Кульчиков Дмитрий Евгеньевич. Ограничение прав на земельные участки сельскохозяйственного назначения в России, Беларуси и Казахстане: цивилистический сравнительно-правовой анализ: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.03 / Кульчиков Дмитрий Евгеньевич;[Место защиты: Курский государственный технический университет].- Курск, 2015.- 225 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава I. Понятие, содержание и виды ограничений прав на земельные участки в России, Беларуси и Казахстане 17-146**

1.1. Источники правового регулирования ограничений прав на земельные участки на территории России, Беларуси и Казахстана 17-40

1.2. Понятие и правовая природа ограничений прав: генезис и современное состояние 40-71

1.3. Законодательное регулирование ограничений прав по использованию и распоряжению земельными участками: понятие, соотношение, правовые способы и средства 71-118

1.4. Виды ограничений прав на земельные участки 118-146

**Глава II. Особенности ограничений прав на земельные участки из состава земель сельскохозяйственного назначения в России, Беларуси и Казахстане 147-196**

2.1. Специфика ограничений владения и пользования земельными участка ми сельскохозяйственного назначения 147-175

2.2. Особенности ограничений прав, связанных с распоряжением (оборотом) земельных участков (земельных долей) сельскохозяйственного назначения 175-196

Заключение 197-200

Список литературы и источников

## Понятие и правовая природа ограничений прав: генезис и современное состояние

В систему источников правового регулирования ограничений прав на земельные участки на территории России, Беларуси и Казахстана входят общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры с участием названных государств, нормы модельных Гражданского и Земельного кодексов, а также внутреннее законодательство указанных стран.

Так, Всеобщая декларация прав человека, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г., констатирует, что при осуществлении прав и свобод человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе (ст. 29)1.

Международный пакт «Об экономических, социальных и культурных правах», принятый Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966 г., разрешает государствам-участникам Пакта устанавливать «только такие ограничения этих прав, которые определяются законом, и только постольку, поскольку это совместимо с природой указанных прав, и исключительно с целью способство-вать общему благосостоянию в демократическом обществе» (ст. 4) .

Международный пакт о гражданских и политических правах, принятый Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966 г., запрещает всякую дискриминацию при защите прав граждан, провозглашает равенство граждан перед законом независимо от расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических и иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения или иного обстоятельства (ст. 26)1.

Нормы международного права провозглашают, что при осуществлении своих прав и свобод человек может подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом и необходимы для обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других лиц, для охраны государственной (национальной) безопасности, территориальной целостности, публичного (общественного) порядка, предотвращения преступления, защиты здоровья или нравственности населения (добрых нравов), удовлетворения справедливых требований морали и общего благосостояния в демократическом обществе и совместимы с другими правами, признанными этими нормами2.

Большую роль в консолидации усилий России, Беларуси и Казахстана в сельскохозяйственной деятельности и правовом сотрудничестве играет Договор между Российской Федерацией, Республикой Беларусь и Республикой Казахстан об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях, подписанный в Москве 29 марта 1996 г. . Договор предусматривает формирование единого экономического пространства, эффективное функционирование общего рынка товаров, услуг, капиталов и рабочей силы, развитие единых транспортных, энергетических, информационных систем (ст. 2).

Значительную помощь в объединительном процессе России, Беларуси и Казахстана оказывает Договор «О Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве», подписанный указанными государствами 26 февраля 1999 г. (г. Москва)4. Договор сформулировал Единое экономическое пространство как пространство, состоящее из территорий государств-участников, на котором функционируют однотипные механизмы регулирования экономики, основанные на рыночных принципах и применении гармонизированных правовых норм, существует единая инфраструктура и проводится согласованная налоговая, денежно-кредитная, валютно-финансовая, торговая и таможенная политика, обеспечивающие свободное движение товаров, услуг, капитала и рабочей силы (ст. 1).

