсем верна по следующим соображениям. В п. 2 ст. 45 ЗК РФ указано много различных оснований, по которым право постоянного (бессрочного) пользования может быть прекращено, поэтому положение п. 3, допускающее возможность введения федеральными законами случаев внесудебного порядка лишения данного права, носит общий характер, и его надо рассматривать во взаимосвязи с правилами регулирования каждого конкретного основания. Кроме того, в п. 3 ст. 45 буквально говорится следующее: "Решение о прекращении прав на земельные участки в случаях, предусмотренных пунктом 2 статьи 45, принимается судом в соответствии со статьей 54 Кодекса, за исключением случаев, установленных федеральными законами". В ст. же 54 ЗК РФ установлены условия и порядок принудительного прекращения прав на земельный участок лиц, не являющихся его собственниками, ввиду *ненадлежащего использования земельного участка*. В силу этого ее положения не могут быть применены к прекращению прав в связи с публичными нуждами.

Необходимо также иметь в виду, что в п.п. 5 п. 2 ст. 45 ЗК РФ предусмотрено, что прекращение права в случае изъятия земельного участка для публичных нужд осуществляется в соответствии с правилами, предусмотренными ст. 55 ЗК РФ. В ст. же 55 однозначно закреплено, что принудительное отчуждение земельного участка для государственных или муниципальных нужд может быть проведено только при условии предварительного и равноценного возмещения стоимости земельного участка на основании решения суда. Ни о каких исключениях из этого общего правила, предусмотренных другими федеральными законами, в данной статье речи не идет. Более того, положение п. 2 ст. 55 ЗК РФ практически дословно повторяет норму ч. 3 ст. 35 Конституции РФ, изменить которую другие федеральные законы согласно ст. 135 Конституции не могут.

Ранее в одном из своих постановлений²⁴ Конституционный Суд указал, что ст. 35 (ч. 3). Кон-

²² Отметим, что теперь аналогичный порядок предусмотрен в Законе о присоединенных территориях. Так, согласно ч. 2 ст. 12 этого Закона, если для размещения объекта федерального значения необходимо использовать земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности и предоставленный государственному или муниципальному учреждению, казенному предприятию на праве постоянного (бессрочного) пользования, это право прекращается на основании решения органа исполнительной власти об изъятии недвижимого имущества без согласия землепользователя. То же самое касается и прекращения права хозяйственного ведения или оперативного управления этих организаций на недвижимое имущество, расположенное на земельном участке (ч. 4). При этом принятия решения об изъятии недвижимого имущества и подписания соглашения об изъятии недвижимого имущества не требуется, возмещения убытков правообладателям недвижимого имущества не осуществляется (ч. 6).

²³ См.: определение Конституционного Суда РФ «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования "Пермская государственная сельскохозяйственная академия имени академика Д.Н. Прянишникова" на нарушение конституционных прав и свобод положениями статей 12 и 15 Федерального закона "О содействии развитию жилищного строительства"» от 4 октября 2012 г. // СПС "КонсультантПлюс. Законодательство. Версия Проф."

²⁴ См. уже упоминавшееся выше Постановление Конституционного Суда РФ от 13 декабря 2001 г. № 16-П.

ституции “гарантируется защита не только права собственности, но и таких имущественных прав, как право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком. Земельный участок является для землепользователя именно “своим имуществом” (что должно признаваться всеми субъектами права) и, как таковой, *не может быть изъят иначе, как на основании судебного решения и лишь при условии предварительного и равноценного возмещения. Данная конституционная гарантия, адресованная прежде всего собственникам, во всяком случае не может толковаться как отрицающая государственную защиту других признанных имущественных прав граждан и умаляющая в какой-либо мере возможности такой защиты для законных землепользователей*”. Как видно из приведенной цитаты, правовая позиция сформулирована здесь применительно к праву постоянного (бессрочного) пользования, принадлежащему любому “законному землепользователю”, хотя само постановление принято по жалобе гражданина.

В рассматриваемом Определении от 4 октября 2012 г. № 1911-О приведенной выше правовой позиции придано *ограничительное толкование*, поскольку указано, что она, являясь справедливой в отношении граждан, “не может быть автоматически экстраполирована на отношения иной природы, складывающиеся между собственником определенного имущества и лицом, обладающим ограниченным вещным правом на это имущество, специфика которых определяется правовым положением участников этих отношений”.

