

А. А. Шпаков¹, В. А. Павлова^{1}*

Двойственность права собственности и правовые основания государственного контроля за использованием земель сельскохозяйственного назначения

¹ Санкт-Петербургский государственный аграрный университет, г. Санкт-Петербург, Российская Федерация
* e-mail: vikapav@mail.ru

Аннотация. Российское законодательство относится к романо-германской правовой семье. Ввиду особенностей историко-социального развития, оно имеет не только ряд рецепированных признаков, но и отличий. Одной из основных проблем российского права в области использования земель является двойственность права собственности, выраженная в отсутствии абсолютных прав и наличием ограничений, формируемых главным образом государственной политикой. Целью государственной политики является уравнивание интересов частных лиц (отдельных землепользователей) и общества. Несмотря на наличие значительного количества норм, в правовом поле существует дисбаланс институтов гражданского и иных институтов права. Одной из причин такого дисбаланса является низкая информационная обеспеченность системы государственного управления земельными ресурсами.

Ключевые слова: двойственность, собственность, право, римское право, гражданское право, сервитут

A. A. Shpakov^{1}, V. A. Pavlova¹*

The duality of ownership rights and the legal basis of state control over the use of agricultural land

¹ Saint Petersburg State Agrarian University, Saint-Petersburg, Russian Federation
* e-mail: vikapav@mail.ru

Abstract. Russian legislation belongs to the Romano-German legal family. At the same time, due to the peculiarities of historical and social development, it has not only a number of received features, but also differences. One of the main problems of Russian law in the field of land use is the duality of property rights, expressed in the absence of absolute rights and the presence of restrictions formed mainly by state policy. The purpose of public policy is to balance the interests of individuals (individual land users) and society. Despite the existence of a significant number of norms, there is an imbalance in the legal field of civil and other institutions of law. One of the reasons for this imbalance is the low information security of the public land management system.

Keywords: law, Roman law, civil law, easement, duality of property rights

Введение

Реализация земельной политики государства проводится путем использования различных государственных институтов и инструментов. К ним можно отнести работу органов законодательной и исполнительной власти на различных уровнях государственного и местного самоуправления, а также – работу соответ-

ствующих ведомств, отвечающих непосредственно за реализацию земельной политики на федеральном уровне.

Земли сельскохозяйственного назначения, ввиду занимаемого ими особого места в общественном производстве, имеют ряд специфических особенностей – являясь сложным инструментом социально-экономических связей они выполняют роль средства производства в агропромышленном комплексе, служат источником сельскохозяйственной продукции, обеспечивающей смежные отрасли агропромышленного комплекса [12]. Результаты хозяйственной деятельности сельскохозяйственных предприятий напрямую зависят от качественного состояния земельных ресурсов и от механизмов использования их производственного потенциала.

Правовая система Российской Федерации относится к романо-германской правовой семье, предшественником которой являлось Римское право.

Формирование частной собственности связано с появлением земельных сервитутов. Согласно мнению ученого А.В. Копылова «они являлись первоначально единственными *ius in re aliena*» [6].

Правовая суть понятия «земельный сервитут» (*servitus praediorum*) не претерпела значительных изменений с течением исторического процесса и означает право ограниченного пользования земельным участком, право собственности (распоряжения) которым принадлежит другому лицу.

Согласно статье 23 ЗК РФ, сервитут может быть публичным или частным и является правом ограниченного пользования чужим земельным участком. Как можно видеть, тезис о неизменности правового содержания понятия сервитут выполняется.

Наряду с существованием сервитутов в римском, а позднее и в романо-германской правовой семье, существовали другие права, которые позволяли ограничить права собственника земельного участка, являвшиеся предшественниками института эмпитевзиса. Эмпитевзис по существу являлся правом аренды, которая позволяла организацию землепользования с целью получения соответствующей продукции. При этом, на землепользователя накладывались обязательства по внесению арендной платы и поддержанию качественного состояния вещи (угодья).

Арендатор назывался эмпитевтом (*ius emphyteusis*) и имел ряд прав. Он не являлся собственником земли (право *ius in re aliena*), но осуществлял владение. Права владения гарантировались законом. Право было наследуемым и могло быть завещано, продано или подарено. При этом, в случае продажи участка необходимо было уведомить собственника земли и отчислить 2% от цены продажи в его пользу, в случае если собственник не пользовался приоритетным правом выкупа, или «правом первой купли» - *ius protimeseos*. Такой платеж назывался *laudemium*. При использовании земельного участка эмпитевт должен был платить общественные налоги и арендную плату (ежегодную ренту) – *canon*. Допускалась оплата ренты в денежном или натуральном выражении.

