

compreendem sua função social, especialmente da propriedade da terra, entrelaçando os conceitos de direito privado e público e reforçando o ideal romano *Ulpianu* (D.1.1.1.2) de que o direito público e o privado são duas posições de estudo reciprocamente complementares de um mesmo fenómeno.

Владислав Владимирович Бондаренко,
юридический факультет
НИУ ВШЭ — Санкт-Петербург
e-mail: vladbond77@gmail.com

ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА КАК ОБЪЕКТА НЕДВИЖИМОСТИ

Анонс: статья посвящена гражданско-правовому режиму земельного участка как объекта недвижимости. В отечественном законодательстве классическое понятие недвижимости (за счёт недвижимости по закону) расширено, в силу чего недвижимость представляет собой юридическую, а не естественно-физическую характеристику вещи, требующую государственную регистрацию прав на соответствующий объект. Появление института регистрации прав на недвижимость имуществу сделало проведение процедур по установлению границ земельного участка недостаточным для возникновения участка в качестве объекта гражданских прав.

В российском законодательстве земля неоднородна по своему назначению и в соответствии с земельным законодательством подразделяется на различные категории. Регулирование отношений по использованию и охране земли в настоящее время осуществляется и земельным, и гражданским законодательством, с учётом специфики земельных отношений строится система вещных прав на земельные участки, оснований их возникновения и прекращения.

Действующее законодательство к иным, кроме собственности, вещным правам на земельные участки относит право пожизненного наследуемого владения, право постоянного (бессрочного) пользования, право ограниченного пользования чужим земельным участком (сервитут).

Перечень вещных прав на земельные участки в действующем законодательстве остаётся весьма узким, хотя и в развитых европейских правовых системах он не является широким. Вместе с тем представляется, что развитие оборота недвижимости, прежде всего оборота земельных участков, неизбежно потребует расширения перечня вещных прав, что, к слову сказать, и делается в рамках реформы гражданского законодательства.

Ключевые слова: объект недвижимости, земельный участок, вещные права, использование и охрана земли, земельное законодательство, гражданское законодательство.

Вещные права во всех правовых системах континентального типа имеют особый объект, поскольку в подобном качестве могут выступать только вещи, причём индивидуально-определённые (а объектом ограниченных вещных прав, кроме залога и удержания, могут быть только недвижимые вещи). Такое положение основывается на невозможности осуществлять непосредственное хозяйственное господство над неопределённым объектом: например, невозможно быть собственником вещей, определённых только родовыми,

а не индивидуальными признаками, причём недвижимые вещи являются индивидуально-определёнными по своей природе, поскольку невозможно существование земельных участков, строений, сооружений, домов или других видов недвижимости как вещей, определённых родовыми признаками.⁴³

Стоит обратить внимание на то обстоятельство, что недвижимость представляет собой именно юридическую, а не физическую характеристику вещи, т. е. особый правовой режим, заключающийся в необходимости государственной регистрации прав на соответствующий объект, что совершенно не требуется для движимых вещей. Данный тезис можно подтвердить не только буквальной возможностью передвижения любых объектов, в том числе различных строений и сооружений. В отечественной литературе XIX в. было широко распространено мнение о том, что критерием деления вещей на движимые и недвижимые является их физическая «способность к перемещению».⁴⁴ Вместе с тем, уже в начале XX в. успехи современной техники сделали данный критерий ненадёжным, в связи с чем он был заменён в наиболее передовом тогда кодифицированном германском и швейцарском гражданском праве понятием недвижимости «как земли и всего того, что является её составной частью».⁴⁵

Отечественное гражданское законодательство, расширив классическое понятие недвижимости (за счёт недвижимости по закону), тем самым очевидно превратило его в исключительно юридическое.