Каких-либо обоснований такого подхода Конституционный Суд РФ не привел. На наш взгляд, более правильной является позиция, высказанная в особом мнении по данному делу судьи М.И. Клеandroва, который справедливо замечает: “Считать, что в применении права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком существуют принципиальные – конституционно-правового значения – различия в зависимости от того, кто является землепользователем – физическое лицо... или юридическое лицо..., оснований нет. Во всяком случае наличие таких принципиальных различий возможно было бы выявить лишь посредством принятия данного дела к рассмотрению Конституционным Судом Российской Федерации”.

Не соглашаясь с позицией заявителя о противоречии ст. 15 Закона о жилищном строительстве нормам Конституции РФ, Конституционный Суд в своем Определении вынужден был признать, что этот Закон не отменяет действие защитных мер

правового характера, предусмотренных Гражданским кодексом РФ, включая право землепользователей оспорить соответствующее решение об изъятии земельных участков в суде, что вытекает и из требований Конституции РФ (ст. 45 и 46), предусматривающей гарантии судебной защиты не только для права собственности, но и для иных вещных прав.

Такой подход следует признать неконструктивным, половинчатым. Ведь заявитель потому и обратился в Конституционный Суд РФ, что не смог оспорить законность прекращения своих прав на изъятый земельный участок в арбитражном суде. Да и неясно, какие еще доводы в защиту своих прав на землю должны приводить ФГУ и ФГУП и насколько убедительны они будут для других судов, если даже Конституционный Суд не признал их обоснованными? Поэтому мы полностью разделяем точку зрения М.И. Клеandroва о том, что Суду данное дело следовало принять к производству “и, распространив на оспоренные законоположения (в системе норм) правовую позицию, сформулированную в Постановлении от 13 декабря 2001 года № 6-П, признать их не соответствующими Конституции Российской Федерации, прежде всего ее статье 35 (часть 3)”.

Влияние Конституции РФ 1993 г. на развитие аграрных отношений. Сельское хозяйство – одна из важнейших отраслей экономики. На граждан, занятых в аграрной сфере, в полной мере распространяются основные права и свободы человека, закрепленные в Конституции РФ. Вместе с тем только в сельском хозяйстве функционируют такие, например, формы организации производства, как сельскохозяйственные кооперативы, крестьянские (фермерские) хозяйства (далее – фермерское хозяйство или КФХ), личные подсобные хозяйства (далее – ЛПХ) граждан. Именно в сельском хозяйстве земля используется не только как пространственно-территориальный базис, но и как средство производства. Все это предопределяет особенности правового регулирования в данной сфере. Однако в юридической литературе возникают сомнения в “конституционной легитимности” некоторых аграрных законов, например Закона “О личном подсобном хозяйстве”. При этом приводятся следующие аргументы: коль скоро аграрное законодательство не отнесено ни к предметам ведения Российской Федерации (ст. 71), ни к предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов (ст. 72), да и вообще не упомянуто в Конституции РФ, то это означает, что вопросы регулирования отношений

по ведению ЛПХ относятся к исключительной компетенции субъектов РФ (ст. 76)²⁵.

М.И. Козырь также обращал внимание на этот “пробел” Конституции. Являясь сторонником разработки Аграрного кодекса, он задавался вопросом: если такой Кодекс будет приниматься, то будет ли он относиться к ведению исключительно Российской Федерации или к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Федерации²⁶. Не отвечая прямо на этот вопрос, сам М.И. Козырь в то же время не допускал мысли, что аграрное законодательство может быть исключительно предметом ведения субъектов РФ.

“Легитимность” Закона “О личном подсобном хозяйстве” предопределяется кругом отношений, которые он регулирует: это и определение самого личного подсобного хозяйства, и отношения по поводу земли и имущества ЛПХ, т.е. в основной своей массе эти отношения носят гражданско-правовой или земельно-правовой характер, а следовательно, подпадают под регулирование ст. 71 и 72 Конституции РФ. Если встать на позицию А.П. Анисимова, А.Я. Рыженкова и А.Е. Черноморца, то придется допустить, что субъекты Федерации могут произвольно (по своему усмотрению) устанавливать отношения собственности в ЛПХ, регулировать земельные отношения, не считаясь с федеральным законодательством и т.п. Очевидно, что это не так. Более того, сами авторы указывают, что разрешение коллизий в законах, регулирующих деятельность ЛПХ, в пользу законодательства субъектов Федерации “пойдет во вред людям и не будет способствовать развитию личных подсобных хозяйств...”²⁷.

