

**А. С. Фучко**

Сибирский институт управления — филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Новосибирск, Россия)

## **ПРИРОДА И СОДЕРЖАНИЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ЗЕМЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ**

Принята к публикации 20.12.2018

В статье раскрывается содержание конституционных прав граждан Российской Федерации на земельные участки в историческом аспекте со времен принятия действующей Конституции и по настоящее время, раскрыты права и возможности собственника земельного участка, закрепленные законом и иными нормативными правовыми актами. Даны оценка гарантиям в области прав граждан на земельные участки. Исследуется роль и значение Конституционного Суда Российской Федерации, влияние его определений, постановлений на законотворческую и правоприменительную практику в России. Проведено сопоставление федерального законодательства с законодательством субъектов России и объема правомочий. Выявлен ряд проблем правового регулирования в области земельных отношений, определены методы и пути их возможного решения.

*Ключевые слова:* земельный участок, полномочия, гарантии, собственность, Конституционный Суд Российской Федерации, совместное ведение.

DOI: 10.32324/2412-8945-2018-4-20-24

Как известно, современная Конституция России принималась в непростое для России время. В 90-х гг. ХХ в. противостояние между законодательной властью, которая тормозила проведение реформ, и исполнительной, которая уже не видела дальнейшего развития страны без введения рыночных форм хозяйствования, достигло своего апогея. На острие противостояния оказался земельный вопрос. Введение многообразия форм собственности на землю, легализация сделок с землей — это вопросы, по которым достичь согласия не удавалось.

С 1990 по 1993 г. депутатами было предложено три проекта новой Конституции. При подготовке текста Конституции России реформаторы стремились закрепить новые виды земельных отношений безвозвратно, без искушения внести изменения в Конституцию.

Действующая Конституция закрепила возможность нахождения земли в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Именно ст. 9 Конституции является основой, базисом для дальнейшего конституционного регулирования земельных отношений. Бессспорно, что даже теоретическая попытка изменения ст. 9 повлечет за собой революционный пересмотр всех положений Конституции России, регулирующих земельные отношения.

Не менее важной конституционно-правовой нормой, регулирующей земельные отношения,

является ст. 36 Конституции России. Часть 1 указанной статьи, развивая конституционный принцип многообразия форм собственности на землю, установленный в ст. 9 Конституции России, закрепляет право граждан и их объединений иметь в частной собственности землю.

Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц. Таким образом, Конституция России определила главное направление земельного законодательства — природоохранное, по сути, закрепив «принцип приоритета природоохраных норм при регулировании земельных отношений». Поэтому в п. 2 ст. 1 Земельного кодекса Российской Федерации закреплена норма, в соответствии с которой отношение к земле как природному объекту и природному ресурсу ставится на первый план, отодвинув на второй отношение к ней как к недвижимому имуществу.

Несомненно, что имущественные земельные отношения должны развиваться, земля должна активно включаться в гражданский оборот. Но эти отношения должны выступать производными от природоохраных. Именно соблюдение всех экологических требований, требований по рациональному пользованию землей дает возможность для ее использования как недвижимости.

Однако положения ст. 9 и 36 Конституции имеют и другую цель: гарантировать на самом

высоком уровне право муниципальной и частной собственности на землю. У собственника земельного участка возникает все та же триада правомочий, что и у собственников иных вещей, т. е. право владения, пользования и распоряжения своим имуществом. Правовое регулирование реализации права собственности на землю осуществляется нормами гражданского и земельного законодательства. При этом в гражданском законодательстве содержатся положения о праве собственности и сделках относительно любых объектов гражданских прав, а в земельном — установлены особенности осуществления этих прав относительно земли как особого объекта имущественных отношений.

Конституция России закрепляет положение о том, что пользование землей осуществляется на основе федерального закона. Однако здесь необходимо уточнить, что не только процесс пользования землей должен быть подчинен особым правилам, установленным соответствующим федеральным законом, но и процесс владения и распоряжения также осуществляется с учетом особенностей объекта — земельного участка. Разрывать эти виды правообладания землей нецелесообразно. В этой связи необходимо заметить, что требуются юридически грамотно сформулированные положения, нормы права, содержащиеся в Конституции России. Так, С. А. Авакян замечает, что, к сожалению, приходится констатировать, что порой в Конституции России заложены ошибочные конструкции [1, с. 21].