Помимо этого, можно также отметить, что классические европейские правовые традиции традиционно закрепляют «недвижимости в силу назначения», под которыми понимаются вещи, помещённые собственником на земельный участок для его обслуживания и эксплуатации либо «навсегда присоединённые к нему собственником», т. е. составляющие элементы его хозяйства, а также сельскохозяйственные животные и земельные орудия; семена (в соответствии с абз. 1 § 94 Германского гражданского уложения (ГГУ) — семена с момента посева и растения с момента посадки); голуби в голубятнях и кролики в садках, а также ульи; урожай на корню; плоды, не снятые с дерева; рыба в водоёмах; солома и удобрение и т. д. (ст. 524 ГК Франции). Это, безусловно, серьёзным образом расходится с господствующими в современной отечественной цивилистике представлениями о недвижимости, хотя и не доказывают правильности этих последних. Исходя из классических пандектных представлений, наиболее чётко отражённых, в первую очередь, в германском гражданском праве, единственным видом недвижимости являются земельные участки, поскольку именно в связи с необходимостью их широкого хозяйственного использования и возникла сама категория вещных прав. Поэтому ГГУ противопоставляет именно земельные участки и движимые вещи, а понятие недвижимости является исключительно доктринальным.

⁴³ Суханов Е.А. Понятие и виды вещных прав // Право собственности: актуальные проблемы / отв. ред. В.Н. Литовкин, Е.А. Суханов, В.В. Чубаров. М., 2008. С. 56.

⁴⁴ Васильевский Е.В. Учебник гражданского права. М., 2003. С. 117–118.

⁴⁵ Синайский В.И. Русское гражданское право. М., 2002. С. 127.

Вместе с тем земельный участок понимается не как часть природы, некая часть земли в натуре, а как юридическая категория — часть земной поверхности, обозначенная в земельной книге как земельный участок, в силу чего, например, участок земли, единый в хозяйственном, бытовом смысле, юридически может состоять из нескольких земельных участков, и наоборот, в земельной книге в качестве одного земельного участка может быть зарегистрировано несколько различных участков земли. Находящиеся на земельном участке строения, а также права, связанные с правом собственности на земельный участок, включаются в его состав в качестве его составных частей (абз. 1 § 94 и § 96 ГГУ), т. е. не признаются самостоятельными вещами. Поэтому соблюдение классического принципа *superficies solo cedit* (наземное имущество переходит к земельному участку (Гай)) здесь осуществляется, по сути, автоматически и не порождает каких-либо значимых проблем.

В отличие от этого, действующее российское законодательство по различным причинам отошло от классического, узкого понимания недвижимости как только земельных участков, однако и в отечественном законодательстве земельные участки наряду со строениями рассматриваются как главный вид недвижимости — недвижимость по природе, противостоящий недвижимости в силу закона.⁴⁶

Земельные участки. Само понятие земельного участка как объекта недвижимости носит юридический характер даже в системах, не знающих государственной регистрации прав. Связано это с тем обстоятельством, что земельный участок не имеет естественных (природных, фактических) границ, причём понятие вещи как пространственно ограниченного предмета материального мира к нему неприменимо, поскольку границы земельного участка всегда идеальны: для того чтобы часть земли признавалась вещью, именно право должно определить порядок установления её границ (как по горизонтали, так и по вертикали). Для установления границ могут использоваться самые архаичные и неточные или самые современные и точные методы; границы могут отмечаться материальными знаками (межевые знаки, стены, берега водоёмов и т. д.) или возникать без таких отметок (путём указания в кадастре недвижимости поворотных точек, привязанных к системе государственной геодезической сети). Однако даже если граница отмечена материальными знаками, она считается проходящей в данном месте ровно постольку, поскольку право признаёт её произведённой в установленном им порядке. Если обычные вещи, к которым в полной мере применимо «фактическое» понятие о вещах, возникают в качестве самостоятельных объектов материального мира в результате естественных процессов (создания природой или трудом), включающих их физическое пространственное обособление, то земельный участок как категория, имеющая сугубо идеальные границы, не может быть создан природой или трудом человека: он не может появиться в результате образования разломов и оврагов, в результате