Отметим, что не только Закон “О личном подсобном хозяйстве”, но и другие “аграрные” законы (“О крестьянском (фермерском) хозяйстве” от 11 июня 2003 г. № 74-ФЗ, “О сельскохозяйственной кооперации” от 8 декабря 1995 г. и др.) являются комплексными нормативными правовыми актами, содержащими в себе нормы различных отраслей права. И именно вследствие комплексного характера аграрного законодательства оно не упомянуто в ст. 71, 72 Конституции РФ. Правовое регулирование аграрных отношений вклю-

чает в себя гражданские, административные, финансовые, экологические и иные требования, установление которых относится как к ведению Российской Федерации, к совместному ведению РФ и субъектов РФ, так и к собственному ведению субъектов РФ²⁸.

Конституция РФ 1993 г. была принята в период осуществления земельной и аграрной реформ, одним из основных направлений которых было изменение организационно-правовых форм хозяйствования, возрождение крестьянских (фермерских) хозяйств. Быстрое развитие фермерских хозяйств базировалось на нормах Конституции РФ о праве граждан на занятие предпринимательской и иной не запрещенной экономической деятельностью (ст. 34), о праве на труд, который гражданин свободно выбирает или на который свободно соглашается (ст. 37), о праве собственности на землю и иное имущество (ст. 8, 9, 35, 36) и др.

Вместе с тем правовой статус фермерских хозяйств, закрепленный первоначально в Законе РСФСР “О крестьянском (фермерском) хозяйстве” от 22 ноября 1990 г., вызывал недоумение со стороны ученых и порождал определенные трудности на практике. Положение названного Закона о том, что фермерское хозяйство является хозяйствующим субъектом с правами юридического лица, неоднократно подвергалось критике²⁹. После принятия части первой ГК РФ ведение КФХ признается предпринимательской деятельностью без образования юридического лица, а его глава – предпринимателем (ст. 23). Такая же позиция закреплена и в действующем Федеральном законе “О крестьянском (фермерском) хозяйстве”, который вместе с тем “разрешает” хозяйствам, созданным как юридические лица, сохранить свой статус на определенный период³⁰. В результате в экономике страны функционировали как фермерские хозяйства – юридические лица (созданные до введения в действие ГК РФ), так и хозяйства, осуществляющие деятельность без образования юридического лица, что совершенно не учитывалось в ином законодательстве.

²⁵ См.: Анисимов А.П., Рыженков А.Я., Черноморец А.Е. Некоторые проблемы правовой организации личного подсобного хозяйства // Юрист. 2007. № 1. С. 6.

²⁶ См.: Козырь М.И. Аграрное право России: проблемы становления и развития. М., 2003. С. 145; Его же. Аграрное право России: состояние, проблемы и тенденции развития. С. 229.

²⁷ Анисимов А.П., Рыженков А.Я., Черноморец А.Е. Указ. соч. С. 6, 7.

²⁸ См.: Боголюбов С.А. Имеет ли право на существование аграрное законодательство // Аграрное и земельное право. 2007. № 12. С. 4.

²⁹ См. подробнее: Устюкова В.В. Правосубъектность крестьянского хозяйства // Сов. гос. и право. 1992. № 1. С. 54–61; Мозолин В.П. Право собственности Российской Федерации в период перехода к рыночной экономике. М., 1992. С. 45 и др.

³⁰ Первоначально – до 1 января 2010 г., затем этот срок был продлен до 1 января 2013 г., а теперь и до 1 января 2021 г.

Как неудачная оценивалась и норма п. 2 ст. 23 ГК РФ о том, что глава фермерского хозяйства, осуществляющего предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, признается предпринимателем. Значительное число юристов предлагали рассматривать фермерское хозяйство как особую форму предпринимательской деятельности (т.е. КФХ – не юридическое лицо, но и не *индивидуальный предприниматель*)³¹. Однако действующее законодательство совершенно не воспринимает эту форму как “особую” и, как правило, исходит из того, что лицом, осуществляющим хозяйственную деятельность, является только глава хозяйства, забывая, что КФХ основано на членстве со всеми вытекающими отсюда последствиями (ущемление прав членов хозяйства и самого главы, когда на него одного как “предпринимателя” возлагается ответственность за деятельность хозяйства в целом).

К сожалению, Конституционный Суд РФ в одном из своих постановлений также указал, что употребление термина “крестьянское (фермерское) хозяйство” в Федеральном законе “О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1999 год” от 4 января 1999 г. не согласуется с организационно-правовыми формами предпринимательской деятельности, предусмотренными в ГК РФ и Налоговом кодексе РФ³². Такой подход

к фермерским хозяйствам, непонимание их сути влекут нарушение прав граждан на ведение предпринимательской деятельности в форме фермерского хозяйства³³.

