

МОДЕЛЬНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ КАК ИСТОЧНИКИ ГАРМОНИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ОГРАНИЧЕНИЯ ПРАВ НА ЗЕМЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ В ГОСУДАРСТВАХ-УЧАСТНИКАХ ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА

Кульчиков Д. Е.

Орловский юридический институт МВД России

им. В. В. Лукьянова.

E-mail: coolchikov@inbox.ru.

В статье проведен сравнительно-правовой анализ модельных правовых актов на основе которого предложены пути унификации национального законодательства государств-членов Евразийского экономического союза в сфере ограничений прав на земельные участки.

Ключевые слова: Евразийский экономический союз, земельные участки, право собственности на земельный участок, право пожизненного наследуемого владения земельным участком, право бессрочного (постоянного) пользования земельным участком, право временное пользование земельным участком, сервитут, ограничения прав на земельные участки, способы защиты вещных прав на земельные участки.

MODEL LEGAL ACTS AS SOURCES OF HARMONIZATION OF LEGISLATION IN THE SPHERE OF RESTRICTION OF RIGHTS TO LAND PLOTS IN THE MEMBER STATES OF THE EURASIAN ECONOMIC UNION

Kulchikov D. E.

Lukyanov Orel Law Institute
of the Ministry of the Interior of Russia.

E-mail: coolchikov@inbox.ru.

The article provides a comparative legal analysis of model legal acts on the basis of which ways to unify the national legislation of the member states of the Eurasian economic union in the field of restrictions on land rights are proposed.

Keywords: Eurasian economic union, land plots, ownership of land, the right of lifetime inheritable possession of a land plot, the right of termless (permanent) use of land plot, the right of temporary use of the land, easement, restriction of land rights, ways of protection of property rights to land.

Введение

Между Российской Федерацией, Республикой Беларусь и Республикой Казахстан 29.05.2014 г. был подписан Договор о создании Евразийского экономического союза (далее — Договор)¹, к которому 1 января 2015 года присоединилась Республика Армения²,

¹ Договор о Евразийском эконом. союзе подписан 29.05.2014 в г. Астане. URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/0013611/itia_05062014_doc.pdf (дата обращения: 04.03.2020).

² Договор о присоединении Респ. Армения к Договору о Евраз. эконом. союзе от 29 мая 2014 подписан

а с 12 августа 2015 года — Кыргызская Республика³.

В соответствии с условиями Договора, Евразийский экономический союз (далее — ЕАЭС) является международной организацией

10.10.2014 в г. Минске. URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/0047297/itia_11102014 (дата обращения: 04.03.2020).

³ Договор о присоединении Кыргызской Респ. к Договору о Евразийском эконом. союзе от 29 мая 2014 г. подписан 23.12.2014 в г. Москве. URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/0147066/itia_26122014 (дата обращения: 04.03.2020).

региональной экономической интеграции, обладающей международной правосубъектностью (ч. 2 ст. 1). Международные договоры государств-членов, заключенные в рамках формирования договорно-правовой базы Таможенного союза и Единого экономического пространства, действующие на дату вступления в силу Договора, входят в право ЕАЭС в качестве международных договоров и применяются в части, не противоречащей Договору (ч. 1 ст. 99).

Одной из задач функционирования Евразийского экономического союза является создание «Единого экономического пространства», в котором функционируют сходные (сопоставимые) и однотипные механизмы регулирования экономики, основанные на рыночных принципах и гармонизированных или унифицированных правовых норм, и существует единая инфраструктура.

Определенную помощь в унификации и гармонизации гражданского и земельного законодательства государств-членов ЕАЭС оказывают модельные законы (кодексы), которые являются своеобразным мостом между нормами международного и национального права [5, с. 15].

Описание исследования

Так, Модельный закон «О государственной границе», принятый Межпарламентским комитетом России, Беларуси, Казахстана и Кыргызстана 7 декабря 1998 г. допускает ограничения прав и свобод граждан при поддержании пограничного режима исключительно на основании и в порядке, предусмотренных национальным законодательством (ст. 13)¹. Тем не менее, модельные акты, принятые практически не содержат правовых норм, направленных на регулирование ограничения прав на земельные участки, не говоря уже об ограничениях на отдельные категории земель.