огораживания, окультуривания и тому подобных действий или событий.⁴⁷

После возникновения института регистрации прав на недвижимое имущество проведение процедур по установлению границ земельного участка стало считаться недостаточным для возникновения участка в качестве объекта гражданских прав. В ряде законодательных актов закреплено правило о том, что недвижимым имуществом признается земельный участок, право собственности на который зарегистрировано в установленном порядке (внесено в поземельную книгу и т. д.). Такого рода правило является, безусловно, обоснованным. Возникновение и прекращение существования земельного участка до государственной регистрации права собственности на него существенно подрывало бы устойчивость гражданского оборота и сводило бы на нет положительные последствия действия регистрационной системы. Если бы земельные участки могли прекращать своё существование не с момента государственной регистрации, а с какого-либо иного момента (например, завершения землеустроительных работ, кадастрового учёта и т. д.), то и права на них должны были бы прекращаться с соответствующего момента в результате гибели объекта прав, т. е. земельного участка. Подобное исключение из принципа обязательного внесения приводело бы к расхождению между зарегистрированными и реально существующими правами на земельные участки. В этом случае никто не мог бы полагаться на запись в реестре (поземельной книге и т. д.), как на содержащую истинную информацию о существовании объекта. Такое положение дел служило бы почвой для многочисленных злоупотреблений, в том числе заключения договоров, направленных на распоряжение земельными участками, которые реально перестали существовать.

Действующее российское законодательство буквально не отмечает в качестве признака земельного участка произведённую государственную регистрацию права собственности на него. Однако в силу общего правила п. 2 ст. 8 ГК РФ права на имущество, подлежащие государственной регистрации, возникают с момента их регистрации. Прекращение прав на земельный участок может происходить либо в результате его перехода к другому лицу, либо в результате его преобразования (раздела, присоединения и т. д.), в связи с чем, одновременно с государственной регистрацией возникновения права нового собственника или права на вновь образованный участок (участки) должна осуществляться также, и регистрация прекращения права на отчуждённый или преобразованный земельный участок. Получается, что до момента государственной регистрации права собственности на земельный участок он не может становиться объектом права собственности и иных гражданских прав и не может прекратить своё существование в качестве объекта гражданских прав до государственной регистрации прекращения права на него. Такой вывод, следующий из общих норм о государственной регистрации прав, был воспроизведён применительно к вновь образуемым и прекращающимся

⁴⁷ Писков И.П. К вопросу о понятии недвижимости в российском праве // Проблемы развития частного права / отв. ред. Е.А. Суханов, Н.В. Козлова, М., 2011. С. 259–260.

⁴⁶ Суханов Е.А. Понятие и виды вещных прав. С. 57–58.

существование земельным участкам в ст. 11² ЗК РФ, где установлено, что земельные участки, из которых при разделе, объединении, перераспределении образуются земельные участки, прекращают своё существование с даты государственной регистрации права собственности и иных вещных прав на все образуемые из них земельные участки. Соответственно, в случае, когда закон допускает бы существование земельного участка не в виде объекта гражданских прав, а в каком-либо ином качестве, то это не имело бы гражданско-правового значения.

В свою очередь, реформа законодательства о кадастре недвижимости внесла дополнительную определённую в вопросе о правовом значении кадастрового учёта нового участка до государственной регистрации права собственности на него. Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» содержит прямое указание на то, что внесённые в государственный кадастр недвижимости сведения при постановке на учёт образованного объекта недвижимости или образованных объектов недвижимости носят временный характер и утрачивают его (временный характер) со дня государственной регистрации права на образованный объект недвижимости (п. 4 ст. 24). В частности, согласно п. 4 ст. 24 Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости», если по истечении одного года со дня постановки на учёт этого объекта недвижимости или, если этим объектом недвижимости является земельный участок, двух лет со дня постановки его на учёт, не осуществлена государственная регистрация права на него, такие сведения аннулируются и исключаются из государственного кадастра недвижимости.⁴⁸