Стремясь к созданию благоприятных условий для расширения взаимной торговли и привлечения инвестиций, гармонизации и унификации национального законодательства, Российская Федерация, Республика Казахстан и Республика Беларусь заключили Соглашение «О торговле услугами и инвестициях в государствах - участниках Единого экономического пространства» от 9 декабря 2010 г. Участники Соглашения обязались предоставлять индивидуальным предпринимателям и юридическим лицам государств-участников не менее благоприятный режим при осуществлении экономической деятельности в различных секторах экономики, предоставляемый при аналогичных обстоятельствах своим субъектам на собственной территории, но с учетом ограничений, предусмотренных каждой из названных стран, включая ограничения в отношении земельных участков сельскохозяйственного назначения1.

29 мая 2014 г. между Россией, Беларусью и Казахстаном был заключен До-говор о Евразийском экономическом союзе . Согласно этому Договору указанные страны пришли к соглашению о евразийской экономической интеграции, обеспечении гармоничного социально-экономического роста стран-участниц, сближении законодательства, направленного на установление сходного (сопоставимого) нормативного правового регулирования в отдельных сферах, включая правовое регулирование в сельскохозяйственной сфере, при одновременном уважении суверенитета России, Беларуси и Казахстана, истории, культуры и традиций народов этих стран, принципа верховенства конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Определенную помощь в унификации и гармонизации гражданского и земельного законодательства России, Беларуси и Казахстана оказывают модельные законы (кодексы), которые являются своеобразным мостом между нормами международного и внутреннего права, вплетаются в ткань нормативных систем, впитывают в себя принципы, нормы международного права, переводя их в нормативно - концентрированном виде в национальные законодательные акты1. Тем не менее, модельные акты, принятые в рамках Таможенного союза и Единого экономического пространства, не содержат правовых норм, направленных на регулирование ограничений прав на земельные участки, включая земельные участки сельскохозяйственного назначения. Такие нормы представлены в модельных законах, принятых в рамках Союза независимых государств, участниками которого являются Российская Федерация, Республика Беларусь, Республика Казахстан и ряд других государств постсоветского пространства.

## Виды ограничений прав на земельные участки

С.А. Габучева вполне обоснованно утверждает, что эко л ого-публичный интерес ограничения земельных прав предопределяется его направленностью на: а) сохранение благоприятного для жизни, здоровья человека и развития общества качества окружающей природной среды, в том числе земли как ее компонента; б) обеспечение рационального использования и равного доступа к земле как природному ресурсу - основе жизни и деятельности человека. Социально-публичный интерес земельно-правовых ограничительных мер обусловлен содержанием земельных прав человека, направленных на: а) сохранение жизни человека и предотвращение негативного (вредного) воздействия на здоровье человека; б) обеспечение участия граждан в решении вопросов, касающихся их прав на землю; в) обеспечение равного доступа всех к приобретению земельных участков в собственность из земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности. Экономический интерес ограничения земельно-правовых отношений вызван: а) перераспределением, учетом земель, взиманием платежей за землю; б) экономически обоснованным распределением доходов от использования земель2.

О.А. Хотько (Республика Беларусь) также усматривает эколого-правовой интерес ограничения земельных прав в сохранении благоприятной для жизни, здоровья человека и развития общества окружающей среды, в обеспечении рационального использования земельных ресурсов. Исследователь справедливо подчеркивает, что установление ограничений прав на землю влияет на социальные условия использования земельных участков, равный доступ к земле как

По нашему мнению, экономический интерес России, Беларуси и Казахстана в ограничении земельных прав вызван использованием земельных ресурсов как территориальной (пространственной) основы (базиса) осуществления рациональной хозяйственно-экономической деятельности, как естественного средства сельскохозяйственного производства2. Известный российский дореволюционный правовед К.П. Победоносцев отмечал, что ограничения права собственности обусловлены юридической и экономической природой имущества, эко-номическими потребностями всего общества .