Общий анализ ст. 36 Конституции России позволяет сделать вывод о том, что данная норма не является нормой-принципом, поскольку раскрывает положения другой конституционной нормы-принципа, предусмотренной ст. 9 Конституции России, носит отыскочный характер и, во многом отсылая к отраслевому законодательству, в целом не отражает основные направления земельной политики государства и не влияет на формирование земельного правопорядка в стране.

Статья 72 Конституции России определила, что вопросы владения, пользования и распоряжения землей, а также само земельное законодательство находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Эта норма имеет важнейшее концептуальное значение для всего земельного законодательства, так как с принятием Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 г. субъекты Российской Федерации вправе самостоятельно регулировать земельные отношения.

Однако формирование регионального законодательства по предметам совместного ведения для законодателя является непростым делом. Можно даже утверждать, что региональное законотворчество — это более сложная задача, чем федеральное. Дело все в том, что для регионального законотворчества существуют определенные рамки его правомерного регулирования. Так, в соответствии с п. 5 ст. 76 Конституции России законы и иные нормативные правовые акты субъ-

ектов Российской Федерации, принятые по предметам совместного ведения, не могут противоречить федеральным законам. К тому же федеральные законы имеют прямое действие на всей территории Российской Федерации, следовательно, в региональные нормативные акты нецелесообразно включать те положения, которые уже содержатся в федеральном законодательстве, к тому же это запрещено правилами законотворческой деятельности.

Норма ст. 72 Конституции России, закрепляющая, что земельное законодательство является предметом совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, является нормой-принципом, поскольку полностью формирует концепцию развития земельного законодательства в России. Как отмечает Б. С. Эбзеев, «Конституция — единый политико-юридический документ, каждая часть которого должна быть органически связана со всеми остальными и в рамках единой системы выполнять свои функции» [2, с. 33].

Вопросы пользования, владения, распоряжения землей в небольших по площади странах, к которым Российская Федерация не относится, где уже столетиями прочно закрепился институт частной собственности на землю, в коей и находятся большинство земельных участков, вполне могут решаться в соответствии с нормами договорного права, регулирующими вопросы пользования, владения, распоряжения недвижимого имущества. Совсем другой характер нормативного правового регулирования требуется в случае, когда подавляющее большинство земель находятся в государственной и муниципальной собственности и требуется их массовое вовлечение в хозяйственный оборот, передача хозяйствующим субъектам. При этом задачей номер один при предоставлении таких земельных участков является обеспечение равного доступа к данному ресурсу.

В связи с ростом потребности в новом жилье и, соответственно, росте рынка строительства жилья одним из актуальных вопросов в сфере предоставления земельных участков стал вопрос о предоставлении на основе конкурентных процедур земель для целей жилищного строительства. В этой связи в ныне действующем Земельном кодексе Российской Федерации отношения по предоставлению земель прежде всего для целей жилищного строительства выделены в отдельные статьи, закрепляющие публичную процедуру при передаче прав на такого рода муниципальное имущество.

Отметим, что нормы по предоставлению земельных участков под цели жилищного строительства были выделены в Земельном кодексе в 2004 г., с этого года и до марта 2015 г. органы государственной власти, местного самоуправления, застройщики осваивали новые правила игры в сфере земельных отношений под присмотром антимонопольной службы. В течение ряда лет антимонопольным органом проводился монито-

ринг предоставления земельных участков для целей жилищного строительства государственными, муниципальными органами власти, в ходе проведения которого безусловным стал факт сокращения совершаемых нарушений при предоставлении таких земельных участков.

Юридическая наука не содержит, пожалуй, иной такой категории, как категория «гарантии», которая бы так часто применялась и вместе с тем обладала бы настолько широкой семантической формой, что в нее вкладывается самое разное содержание. Само понятие гарантий распространено в областях деятельности людей достаточно широко (например, сферы политики, дипломатии). Гарантии в праве являются достаточно широким понятием, поскольку они распространяются во многих сферах деятельности индивидов, что отражается на многоликости существования этого юридического средства. Гарантии представлены и в положениях национального права (государственного права, трудового права и др.), и в нормах международного права. Выступая, в частности, как гарантии общего характера, международные гарантии обеспечиваются участниками международного договора самостоятельно, т. е. без участия третьих государств (гаранта), для чего ими производятся различные внутригосударственные организационно-правовые меры.

