

УДК 347.235.1

DOI: 10.17072/1995-4190-2016-1-68-73

ОГРАНИЧЕНИЯ В РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ НА ЗЕМЛЮ В ЧАСТНЫХ И ПУБЛИЧНЫХ ИНТЕРЕСАХ

А. Н. Ниязова

Кандидат юридических наук, заведующая кафедрой гражданского права и процесса
Кыргызско-Российский Славянский университет
720000, г. Бишкек, ул. Киевская, 44
E-mail: a_niazova@mail.ru

Введение: в статье рассматриваются актуальные вопросы развития института и субъективного права собственности на землю. **Цель:** анализ содержания права собственности на землю с точки зрения имманентно присущих ему ограничений и долженствований. **Методы:** методологическую основу данного исследования составляет совокупность методов научного познания, среди которых ведущее место занимают общенаучный метод дедукции и частнонаучные методы исследования – функционального анализа и моделирования. **Результаты:** автор утверждает, что не только хозяйственное господство над вещью, но и ограничения правомочий составляют содержание права собственности на землю. Законодатель с учетом специфики вовлеченных в гражданский оборот земельных участков, выступающих одновременно природными объектами, установил императивные требования к субъектному составу и условиям осуществления субъективных прав. Будучи исчерпаемыми, невозобновляемыми природными объектами, земельные участки, входящие в состав территории государства, должны быть сохранены в интересах нынешнего и будущих поколений. Этим объясняется позиция законодателя при регулировании рассматриваемых отношений в частных и публичных интересах. **Выводы:** реализация права собственности на землю сопряжена с соблюдением как частных, так и публичных интересов, которые требуют согласования во избежание конфликтов.

Ключевые слова: право собственности; содержание права собственности; собственность на землю; частные интересы; публичные интересы; ограничения права собственности

Введение

Институт права собственности, будучи частноправовым, представляет собой яркий пример сочетания и взаимодействия публичных и частных начал в правовом регулировании отношений. Как бы ни парадоксально звучало, но в отношении указанного института действует большое количество императивных норм. Последние доминируют в регулировании таких аспектов, как основания приобретения и прекращения на различные объекты права собственности.

Сформулированный законодателем перечень юридических фактов, с которыми связано наступление соответствующих правовых последствий, является закрытым, соответственно, не допускается его дополнение участниками гражданских правоотношений.

Аналогичен подход законодателя к вопросу о порядке реализации собственником действий, необходимых для того, чтобы право собственности возникло либо прекратилось. В этом про-

является публичность данного института, поскольку в этом случае интерес государства состоит в том, чтобы не допустить действий, негативно влияющих на социально-экономический уклад общества. Помимо приобретения и прекращения права собственности, императивные нормы присутствуют и в правовой регламентации отношений, связанных с реализацией права собственности.

Основное содержание

Содержанием права собственности, как наиболее полного вещного права, выступают, помимо традиционно выделяемой триады правомочий собственника, имманентно присущие ему обязанности по использованию имущества, в частности земли, в строгом соответствии с ее целевым назначением. Последнее обусловлено необходимостью соблюдения общественных интересов в сохранении и рациональном использовании природных ресурсов.

Важно отметить, что обязанности собственника земельного участка, что очень важно, налагаемые законом (ст. 50 Земельного кодекса Кыргызской Республики), в первую очередь направлены на соблюдение баланса интересов собственника и общественных интересов, в частности: использование земли в по целевому назначению (назначение указывается в государственном акте о праве частной собственности на землю); соблюдение требований по охране окружающей природной среды; сохранение плодородия почв (по желанию собственника может выдаваться сертификат качества для земель сельскохозяйственного назначения), применение систем земледелия и использование рациональных методов возделывания культур; соблюдение порядка пользования лесными, водными и другими природными ресурсами; соблюдение при строительстве архитектурно-планировочных, строительных, экологических, санитарно-гигиенических и иных специальных требований; своевременное представление в государственные органы сведений о состоянии и использовании земель и природных ресурсов. Кроме того, невыполнение ряда обязанностей является основанием к изъятию земельного участка (ст. 66 Земельного кодекса).