На наш взгляд, дополнительным фактором публично-правового ограничения земельных прав является необходимость обеспечения государственного суверенитета стран-участников Таможенного союза и Евразийского экономического союза (Единого экономического пространства), поддержания обороноспособности, территориальной независимости и целостности указанных государств. Геополитическая функция земли требует установления пределов распространения политического суверенитета государства, границы его вторжения в полномочия земельных собственников и землепользователей. Степень участия земельных участков в имущественном обороте, порядок и условия приватизации публичных земель, возможность предоставления иностранцам права собственности на земельные участки, порядок изъятия земель для публичных нужд - эти и другие вопросы управления публичной земельной собственностью находятся под особым контролем государств-участников Таможенного и Евразийского экономического союза.

Как известно, основными факторами (ресурсами) производства, осознанной деятельности людей, направленной на удовлетворение их потребностей, являются труд, капитал, земля и предпринимательство // См.: Курс экономической теории: Учебник. Киров: АСА, 2007. С. 52.

См.: Победоносцев К. Курс гражданского права. СПб., 1868. Ч. 1. Т. 1. С. 343. Как в общетеоретической, так и в земельно-правовой науке России, Беларуси и Казахстана нет единого подхода к пониманию ограничения прав на землю (земельные участки).

Так, О.И. Крассов рассматривает ограничение прав лиц, использующих земельные участки, включая собственников, в виде административного установления запретов на отдельные виды хозяйственной деятельности по использованию земли либо требований о воздержании от совершения определенных действий или предоставления ограниченной возможности использовать для строго определенных целей чужой земельный участок. По мнению ученого, ограничением следует считать любые запреты и требования о воздержании от совершения определенных действий, предусмотренных законодательством для соответствующих видов земельных участков при наличии определенных условий, которые не применяются в отношении других земельных участков аналогичного целевого назначения. Виды и характер этих ограничений основаны на предписаниях соответствующих нормативных правовых актов. Установление ограничений прав лиц на земельные участки представляет собой форму закрепления в законодательстве пределов осуществления субъективных прав лиц на земельные участки. Пределы реализации субъективных прав (границы субъективного права) представляют собой неотъемлемый элемент любого правоотношения по поводу использования и охраны земель1.

Согласно Федеральному закону от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ (ред. от 06.04.2015) «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (далее - Закон о государственной регистрации)1 ограничения (обременения) - это наличие установленных законом или уполномоченными органами в предусмотренном законом порядке условий, запрещений, стесняющих правообладателя при осуществлении права собственности либо иных вещных прав на конкретный объект недвижимого имущества (сервитута, ипотеки, доверительного управления, аренды, концессионного соглашения, ареста имущества и др.) (ст. 1). Закон о государственной регистрации подчеркивает, что государственной регистрации подлежат ограничения (обременения) прав на недвижимое имущество, включая сервитут, ипотеку, доверительное управление, аренду, а в отношении объектов культурного наследия, включенных в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, выявленных объектов культурного наследия - безвозмездное пользование (ссуда). Ограничения (обременения) прав на недвижимое имущество, возникающие на основании договора либо акта органа государственной власти или акта органа местного самоуправления, подлежат государственной регистрации в случаях, предусмотренных законом (п.іст. 4)2.

## Специфика ограничений владения и пользования земельными участка ми сельскохозяйственного назначения

Талантливейший цивилист России И.А. Покровский писал: «Гражданское право как система юридической децентрализации по самой своей структуре покоится на предположении множества маленьких центров, автономных устроителей жизни в тех областях, которые охватываются гражданским правом. Эти центры и есть субъекты права. Для осуществлении той свободы и инициативы, которая составляет основную задачу гражданского права, этим субъектам прав предоставляется так называемые субъективные права (например, право собственности, право требования и т.д.), общая сущность которых заключается в известной юридически обеспеченной возможности действовать по своему желанию»1.