По мнению ряда видных Российских учёных-юристов [1][2][3], Российское частное право реципировало ряд основных догм и конструкций римского права.

Такое историческое развитие правовой системы обуславливает особенности процессов перехода от государственной собственности к частной в рамках земельной реформы. [6]

С принятием Конституции Российской Федерации и реализацией мер по формированию института частной собственности на землю сформировалась существенная проблема экономики – конституционное признание частной собственности на землю и дисбаланс между соотношением земельного и гражданского права, напрямую затрагивающих вопросы использования земель.

Конституционно-правовые предписания, содержащиеся в статье 36 Основного закона, дополненные отдельными законами [9][10][11] и подзаконными актами, в своей совокупности сформировали развитие ограниченных вещных прав на землю.

Проблема балансировки земельного и гражданского права находит свое отражение в реализации земельной политики, в том числе при осуществлении мероприятий по государственному контролю за использованием земель сельскохозяйственного назначения.

Методы и материалы

В рамках настоящего исследования рассмотрены основные конструкции и догмы, унаследованные Российской правовой системой от Римского права, в области использования земель.

Использованы теоретические методы исследования: описание, сравнение и обобщение.

Результаты

По мнению ряда ученых [6][7][8], право частной собственности на всех исторических этапах развития земельных отношений не являлось абсолютным и не может являться единственной правовой формой в рамках института земельных отношений.

Поскольку земельные ресурсы являются ограниченными не только в количественном отношении, но и в отношении пригодности для различных видов деятельности, использующих земельные ресурсы в различных качествах – возникают множественные ограничения прав в части их использования. Ограничения в использовании земельных ресурсов возникают в связи с необходимостью соблюдения публичных интересов общества и соблюдения интересов отдельных граждан, не являющимися правообладателями земельных участков или их частей.

Можно установить прямое сходство между земельными отношениями в римском праве и законодательстве Российской Федерации в части использования земель.

Возможности ограничения прав собственников земельных участков рассмотрены земельным законодательством России. В этом отношении прежде всего необходимо рассмотреть нормы Гражданского кодекса, содержащиеся в главе 2, а также в статьях 265 (право пожизненного наследуемого владения),

268 (право постоянного (бессрочного) пользования, 274 и 277 (сервитуты), 294 (право хозяйственного ведения имуществом) и 296 (право оперативного управления имуществом).

Общие правовые нормы Гражданского Кодекса Российской Федерации о праве собственности и иных вещных правах на объекты недвижимости (продажа, аренда, рента, ипотека и иные) в совокупности с нормами законов о государственном учете объектов недвижимости и регистрации сделок с ними составляют законодательную базу рынка объектов недвижимости и способствуют реализации механизмов их оборота. Указанные нормы также закрепляют существование института ограниченных вещных прав на землю и иные объекты недвижимости.

Совокупность правовых норм, обеспечивающих реализацию вещных прав на объекты недвижимого имущества, в том числе наследование, прямо допускающих и, отчасти, способствующих обороту и перераспределению объектов недвижимости между различными собственниками, являются институтами гражданского (частного) права. Нормы действующего земельного законодательства закрепляют не только возможности для оборота и использования объектов недвижимости, но и ряд ограничений, направленных на обеспечение целевого использования земель (объектов недвижимости) и рационального использования с точки зрения государства. Для достижения целей государственной политики в области управления земельными ресурсами (и иными объектами недвижимости) законодательством предусмотрена возможность применения мер административного воздействия в отношении лиц, допускающих отклонение от предусмотренного правового режима. Из сказанного следует, что такие меры имеют публично-правовую природу.

Обсуждение

Ввиду динамично меняющейся внешнеполитической обстановки все большее значение приобретает процесс трансформации от права собственности, в его широком понимании, к ограниченному вещному праву. Следствием такой трансформации является увеличение концентрации правовых институтов на вопросах реального использования объектов недвижимости, призванного обеспечить реализацию общегосударственных (публичных) интересов.

Учитывая ограниченность земли, как природного ресурса и средства производства в сельском хозяйстве, ограниченно пригодном для решения ряда задач по производству общественных благ, все большее значение приобретают механизмы ограничения прав землепользователей в части методов ведения хозяйственной деятельности. Основной задачей таких механизмов становится соблюдение баланса интересов собственника (правообладателя) и субъекта ограниченного вещного права. При этом важнейшим аспектом является сохранение заинтересованности собственника в самостоятельном использовании имущества при условии недопущения ухудшения его качественных характеристик с учетом того, что именно собственник несет бремя содержания и риск случайной гибели или порчи имущества.