Презюмируется, что осуществление собственником правомочий, составляющих субъективное право, оставляется на его собственное усмотрение и не может быть подвергнуто детальному правовому регулированию, так как это будет означать необоснованное вмешательство в сферу хозяйственного господства лица над принадлежащей ему вещью.

Действительно, любое субъективное право – это установленная законом мера, в пределах которой лицо свободно может совершать определенные действия. При этом мера и степень свободы определяются законом. Свобода и собственность зачастую рассматриваются как однопорядковые явления. Как и свобода представляет собой осознанную необходимость, так и в понятии и содержании собственности должны быть, как нам думается, элементы «долженствования», «ограничений», «необходимостей», вызванных общественными интересами и потребностями, а также особенностями объектов [6, с. 8].

В условиях социально ориентированной рыночной экономики собственник руководствуется не только исключительно собственными интересами. Власть и свобода собственника осуществляются в определенных границах (в интересах общества, третьих лиц). Собственник также является неотъемлемой частью общества. Соглашаясь на определенные «стеснения»,

«давление», он, в свою очередь, вправе ожидать от общества гарантий его права.

Вообще говоря, правовое давление начинается с момента появления у лица субъективного права собственности, которое обеспечивается юридически, т. е. государством. Субъективное право собственности, предоставляемое частным лицам, строится с точки зрения не только интересов самих субъектов права, но и нужд всего гражданского оборота, потребностей того общества, в котором субъект осуществляет реализацию права [6, с. 9].

Так, создание как первичного, так и формирование и функционирование вторичного рынка земли, свободный оборот (допущенных к нему) земельных участков в Кыргызской Республике (далее – КР) направлены на удовлетворение как частных, так и публичных интересов. Посредством нового объекта права собственности частные лица получили дополнительные возможности и источник удовлетворения потребностей физических (извлечение прибыли), социальных (рекреация), духовных. В свою очередь, это позволило государству развивать инфраструктуру населенных пунктов, а также, в какой-то мере, решить проблему децентрализации и приблизиться к решению проблемы бедности.

Попутно заметим, что преобразования, осуществляемые собственником на земельном участке, не должны рассматриваться как составная часть т. н. естественного содержания права собственности. Так, строительные работы на земельном участке частного лица чреватые социальными издержками для общества (загрязнение окружающей среды, оживленное дорожное движение и др.). Они, в свою очередь, отражаются в цене, которую собственник платит за разрешение преобразований собственности. С другой стороны, земля также прирастает стоимостью за счет проведения ее преобразований – строительных работ [4, с. 216].

Запрет, установленный Земельным кодексом КР для иностранных физических и юридических лиц на право собственности на землю любой категории (только право пользования земельными участками, за исключением земель сельскохозяйственного назначения), также введен в интересах общества, и прежде всего частных лиц.

Отметим, что система регистрации прав на недвижимость и учета земельных участков нацелена на укрепление гарантий субъективных прав собственности. В соответствии с нормами закона КР «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», орган, осуществляющий государственную регистрацию прав на недвижимость и сделок с

ней (Госрегистр), обязан предоставлять информацию о произведенной регистрации и зарегистрированных правах любому лицу. Информация предоставляется в любом органе, осуществляющем регистрацию права на недвижимое имущество, независимо от места совершения регистрации. Следовательно, регистрация прав на земельный участок также является сквозным интересом, посредством которого частные лица и государство получают определенную выгоду, пользу.

На первый взгляд регистрация каким-то образом замедляет и затрудняет оборот недвижимости, но на самом деле ее преимущество в том, что гражданский оборот посредством регистрации приобретает большую устойчивость и публичный контроль. По сути, подобным образом осуществляется перепись собственников. Причем, как мы отметили, государство, осуществляя контроль и сбор информации в этой сфере, сделало результаты этой процедуры прозрачными и доступными для частных лиц. Кроме того, регистрация прав на недвижимое имущество, на наш взгляд, «укрепляет» право собственности и право субъекта на судебную защиту.