Российский философ и теоретик права И.А. Ильин (1883 - 1954 гг.) обращал внимание на то, что объективное право является источником субъективного права: правовые полномочия, запретности и обязанности могут быть установлены только правовыми нормами и правовыми императивами. Если нет правовой нормы или правового императива, то нет и правовых полномочий, за-претностей и обязанностей, ибо все они порождаются и проистекают от объективного права. Тот, кто хочет знать о субъективных правах, должен обратиться к изучению объективного права, так как субъективное право есть содержание объективного права. Содержанием субъективного права являются те поступки и деяния, которые позволены, воспрещены или вменены в обязанность челове-ку2. Советский ученый-цивилист С.Н. Братусь положил начало пониманию субъективного права как обеспеченной законом меры возможного поведения упра-вомоченного лица. В дальнейшем известный исследователь охарактеризовал содержание субъективного права конкретными видами полномочий носителя этого права1.

В настоящее время на основе трудов ученых-цивилистов представители современной теории права и государства определяют субъективное право как возможность (меру): 1) определенного поведения самого управомоченного; 2) требовать соответствующего поведения от других лиц; 3) прибегать в необходимых случаях к мерам государственного принуждения; 4) пользоваться самим субъективным правом как социальным благом . По существу, в систему субъективного права входят три вида правомочий: 1) право на собственные положительные действия; 2) право требования исполнения (соблюдения) юридических обязанностей (право на чужие действия); 3) право на защиту (притязание), возникающее в связи с нарушением этих обязанностей . По мнению отдельных ученых, правомочие (право) на защиту является самостоятельным субъективным правом4.

Особенно активная дискуссия о сущности ограничения прав развернулась в ходе обсуждения цивилистических проблем ограничения права собственности. Уместно заметить, что проблемами ограничения права собственности в дореволюционный период активно занимались К. Анненков, Е.В. Васьковский, Ю.С. Гамбаров, В.И. Курдиновский, Д.И. Мейер, К.П. Победоносцев, И.А. Покровский, В.И. Сергеевич, В.И. Синайский, В.М. Хвостов, Г.Ф. Шершеневич, в советский период - М.М. Огарков, Н.А. Баринов, А.В. Венедиктов, В.П. Грибанов, А.В. Карасе, СМ. Корнеев, М.В. Колганов, И.Б. Новицкий, И.С. Перетерский, в современный период над решением спорных проблем трудятся Дождев Д.В., Долинская В.В., Камышанский В.П, Камышанская СВ., Румянцев Ф.П, Скловский К.И., Станкевич Т.Б., Хотько О.А., Щенникова Л.В. и многие другие ученые.

Еще в 1899 г., всесторонне исследуя институт ограничения права собственности, российский ученый В.И. Курдиновский подчеркнул, что ограничения права собственности возникают в силу закона и действуют на основании закона (легальные ограничения). Они (ограничения) стесняют полноту права собственности, обязывают собственника «не делать» или «терпеть», или, наоборот, «делать» что-либо в интересах других лиц или общего блага (государственной и общественной жизни). При ограничении правомочие, подлежащее ограничению, не исключается из права собственности. Оно остается в праве собственности, но не может быть осуществлено во всем своем содержании1.

В начале XX в. известный российский цивилист В.И. Синайский пророчески отмечал, что право собственности нельзя признавать неограниченным, оно формируется с помощью положений о том, чего собственник не вправе делать. С развитием социальных начал в общественном движении право все больше стесняет собственника, и законодательство признает право собственности ограниченным, хотя и в меньшей степени, чем иные вещные права2.

Талантливый российский правовед В.М. Хвостов писал: «Право собственности есть наиболее полное господство над вещью... Но его нельзя определить как господство над вещью в принципе безграничное, не допускающее, по природе своей никаких ограничений. Такое определение было бы неисторическим и противоречило бы даже общему понятию о праве. ...История показывает, что право собственности никогда не существовало в виде ничем не ограниченного господства субъекта над вещью. Ограничения в видах общегосударственных, в интересах соседей и т.п. всегда существовали, и без них общежитие стало бы невозможным»1.