Действующим земельным и гражданским законодательством предусмотрен ряд правовых норм административно-правового характера, направленных на обеспечение баланса публичных и частных интересов путем установления общих правовых норм использования земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения и формирования механизмов корректировки землепользования путем применения мер публично-правового характера.

Комплекс мероприятий, обеспечивающих вышеуказанную корректировку предусмотрен действующим законодательством [9]. Он включает в себя предупреждение, выявление и пресечение нарушения правовых норм в части использования и охраны земель от негативного воздействия, реализуемая в форме профилактики нарушений, оценки соблюдения землепользователями законодательных норм в области использования земель и окружающей среды, выявления соответствующих нарушений и принятия мер по пресечению выявленных нарушений с дальнейшим устранением их последствий и (или) восстановлению нормативного состояния объекта проверки.

Мероприятия проводятся в отношении граждан или юридических лиц. Основной целью системы государственного контроля (надзора) является определение состояния используемого природного объекта с целью дальнейшей оценки соответствия установленным законом нормам [11].

Заключение

Резюмируя, необходимо отметить, что несмотря на то, что Российское частное право реципировало ряд основных догм и конструкций римского права, оно заметно усложнилось. Это, в первую очередь, связано с развитием правовой системы Российской Федерации и трансформацией народного хозяйства в области сельскохозяйственного производства и использования земель. Сформированы новые градиенты в части использования земель сельскохозяйственного назначения, регулируемые правовыми нормами различного уровня. Появление механизмов контроля за использованием соответствующих земель связано с появлением частной собственности. При этом право частной собственности является ограниченным, так как необходимо обеспечение соблюдения баланса между всеми участниками земельных отношений. Гарантом соблюдения такого баланса является государство, роль которого заключается не только в формировании земельной политики, но и в контроле за реализацией и соблюдением соответствующих норм.

Главным недостатком существующей правовой системы, на наш взгляд, является не отсутствие норм в соответствующей области права, а недостаточное их применение, обусловленное, в первую очередь, низкой информационной обеспеченностью институтов государственного управления, выраженной в отсутствии механизмов массового сбора, нормализации и оценки информации о качественных и количественных показателях использования земель. Такое положение дел, не способствует полному и эффективному применению существующих правовых норм и не позволяет обеспечить правовой системе в области использования земель необходимую гибкость.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Барон Ю. Система римского гражданского права / [Соч.] Проф. Бон. ун-та Ю. Барона; Пер. [и предисл.] Л. Петражицкого. Владение; Кн. 3. Вещные права = Вещные права / 4 т.; 24. – Санкт-Петербург : тип. Ю.Н. Эрлих (влад. А.Э. Коллинс), 1908. – 174 с.
2. Бартошек М. Римское право: Понятие, термины, определения. – М.: Юрид. лит., 1989. – 448 с.
3. Гримм Д.Д. Лекции по догме римского права : Пособие для слушателей / Проф. Д.Д. Гримм. – 5-е изд., испр. и доп. – Петроград : скл. изд. в юрид. кн. маг. Н.К. Мартынова, 1916. – 409 с.
4. Ефимов В.В. Догма римского права : Учеб. курс В.В. Ефимова, проф. Спб. ун-та. – Санкт-Петербург : кн. маг. А.Ф. Цинзерлинга, б. Мелье и К°, 1901. – 640 с.
5. Иоффе О.С., Мусин В.А. Основы римского гражданского права. – Л., 1974. – 155 с.
6. Копылов А.В. Вещные права на землю в римском, русском дореволюционном и современном российском гражданском праве. – М.: «Статут», 2000. – 255 с.
7. Перетерский И.С., Новицкий И.Б. Римское частное право. – М., 2005. – 464 с.
8. Бышков П.А. Права на чужие земельные участки в римском праве // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки, 2010. – № 3. – с. 5-10.
9. Земельный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс] // URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102073184> (дата обращения: 01.06.2024).
10. Гражданский кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс] // URL: (дата обращения: 01.06.2024).
11. Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».
12. Шишов, Д. А. Совершенствование нормативного обеспечения права ограниченного пользования чужим земельным участком (сервитут) как условие развития отдельных отраслей экономики / Д. А. Шишов, Е. А. Степанова, Е. В. Козырева // Качественный рост российского агропромышленного комплекса: возможности, проблемы и перспективы : Материалы деловой программы XXVII международной агропромышленной выставки. – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский государственный аграрный университет, 2018. – С. 85-87.

© А. А. Шпаков, В. А. Павлова, 2025