Вместе с тем, несмотря на положительные тенденции развития законодательства, устраняющие сомнения в вопросе о моменте образования земельного участка как объекта гражданских правоотношений, российский правовой порядок знает несколько исключений из общего правила о возникновении земельного участка с момента государственной регистрации права собственности на него. К таким исключениям относится правило о возникновении права собственности собственником квартир в многоквартирном доме на земельный участок под этим домом с момента кадастрового учёта участка (п. 2 и 5 ст. 16 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации»), а также правила п. 1 ст. 35 ЗК РФ, п. 2 ст. 271 ГК РФ, согласно которым при переходе права собственности на здание, строение, сооружение, находящиеся на чужом земельном участке, к другому лицу оно приобретает право на использование соответствующей части земельного участка, занятой зданием, строением, сооружением и необходимым для их использования, на тех же условиях и в том же объеме, что и прежний их собственник. Применительно к переходу вещного права постоянного (бессрочного) пользования это правило означает обременение участка, занятого постройкой и необходимого для её использования, поскольку право постоянного (бессрочного) пользования может

⁴⁸ Писков И.П. К вопросу о понятии недвижимости в российском праве. С. 261–262.

устанавливаться только на вещь (земельный участок), а не на её часть.⁴⁹

Определившись с земельным участком как объектом недвижимого имущества в целом, далее следует отметить, что в российском правовом порядке земля неоднородна по своему назначению. В соответствии с п. 1 ст. 7 Земельного кодекса РФ земли в Российской Федерации по целевому назначению подразделяются на следующие категории:

- 1) земли сельскохозяйственного назначения;
- 2) земли населённых пунктов;
- 3) земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения;
- 4) земли особо охраняемых территорий и объектов;
- 5) земли лесного фонда;
- 6) земли водного фонда;
- 7) земли запаса.

Данные категории земель используются согласно с установленным для них целевым назначением. Правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешённого использования в соответствии с зонированием территорий, общие принципы и порядок проведения которого устанавливаются федеральными законами и требованиями специальных федеральных законов.

Регулирование отношений по использованию и охране земли в настоящее время осуществляется и земельным, и гражданским законодательством, с учётом специфики земельных отношений строится система вещных прав на земельные участки, основания их возникновения и прекращения.

Действующее законодательство к иным, кроме собственности, вещным правам на земельные участки относит право пожизненного наследуемого владения, право постоянного (бессрочного) пользования, право ограниченного пользования чужим земельным участком (сервитут).

Говоря об ограниченных вещных правах немного шире, следует отметить, что в дореволюционном российском гражданском праве ограниченные вещные права (обычно именовавшиеся в тогдашней литературе «права на чужие вещи», а в законодательстве — «вотчинные права в чужом имуществе») традиционно разделялись на три основные группы:

— права пользования чужими вещами — сервитуты, пожизненное пользование, право застройки (суперфийи), право наследственного владения землёй (эмфитевизис), разнородностью которого было чиншное право (вечно-наследственная аренда земли);

— права на приобретение чужой вещи — преимущественное право покупки (в том числе чужой доли в праве общей собственности), право выкупа чужого имущества, право на присвоение результатов охоты или рыбной ловли в результате использования чужого земельного участка или водоёма;

— право на получение известной ценности за счёт чужой вещи — залог,

⁴⁹ Там же.

рента недвижимости («вотчинные выдачи» в российском праве или «вещные обременения» (*Reallasten*) в германском праве).⁵⁰

Любопытным является то обстоятельство, что практически аналогичная классификация ограниченных вещных прав проводится в современной германской литературе, развивающей классические пандектные подходы. Здесь также выделяются:

1) права пользования чужой вещью (*Nutzungsrechte*) — сервитуты, узуфрукт, право застройки;

2) права на приобретение чужой вещи (*Erwerbsrechte*) — преимущество право покупки, право присвоения результатов использования некоторых сервитутов;

3) права реализации чужой вещи (*Verwertungsrechte*) — залог, вещные обременения и земельный долг,⁵¹ что лишней раз подчёркивает общность исходных положений континентального учения о вещных правах.