Наряду с государственной регистрацией законодатель предусмотрел в установленных случаях специальную регистрацию, или учет, отдельных видов недвижимого имущества. Так, осуществляется систематизированный сбор сведений и документов о природных, хозяйственных характеристиках и правовом режиме земель, их категориях, который в форме кадастровых карт и планов включает в себя графическую информацию о местоположении, размерах, границах земельных участков, текстовое описание состава земельных угодий, количества, качества земель и их оценку. Государственный земельный кадастр обеспечивает приоритетность земель сельскохозяйственного назначения среди других категорий земельного фонда, показатели качества земель, позволяющих определить степень пригодности земли к возделыванию сельскохозяйственных культур, продуктивность сельскохозяйственных угодий и их ценность.

В земельно-кадастровую книгу вносятся следующие сведения: имя собственника; площадь земельного участка; вид собственности; целевое назначение земельного участка; делимость или неделимость земельного участка; код и номер земельного участка; состав земельных угодий; качественная характеристика земель и др.

Государственная земельно-кадастровая информационная система используется в интересах как частных лиц, так и государства. Напри-

мер, стоимостная оценка (нормативная цена земли) является базовой для определения уровня эффективности использования земли (сквозной интерес), исчисления ставок земельного налога (публичный интерес), исчисления сумм возмещения убытков при изъятии земель для государственных и общественных нужд (частный интерес) и т. д.

Кроме того, как ранее уже нами отмечено, земля является невозобновимым природным ресурсом и, соответственно, экономически должна быть воспроизводима в пределах существующих запасов, т. е. должна быть обеспечена трансформация капитала в другие формы капитала, принадлежащего государству, обществу. Здесь также важное значение имеет нормативная цена земли. Наконец, земельно-кадастровая информация может лечь в основу методики оценки земельных участков, являющихся предметом ипотеки, поскольку при наличии оснований для обращения взыскания на земельный участок у сторон, как правило, возникают споры, связанные именно с оценкой земли [6, с. 15].

В силу аграрной направленности экономики КР и дефицита земель сельскохозяйственного назначения законодатель установил правила их предоставления. Так, предельные размеры земельного участка, предоставляемого в собственность, определяются районным кенешем (местным органом представительной власти) с согласия соответствующих айильного и поселкового кенешей с учетом не только наличия свободных земель, но и обеспеченности сельского населения сельскохозяйственными угодьями (пашня, залежь, сенокосы, земли, занятые многолетними насаждениями). Причем лица, проживающие на территории данного айильного кенеша, имеют преимущественное право при предоставлении в собственность земель сельскохозяйственного назначения. Участки пастбищ и сенокосов, вкрапленные, вклинившиеся в пахотные земли и в земли, занятые многолетними плодовыми насаждениями, находящиеся в частной собственности, могут предоставляться в собственность.

Ограничения установлены законом КР «Об управлении землями сельскохозяйственного назначения» (далее – Закон) в отношении размеров предоставляемых сельскохозяйственных участков: максимальный размер участка, находящегося в собственности одного гражданина Кыргызской Республики, составляет не более 20-кратного размера средней земельной доли по данной сельской управе, но не более 50 гектаров. Такой подход вполне оправдан и соответствует сложившейся мировой практике.

Очевидно, что интересы частных лиц могут быть реализованы только в рамках, установлен-

ных законом. Можно сказать, набор специальных прав и обязанностей собственника (особенно явно это ощущается при реализации правомочия пользования) предопределен целевым назначением земель. Более того, это является принципом земельного законодательства (ст. 3 Закона).