В целях исследования обсуждаемых проблем объектом особого внимания являются модельные законы, принятые в рамках Союза независимых государств, участниками которого являются Российская Федерация, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Республика Армения, Кыргызская Республика и ряд других государств постсоветского пространства.

¹ О модельном законе «О гос. границе» : Пост. Межпарламентского ком. Респ. Беларусь, Респ. Казахстан, Кыргызской Респ. и Российской Федерации № 7-11 : от 7 декабря 1998 г. // Законодательство Респ. Беларусь. URL: <https://zakonrb.com/npa/o-modelnom-zakone-o-gosudarstvennoy-granice-7-Dec-1998> (дата обращения: 04.03.2020).

² Гражданский кодекс. Модель. Рекомендательный законодат. акт Содружества Независимых Государств. Ч. 1 :

Так, Модельный Гражданский кодекс² содержит важнейшие положения, касающиеся регулирования вещных прав на недвижимое имущество (включая земельные участки), ограничения этих прав, а также способов их защиты. Модельный закон предлагает гражданскому законодательству определять правовое положение участников гражданского оборота, основания возникновения и порядок осуществления права собственности и других вещных прав, прав на результаты интеллектуальной деятельности, регулирует договорные и иные обязательства, а также другие имущественные и связанные с ними личные неимущественные отношения, основанные на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников. Модельный кодекс рекомендует странам-участникам СНГ регулировать отношения по использованию природных ресурсов и охране окружающей среды гражданским законодательством только в том случае, если иное не предусмотрено специальным законодательством (ст. 1).

Модельный Земельный кодекс³ рекомендует правовые нормы по регулированию земельных отношений в странах-участницах СНГ. Нормы этого кодекса предусматривают как общие, так и особенные положения, касающиеся ограничения прав на земельные участки, включая земельные участки из состава земель сельскохозяйственного назначения.

Так, право собственности на земельный участок сформулировано Модельным Земельным кодексом как право владеть, пользоваться и распоряжаться им с учетом имеющихся обременений и ограничений и с соблюдением условий, установленных законом и договором, на основании которых он получен (ст. 17). Земельным законодательством могут определяться земли

принята 29.10.1994 на 5-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ // Приложение к Информ. бюл. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 1995. № 6. С. 3—192; Ч. 2 : принята 13.05.1995 на 6-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ в г. Санкт-Петербурге // Приложение к Информ. бюл. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 1995 г. № 8. С. 3—228; Ч. 3 : принята 17.02.1996 на 7-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ в г. Санкт-Петербурге // Приложение к Информ. бюл. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 1996. № 10. С. 3—84.

³ Модельный земельный кодекс для государств-участников СНГ : принят 04.12.2004 на 24-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ в г. Санкт-Петербурге : Пост. № 24-8 // Информ. бюл. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 2005 г. № 35. Ч. 2. С. 5—149.

сельскохозяйственного или иного назначения, использование которых для других целей не допускается или ограничивается. Пользование таким земельным участком может осуществляться в пределах, определяемых его назначением (ст. 271).

Модельный ЗК и Модельный ГК не содержат определение таких понятий как «ограничение» прав на земельный участок, «обременение» земельного участка, но в то же время предлагает примерный перечень возможных обременений земельного участка при его приобретении (предоставлении). Земельный участок может быть обременен:

а) запретом на продажу или иное отчуждение определенному кругу лиц либо разрешением на отчуждение только определенному кругу лиц бессрочно или в течение определенного срока;

б) запретом сдачи в аренду или субаренду;

в) правом на преимущественную покупку по объявленной цене в случае его продажи;

г) обязательством передавать по наследству только определенному кругу наследников (для сельскохозяйственных земель);

д) обязательством начать и завершить застройку в течение установленных сроков по согласованному в определенном порядке проекту;

е) запретом на изменение внешнего вида недвижимости, на реконструкцию или снос строения без согласования в установленном порядке;

ж) обязательством по строительству, ремонту или содержанию дороги либо участка;

з) запретом на определенные виды деятельности или поведения;

и) запретом на изменение целевого использования земель;

к) обязательством проводить определенные природоохранные мероприятия или работы;

л) иными обязательствами, ограничениями и условиями.