Советское, а затем и российское гражданское право отошло от классических подходов в силу чего ряд известных ограниченных вещных прав оказался либо неустраиваемым из-за неразвитости оборота недвижимости (например, узуфрукт и право застройки), либо забытым в этом качестве (например, преимущество право покупки или «вещные (рентные) обременения»), а вещная природа залогового права, ставшего только способом обеспечения исполнения обязательств, вообще подвергается сомнению, при этом в качестве вещных прав теперь нередко рассматривают арендные права, либо, по крайней мере, права нанимателей жилья или членов жилищных кооперативов. Итогом такого подхода является то, что перечень ограниченных вещных прав, так и их систематизация в современном российском гражданском праве не совпадают с традиционными, классическими воззрениями. Из трёх, обозначенных выше, групп ограниченных вещных прав отечественному правопорядку пока известна лишь первая, в силу чего, систематизация таких прав пока может проводиться только внутри этой группы и по иным, нежели классические, принципам и её основным критерием становится не содержание а объекты вещных прав. По этому основанию можно выделить следующие законодательно обособленные и теоретически общепризнанные ограниченные вещные права:

1) права по использованию чужих земельных участков (сервитуты, право пожизненного наследуемого владения, право постоянного бессрочного пользования);

2) права по использованию чужих жилых помещений (главным образом в силу завещательного отказа);

3) права на хозяйствование с имуществом собственника (хозяйственное ведение и оперативное управление), объектами которых являются

⁵⁰ Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. 6-е изд., стереотип. М., 2013. С. 207–208.

⁵¹ Baur F., Baur J.F., Stürner R. Sachenrecht. München, 1999. S. 22–25; Wieling H.J. Sachenrecht. Heidelberg, 2005. S. 6; Wolf M. Sachenrecht. 17. Aufl., München 2001. S. 4.

имущественные комплексы предприятий и учреждений, причём недвижимостью закон признает только имущество предприятия, а не учреждения;

4) обеспечительные права — залог и удержание, вещная природа которых широко оспаривается.⁵²

Следует отметить непоследовательность отечественного законодательства в легальном признании тех или иных вещных прав на земельный участок. Так, права пожизненного наследуемого владения и постоянного (бессрочного) пользования земельными участками, признанные в этом качестве гражданским законодательством (п. 1 ст. 216 ГК), действующее земельное законодательство стремится либо ликвидировать (п. 1 ст. 21 ЗК РФ), либо максимально сузить сферу их действия (п. 1 и 2 ст. 20 ЗК), по существу, таким образом, оставляя в качестве признанных им ограниченных вещных прав на землю только сервитуты (ст. 23 ЗК). Наряду с этим в нем появилось не имеющее ясной легальной квалификации право ограниченного пользования земельным участком (абз. 3 п. 3 и п. 4 ст. 36 ЗК). Объяснить это, отчасти, можно тем обстоятельством, что при разработке проекта Земельного кодекса РФ была поставлена задача сократить иные, кроме собственности, права на земельные участки, сложившиеся в нашей стране в период отсутствия частной собственности на землю.

Сложившееся положение в российском законодательстве свидетельствует о нивелировании отечественным законодателем основополагающего принципа *nemo plus iuris*, в силу чего, достаточно часто возникают известные несоответствия между отдельными законодательными актами. В свою очередь, подобная картина лишней раз свидетельствует о важности общепризнанных критериев, характеризующих юридическую специфику вещных прав и позволяющих удовлетворительно объяснять некоторые очевидные недостатки законодательства (в частности, явно неполный перечень вещных прав в п. 1 ст. 216 ГК, который можно отнести к условной группе вещных прав пользования). Вместе с тем вряд ли данное обстоятельство даёт возможность пренебрегать названными принципами и обосновывать собственную трактовку ряда традиционных гражданско-правовых институтов.

В целом, можно отметить, что перечень (номенклатура) вещных прав на земельные участки в действующем правопорядке остаётся весьма узким. Следует, однако, иметь в виду, что и в развитых европейских правопорядках он не является широким и, разумеется, не идёт ни в какое сравнение с перечнем даже прямо поименованных законом прав участников договорных обязательств. Вместе с тем представляется, что развитие оборота недвижимости, прежде всего оборота земельных участков, неизбежно потребует расширения перечня вещных прав, что и осуществляется в рамках современной реформы гражданского законодательства.

⁵² Суханов Е.А. Понятие и виды вещных прав. С. 80–81.