Дополнительные гарантии своих прав на земельный участок получили собственники зданий, сооружений, помещений, владельцы земельных участков на праве постоянного (бессрочного) пользования, аренды. Без аукциона предоставляются:

- земельные участки, на которых расположены здания, сооружения, собственникам таких зданий, сооружений либо помещений в них;
- земельные участки, находящиеся в постоянном (бессрочном) пользовании юридических лиц, указанным юридическим лицам;
- земельные участки, предназначенные для ведения сельскохозяйственного производства и переданные в аренду гражданину или юридическому лицу, этому гражданину или этому юридическому лицу.

В решениях Конституционного Суда Российской Федерации открываются возможности в области развития всех институтов конституционного права. Так, Конституционным Судом Российской Федерации при принятии определения от 22 ноября 2012 г. № 2139-О была рассмотрена жалоба гражданина, который оспаривает конституционность примененного судами в его деле п. 1 ст. 2 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», закрепляющего право собственников зданий, строений, сооружений, находившихся ранее в государственной или муниципальной собственности, приобрести до 1 июля 2012 г. земельные участки, на которых указанные объекты расположены, на льготных условиях. В частности, Конституционным Судом Российской Федерации указано, что из содержа-

ния п. 1 ст. 2 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» следует, что субъектами применения льготного порядка расчетов за приватизируемые земельные участки выступают собственники зданий, строений, сооружений, находившихся ранее в государственной или муниципальной собственности. Положения этого пункта, учитывающие особенности предшествующей приватизации недвижимого имущества, не могут расцениваться как нарушающие конституционные права заявителя, который к указанной категории лиц не относится.

Показательно также и определение Конституционного Суда Российской Федерации от 22 ноября 2012 г. № 2099-О. Гражданином М. В. Соловьевым оспаривалась конституционность примененного судами в деле с его участием абз. 2 п. 1 ст. 35 Земельного кодекса Российской Федерации. По мнению заявителя, эта норма как позволяющая лишать собственника имущества не соответствует ст. 18, 19 (ч. 1 и 2), 35 (ч. 1—3), 45 (ч. 1) и 46 (ч. 1) Конституции Российской Федерации. Конституционным Судом Российской Федерации определено, что оспариваемое заявителем законоположение само по себе какие-либо конституционные права граждан не нарушает.

Исходя из норм ч. 1 ст. 36 Конституции России право на землю выступает как одно из важнейших конституционных прав гражданина России. Данное право, как и любые другие конституционные (основные) права и свободы граждан России, непосредственно действующее. Конституционными правами определяется смысловая нагрузка, содержание и применение правового акта, направление деятельности всех ветвей власти, органов местного самоуправления. Все конституционные права обеспечиваются правосудием (ст. 18 Конституции Российской Федерации).

Положения ч. 2 ст. 17 Конституции Российской Федерации определяют указанные права как неотчуждаемые и принадлежащие каждому от рождения. И сам человек, и его права и свободы являются высшей ценностью, а их признание, соблюдение и защита являются обязанностями государства (ст. 2 Конституции Российской Федерации).

Земельные права возможно рассматривать в объективном смысле в качестве позитивного права, в качестве совокупности правовых норм, непосредственно связанных с возникновением, изменением и прекращением земельного правоотношения, с содержанием и защитой указанного права, с правами владения, пользования, распоряжения земельными участками, земельными долями.

В то же время следует различать субъективные земельные права граждан, т. е. права, которые принадлежат конкретным личностям, конкретным субъектам права. Положения земельного права подлежат использованию правообладателем только по усмотрению указанного лица. Субъективное земельное право возникает, реали-

зуется (исполняется, осуществляется, соблюдается) не единовременно, а стадийно, постепенно, путем развертывания конкретных земельных правоотношений.

Разные стадии реализации всего комплекса земельных прав, который прописан в законоположениях позитивного земельного законодательства, имеют определенный набор таких прав, их часть, и указанный набор видоизменяется исходя из изменений земельного процесса. Так, к примеру, конкретные земельные права владельца личного подсобного хозяйства, который не обладает жилым домом на земельном участке, отличаются от субъективных земельных прав владельца жилого дома и земельного участка.

Само содержание земельных прав предопределено целевым назначением используемого земельного участка, правовым режимом объекта использования, публично-правовыми ограничениями, установленными нормами земельного права. Так, земельные права у городских жителей отличны от земельных прав сельских жителей. Земельные права у фермера отличны от земельных прав работников сельскохозяйственных организаций, садоводов, дачников и т. д.