Обременения подлежат государственной регистрации в качестве обязательных условий пользования участком и сохраняются при переходе земельного участка к другим субъектам (ст. 36 Модельного ЗК, ст. 26 Модельного ГК). Национальными законодательствами государств-участников ЕАЭС также признается необходимость государственной регистрации ограничений (обременений) прав на недвижимое имущество. Соответствующая процедура раскрывается в специальных законах. Модельным законодательством предусматривается два основания прекращения обременения:

1) прекращение оснований для установления соответствующего обременения;

2) изменение целевого назначения земельного участка.

Анализируя законодательство государств-членов ЕАЭС, можно сделать вывод о том, что национальное законодательство приняло модельную инициативу по необходимости ограничения прав на земельные участки. Однако если перечень ограничений прав в Российской Федерации и Республике Армения представляет собой ряд условий, то перечень таких ограничений в Республике Беларусь содержит лишь перечисление территорий в отношении которых могут быть введены ограничения прав. Гражданское и земельное законодательство Республики Казахстан и Кыргызской Республики вообще не содержит примерного перечня ограничений прав на земельные участки. Условия ограничений прав на земельные участки содержатся в различных нормах данных правовых актов в зависимости, например от вида разрешенного использования земель. В то же время Закон Республики Казахстан от 26 июля 2007 г. № 310 «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество»¹ содержит два перечня возможных обременений на недвижимое имущество (включая земельные участки): обременения, подлежащие и не подлежащие государственной регистрации. При этом, обременения могут быть установлены непосредственно законодателем, договорами либо по решению судебно-арбитражных органов. В случае возникновения государственных или муниципальных нужд ограничение земельных прав собственников, владельцев, пользователей и арендаторов возможно путем принятия решений:

а) о территориальном зонировании;

б) об установлении публичных земельных сервитутов (ст. 105 Модельного ЗК).

Модельное законодательство допускает предоставление земельного участка на ином праве, отличном от права собственности, ограничивая владельца такого участка установленными законом или договором условиями и пределами [9]. К таким ограниченным вещным правам на землю относятся:

а) пожизненное наследуемое владение земельным участком;

б) бессрочное (постоянное) пользование земельным участком;

в) временное пользование земельным участком;

г) аренда;

д) субаренда;

е) земельный сервитут (ст. 271 Модельного ГК, ст. 29 Модельного ЗК).

¹ Ведомости Парламента Респ. Казахстан. 2007. № 18 (2499). Ст. 142.

Модельными законами рекомендуются способы защиты нарушенных земельных прав (ст. 12 Модельного ГК, ст. 91—93 Модельного ЗК), гарантии защиты земельных прав в случае их прекращения или ограничения государством (ст. 94 Модельного ЗК), а также порядок возмещения убытков, причиненных таким ограничением (гл. 13 Модельного ЗК). Уместно заметить, что установление в законе исчерпывающего перечня случаев прекращения или ограничения земельных прав государством модельное законодательство относит к одному из способов защиты земельных прав (ст. 91 Модельного ЗК).

Особое внимание Модельный ЗК уделяет землям сельскохозяйственного назначения. Землями сельскохозяйственного назначения признаются земли, предоставленные для нужд сельского хозяйства, включая фонд перераспределения, и предназначенные территориальным планированием для сельскохозяйственных нужд. В целях их эффективного использования и охраны осуществляется природно-сельскохозяйственное районирование территории государства (ст. 112). Требования о природно-сельскохозяйственном районировании земель сельскохозяйственного назначения относятся к законным обременениям земельных участков и включаются в условия их предоставления гражданам и сельскохозяйственным организациям (ст. 132). Модельным ЗК предусмотрены ограничения, связанные с предоставлением, продажей, арендой и залогом земель сельскохозяйственного назначения.

Отсутствие обязательной силы и прямого действия модельных актов дает основание некоторым ученым не считать их правовыми [1]. Другие исследователи полагают, что отсутствие обязательной правовой силы у таких актов не лишает их юридической характеристики, а лишь исключает применение

прямых санкций за их неисполнение [4, с. 35; 6]. По мнению третьей группы юристов, модельные законы строятся как самостоятельные и завершенные акты, способные быть включенными в правовую систему государств без дополнительной доработки [3, с. 21].