Попытка уточнить правовой статус КФХ была предпринята Федеральным законом “О внесении изменений в главы 1, 2, 3 и 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации” от 30 декабря 2012 г. Однако нельзя сказать, что эта попытка была удачной. Новая редакция ст. 23 ГК ухудшила правовое регулирование ведения фермерского хозяйства без образования юридического лица: если ранее из ГК следовало, что государственной регистрации подлежит именно КФХ как объединение граждан, а глава лишь признается предпринимателем, то теперь п. 5 ст. 23 предусматривает, что регистрации подлежит не хозяйство, а его глава как *индивидуальный предприниматель*. Таким образом, само фермерское хозяйство оказалось “потерянным”, и возник ряд новых вопросов: если глава хозяйства регистрируется в качестве индивидуального предпринимателя и действует от своего имени, то причем здесь КФХ? А если все же глава действует от имени хозяйства (граждан, объединившихся для ведения фермерского хозяйства на основе соглашения) и представляет его интересы, то почему не регистрируется само хозяйство (объединение граждан), каковы права и обязанности членов хозяйства, почему остались неурегулированными вопросы ответственности хозяйства по обязательствам?

Не меньше проблем, вероятно, возникнет с применением новой ст. 86.1, определяющей правовой статус фермерского хозяйства, действующего в качестве юридического лица. Судя по расположению данной статьи в ГК РФ в качестве ч. 3.1 § 2, следом за нормами о товариществе на вере, законодатель рассматривает КФХ как особую (третью) разновидность хозяйственного товарищества. Однако содержание данной статьи, в частности нормы о том, что гражданин может быть членом *только одного* фермерского хозяйства, созданного в качестве юридического лица,

³¹ См. подробнее: Устюкова В.В. Правовое положение крестьянского (фермерского) и личного подсобного хозяйства в условиях аграрной реформы. М., 2000. С. 19–60; Беляева З.С. Крестьянское (фермерское) хозяйство: изменения правового статуса // Гос. и право. 2006. № 6. С. 51–58; Козырь М.И. Аграрное право России: состояние, проблемы и тенденции развития. С. 201; Мельников Н.Н. Теоретические проблемы формирования правового статуса крестьянского (фермерского) хозяйства. Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. М., 2012. С. 12; Его же. Правовое положение крестьянского (фермерского) хозяйства по законодательству России и СНГ. М., 2010. С. 121; Субъекты гражданского права / Отв. ред. Т.Е. Абова. М., 2000. С. 5, 94 (авторы, соответственно, предисловия – Т.Е. Абова и статьи “Крестьянское (фермерское) хозяйство как субъект гражданского права” – З.С. Беляева) и др.

³² См.: постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 1, 2, 4 и 6 Федерального закона от 4 января 1999 года “О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1999 год”» и статьи 1 Федерального закона от 30 марта 1999 года “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “О тари-

фах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1998 год”» в связи с жалобами граждан, общественных организаций инвалидов и запросами судов” от 23 декабря 1999 г. // Собрание законодательства РФ. 2000. № 3. Ст. 353.

³³ См. подробнее: Мельников Н.Н. Теоретические проблемы формирования правового статуса крестьянского (фермерского) хозяйства. Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. М., 2012. С. 28.

и о том, что члены фермерского хозяйства несут по обязательствам хозяйства субсидиарную ответственность, позволяет усомниться в этом. Подобные требования предъявляются именно к полным товарищам, так как членом-вкладчиком можно быть в нескольких товариществах, и только полные товарищи, а не члены-вкладчики несут субсидиарную ответственность. Но возникает вопрос: если в фермерском хозяйстве все его члены – полные товарищи (хотя прямо это и не указано), то зачем выделять его в отдельную форму? Если оно – особая разновидность товарищества, то чем оно отличается от полного товарищества (равно как и товарищества на вере) и т.п.? Вряд ли такое нечеткое правовое регулирование будет способствовать развитию фермерства.

В связи с изложенным можно согласиться с мнением З.С. Беляевой, высказанным почти 20 лет

назад, которое, к сожалению, до сих пор не утратило своей актуальности: “Для обеспечения прав совершенно недостаточно их провозглашения в законодательных актах. Необходимо четкое регламентирование содержания, порядка приобретения и защиты прав. Однако действующие нормативные правовые акты не создали еще полноценных гарантий экономических прав граждан...”³⁴. Этот вывод в полной мере относится и к конституционному праву граждан на занятие предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельностью, которое применительно к аграрной сфере по-прежнему недостаточно обеспечено юридически.

³⁴ Беляева З.С. Права граждан в условиях осуществления аграрной реформы // Социальное государство и защита прав человека. М., 1994. С. 52.