Безусловно, собственник самостоятельно хозяйствует на земле. Согласимся с мнением о том, что регулирование пользования земельным участком, установление правил целевого использования земли, а также предельных размеров земельных участков в частной собственности представляют собой не ограничения права частной собственности на землю, а уточнение его содержания, т. е. установление его пределов (границ) [7, с. 26].

В целях охраны окружающей среды законом КР «Об охране окружающей среды» установлены требования и введены ограничения в части осуществления видов хозяйственной деятельности собственником земельного участка. Так, при размещении, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию объектов и видов деятельности, оказывающих влияние на состояние окружающей среды, должны выполняться мероприятия по охране природы, воспроизводству природных ресурсов, оздоровлению окружающей среды в соответствии с экологическими нормами и осуществляться, что полагается очень важным, оценка воздействия планируемой деятельности на окружающую среду (ОВОС).

При застройке населенных пунктов собственники должны соблюдать требования по санитарной очистке, обеззараживанию, утилизации, переработке либо захоронению коммунально-бытовых отходов, защите населения от опасных геологических и гидрогеологических процессов, охране исторических памятников, памятников природы.

При производстве, размножении, хранении, транспортировке, торговле, захоронении, уничтожении организмов животного и растительного происхождения обязательно должны соблюдаться меры экологической безопасности, исключающие возможность негативных последствий для генофонда, а также здоровья человека.

При нарушении требований нормативов качества окружающей среды вредные воздействия на окружающую среду могут быть ограничены, приостановлены или прекращены по предписанию специальных уполномоченных на то государственных органов в области охраны окружающей среды, санитарно-эпидемиологического надзора.

Осуществление собственником земельного участка ключевого (как его часто называют)

правомочия права собственности – по распоряжению земельным участком, определению его юридической судьбы – также сопряжено с рядом ограничений, предусмотренных гражданским и земельным законодательством, следующего характера.

Традиционно наибольшее количество ограничений установлено в отношении земель сельскохозяйственного назначения. Причем ограничения могут касаться и субъектного состава. Так, собственник земельной доли сельскохозяйственного назначения имеет право продавать ее без уплаты госпошлины только другим собственникам земельных долей данного земельного участка. Собственник земельного участка сельскохозяйственного назначения имеет право продать его единым контуром земельной площади, без дробления. Покупателем земель сельскохозяйственного назначения может быть сельский житель, достигший 18 лет и имеющий гражданство Кыргызской Республики.

Установлены ограничения для мены земельных долей и участков сельскохозяйственного назначения: они могут быть обменены на другие земельные доли и участки в пределах только одной сельской управы.

Одним из оснований прекращения права собственности, когда сталкиваются частные и публичные интересы, является изъятие (выкуп) земельного участка для государственных и общественных нужд. Изъятие в публичных интересах с выплатой компенсации владельцу закреплено в законодательстве всех стран Западной Европы. В них специально оговаривается возможность ограничения права частной собственности по причине, «оправданной публичной пользой или социальными интересами» (ст. 33 Конституции Испании 1978 г.); «по мотивам общественной пользы» (ст. 17 Конституции Греции 1975 г.) и т. п. [2]. Принудительное лишение собственника земельного участка, когда собственники могут быть полностью или частично лишены его, допускается при осуществлении аграрных реформ, землеустроительных и градостроительных мероприятий.

При этом в целях защиты частных интересов в КР законодатель указал на то, что земельный участок для обслуживания жилого дома и ведения личного подсобного хозяйства не подлежит изъятию для государственных, муниципальных и общественных нужд.

Как видим, реализация субъективного права собственности на землю в КР осуществляется посредством различного рода норм, в том числе императивного характера, установленных как в частных, так и в публичных интересах.

Справедливо мнение, высказанное в свое время Д.И. Мейером, о том, что неограниченное юридическое господство лица над вещью даже неудобомыслимо: право есть понятие о мире, ограничении свободы, так что понятие об ограничении лежит в самом понятии о праве; право собственности есть только вид права, следовательно, и на нем должен отразиться, и действительно отражается, характер ограниченности [5, с. 4].