В качестве особенностей земельных прав граждан России выступают публичность норм, которые нашли свое закрепление в Земельном кодексе Российской Федерации, двухуровневое регулирование данных прав (на уровне Российской Федерации в целом и субъектов Российской Федерации), тесная связь земельных прав с имущественными правами.

Земельное право, как классическая отрасль публичного права, характеризуется субординацией (а не координацией), императивным (а не диспозитивным) методом правового регулирования, преобладанием предписаний, а не дозволений. Земельно-правовое регулирование включает в себя ограничение, нормирование, охрану земли и рациональность ее использования.

Главный критерий, определяющий правовой статус субъектов земельных правоотношений, — это степень наделенности правомочиями в земельных правоотношениях. В области землепользования объем правомочий субъектов рассматриваемых правоотношений находится в зависимости от титула права пользования. Наибольший объем прав предоставляется собственнику земельного участка, наименьший — субъекту, который обладает земельным участком на праве земельного сервитута. Помимо того, объем правомочий определяется видом субъекта: у государства имеются универсальные правомочия, у юридических лиц — специальные, закрепленные уставом. В свою очередь, правомочия граждан зависят от наличия гражданства. Объем правомочий также напрямую связывается с уровнем,

который занимает орган государственной власти и управления. Наибольший объем правомочий имеется у федеральных органов общей и специальной компетенции, меньший — у общих и специальных территориальных органов управления субъектов Российской Федерации.

Основные обязанности субъектов права на землю закреплены в Конституции Российской Федерации. К ним относятся обязанности:

- по уважению прав и свобод иных лиц (ч. 3 ст. 17, ч. 2 ст. 36);
- по соблюдению экологических требований и охране окружающей среды при реализации своего права на землю (ч. 2 ст. 36, ст. 58);
- по своевременной оплате установленных налогов и сборов (ст. 57).

Все перечисленные конституционные обязанности конкретизированы в отраслевом законодательстве.

Раскрывая вышеуказанные конституционные положения в качестве оснований возникновения прав гражданина — собственника на земельный участок, следует выделить первоначальный и производный гражданско-правовые способы возникновения прав на имущество, которые предусматриваются ГК РФ и учитывают специфику земельного участка как объекта земельных прав. В нормах ст. 25 ЗК РФ неслучайно содержится указание на то, что право собственности на земельный участок возникает по основаниям, установленным гражданским законодательством, федеральным законодательством. Земельный участок должен быть зарегистрирован в установленном законом порядке.

Несмотря на заложенный в Конституции Российской Федерации базис, исследование процесса реализации права граждан на земельные участки позволяет говорить о необходимости повышения эффективности правового регулирования в области земельных отношений посредством следующих мер:

- совершенствования процесса правотворчества (нормы права должны в максимальной степени соответствовать объективно складывающимся общественным отношениям);
- приведения к единообразному пониманию и применению норм права;
- повышения уровня правосознания и правовой культуры населения (преодоление правового нигилизма как еще довольно распространенного общественного явления).

#### Список литературы

1. Авакьян С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность. 2-е изд. М. : РЮИД ; Сашко, 2000. 528 с.

2. Эбзеев Б. С. Конституция. Демократия. Права человека. М., 1992. 228 с.

**A. S. Fuchko**

**NATURE AND CONTENTS OF CONSTITUTIONAL RIGHTS OF THE RUSSIAN FEDERATION  
CITIZENS FOR LAND PLOTS**

The article reveals the contents of constitutional rights of the Russian Federation citizens for land plots in the historical aspect since the adoption of the current Constitution and until present time, discloses rights and opportunities of the owner of the land plot, enshrined by the legislation and other normative legal acts. The assessment of guarantees in the field of citizens' rights to land plots is given. The role and significance of the Constitutional Court of the Russian Federation, the impact of its definitions, rulings on lawmaking and law enforcing practice in Russia are investigated. The federal legislation and the legislation of the constituent entities of Russia were compared, as well as, the scope of authority. A number of legal regulation problems in the field of land relations is identified, methods and ways of their possible solution are defined.

*Keywords:* land plot, authorities, guarantees, property, Constitutional Court of the Russian Federation, joint jurisdiction.