Известный дореволюционный юрист Г.Ф. Шершеневич вполне обоснованно утверждал, что ограничения права собственности состоят в обязанности собственника: а) чего-либо не делать из того, что собственник мог бы по содержанию права собственности делать, или б) что-либо терпеть со стороны других, чего он, по содержанию права собственности, мог бы не допускать, но никоим образом не в обязанности что-либо делать, так как это не было бы уже ограничением содержания права собственности2.

Российский цивилист Д.И. Мейер полагал, что вследствие ограничений собственник лишается возможности совершить то или иное действие относительно вещи или обязуется допустить то или иное действие относительно вещи со стороны другого лица, тогда как без ограничения он мог бы совершить это действие как собственник или не допустить совершения такого действия другим лицом. Одновременно ученый подчеркивал, что при ограничениях собственник не обязывается совершать какое-либо положительное действие. Возложение на собственника законных обязательств позитивного свойства (по осуществлению положительных действий) не может рассматриваться в качестве ограничения права собственности. Ограничения права собственности не составляют право на чужую вещь, потому что право на чужую вещь есть уже выдел из права собственности, а ограничения составляют его предел3.

## Особенности ограничений прав, связанных с распоряжением (оборотом) земельных участков (земельных долей) сельскохозяйственного назначения

Право залога может быть договором распространено на имущество, которое поступит в собственность или хозяйственное ведение залогодателя в будущем. Залог отдельных видов имущества, в частности имущества граждан, на которое не допускается обращение взыскания, может быть законодательными актами запрещен или ограничен.

В силу ст. 520 ГК РК рента обременяет право на земельный участок, а также предприятие, здание, сооружение или другое недвижимое имущество, переданное под ее выплату. В случае отчуждения такого имущества плательщиком ренты его обязательства по договору ренты переходят на приобретателя имущества (п. 1).

Будучи обременением земельного имущества по своим правовым последствиям, названные правовые основания такого обременения (сервитут, аренда, залог, рента и т.п.), являются, по существу, разновидностями ограниченного вещного права на землю и многие юристы вполне обоснованно называют их вещными правами (разновидностью вещных прав). В то же время представляется ошибочным называть указанные вещные права обременением, так как обременение - это результат правового ограничения полномочий (прав) собственника, иного титульного (законного) владельца, ведущий к обременению имущества этого собственника, владельца (не случайно, филологи комментируют «обременение» как действие по отягощению, угнетению, затруднению, как обузу, ношу, тяжесть, тягость). Правовым основанием ограничения прав и обременения земельного имущества ограниченные вещные права (сервитут, право постоянного пользования, право пожизненного наследуемого владения земельным участком), а также обязательственно-правовые конструкции в виде ипотеки, аренды, ренты, завещательного отказа (легата) и т.п. Правовым средством (формой) возникновения самих обременительных отношений выступают сервитутные соглашения, сделки, судебные решения, прямые указания закона1. Следует заметить, что такие ограниченные вещные права, как право постоянного (бессрочного) пользования и право пожизненного наследуемого владения земельным участком, отменены в Российской Федерации с 5 марта 2015 г., однако такого рода права продолжают действовать в случае их приобретения до принятия ЗК РФ 2001 г. Российский законопроект о внесении изменений в ГК РФ (в ред., принятой ГД ФС РФ в I чтении 27.04.2012) предлагает ввести в ГК РФ (наряду с иными видами ограниченных вещных прав) право постоянного землевладения (эмфитевзис) (гл. 20), право личного пользовладения (гл. 20.3), право ограниченного владения земельным участком (ст. 297.1), право застройки (гл. 20.1), ипотеку (гл. 20.4). Согласно ст. 299 Законопроекта право постоянного землевладения - это право владения и пользования чужим земельным участком, устанавливаемое бессрочно или на определенный срок для ведения сельскохозяйственного производства и иных целей, предусмотренных законом, достижение которых связано с использованием природных свойств и качеств земельного участка. У собственника земельного участка сохраняется право распоряжения земельным участком, переданным в постоянное землевладение. Право постоянного землевладения устанавливается по воле собственника, а в случаях, предусмотренных законом, - по иным основаниям и подлежит госу-дарственной регистрации (ст. 299) .