Более того, специфика объекта права собственности, к примеру земельных участков, обуславливает социальную значимость любого воздействия на данный исчерпаемый природный ресурс. Напомним в этой связи, что в римском праве право на недвижимость относилось скорее к сфере не частного, а публичного права, поскольку с землевладением связывались разнообразные публичные права и публичные обязанности; вследствие этого переход права на землю был сопряжен с различными и довольно сложными формальностями. Также собственник переживал разнообразные материальные ограничения. Более того, право собственности на недвижимость рассматривалось как известная социальная позиция лица.

Тенденция к увеличению удельного веса ограничений права собственности в целом отражает движение от принципа неограниченной природы к принципу ограниченной природы права собственности. Особенно много этих ограничений было установлено в отношении права собственности на землю [3, с. 227].

Подобные ограничения, по нашему мнению, законодатель устанавливает для достижения некоторого баланса публичных и частных интересов. При этом крайне важным представляется законодательное закрепление некоторых принципов ограничений права собственности, среди которых: 1) принцип допустимости ограничения права частной собственности исключительно в целях соблюдения интересов «общего блага» (общественного интереса) и соблюдения прав и законных интересов граждан; 2) принцип полной компенсации собственнику имущественных потерь, вызванных установлением ограничений его прав; 3) принцип законности в установлении ограничений; они возможны на основании и в пределах, предусмотренных законом; 4) принцип равенства собственников перед лицом подобных ограничений, т. е. они должны устанавливаться не в отношении конкретных собственников, а путем установления правовых норм; 5) возможность судебного оспаривания ограничений права собственности (судебного оспаривания изъятия государством имущества из частной собственности) [1, с. 13–14].

Выводы

Предусмотренные законодательством КР ограничения следует, с нашей точки зрения, разделить на две группы: 1) ограничения правомочий собственника по владению, пользованию и распоряжению земельным участком; 2) ограничения, связанные с требованиями к субъекту права собственности на земельный участок.

Право собственности на земельные участки содержит в себе не только ограничения, вызванные характером и особенностями земельного участка, но и обусловленные особым содержанием правоспособности и дееспособности субъектов права собственности на земельные участки.

Необходимо отметить, что тенденция законодательного закрепления ограничений такова, что по мере дальнейшего развития правового регулирования отношений собственности вполне можно говорить об устойчивом росте ограничений права собственности на землю. Это объясняется стремлением человеческого общества сохранить землю как ограниченный и невозполнимый природный объект для будущих поколений.

При этом важной задачей правовой системы нашего государства является создание единой концепции института пределов и ограничений права собственности на землю, а также закрепление ее в соответствующем законодательном акте.

При создании указанной концепции следует принять во внимание, что проблема установления пределов и ограничений права собственности на землю должна рассматриваться с позиций, во-первых, соблюдения баланса интересов общества и отдельных собственников, во-вторых, пределов государственного вмешательства в частные дела собственников во избежание «перекосов» в ту или иную сторону. Целесообразность введения тех или иных ограничений права собственности на землю должно иметь четкое научное обоснование во избежание конфликта частных и публичных интересов.

Библиографический список

1. *Касимов Т.С.* Соблюдение баланса интересов общества и частных землевладельцев в праве США: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Уфа, 1999. 14 с.
2. *Конституции зарубежных государств: учеб. пособие.* М.: Изд-во БЕК, 1999. 584 с.
3. *Кулагин М.И.* Избранные труды по акционерному и торговому праву. М.: Статут, 2004. 363 с.
4. *Маттеи У., Суханов Е.А.* Основные положения права собственности. М.: Юрист, 1999. 216 с.