Заключение

По нашему мнению, модельное законодательство государств-участников Евразийского экономического союза носит рекомендательный правовой характер, но обладает более высокой юридической силой, нежели внутренние правовые нормы государств. В любом случае модельное законодательство является необходимым средством унификации и гармонизации правовых систем государств-участников ЕАЭС. Однако имплементация модельных норм в национальные нормативные акты вовсе не означает нивелирование национальных традиций, правовых обычаев, особенностей социально-экономического развития и даже географического положения отдельных участников Евразийского экономического союза. Рациональная унификация законодательства в рамках указанного Союза не требует полного нивелирования и «слепого» изменения внутригосударственного законодательства. Отказ от специфики национальных традиций права, разнообразия и уникальности правовой жизни конкретных государств обедняет в конечном итоге позитивные возможности правового регулирования и правовой защиты.

Таким образом, нормы модельного законодательства, воздействуя на национальное законодательство, изменяют его, но в тоже время изменяются и сами, приобретая при этом свое новое значение. Национальное законодательство может уточнять, конкретизировать модельные нормы или содержать нормы, вовсе неизвестные модельным законодательным актам.

Список литературы

1. Дихтяр, А. И. Выкуп земельных участков для государственных и муниципальных нужд: соотношение Модельного земельного кодекса и Земельного кодекса России / А. И. Дихтяр, Е. С. Клейменова // Нотариус. — 2007. — № 3. — С. 25—30.
2. Жилаева, С. К. Теоретические аспекты и правовое регулирование способов защиты нематериальных благ / С. К. Жилаева, С. В. Мельник, О. Г. Селютина // Научный Вестник Орловского юридического института МВД России им. В. В. Лукьянова. — 2019. — № 2 (79). — С. 33—37.
3. Синева, Е. Н. Модельный закон — инструмент гибкий. К построению единой системы внешнего государственного финансового контроля / Е. Н. Синева // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. — 2004. — № 13. — С. 8—10.
4. Шестакова, Е. В. Модельное законодательство в странах СНГ / Е. В. Шестакова // Международное публичное и частное право. — 2006. — № 1. — С. 48—52.
5. Шестакова, Е. Модельное законодательство СНГ / Е. Шестакова // Эж-Юрист. — 2005. — № 42.
6. Martin A. M., Nogueras D. J. L. *Instituciones y derecho de la Union Europea*. Madrid, Mc Graw-Hill Publ., 1996, Op. cit. P. 376.

References

1. Dikhtyar, A. I. Vykup zemelnykh uchastkov dlya gosudarstvennykh i munitsipalnykh nuzhd: sootnoshenie Modelnogo zemelnogo kodeksa i Zemelnogo kodeksa Rossii / A. I. Dikhtyar, Ye. S. Kleymenova // Notarius. — 2007. — № 3. — S. 25—30.
2. Zhilyaeva, S. K. Teoreticheskie aspekty i pravovoe regulirovanie sposobov zashchity nematerialnykh blag / S. K. Zhilyaeva, S. V. Melnik, O. G. Selyutina // Nauchnyy Vestnik Orlovskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii im. V. V. Lukyanova. — 2019. — № 2 (79). — S. 33—37.
3. Sineva, Ye. N. Modelnyy zakon — instrument gibkiy. K postroeniyu edinoi sistemy vneshnego gosudarstvennogo finansovogo kontrolya / Ye. N. Sineva // Bukhgalterskiy uchet v byudzhethnykh i nekommercheskikh organizatsiyakh. — 2004. — № 13. — S. 8—10.
4. Shestakova, Ye. V. Modelnoe zakonodatelstvo v stranakh SNG / Ye. V. Shestakova // Mezhdunarodnoe publichnoe i chastnoe pravo. — 2006. — № 1. — S. 48—52.
5. Shestakova, Ye. V. Modelnoe zakonodatelstvo SNG / Ye. V. Shestakova // Ezh-Yurist. — 2005. — № 42.
6. Martin A. M., Noguerras D. J. L. *Instituciones y derecho de la Union Europea*. Madrid, Mc Graw-Hill Publ., 1996, Op. cit. P. 376.

Дата поступления статьи в редакцию: 23.03.2020.