Как уже упоминалось, Кодекс Республики Беларусь о земле разрешает пользоваться землей на основе права собственности (в предусмотренных законом случаях) (ст. 12), пожизненного наследуемого владения (ст. 14), постоянного пользования (ст. 15), временного пользования (ст. 16), аренды (ст. 17), земельного сервитута (ст. 19). ЗК РБ называет землепользователями лиц, осуще ствляющих хозяйственную и иную деятельность на земельных участках, находящихся в частной собственности граждан, негосударственных юридических лиц Республики Беларусь либо в собственности иностранных государств, международных организаций (собственники), пожизненном наследуемом владении (владельцы), постоянном или временном пользовании (пользователи), аренде (арендаторы), субаренде (субарендаторы) (ст. 1).

Земельный кодекс Казахстана констатирует, что право землепользования -это право лица владеть и пользоваться земельным участком, находящимся в государственной собственности, бессрочно (постоянное землепользование) или в течение определенного срока (временное землепользование) на возмездной и (или) безвозмездной основе (ст. 12). Кодекс подразделяет землепользователей на: государственные и негосударственные; национальные и иностранные; физические и юридические лица; постоянные и временные; первичные и вторичные (ст. 30).

Большинство российских цивилистов воспринимают ограниченные вещные права как право на чужую вещь (jura in re aliena).

E.A. Суханов подчеркивает, что ограниченные вещные права имеют тот же объект воздействия (индивидуально определенную вещь), что и правомочия собственника этой вещи, они как бы «сжимают» права собственника на его вещь, особенно в части пользования вещью (правомочие распоряжения остается без изменения), вследствие чего наличие ограниченных вещных прав является известным ограничением правомочий собственника. Правами на чужую вещь могут обладать и лица, находящиеся с собственником в определенных обязательственных правоотношениях (арендаторы, хранители, перевозчики, доверительные управляющие). Ученый различает: 1) вещные права некоторых юридических лиц на хозяйствование имуществом собственника; 2) ограниченные вещные права по использованию чужих земельных участков; 3) права ограниченного пользования иным недвижимым имуществом; 4) права залогодержателя или ретентора по обращению взыскания на заложенное или удерживае мое имущество

И.Е. Емелькина полагает, что для ограниченных вещных прав на землю характерны: 1) правомочие непосредственного воздействия на чужую вещь; 2) вещное обеспечение в виде принудительного взыскания за счет земельного участка; 3) вещно-правовая защита2.

По нашему мнению, для ограниченных вещных прав на землю характерны: 1) ограниченность, производность, зависимость от более независимого (абсолютного) права - права собственности; 2) эффект следования за земельным имуществом при переходе права на эту вещь к другому лицу; 3) чужое имущество является объектом воздействия со стороны субъектов ограниченных вещных прав; 4) возникновение, изменение и прекращение преимущественно в силу непосредственного указания закона; 5) закрытый перечень видов вещных прав (numerus clausus).

И. А. Покровский выделял три группы вещных прав на чужую вещь: 1) права, предоставляющие возможность пользования чужой вещью для себя; 2) права на получение известной (меновой) ценности из стоимости заложенной вещи; 3) права на приобретение известной вещи (право преимущественной покупки и т. д.)3. Л.В. Щенникова указывает на следующие виды вещных прав: 1) вещные права юридических лиц на хозяйствование с имуществом собственника; 2) права сервитутного типа; 3) вещные права по использованию земельных участков; 4) правомочия залогодержателя