5. Мейер Д.И. Русское гражданское право: в 2 ч. М.: Статут, 2003.
6. Право собственности в Кыргызской Республике: вопросы развития / под ред. А.Н. Ниязовой / КРСУ. Бишкек, 2004. 104 с.
7. Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод по российскому законодательству и международному праву: круглый стол // Государство и право. 1998. № 7. С. 20–42.
4. Mattei U., Sukhanov E.A. *Osnovnye polozheniya prava sobstvennosti* [Basic Principles of the Property Right]. Moscow: Jurist Publ., 1999. 216 p. (In Russ.).
5. Meyer D.I. *Russkoe grazhdanskoe pravo v 2 ch.* [Russian Civil Law: in 2 pts.]. Moscow: Statut Publ., 2003. 831 p. (In Russ.).
6. *Pravo sobstvennosti v Kyrgyzskoy Respublike: voprosy razvitiya / pod red. A.N. Niyazovoy* [The Property Right in the Kyrgyz Republic: the Development Issues; ed. by A.N. Niyazova]. Bishkek, 2004. 104 p. (In Russ.).
7. *Printsipy, predely, osnovaniya ogranicheniya prav i svobod po rossiyskomu zakonodatel'stvu i mezhdunarodnomu pravu. Kruglyy stol zhurnalа «Gosudarstvo i pravo»* [Principles, Limits, Reasons for Restriction on the Rights and Liberties in Accordance with the Russian Legislation and International Law. Roundtable Discussion of the «State and Law» Journal]. *Gosudarstvo i pravo* – State and Law. 1998. № 7. Pp. 20–42. (In Russ.).

References

1. Kasimov T.S. *Soblyudenie balansa interesov obshchestva i chastnykh zemlevladel'tsev v prave SShA*. Dis. kand. ... jurid. nauk [Balancing Public Interests and Those of Private Landowners in the United States Law. Cand. jurid. sci. diss.]. Ufa, 1999. 14 p. (In Russ.).
2. *Konstitutsii zarubezhnykh gosudarstv. Uchebnoe posobie* [Constitutions of the Foreign States. Manual]. Moscow: BEK Publ., 586 p. (In Russ.).
3. Kulagin M. I. *Izbrannye trudy po aktsionernomu i torgovomu pravu* [Selected Works on

RESTRICTIONS ON THE IMPLEMENTATION OF THE LAND PROPERTY RIGHT FOR THE PRIVATE AND PUBLIC BENEFIT

A. N. Niyazova

Kyrgyz-Russian Slavic University
44, Kievskaya st., Bishkek, 720000
E-mail: a_niyazova@mail.ru

Introduction: the article considers currently essential issues of the development of the institute and the subjective right of land property. **Purpose:** to analyze the content of the land property right in terms of the immanent inherent limitations and obligations. **Methods:** the methodological framework of this study is based on a set of scientific methods, with the major role of the method of deduction and specific scientific methods such as functional analysis and modeling. **Results:** the author asserts that not only dominium, but also restrictions on powers form the content of the land property right. Taking into consideration the specifics of the land involved in the civil land turnover, the legislative body has established mandatory requirements for the subjective structure and for the terms of exercising the subjective rights. Being exhaustible non-renewable natural objects, lands that constitute the state's territory should be preserved for present and future generations. This explains the position of the legislator when regulating relations for the private and public benefit. **Conclusions:** the implementation of land ownership rights involves the compliance with both private and public interests, which require harmonization in order to avoid conflicts.

Keywords: property right; maintenance of property rights; land ownership; private benefit; public benefit; restrictions on property rights

Информация для цитирования:

Ниязова А.Н. Ограничения в реализации права собственности на землю в частных и публичных интересах // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2016. Вып. 1(31). С. 68–73.

Niyazova A.N. *Ogranicheniya v realizatsii prava sobstvennosti na zemlyu v chastnykh i publichnykh interesakh* [Restrictions on the Implementation of the Land Property Right for Private and Public Benefits]. *Vestnik Permskogo universiteta. Yuridicheskie nauki* – Perm University Herald. Juridical Sciences. 2016. № 1(31). Pp. 68–73. (In Russ.).